

Scheda informativa: Rischi di corruzione negli appalti pubblici

Gli acquisti pubblici sono una delle attività fondamentali di governi e imprese a proprietà pubblica, comprendendo l'acquisto di beni, servizi e opere. Nell'Unione Europea, circa il 14% del PIL viene allocato mediante processi di appalto pubblico, che svolgono un ruolo importante in settori critici come l'energia, i trasporti, la sanità e nei servizi educativi. Anche miglioramenti marginali in questo mercato possono produrre risparmi sostanziali, dato che un aumento di efficienza dell'1% farebbe risparmiare fino a 20 miliardi di euro l'anno. Pertanto, prevenire la perdita causata dalla corruzione e da altre irregolarità può avere un grande impatto sui servizi pubblici e la società in generale.

Il processo degli acquisti pubblici

Il processo di appalto può essere suddiviso in quattro fasi principali (Figura 1). La fase di progettazione e pubblicazione inizia con una pianificazione dettagliata, che comprende specifiche, tempistiche di implementazione e criteri di fornitura. Qui avviene la stima del budget e vanno garantiti finanziamenti sufficienti per il progetto. La fase del bando di gara e presentazione prevede che gli offerenti esprimano manifestazione d'interesse, il pre-vaglio delle offerte e rassegna dettagliata delle specifiche da parte degli offerenti, consentendo la richiesta di delucidazioni e modifiche ai documenti della gara d'appalto. Questo è il momento in cui gli offerenti presentano le proprie offerte seguendo le specifiche della gara e i criteri di aggiudicazione. La fase di valutazione e aggiudicazione comprende una valutazione di ammissibilità e una valutazione complessiva, che porta alla selezione dell'offerente o degli offerenti vincitori. Infine, la fase di gestione e esecuzione del contratto comprende la realizzazione del progetto da parte del fornitore, la verifica dei risultati finali da parte dell'acquirente e il pagamento. La rinegoziazione del contratto può avvenire attraverso la modifica specifici termini contrattuali. Il rischio di corruzione a ogni fase può compromettere la concorrenza leale, la trasparenza e l'integrità complessiva del processo.

Figura 1: Il processo di appalto pubblico



La corruzione negli appalti pubblici

La corruzione è spesso generalmente definita come "l'abuso dell'autorità pubblica designata per indebiti interessi privati". Una definizione più specifica applicabile agli appalti pubblici evidenzia che lo scopo della corruzione in tale contesto è limitare la concorrenza per favorire un offerente particolare senza essere scoperti. La corruzione in questo contesto è particolaristica, istituzionalizzata e di grandi dimensioni, e spesso coinvolge politici e uomini d'affari di alto livello.

La corruzione può manifestarsi attraverso un'ampia gamma di tecniche e trucchi durante le diverse fasi del processo di appalto pubblico. Se il sistema è radicato, può coinvolgere tutte e quattro le fasi principali. La Figura 2 indica alcuni esempi comuni di tecniche di corruzione per ciascuna fase di appalto.

La corruzione negli appalti pubblici è tipicamente particolaristica, istituzionalizzata e di grandi dimensioni.

Particularistica: comporta un rapporto tra attori pubblici e privati, che usano per escludere chiunque non faccia parte del loro gruppo di interesse.

Istituzionalizzata: è ricorrente, stabile e sistematica.

Grande dimensione: comprende politici e imprenditori di alto livello e di solito coinvolge una grande quantità di fondi pubblici.

Valutazione del rischio di corruzione negli appalti pubblici

Gli indicatori di rischio hanno lo scopo di esaminare un gran numero di procedure di appalti pubblici e di identificare (o "flaggare") quelle in cui la corruzione è più probabile. Sebbene ciascun indicatore singolarmente preso offra solo un'approssimazione della corruzione reale, anche un indicatore leggermente imperfetto può aiutare a indirizzare meglio gli sforzi di supervisione e monitoraggio verso le procedure più rilevanti (cioè quelle che presentano un più alto rischio). Inoltre, la combinazione di indicatori separati e indipendenti può aumentare l'affidabilità del processo di *screening*.

iMonitor si basa su una metodologia di valutazione del rischio sviluppata e testata dal Government Transparency Institute (GTI), basata su indicatori di rischio quantificabili che cercano di rilevare il (potenziale) di corruzione per un determinato appalto o contratto. Questi indicatori sono progettati per catturare le tecnologie della corruzione come quelle descritte alla Figura 2. Sono stimati sulla base di un'ampia quantità di dati sugli appalti raccolti da GTI dai siti web nazionali relativi appalti pubblici e dal Tenders Electronic Daily (TED) a livello europeo.

A seguito di un rigoroso processo di validazione, GTI ha definito 9 indicatori chiave di rischio a cui è possibile accedere liberamente e che è possibile utilizzare direttamente su Opentender.eu per valutare il livello di rischio di corruzione associato a singole gare d'appalto. Poiché Open Tender mira a promuovere l'integrità, piuttosto che evidenziare la corruzione, sono presentati come indicatori di integrità ciò che in realtà misura la corruzione in senso inverso: laddove il rischio di corruzione è elevato, il livello di integrità è basso e viceversa. Ciascun indicatore coglie rischi di corruzione specifici e può assumere un valore compreso tra 0 e 100, dove 100 indica il masso di integrità, ovvero il rischio minimo di corruzione. Oltre ai nove indicatori individuali, Open Tender utilizza anche un punteggio di integrità composto, che è la media aritmetica di ciascun indicatore di integrità, e che dà un valore anch'esso compreso tra 0 e 100. Una panoramica di tutti e 11 gli indicatori di integrità è presentata alla Tabella 1.

Figura 2: Tecniche comuni di corruzione per fase di appalto

Pianificazione e pubblicizzazione	Selezione e presentazione	Valutazione e assegnazione	Gestione del contratto
<p>Periodo di pubblicizzazione ridotto: i potenziali offerenti non hanno abbastanza tempo per ottenere i documenti e preparare le loro offerte. È probabile che gli offerenti collegati che conoscono la gara in anticipo siano gli unici a presentare offerte.</p> <p>Procedure di frazionamento: un ente pubblico che intenda acquistare computer per un nuovo ufficio per un importo totale di 200.000 euro potrebbe frazionare questo acquisto in più contratti al di sotto del limite oltre il quale sarebbe richiesta una gara d'appalto e aggiudicarli direttamente a un fornitore collegato.</p> <p>Evitare la pubblicazione del bando di gara: pubblicare un bando di gara in canali a visibilità limitata o non pubblicarlo affatto riduce il numero di potenziali offerenti, favorendo gli offerenti collegati con informazioni privilegiate.</p> <p>Informazione selettiva: oltre ad avere informazioni privilegiate quando le gare vengono intenzionalmente pubblicizzate con restrizioni, gli offerenti collegati possono essere favoriti anche ricevendo informazioni dettagliate su ciò che verrà acquistato mentre viene pubblicato il bando con una descrizione volutamente vaga.</p>	<p>Specifiche di prodotto distorte: per limitare il numero di offerenti preselezionati, una procedura di appalto può includere specifiche distorte deliberatamente adattate per escludere offerenti diversi da quelli con collegamenti con l'agenzia acquirente.</p> <p>Requisiti di ammissibilità distorti: analogamente, i requisiti di ammissibilità che devono essere soddisfatti dagli offerenti selezionati possono essere manipolati, stabilendo criteri eccessivamente specifici o restrittivi riguardanti la capacità tecnica o finanziaria (ad esempio una certa quantità di capitale o livello di entrate) che i potenziali offerenti devono dimostrare essere preselezionati, limitando anche il bacino dei potenziali offerenti.</p>	<p>Società di comodo: queste società che esistono solo sulla carta e sono spesso registrate in paradisi fiscali possono essere utilizzate per mascherare una situazione di conflitto di interessi (ad esempio un contratto assegnato a una società di comodo realmente posseduta da un funzionario pubblico o un politico). Possono anche servire a nascondere il fatto che il contratto sarà eseguito da un'altra azienda e persino a incanalare fondi al di fuori dal contratto.</p> <p>Annnullamento strategico della gara: l'annullamento può essere utilizzato strategicamente per scopi di corruzione sia per eludere il requisito di procedure più competitive – poiché la procedura ripetuta può essere condotta con maggiore flessibilità –, o quando altri trucchi per manipolare la gara non riescono a favorire il fornitore previsto e l'appalto sta per esser assegnato un'impresa non collegata.</p> <p>Punteggio ingiusto: quando le offerte vengono valutate sulla base di criteri aggiuntivi oltre al prezzo offerto, il punteggio può contenere componenti soggettivi di cui si può abusare per favorire un determinato fornitore.</p>	<p>Subappalto “falso”: le informazioni sui subappaltatori sono spesso meno trasparenti anche nei sistemi di appalto relativamente sviluppati. Pertanto, il subappalto può essere sfruttato per rendere la corruzione più difficile da individuare. Ad esempio, un fornitore altrimenti qualificato potrebbe aggiudicarsi un contratto e subappaltarlo a un'azienda oscura, a volte registrata all'estero, per sottrarre fondi e scomparire senza completare il progetto.</p> <p>Lavoro scadente: questo è il caso in cui i beni, i lavori o i servizi forniti non sono conformi alle specifiche stipulate nel contratto. Questo processo può includere supervisori contrattuali corrotti o potrebbe essere il risultato di una società che approfitta di pratiche di gestione contrattuale inadeguate.</p>

Tabella 1: Indicatori di integrità di Opentender

Indicatore di integrità	Livello di calcolo	Rischio di integrità	Valore
Gara d'appalto con offerente unico	Contratto	L'offerta singola è l'indicazione più semplice di concorrenza ristretta che riflette la nostra definizione di corruzione quando viene presentata una sola offerta per una gara d'appalto su un mercato competitivo. 100: più di 1 offerta ricevuta 0: 1 offerta ricevuta	100: più di un'offerta ricevuta 0: 1 sola offerta ricevuta
Pubblicazione del bando di gara	Gara d'appalto	La mancata pubblicazione del bando di gara rende meno probabile che gli offerenti idonei si accorgano dell'opportunità di presentare offerte, indebolendo la concorrenza e consentendo alle stazioni appaltanti di aggiudicare più facilmente appalti ripetuti a un'impresa con buone entratute. 100: pubblicazione del bando di gara/avviso di preinformazione 0: non viene pubblicato alcun bando di gara/avviso di preinformazione	100: bando di gara/avviso di preinformazione è pubblicato 0: nessun bando di gara/avviso di preinformazione è pubblicato
Utilizzo di tipi di procedure non aperte	Gara d'appalto	Tipi di procedure meno trasparenti e meno competitive possono indicare la limitazione deliberata del ventaglio di offerte ricevute nonché la creazione di maggiori opportunità per gli enti appaltanti di aggiudicare ripetutamente appalti alla stessa azienda con buone conoscenze. 100: aperto; il tipo di procedura non è un segnale di allarme per il Paese	100: aperta 50: parzialmente aperta 0: non aperta
Durata del periodo di pubblicazione	Gara d'appalto	Un periodo di presentazione ridotto, ovvero il numero di giorni che intercorre tra la pubblicazione di un'offerta e la scadenza per la presentazione, lascia meno tempo agli offerenti e quindi rende più difficile per aziende non collegate presentare offerte con successo, mentre un'impresa con buoni collegamenti ce utilizzare la propria conoscenza interna per vincere ripetutamente poiché l'acquirente può informare in modo informale l'offerente favorito in anticipo sull'opportunità.	100: il numero di giorni tra la pubblicazione del bando di gara e il termine di presentazione rientra in un intervallo non considerato un segnale di allarme 50: il numero di giorni tra la pubblicazione del bando di gara e la scadenza per la presentazione rientra in un intervallo considerato un leggero campanello d'allarme 0: il numero di giorni tra la pubblicazione del bando di gara e il termine di presentazione rientra in un intervallo considerato un segnale di allarme

Durata del periodo decisionale	Gara d'appalto	<p>Un periodo decisionale eccessivamente breve o lungo, vale a dire il numero di giorni tra il termine di presentazione e la decisione di aggiudicazione dell'appalto, può segnalare rischi di integrità. Le decisioni affrettate possono riflettere una valutazione premeditata, mentre periodi decisionali prolungati possono segnalare la presenza di problemi legali nella gara, suggerendo che l'emittente ha tentato di limitare la concorrenza.</p>	<p>100: numero di giorni tra il termine ultimo per la presentazione e la decisione di aggiudicazione della gara rientra in un intervallo non considerato un segnale di allarme</p> <p>50: il numero di giorni tra il termine ultimo per la presentazione e la decisione di aggiudicazione della gara è in un intervallo considerato un leggero campanello d'allarme</p> <p>0: numero di giorni tra il termine ultimo per la presentazione e la decisione di aggiudicazione della gara rientra in un intervallo considerato un segnale di allarme</p>
Il fornitore è registrato in un paradoso fiscale	Fornitore	<p>L'aggiudicazione di appalti pubblici a società registrate in paradisi fiscali comporta il rischio che la proprietà anonima della società possa celare un conflitto di interessi nell'aggiudicazione di un appalto che favorisce un beneficiario politicamente connesso. Questo indicatore si basa sulla classifica indipendente del Tax Justice Network del quadro giuridico di un paese per quanto riguarda il segreto bancario e societario.</p> <p>100: il fornitore non è registrato in un paese con paradoso fiscale</p>	<p>100: il fornitore non è registrato in un paese con paradoso fiscale</p> <p>0: il fornitore è registrato in un paese con paradoso fiscale</p>
Legge di Benford	Stazione appaltante	<p>La legge di Benford riguarda l'osservazione delle cifre iniziali di insieme di numeri che occorrono naturalmente. La legge afferma che è probabile che la prima cifra sia piccola, ad esempio, negli insiemi che rispettano la legge, il numero 1 appare come cifra iniziale circa il 30% delle volte, mentre il 9 appare come cifra iniziale meno del 5% delle volte. Se l'indicatore ha un valore elevato, significa che il prezzo del contratto obbedisce alla legge di Benford, quindi è simile a un'estrazione naturale di numeri ed è meno probabile che ci sia stata manipolazione di prezzo.</p> <p>100: il prezzo dell'offerta è meno probabile che venga manipolato</p> <p>0: il prezzo dell'offerta è molto probabilmente manipolato</p>	<p>100: il prezzo dell'offerta è meno probabile che venga manipolato</p> <p>0: il prezzo dell'offerta è molto probabilmente manipolato</p>

Quota di spesa del fornitore nella spesa degli acquirenti per gli appalti pubblici	Fornitore	<p>La quota di un fornitore sulla spesa totale di un committente pubblico in un dato anno può essere utilizzata come misura della competitività e dell'apertura del mercato. Una quota dominante della spesa fatta dalla stessa azienda appaltatrice può segnalare che il fornitore o un gruppo di fornitori fanno parte di una rete collusiva, il che porta potenzialmente a prezzi più alti e/o a una qualità inferiore e minore valore per i soldi spesi.</p>	<p>Numero continuo compreso tra 0 e 100.</p> <p>100: la quota del vincitore è vicina allo 0%</p> <p>0: la quota del vincitore è del 100%</p>
Pluralità di mercati	Fornitore	<p>Il numero dei singoli mercati in cui un fornitore è presente, ponderato per il numero di contratti che ottiene, può individuare fornitori che hanno una presenza di mercato inverosimilmente ampia. Se un fornitore è presente in un numero relativamente elevato di mercati diversi rispetto ai contratti per cui si è aggiudicato l'appalto, ciò potrebbe indicare che il motivo principale per cui gli vengono assegnati contratti in alcuni mercati è dovuto a qualche forma di corruzione, ad es. legami politici con il committente in un particolare mercato. La partecipazione con molti contratti a un numero inferiore di mercati determina un quoziente molto alto, mentre la presenza in molti mercati con pochi contratti determina un quoziente molto basso.</p>	<p>100: Il fornitore è presente in un numero di mercati ragionevolmente piccolo rispetto al volume totale del contratto</p> <p>0: Il fornitore è presente in un numero sospettosamente elevato di mercati rispetto al volume totale del contratto</p>
Modifica mirata dei requisiti di ammissibilità o delle descrizioni dei prodotti, rilevabile tramite modelli LLM dei requisiti di ammissibilità o delle descrizioni dei prodotti (da rilevare tramite modelli LLM)	Gara d'appalto	<p>L'indicatore basato sul testo misura la misura in cui la documentazione di gara potrebbe essere stata sottilmente modificata per favorire uno specifico offerente. Tre parti della documentazione sono disponibili per l'analisi: le descrizioni dei prodotti, che possono specificare eccessivamente gli articoli in modo che solo un fornitore possa ragionevolmente consegnare i prodotti; i criteri di ammissibilità, che possono essere formulati per escludere offerenti indesiderati; e i criteri di aggiudicazione, in cui le regole di punteggio non basate sul prezzo possono avvantaggiare discretamente un'azienda preferita.</p> <p>Il punteggio di rischio risultante è una probabilità prevista compresa tra 0 e 1. Maggiore è la probabilità, maggiore è la probabilità di ricevere una sola offerta in base al testo delle pubblicazioni di gara.</p>	<p>Punteggio di rischio previsto continuo (nessuna soglia).</p>
Esclusione di tutte le offerte tranne una	Contratto	<p>L'indicatore è formalmente definito nei dati come uno scenario in cui una sola delle offerte ricevute NON è esclusa. Per quantificarlo nella pratica, viene esaminata la differenza tra il numero totale di offerte presentate e il numero di offerte valide. L'indicatore segnala rischi di corruzione ogni volta che il numero totale di offerte ricevute è maggiore</p>	<p>100: Ci sono più offerte non escluse.</p> <p>0: Tutte le offerte tranne una sono escluse.</p>

		di uno, ma il numero di offerte valide è esattamente uno.	
--	--	---	--



Cofinanziato
dall'Unione europea



Colpis

Government
Transparency
Institute



monitoring
marathon



Oficina Antifraud
de Catalunya



COLLEGI DE PROFESSIONALS
DE LA CIÈNCIA POLÍTICA I DE
LA SOCIOLOGIA DE CATALUNYA

Colpis

Colpis