

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

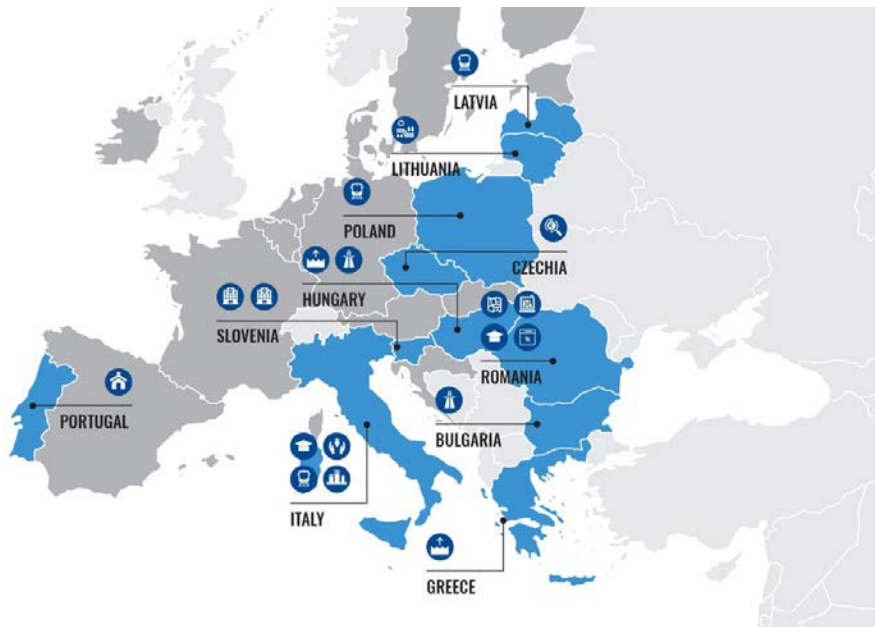
L'APPLICAZIONE DEL PATTO DI INTEGRITÀ A CAGLIARI

Michele Cozzio, Guido Moutier, Silvio Popolano

SOMMARIO: 1. Premesse. - 2. Struttura e articolazione del monitoraggio. - 3. Osservazioni a margine dell'attività di monitoraggio. - 3.1. Tempi lunghi fisiologici o ritardi inaccettabili? - 3.2. Varianti e aumento dei costi: un capitolo destinato a essere riaperto. - 4. Conclusioni.

1. Premesse.

L'appalto per la realizzazione del secondo lotto della metropolitana leggera di Cagliari è uno dei 18 progetti individuati dalla Commissione europea in 11 Stati membri dell'Unione per l'applicazione sperimentale dei Patti di integrità. In Italia, la sperimentazione interessa 4 appalti, in Lombardia, Sardegna, Calabria e Sicilia.



Fonte: Commissione europea - DG Regio, *Integrity Pacts* (web site)

I Patti di integrità sono strumenti che perseguono obiettivi di: *i.* prevenzione e contrasto della criminalità organizzata; *ii.* prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nel settore pubblico e privato; *iii.* sensibilizzazione alla cultura della legalità e a canoni di comportamento basati sull'integrità, la responsabilità e la trasparenza; *iv.* rafforzamento delle forme di *civic engagement* e della consapevolezza del ruolo della società civile quale destinataria di strumenti di rendicontazione, trasparenza e comunicazione¹.

La sottoscrizione di un Patto impegna le Parti a comportamenti improntati al rispetto della legalità e della trasparenza in tutte le fasi del progetto associato al Patto; nel caso di un appalto, tali impegni riguardano l'intero ciclo di vita del contratto: dalle fasi preliminari della valutazione dei bisogni a quelle successive della progettazione, della gara e dell'esecuzione.

¹ Sono tutti temi sfidanti, come ricorda anche M. Corradino, *L'Italia immobile. Appalti, burocrazia, corruzione. I rimedi per ripartire*, Milano, Chiarelettere, 2020, 4-5, evidenziando che, negli ultimi anni, la normativa ha imposto la trasparenza di tutta l'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Gli organismi internazionali, a partire dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, chiedono "un controllo sociale diffuso" degli appalti, per cui ogni cittadino diventa sentinella della legalità, estremità di un controllo capillare che "l'enorme mole dei contratti pubblici renderebbe altrimenti impossibile per qualsiasi autorità". Sul tema, si veda anche M. Cozzio, *La prospettiva "inedita" della trasparenza nell'ampio processo di riforma della PA*, in V. Italia (a cura di), *Codice degli appalti. La guida alle nuove norme*, Milano, il Sole24Ore, 2016, 54 e ss.; più diffusamente, M. Cozzio, G.A. Benacchio (a cura di), *Azioni collettive, strumenti di integrità e trasparenza per il contrasto della corruzione nel settore pubblico e privato*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2020.

Con riferimento ai Patti, si segnala la posizione critica espressa da G. Iudica, *Spigolature critiche sui patti di integrità*, in *Riv. Trim. App.*, 2020, 4, 1727 e ss., il quale li ritiene superflui rispetto al perseguimento della prevenzione e del contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, in quanto obiettivi che possono essere conseguiti facendo applicazione di specifiche previsioni normative (ad esempio, l'art. 80, co. 5 nonché gli artt. 108 e 109 del *Codice dei contratti pubblici*). Il ragionamento dell'Autore, tuttavia, omette qualsiasi riferimento al tema del monitoraggio nonché ai profili del coinvolgimento e della partecipazione civica, che costituiscono obiettivi pregnanti dei Patti. Al riguardo, è significativo ricordare che nelle premesse del Patto di integrità sottoscritto a Cagliari si fa menzione del fatto che il Patto "non si sostituisce né duplica disposizioni di legge ma, richiamandone i contenuti sostanziali, risponde primariamente a esigenze di rafforzamento e promozione di comportamenti orientati all'integrità dell'agire pubblico, degli operatori economici e della società civile". Sempre nelle premesse, inoltre, viene richiamato il principio della partecipazione, "intesa come obiettivo per favorire il più possibile l'esercizio di forme di controllo civico attraverso la trasparenza delle procedure, l'accessibilità alle informazioni e il monitoraggio costante dei risultati".

L'adozione del Patto non costituisce soltanto una manifestazione formale della volontà di osservare regole, vincoli e comportamenti che in gran parte sono doverosi, perché imposti normativamente, ma implica anche l'accettazione delle conseguenze che possono derivare da eventuali violazioni degli impegni pattizi, quali sanzioni di carattere patrimoniale, pure in forma rafforzata rispetto a quanto stabilito *ex lege*.

Nella versione più evoluta dei Patti, inoltre, è prevista un'attività di monitoraggio, svolta da un'organizzazione indipendente, sull'operato delle Parti e sull'avanzamento dell'appalto. Al monitoraggio sono associate anche iniziative di divulgazione e coinvolgimento della società civile e delle comunità del territorio. Tali circostanze dovrebbero sollecitare le Parti a prestare maggiore attenzione al rispetto dei vincoli normativi e al corretto svolgimento delle procedure, con effetti positivi per la realizzazione di quanto appaltato. Nell'ambito dell'attività di monitoraggio, infine, l'organizzazione indipendente può intervenire formulando richieste di chiarimenti alle Parti, ovvero suggerimenti per l'adozione di prassi e soluzioni migliorative in termini di trasparenza, imparzialità ed efficienza².

In Sardegna, il Patto di integrità è stato applicato all'appalto per la progettazione e realizzazione di una tratta della metropolitana di Cagliari. Ad aver sottoscritto il Patto sono stati:

- l'ente aggiudicatore dell'appalto, ovvero sia l'Azienda Regionale Sarda dei Trasporti (ARST);
- le imprese partecipanti alla gara, con rispettivi subappaltatori, subfornitori e *partners* a vario titolo coinvolti nelle attività;
- l'organo deputato al monitoraggio, ovvero sia Transparency International Italia.

² Quest'ultimo aspetto dell'azione dell'organo di monitoraggio può essere visto anche dalla prospettiva definita dal nuovo comma 2-bis dell'art. 1 (*Principi generali dell'attività amministrativa*) della legge 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). Il comma, introdotto dal decreto legge 76/2020 (cd. decreto *Semplificazioni*), convertito dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, stabilisce che "i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede". Il tenore letterale della disposizione è tale da farlo ritenere suscettibile di applicazione in tutte le ipotesi di relazioni tra pubblico e privato, anche non procedurali in senso proprio, e comunque non solo nei procedimenti a istanza di parte; in questi termini F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *Federalismi.it*, 2020, 67-68.

Il modello di Patto sperimentato a Cagliari è stato elaborato da Transparency International Italia ed è articolato in tre capitoli, con indicazioni specifiche in tema di:

- *legalità e anticorruzione*, vi rientrano le clausole riguardanti obblighi e adempimenti a garanzia della legalità delle procedure, dell'esecuzione dei contratti, della prevenzione e del contrasto dei conflitti di interesse;
- *trasparenza e comunicazione*, vi rientrano le clausole riguardanti obblighi e adempimenti per la pubblicità, la trasparenza, la comunicazione e diffusione di informazioni inerenti l'esecuzione delle attività;
- *semplificazione e innovazione*, vi rientrano le clausole riguardanti strumenti e soluzioni, anche di carattere innovativo, deputate al superamento di criticità e frizioni.

Il Patto è associato alla realizzazione delle opere e degli interventi del secondo lotto della Linea 3 della metropolitana di superficie, nel tratto che interessa la parte centrale di Cagliari. L'appalto ha ad oggetto il complesso delle attività (amministrative, tecniche ed organizzative) necessarie alla progettazione e alla realizzazione del collegamento "Repubblica/Stazione RFI", per una lunghezza di circa 2.5 km.

Più precisamente, esso è comprensivo non solo della realizzazione del collegamento metropolitano ma anche dell'insieme delle opere, forniture e lavorazioni accessorie e complementari, insomma tutto quel che occorre per garantire la piena funzionalità ed efficienza dell'infrastruttura, in perfetta coerenza e continuità con la linea in esercizio.

Il valore del contratto posto a base di gara è stato di poco superiore a 20 milioni di euro e, al termine della procedura competitiva, è stato aggiudicato ad un'associazione temporanea di imprese, con mandataria il Consorzio Integra Società Cooperativa, per complessivi 18.852.570 euro.

L'elemento caratterizzante di quest'appalto non è tanto il valore economico, quanto il contesto nel quale si inserisce (siamo nel 'cuore' della città), dunque le interferenze che sollecita, il numero degli enti e delle organizzazioni coinvolte, l'impatto (sociale, ambientale ed economico) sulla vita cittadina.

La procedura di aggiudicazione scelta da ARST (ente aggiudicatore) è quella dell'appalto integrato, disciplinato *ratione temporis* dal 'vecchio' *Codice degli appalti pubblici* (D.lgs. 163/2006).

L'avviso di gara e i documenti della *lex specialis*, infatti, sono stati pubblicati il 16 aprile 2016, poche ore prima dell'entrata in vigore del 'nuovo' *Codice dei contratti pubblici* (D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50), che ha abrogato e sostituito quello previgente. ARST ha optato per l'applicazione delle regole note del vecchio Codice, evitando possibili incertezze derivanti dall'applicazione del novellato quadro normativo.

Ancora qualche dettaglio sulla procedura. ARST ha invitato le imprese a sviluppare, in sede di offerta, un progetto di tipo definitivo, sulla base del progetto preliminare presentato nei documenti di gara. La selezione è stata operata mediante procedura aperta, con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le imprese interessate hanno predisposto il progetto definitivo nell'ambito delle rispettive offerte tecniche, poi, a seguito dell'aggiudicazione, l'impresa selezionata («l'appaltatore») ha elaborato la progettazione esecutiva (cd. «come costruito»), sulla base della quale realizzerà le opere.

L'appalto è stato aggiudicato nell'ottobre del 2017. Il progetto definitivo, presentato in gara, è stato approvato nell'aprile 2018. L'aggiudicataria ha quindi sviluppato il progetto esecutivo, consegnato il 23 ottobre 2020. L'avvio dei lavori nei primi cantieri è previsto entro l'estate del 2021.

Nella fase di sviluppo del progetto esecutivo è emersa la necessità di introdurre alcune modifiche, dovute essenzialmente a:

- (i) prescrizioni richieste dagli enti partecipanti alla Conferenza dei servizi (*ex art. 132, co. 1, lett. b, D.lgs. 163/2006*) e
- (ii) esigenze da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari (*ex art. 132, co. 1, lett. a, D.lgs. 163/2006*).

A seguito di tali integrazioni, il quadro economico del progetto (per come risultante a ridosso dell'avvio dei lavori) è pari a 27,5 milioni di euro, con una significativa maggiorazione rispetto all'importo col quale era stato aggiudicato. Sul tema torneremo con osservazioni puntuali nei paragrafi successivi.

2. Struttura e articolazione del monitoraggio.

Il modello di monitoraggio elaborato da Transparency International Italia è articolato in cinque fasi, corrispondenti ai principali stati di avanzamento che caratterizzano il ciclo di vita di un appalto. Per ogni fase viene pubblicato uno specifico report. Di seguito, l'articolazione delle fasi:

1. analisi dei bisogni e progettazione
2. attività pre gara
3. attività di gara
4. attività post gara
5. esecuzione del progetto



L'azione di monitoraggio si fonda su 10 macro indicatori applicabili alle diverse fasi del progetto, che individuano temi strategici e di impatto:



- i. legalità e buona amministrazione;
- ii. adempimenti normativi;
- iii. conflitto di interessi;
- iv. trasparenza;
- v. presidi anticorruzione;
- vi. subappalto;
- vii. rispetto del cronoprogramma;
- viii. inclusività;
- ix. partecipazione;
- x. comunicazione.

Per ogni macro indicatore sono stati elaborati indicatori specifici, complessivamente oltre 50, utilizzabili nelle varie fasi, a seconda della pertinenza rispetto alla procedura.

	CATEGORIA	AZIONI	INDICATORI	REFERENTI	VERIFICA
	LEGALITÀ E BUONA AMMINISTRAZIONE	Analisi corretto svolgimento fasi che compongono attività di Gara	1. Conformità normativa, tempistica di gara, principi di par condicio e trasparenza	PO LE TE EE	SI
			2. Verifica puntualità ed esaustività delle risposte su quesiti posti dai concorrenti riguardanti il Bando di Gara	PO LE TE EE	SI
			3. Verifica documenti amministrativi delle offerte presentate dai partecipanti.	PO LE TE	SI
			4. Verifica documenti tecnici delle offerte presentate dai partecipanti.	PO TE EE	SI
			5. Verifica valutazione offerte economiche	PO TE EE	SI
	Trasparenza	6. Selezione componenti della Commissione di Gara	PO LE TE EE	SI	
	ANTICORRUZIONE	Presidi di integrità	7. Verifica esistenza presidi anticorruzione per concorrente vincitore gara	PO	SI
	TRASPARENZA	Valutazione Commissione di Gara	8. Conformità normativa dell'agire della Commissione di Gara	PO LE TE EE	SI
	CONFLITTO DI INTERESSI	Valutazione Commissari di Gara	9. Autodichiarazione assenza conflitto di interessi da parte dei componenti Commissione di Gara	PO	SI
			10. Verifica eventuale presenza componenti Commissione in altre fasi del progetto	PO LE	SI
	LEGALITÀ E BUONA AMMINISTRAZIONE	Verifica requisiti di capacità	11. Verifica requisiti di capacità e di partecipazione per concorrente vincitore Gara	PO LE TE EE	SI

Fonte: Transparency International Italia, panoramica degli indicatori impiegati nella «fase di gara» (pagina estratta dal report pubblicato su www.monitorappalti.it).

Nel report di monitoraggio, viene descritta l'azione prevista per l'applicazione di ogni indicatore, le verifiche operate, i documenti visionati, da chi e quando, con eventuale menzione di date, incontri, persone presenti, ulteriori attività effettuate, richieste e osservazioni formulate.

INDICATORE 1		
Verifica documentale su adeguatezza e conformità normativa degli elaborati predisposti, con riferimento particolare al Disciplinare di Gara		
 CATEGORIA: LEGALITÀ E BUONA AMMINISTRAZIONE		
Azione: Analisi documentazione predisposta per la Gara		
Verifica: Valutazione complessiva del Disciplinare di Gara, profili sostanziali e formali		
MO Esito: 		
Compilatore: TE Guido Moutier LE Michele Cozzio EE Sergio Popolano	Data: 10.06.2016	Rif. PI: 2.1.i e 2.1.j
Valutazione complessiva		
<p>Si tratta di un disciplinare redatto in conformità ai documenti tipo predisposti dall'ANAC ed è sostanzialmente corretto tanto nella forma quanto nei contenuti.</p> <p>Preliminarmente si osserva che alcune scelte dell'Amministrazione, in particolare riferite ai criteri di partecipazione, determinano una selezione rigorosa con l'effetto di restringere notevolmente la partecipazione alla gara, il che, unitamente ai rilievi già formulati sul tipo di procedura adottata (specialmente per gli alti costi di redazione del progetto definitivo) potrebbe scoraggiare la partecipazione di molte imprese, specie medio / piccole.</p> <p>Si tratta, per altro, di scelte rientranti nei canoni di, accertati dalla giurisprudenza e dall'ANAC, scelte che riflettono opzioni strategiche della Stazione Appaltante, dunque non sindacabili nel merito dal punto di vista dell'Ente di monitoraggio.</p> <p>E' stata data molta attenzione alla qualità del progetto articolando in sei livelli gli attributi che definiscono la qualità. Detta qualità, stante le oscillazioni di prezzo limitate sostanzialmente ad un 10 % del valore assunto a base di gara, rappresenta indubbiamente l'elemento più importante e decisivo per l'assegnazione della gara.</p> <p>Quanto sopra determina la assoluta necessità proprio per assicurare l'obiettivo che si propone il bando, di ben definire i criteri di scelta dei Commissari di Gara che dovranno essere, per esperienza e conoscenza, idonei a valutare, sulla base della dettagliata articolazione effettuata da ARST sugli attributi qualitativi, il miglior progetto.</p> <p>Una scelta inadeguata vanificherebbe l'obiettivo che si è assegnata ARST che con la dettagliata articolazione degli attributi qualitativi base, intende sottoporre all'attenzione dei commissari una specifica di qualità che mira ad annullare qualunque potere discrezionale.</p>		

Fonte: Transparency International Italia, verifica su indicatore 1 della «fase di pre-gara» (pagina estratta dal report pubblicato su www.monitorappalti.it).

Per ogni indicatore vengono riportati anche eventuali rilievi critici e/o raccomandazioni formulate dall'ente di monitoraggio.



RACCOMANDAZIONI:

- Diventa fondamentale la scelta dei Commissari di Gara che, oltre a dover essere tecnicamente preparati, non dovranno trovarsi in situazioni di conflitto di interessi con le imprese partecipanti. Se per opportunità non ci sarà un rappresentante dello Staff Monitoring come partecipante uditore nella Commissione, sarà importante poter visionare i verbali della stessa e le modalità di attribuzione dei punteggi da parte dei singoli Commissari.
- Sarà inoltre importante conoscere i criteri di selezione dei commissari.

Fonte: Transparency International Italia, raccomandazione su indicatore 1 della «fase di pre-gara» (pagina estratta dal report pubblicato su www.monitorappalti.it).

L'esito del monitoraggio delle varie fasi, come anticipato, viene riportato nei dossier pubblicati nel sito *web* www.monitorappalti.it.

3. Osservazioni a margine dell'attività di monitoraggio.

L'insieme degli elementi descritti fa comprendere l'intensità del monitoraggio svolto sotto il profilo:

- *metodologico* (gli indicatori, sia macro che specifici, sono stati elaborati dal gruppo di lavoro di Transparency International Italia);
- *quantitativo*, per la mole dei documenti esaminati;
- *qualitativo*, tenuto conto della complessità tecnica delle attività oggetto dell'appalto e della documentazione correlata.

Al riguardo, non può sottacersi che l'azione di monitoraggio per essere efficace richiede competenze. È necessario, infatti, poter comprendere e valutare la conformità dei comportamenti delle Parti nonché della documentazione al quadro normativo e ai principi guida del Patto. Tali competenze dovrebbero essere tanto più specifiche quanto maggiore è la complessità dell'appalto monitorato.

In presenza di tali competenze il monitoraggio:

- risulta utile rispetto agli scopi perseguiti;
- non crea intralci alle Parti;
- può contribuire efficacemente alla definizione di soluzioni migliorative;
- offre maggiori garanzie sul rispetto dei principi legalità e integrità.

Il monitoraggio dell'appalto a Cagliari è stato condotto da Transparency International Italia tramite un gruppo di lavoro dedicato, composto in parte da collaboratori propri, in parte da specialisti esterni, portatori di competenze specifiche di natura giuridica, economica e ingegneristica.

Quanto detto *qualifica* l'attività di monitoraggio e fa comprendere la ragione per la quale non sia riconducibile ad un'azione meramente passiva.

I dossier pubblicati da Transparency e riferiti all'esperienza di Cagliari dimostrano che il monitoraggio non si è limitato allo svolgimento di asettiche verifiche documentali, ma si è tradotto anche in osservazioni, talvolta critiche, nei confronti delle scelte e dei comportamenti monitorati. In molti casi, poi, all'osservazione critica sono state associate raccomandazioni propositive o possibili soluzioni migliorative, che ora costituiscono 'patrimonio' comune per le Parti del Patto e, più in generale, per le amministrazioni e gli operatori che volessero applicarle.

L'ente di monitoraggio ha sempre svolto la propria attività nel rispetto (e nei limiti) del proprio *status* di osservatore / suggeritore, privo di funzioni censorie e in posizione di terzietà rispetto alle Parti.

Il tema della corretta interpretazione del ruolo e dei compiti dell'ente di monitoraggio appare centrale per qualsiasi futuro sviluppo dei Patti di integrità, ed è stato oggetto di ampie riflessioni anche all'interno del gruppo di lavoro per l'applicazione del Patto a Cagliari.

Non può nascondersi, infatti, che i Patti sono formidabili strumenti di trasparenza³.

³ La trasparenza è nozione prismatica, che può assumere molteplici valenze. Nel suo significato centrale può essere ricondotta all'essere condizione di conoscibilità, che rende possibile conoscere ciò che non sempre appare, ciò che non sempre si vede o che non si vuol far vedere. In tal senso, possiamo associare figurativamente la trasparenza a ciò

La conoscibilità che essi offrono sull'intero ciclo di vita dell'appalto è fonte di responsabilità, innanzitutto per l'ente di monitoraggio, il quale deve essere attrezzato e in grado di maneggiarla con cautela, capacità di bilanciamento, apertura al dialogo⁴.

Da questo punto di vista, l'esperienza maturata a Cagliari presenta molti lati positivi. Ci siamo trovati di fronte, infatti, ad un'amministrazione che ha interpretato con disponibilità lo spirito del Patto, dimostrandosi tempestiva nella trasmissione degli atti, aperta al confronto, pronta all'applicazione di soluzioni nuove, talvolta inedite (ad esempio, permettendo all'ente di monitoraggio di seguire anche le sedute riservate della commissione giudicatrice). Considerazioni simili possono essere riferite al dialogo con l'appaltatore, sebbene finora poco significativo (lo sarà di più nella fase dell'esecuzione del contratto).

Non mancano, ad ogni modo, ragioni per mantenere un atteggiamento disincantato.

Se è vero, infatti, che la presenza dell'ente di monitoraggio ha sollecitato le Parti a condotte particolarmente rispettose delle regole e delle procedure, è altrettanto vero che la capacità dell'ente di monitoraggio di incidere in senso migliorativo sulle scelte dell'amministrazione non sempre è stata efficace. Solo in poche occasioni (e marginali) l'azione propositiva ha conseguito risultati tangibili. In altri termini, l'amministrazione ha 'tirato dritto' (sempre con scelte giuridicamente corrette sotto il profilo formale), relegando le proposte dell'ente di monitoraggio - ancorché portatrici di alternative rispondenti a buone prassi e/o a canoni di maggior trasparenza, imparzialità, efficienza - all'ambito degli interventi di *moral suasion*.

'che sta intorno' ad un bene, ad un oggetto, ad un fatto, in questo caso ad un appalto determinandone la piena conoscibilità. Sul tema, ricco di implicazioni, sia consentito rinviare a M. Cozzio, *Effetti della mutazione giuridica: la trasparenza come bene comune?*, in *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 2019, 1, 107 e ss.

⁴ Al riguardo, è significativo ricordare che nelle premesse del Patto di integrità sottoscritto Cagliari si fa menzione - *tra i principi e criteri direttivi* - della semplificazione, "intesa come esigenza di garantire un adeguato bilanciamento tra obiettivi di trasparenza, controllo e integrità dell'azione pubblica e obiettivi di efficacia, efficienza e qualità dell'attività negoziale pubblica. In tal senso gli oneri derivanti dall'applicazione del PI non devono eccedere quanto necessario al perseguimento equilibrato di questi obiettivi, e sono conseguiti dalle parti aderenti nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità".

Siamo consapevoli di quanto questo punto sia delicato e del fatto che all'ente di monitoraggio non spettano (né è opportuno che lo siano) funzioni proprie dell'amministrazione. Tuttavia, siamo anche consapevoli che alcuni suggerimenti, se accolti, avrebbero potuto favorire soluzioni migliorative per lo svolgimento della procedura.

L'esperienza maturata nell'ambito del Patto di Cagliari fa ritenere che l'azione di *moral suasion* dell'ente di monitoraggio possa risultare più incisiva se associata ad una intensa e sistematica azione di divulgazione e coinvolgimento delle comunità territoriali e della società civile. Questo snodo è fondamentale per il potenziamento dell'attività di monitoraggio e, più in generale, delle finalità dei Patti di integrità.

3.1. Tempi lunghi fisiologici o ritardi inaccettabili?

Il monitoraggio dell'appalto a Cagliari ha fatto emergere anche criticità. Fra tutte, la più rilevante riguarda il divario tra le tempistiche programmate e quelle effettive. La procedura, infatti, ha fatto registrare uno scarto di oltre tre anni di ritardo, accumulato ancor prima di arrivare all'apertura dei cantieri. Il dato è significativo e non può essere imputato soltanto all'emergenza sanitaria: la pandemia causata da SARS-CoV-2, infatti, ha concorso per 1/3 del ritardo, principalmente nel 2020.

Non mettiamo in dubbio il fatto che nel corso di un intervento come quello del secondo lotto della metropolitana leggera di Cagliari (Linea 3) possano emergere ritardi rispetto al cronoprogramma iniziale; tuttavia, riteniamo che tali ritardi dovrebbero essere contenuti entro limiti di ragionevolezza e necessità di buon funzionamento.

A questo riguardo, risulta interessante capire se il ritardo rilevato rientri (o meno) nell'ambito di «fisiologici e ragionevoli» margini di scarto, e se questi siano associabili (o meno) alla procedura adottata. Si consideri che a Cagliari il monitoraggio ha riguardato un *appalto integrato* bandito su progetto preliminare, per il quale spetta all'impresa appaltatrice la realizzazione tanto della progettazione (sia definitiva che esecutiva) quanto delle opere.

Si consideri, inoltre, che normalmente all'appalto integrato vengono associati benefici che dovrebbero riguardare la maggior qualità della progettazione e la rapidità dell'esecuzione⁵.

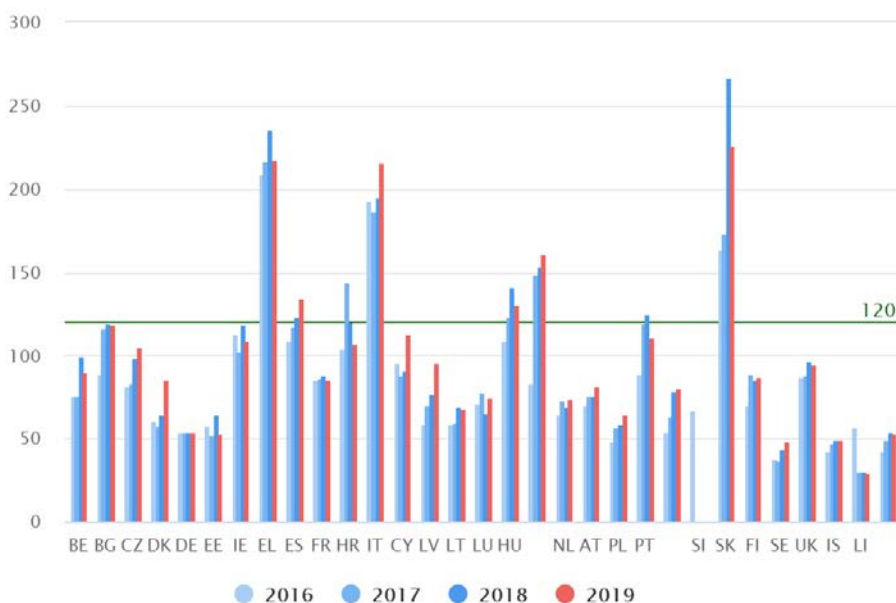
Un parametro sui tempi delle procedure di aggiudicazione è offerto dai dati della Commissione europea, pubblicati annualmente nell'ambito del *Single Market Scoreboard - Public Procurement*.

Dal 2012, la Commissione elabora una serie di misurazioni sul funzionamento di questo mercato negli Stati membri, mediante indicatori che valutano diversi profili, riguardanti tanto la conformità / il rispetto dei principi e delle regole europee, quanto il perseguimento di specifici obiettivi e politiche economiche. Le misurazioni della Commissione si basano sui dati pubblicati nel *Tenders Electronic Daily* (in sigla TED), supplemento della Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Gli indicatori attualmente utilizzati sono dodici. Ciascuno di essi è accompagnato da soglie di riferimento che identificano comportamenti virtuosi o di criticità. Uno degli indicatori riguarda la *velocità decisionale* o *rapidità della procedura* (cd. *decision speed*) di aggiudicazione degli appalti *sopra soglia*. Con esso viene misurata la durata media della fase decisionale delle procedure, segnatamente il tempo che intercorre tra il termine per la ricezione delle offerte e la data di aggiudicazione dell'appalto.

⁵ Sul tema si rinvia alle articolate opinioni raccolte nella seconda parte del volume. Qui ci si limita a richiamare le osservazioni espresse dall'ANAC nell'aprile 2019, a commento delle modificazioni del *Codice dei contratti pubblici*, che hanno dapprima vietato il ricorso all'appalto integrato e, infine, sospeso l'applicazione del divieto fino al 31 dicembre 2021. Il riferimento è al divieto stabilito dall'art. 59, co. 4, del D.lgs. 50/2016, sospeso per effetto dell'art. 1, co. 1 del D.l. 18 aprile 2019, n. 32, recante *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici* (cd. *decreto Sblocca cantieri*) convertito, con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55, e da ultimo prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 8, co. 7, D.l. 16 luglio 2020 n. 76, recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* (cd. *decreto Semplificazioni*), convertito dalla L. 11 settembre 2020, n. 120. Nelle osservazioni, l'Autorità rileva che la tipologia dell'appalto integrato non offre maggior qualità della progettazione e dei lavori, caratterizzandosi piuttosto per i costi elevati di partecipazione delle imprese e l'entità delle varianti in corso d'opera, con conseguente maggiorazione dei costi. Si veda, ANAC, *Segnalazione a Governo e Parlamento sulle possibili criticità contenute nel D.L. 32/19*, aprile 2019, disponibile a questo [indirizzo web](#).

Procedure lunghe determinano maggiori costi e spesso inefficienze, nonché incertezze per i committenti e gli operatori. Un valore basso è quindi preferibile. La Commissione europea ha individuato per questo indicatore una soglia di riferimento di 120 giorni, al di sotto della quale la tempistica della procedura è valutata soddisfacente.



Fonte: Commissione europea, *Single Market Scoreboard - Public Procurement 2020, Decision Speed* ([web site](#)).

Le misurazioni della Commissione evidenziano per le procedure degli appalti pubblici in Italia tempi medi (intercorrenti tra il termine per la ricezione delle offerte e la data di aggiudicazione) tra i più lunghi rispetto agli Stati dell'Unione (210 gg. nel 2015, 193 gg. nel 2016, 186 gg. nel 2017, 195 gg. nel 2018, 216 gg. nel 2019), meglio solo della Grecia e della Slovacchia. Nella maggior parte degli Stati membri, la durata media è al di sotto dei 120 gg.

Si deve tener conto, tuttavia, del fatto che le misurazioni del *Single Market Scoreboard - Public Procurement* riguardano procedure per l'aggiudicazione di appalti 'ordinari' per la realizzazione di opere, servizi o forniture. Nel caso di Cagliari, invece, l'appalto è del tipo "integrato", in quanto l'impresa aggiudicatrice realizza sia i servizi di progettazione (segnatamente il progetto definitivo e quello esecutivo), sia le

opere. La procedura e le attività dell'appalto di Cagliari sono dunque più complesse rispetto a quelle di un appalto 'ordinario'. Di conseguenza, il dato europeo, per quanto interessante, non permette raffronti diretti con la tempistica e il ritardo rilevato a Cagliari, sono troppe, infatti, le particolarità dell'appalto integrato.

Anche per questa ragione, nel corso del 2020, il gruppo di lavoro di Transparency ha cercato altri riferimenti, riguardanti procedure comparabili con l'esperienza di Cagliari. La ricerca è stata calibrata tenuto conto di questi elementi:

- il settore (trasporto ferroviario);
- la tipologia (appalto integrato, preferibilmente su progetto preliminare);
- l'entità del contratto (scala da 20 a 30 milioni di euro);
- la localizzazione (preferibilmente contesti urbani);
- il quadro normativo (*Codice degli appalti pubblici*, ex D.lgs. 163/2006).

Nell'ambito della ricerca sono stati consultati:

- l'Autorità Nazionale Anticorruzione (presso la quale è istituita la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici);
- alcune stazioni appaltanti, tra le più significative per il settore (fra tutte, Italferr e altre società del gruppo ferrovie dello Stato italiano, Anas S.p.A., MM S.p.A);
- alcuni operatori economici e organizzazioni delle imprese (fra le quali, l'Istituto Grandi Infrastrutture);
- le banche dati del settore.

Nonostante questi parametri, decisamente 'laschi', e nonostante la rappresentatività degli interlocutori, non abbiamo individuato procedure comparabili, vuoi per valori economici, sempre di molto superiori a quelli di Cagliari, vuoi per tipologia (raramente ci siamo trovati di fronte ad appalti integrati su progetto preliminare, che, per lo più, erano riferiti a contesti differenti).

Esemplificativo è il caso della metropolitana di Brescia. Benché per quest'opera sia stato bandito un appalto integrato su progetto preliminare, l'importo complessivo a base di gara - oltre 500 milioni di euro - è decisamente fuori scala rispetto all'appalto di Cagliari.

A Brescia, l'opera è stata inaugurata e parzialmente aperta all'esercizio nel 2013, dopo che si è avuto l'avvio dei lavori con soli 3 mesi di ritardo rispetto al cronoprogramma e con varianti che hanno raggiunto 50 milioni di euro di valore.⁶

Da altre procedure riguardanti appalti integrati su progetto definitivo, nel settore ferroviario e stradale, abbiamo elaborato dati che indicano una durata media della progettazione esecutiva di ca. 180 giorni e una durata media dell'esecuzione dei lavori di 28 mesi (per contratti fino a 30 milioni di euro). Si tratta, per altro, di appalti con oggetti e contesti differenti dall'appalto di Cagliari. Insomma, anche questi dati (benché interessanti) non rappresentano parametri per raffronti diretti.

L'attenzione del gruppo di monitoraggio si è concentrata quindi sulle dinamiche del ritardo.

Senza entrare nel dettaglio delle analisi svolte (e dei dati oggetto di puntuali riscontri pubblicati nei dossier del monitoraggio), segnaliamo che i momenti di rallentamento sono riconducibili principalmente:

- *alla valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose.* L'esame delle offerte (cinque, rispetto alle due ipotizzate in fase di programmazione) è stato operato dalla Commissione di gara formata da soli componenti interni di ARST ed è risultato complesso per il numero, la varietà e la tecnicità dei criteri impiegati per la valutazione nonché per la mole della documentazione (oltre 1561 elaborati). L'allungamento dei tempi oltre quanto programmato è riconducibile non tanto al numero delle sedute della Commissione di gara, quanto alla cadenza delle stesse, talora molto distanziate, circostanza che, seppur necessitata, non ha giovato alla rapidità dei lavori. Va evidenziato, infine, che l'appalto in questione non rientra - per tipologia, complessità e valori - tra quelli normalmente gestiti da ARTS;
- *alla verifica del progetto definitivo.* Nel corso della verifica, ARST ha evidenziato una serie di rilievi che hanno determinato la necessità di revisionare molti elaborati progettuali, rendendo necessario il coinvolgimento e il coordinamento degli enti coinvolti. Determinanti nell'accumulo del ritardo sono state le richieste presentate dalle am-

⁶ Sul tema si rinvia alla scheda tecnica presente nel *Sistema Informativo realizzato in attuazione della Legge sulle Opere Strategiche*.

ministrazioni (più di trenta) partecipanti alle varie conferenze di servizi, riguardanti, ad esempio, il rifacimento del tappeto d'usura e della segnaletica verticale e orizzontale, la realizzazione di una rotatoria, il prolungamento della linea, le reti di smaltimento delle acque meteoriche, la dismissione degli impianti di filobus, la ricollocazione della fermata, etc. A tali richieste va associata la necessaria attività di definizione delle specifiche tecniche necessarie per la progettazione degli interventi;

- *al controllo e verifica del progetto esecutivo.* Molti elementi hanno concorso al ritardo accumulato in questa fase: dapprima, il riscontro da parte di ARST di mancanze e inesattezze della progettazione esecutiva, con necessità di integrazioni da parte dell'appaltatore; in seguito, la verifica del progetto da parte di un ente terzo, conclusasi con parere negativo poi superato dalla validazione del responsabile del procedimento. Sul ritardo accumulato nello svolgimento di queste attività - superiore all'anno - ha inciso anche: (i) l'emergenza sanitaria, in particolare nel periodo tra marzo e maggio 2020 (in corrispondenza della fase acuta della prima ondata della pandemia), (ii) la necessità di un accordo tra ARST e l'appaltatore sui costi relativi alle opere aggiuntive richieste dagli enti partecipanti alla conferenza di servizi, in quanto le stime di ARST e dell'appaltatore divergevano in maniera significativa.

Quanto descritto ci porta ad affermare che la procedura è stata gestita prestando molta attenzione al rispetto formale di regole e adempimenti, meno al raggiungimento del risultato.

Alla data in cui si chiude questo scritto (aprile 2021), risultano trascorsi oltre cinque anni dalla pubblicazione del bando senza che siano stati avviati i cantieri e intrapresi i lavori.

La mancanza di parametri adeguati e dati sulle tempistiche associabili a procedure come quella di Cagliari, non impedisce di valutare come *eccessivo* il ritardo accumulato, tanto più se consideriamo il bene finale, oggetto dell'appalto: la progettazione e realizzazione di 2,5 chilometri di metropolitana di superficie (per altro estensione di un servizio di trasporto già esistente).

Tale valutazione si fonda su una considerazione generale, prima ancora che su argomenti giuridici o tecnici: non possiamo immaginare tempistiche di tal genere per la realizzazione di opere infrastrutturali di questo tipo e portata.

In altri termini, sebbene non possiamo dimostrare, su base empirica, quanto l'appalto integrato di Cagliari sia stato più o meno virtuoso, più o meno efficiente rispetto ad altre esperienze, possiamo affermare che le tempistiche rilevate non sono sostenibili, non rispondono al buon funzionamento dell'economia del Paese, né al soddisfacimento delle esigenze della collettività, specialmente nel momento storico che stiamo vivendo.

3.2. Varianti e aumento dei costi: un capitolo destinato a essere riaperto.

Come già evidenziato, l'aspetto più critico del procedimento monitorato è stata la sua durata: sono trascorsi 5 anni dalla pubblicazione della gara (16 aprile 2016) alla consegna dei lavori (che alla data odierna non è ancora avvenuta).

La procedura adottata da ARTS (appalto integrato su progettazione preliminare e costruzione) è tra le più complesse tra quelle disciplinate dal D.lgs. 163/2006 e sono poche le Amministrazioni italiane in grado di gestirla in tempi brevi.

ARST, malgrado l'impegno dimostrato dal responsabile del procedimento e dai suoi collaboratori, che hanno sempre operato con correttezza e trasparenza, non dispone di una struttura in grado di affrontare efficacemente procedimenti così complessi, come dimostrano, ad esempio, i tempi impiegati dalla Commissione di gara per aggiudicare l'appalto al miglior progetto definitivo (circa 11 mesi). La Commissione era composta da personale interno di ARST, che oltre agli impegni per la gestione dell'attività ordinaria, ha dovuto valutare i 5 progetti definitivi presentati dai concorrenti, esaminare migliaia di elaborati e documenti, esprimere giudizi e valutazioni, un lavoro molto gravoso, difficile da conciliare con la normale attività d'ufficio.

A queste oggettive difficoltà, si sono aggiunte le richieste degli Enti partecipanti alla conferenza di servizi, che hanno costretto ARST a chiedere all'ATI appaltatrice, modifiche sia al progetto definitivo, sia al progetto esecutivo con aggravio di tempo e aumento dei costi dell'intervento; in ultimo è scoppiata la pandemia.

Il tempo è una componente sempre più importante per l'esecuzione di un'opera pubblica e gioca un ruolo fondamentale, specialmente se si utilizzano fondi comunitari. Un progetto dopo 3 anni è già obsoleto: cambiano le leggi, aumentano i costi, spesso cambiano anche le esigenze dell'Amministrazione che aveva concepito quel progetto. Nel caso di Cagliari, considerato che il progetto nasce nel 2013 e l'ultima versione del preliminare è datata settembre 2015, appaiono evidenti le difficoltà legate al fattore tempo ed ai cambiamenti intervenuti in questi 8 anni.

Per quanto riguarda le richieste dei vari Enti partecipanti alla conferenza di servizi (la prima conferenza sul progetto preliminare risale al maggio 2015), molte di queste erano probabilmente prevedibili fino dal primo esame del progetto, ed una maggiore collaborazione tra ARST e gli Enti interessati, durante lo svolgimento delle procedure di gara, avrebbe potuto limitare le varianti ed il relativo aumento dei costi.

Le norme, spesso complesse e difficilmente applicabili, costringono i tecnici (in particolare i responsabili del procedimento) a seguire percorsi obbligati, limitandone la libertà di movimento e la capacità decisionale, con il risultato di ingessare i lavori e frenare la realizzazione delle opere.

Per quanto riguarda l'aumento dei costi avvenuto a seguito delle varianti intervenute, l'importo del progetto esecutivo, consegnato dall'impresa il 23 ottobre 2020 e validato dal Rup nel novembre 2020, è aumentato di oltre 4.000.000 di euro. I lavori, però, alla data odierna non sono ancora iniziati, si presume che dovrebbero avviarsi entro l'estate 2021.

In considerazione dell'aumento dei prezzi delle materie prime intervenuto nei mesi a cavallo tra il 2020 e il 2021, aumento che interessa in particolar modo l'acciaio e i derivati del petrolio (materiali fondamentali per l'opera da realizzare a Cagliari), è probabile che l'impresa appaltatrice, prima di iniziare i lavori, chieda la revisione dei prezzi contrattuali, con inevitabili ulteriori aumenti dei costi.

Ciò conferma quanto sia importante la tempestività dell'azione amministrativa, anche per limitare sovra costi e danni che ricadono sulla collettività.

4. Conclusioni.

I Patti di integrità sono strumenti utili e adeguati rispetto alle finalità per le quali sono pensati, specialmente nella versione 'evoluta', che vede la partecipazione anche di un'organizzazione di monitoraggio terza rispetto all'amministrazione e alle imprese coinvolte.

Il tema centrale, sfidante, sotteso all'applicazione dei Patti di integrità è la garanzia di trasparenza su scelte e procedure che riguardano beni e servizi destinati alle comunità del territorio, per i quali vengono impiegate risorse pubbliche. Non vorremo mai fare a meno di questa trasparenza che i Patti assicurano in forma più incisiva rispetto a quella imposta dalle regole in tema di pubblicità (che pur costituiscono presidio minimo e indispensabile di trasparenza).

L'esperienza maturata a Cagliari ha fatto conoscere non solo aspetti positivi, ma anche criticità, limiti, di cui tener conto per eventuali future applicazioni dei Patti.

Quanto agli aspetti positivi, ribadiamo che l'adozione del Patto genera nelle Parti coinvolte l'esigenza di prestare maggior attenzione al rispetto delle regole.

L'affermazione non è ammiccante né convenzionale. La circostanza che *tutte* le comunicazioni siano disponibili ad un osservatore terzo induce ad essere più responsabili. Inoltre, l'utilizzo di soluzioni elettroniche (piattaforme di condivisione, mail dedicate, etc.) rende queste comunicazioni: veloci, prive di costi significativi, di nessun intralcio per lo svolgimento delle procedure e per il dialogo tra le Parti.

Questa attenzione e responsabilizzazione delle Parti si fonda anche sull'autorevolezza e serietà dell'organizzazione deputata al monitoraggio, che deve disporre di competenze tanto più specifiche quanto maggiore è la complessità dell'appalto monitorato.

Come abbiamo ricordato, solo in presenza di un gruppo competente, il monitoraggio risulta utile rispetto agli scopi perseguiti, non crea intralci ed anzi agevola le Parti, può contribuire alla definizione di proposte migliorative, offre garanzie del rispetto dei principi di legalità e integrità.

Dalla violazione del Patto derivano conseguenze la cui gravità è graduata a seconda delle circostanze: si va dal tentativo di rimuovere le cause di violazione con un approccio conciliativo, all'applicazione di penali, alla risoluzione del Patto.

Al di fuori di queste ipotesi (nessuna delle quali si è verificata nel caso di Cagliari), l'esperienza denota una limitata capacità di incidenza dell'ente di monitoraggio sulle scelte e sul comportamento delle Parti.

L'azione di *moral suasion* dell'ente di monitoraggio può risultare incisiva solo se associata ad una intensa azione di divulgazione. Questo snodo è fondamentale per il potenziamento dell'efficacia del monitoraggio e, più in generale, delle finalità dei Patti di integrità.

L'attenzione alla divulgazione dei risultati del monitoraggio e al coinvolgimento della cittadinanza costituiscono finalità caratterizzanti i Patti di integrità. Spetta all'ente del monitoraggio (con la collaborazione delle Parti) stimolare la partecipazione civica, a partire dalla comunicazione dei risultati in forma facilmente comprensibile.

L'esperienza di Cagliari conferma che la cultura del dialogo e della partecipazione non è il risultato di automatismi: la messa a disposizione di dati e informazioni non significa necessariamente aver attivato il dialogo e la partecipazione. L'applicazione dei Patti realizza i presupposti per rendere possibile la partecipazione ma sono necessarie altre soluzioni (ad es. comunicazione sistematica e massiva) per renderla effettiva.