



Co-funded by  
the European Union



Government  
Transparency  
Institute



Oficina Antifrau  
de Catalunya



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



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA

ALBANIAN INSTITUTE  
of SCIENCE



monitoring  
marathon



AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE



AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU  
ACHIZIȚII PUBLICE



sar  
when ideas do work



# Modulo 4.7

## Progetti climatici e ambientali negli appalti pubblici

Individuare la corruzione:  
Modifiche contrattuali non giustificate  
durante l'implementazione del  
contratto



# iMonitor

select • monitor • report

# Introduzione al Modulo 4.6



Co-funded by  
the European Union



iMonitor

## Report di monitoraggio iMonitor

*Modulo di report Monithon per il monitoraggio degli appalti pubblici*

### MONITUTOR - CONTRATTI

Il monitoraggio di un contratto pubblico è un ulteriore livello del monitoraggio civico che permette ai cittadini di contribuire a garantire che i fondi pubblici stanziati per le loro comunità raggiungano effettivamente le persone che ne dovrebbero beneficiare.

I contratti pubblici sono un elemento chiave del modo in cui le risorse pubbliche vengono trasformate in **beni, servizi o infrastrutture che impattano direttamente sulla vita dei cittadini**. Essi definiscono le condizioni in base alle quali gli appaltatori selezionati, cioè le aziende ingaggiate per fornirli, devono consegnare tali beni, servizi o opere quando e dove ce ne sia necessità.

Allo stesso tempo, l'attività contrattuale della pubblica amministrazione può essere soggetta a **inefficienze e sprechi di risorse dovuti a corruzione e frode**, e ciò può verificarsi in molti modi diversi. Ad esempio: idealmente, gli appaltatori vengono selezionati attraverso il principio della **concorrenza** per consentire alle pubbliche amministrazioni di aggiudicare i contratti a coloro che offrono condizioni più vantaggiose in termini di costi. Tuttavia, se il processo di selezione viene **deliberatamente reso meno competitivo per avvantaggiare un particolare fornitore** (ad esempio, un'impresa legata a funzionari pubblici coinvolti nel

## Fase 2 - Implementazione del contratto

## Schema di corruzione: Modifiche contrattuali ingiustificate



Co-funded by  
the European Union

# Fase 2 - Implementazione del contratto



# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

Fase 2 - Implementazione del contratto



iMonitor



Source: Pixabay

## Gli indicatori chiave di questo tipo di schema di corruzione possono includere:

- *Numerose o sostanziali variazioni contrattuali* (anche secondo la clausola 13 dei contratti FIDIC) o proroghe.
- *Lavori aggiuntivi* - miglioramenti effettivi al contratto, non elementi necessari per completare l'esecuzione del contratto
- *Lavori alternativi/Lavori sostitutivi* (elementi sostituiti)



Co-funded by  
the European Union

# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

Fase 2 - Implementazione del contratto



iMonitor

Esempio basato su un caso reale – POLONIA

## **Termomodernizzazione di un edificio comunale (lavori aggiuntivi) basata sulla relazione della Corte dei conti**

L'allegato agli accordi conclusi descrive in dettaglio, tra le altre cose, la ristrutturazione di un locale caldaia, l'applicazione di nuovo intonaco in uno degli edifici e la sostituzione del pavimento.

L'appaltatore ha ricevuto un pagamento aggiuntivo di almeno 450.900 PLN (lordi) per questi lavori, anche se tali lavori avrebbero dovuto essere eseguiti nell'ambito del contratto di base.

Fonte: Relazione della Corte dei conti: "Attuazione degli investimenti edilizi da parte della Polizia" LLU.430.2.2023  
Nr ewid. 109/2023/P/23/066/LLU



Fonte: AI generated image



Co-funded by  
the European Union

# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

Fase 2 - Implementazione del contratto



iMonitor

Life – based example – POLAND

## Termomodernizzazione di un edificio comunale (lavori aggiuntivi)

**basata sulla relazione della Corte dei conti**

Mancato calcolo e mancata applicazione delle penali contrattuali a carico dell'appaltatore per un importo complessivo di almeno 3,3 milioni di PLN.

In questo caso, le penali contrattuali avrebbero dovuto superare i 7,4 milioni di PLN. **Il mancato calcolo e la mancata applicazione delle penali contrattuali sono dannosi per l'erario dello Stato.**

Fonte: Relazione della Corte dei conti: "Realizzazione di investimenti edilizi da parte della Polizia" LLU.430.2.2023

Nr ewid. 109/2023/P/23/066/LLU



Fonte della foto: [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)



Co-funded by  
the European Union

# Lavori supplementari e penali contrattuali



iMonitor

## Come rilevarlo?

1. Controllare l'avviso di modifica del contratto (AVVISO GU)
2. Conoscendo il valore del contratto, calcolare la percentuale di aumento del valore del contratto
3. È possibile utilizzare pubblicazioni e banche dati specializzate in cui sono riportati i prezzi dei materiali, della manodopera e delle attrezzature (Polonia – ad esempio SEKOCENBUD, INTERCENBUD, ORGBUD)
4. Controllare le disposizioni contrattuali in materia di sanzioni
5. Visita in loco (sono necessarie conoscenze tecniche professionali)



# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

## Fase 2 - Implementazione del contratto



Fonte: Pixabay

### Azioni sospette nella fase di esecuzione del contratto

L'amministrazione aggiudicatrice consente a persone chiave di eseguire il contratto che hanno meno esperienza o un ambito di autorizzazioni inferiore a quello richiesto nella fase di gara.

### Come individuarle?

1. Ritornare alla documentazione di gara e ai requisiti per il personale chiave dell'appaltatore
2. Leggere le domande poste nella fase di gara per verificare se gli appaltatori hanno prestato attenzione a requisiti contrattuali eccessivamente elevati (sproporzionati).
3. Acquisire familiarità con gli allegati ai contratti o contattare le istituzioni competenti, ad esempio quelle che si occupano dell'attuazione e del controllo dei fondi dell'UE.



## Fase 2 - Implementazione del contratto

Schema di corruzione: modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep



### Azioni che possono destare sospetti durante la fase di esecuzione del contratto:

L'amministrazione aggiudicatrice modifica il contratto sulla base di vaghe "clausole di revisione" senza alcuna descrizione del metodo di valutazione della modifica.

### Come individuarle?

1. Ritornare alla documentazione di gara e ai requisiti del contratto (quali erano le disposizioni contrattuali)
2. Leggere le domande poste nella fase di gara per verificare se gli appaltatori hanno prestato attenzione ai termini contrattuali



## Fase 2 - Implementazione del contratto

Schema di corruzione: modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep



iMonitor

### Azioni che possono destare sospetti durante la fase di esecuzione del contratto:

L'amministrazione aggiudicatrice modifica il contratto sulla base di vaghe "clausole di revisione" senza alcuna descrizione del metodo di valutazione della modifica.

### Come individuarle?

**3.** Familiarizzate con gli allegati ai contratti o contattate le istituzioni competenti, ad esempio quelle che si occupano dell'attuazione e del controllo dei fondi dell'UE.



# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

Fase 2 - Implementazione del contratto



Fonte: Pixabay

## Azioni che possono destare sospetti durante la fase di esecuzione del contratto:

L'amministrazione aggiudicatrice modifica il contratto

→ l'appaltatore è stato cambiato, ma le capacità del nuovo appaltatore non sono state verificate.

## Come individuarle?

Ritornare alla documentazione di gara e ai requisiti del contratto in materia di capacità professionali (esperienza, requisiti del personale, ecc.)

Leggere le domande poste nella fase di gara per verificare se gli operatori economici hanno prestato attenzione ai requisiti sopra menzionati.



Co-funded by  
the European Union

# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

Fase 2 - Implementazione del contratto



## Azioni che possono destare sospetto durante la fase di esecuzione del contratto:

L'amministrazione aggiudicatrice modifica il contratto – l'appaltatore è stato cambiato, ma le capacità del nuovo appaltatore non sono state verificate.

### Come rilevarlo?

3. Familiarizzatevi con gli allegati/documenti oppure contattate le istituzioni competenti, ad esempio quelle responsabili dell'attuazione e del controllo dei fondi dell'UE



# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

Fase 2 - Implementazione del contratto



**Azioni che possono destare sospetto durante la fase di esecuzione del contratto:**

L'amministrazione aggiudicatrice conclude una transazione con un appaltatore.

Nell'ambito della transazione, l'appaltatore accetta di fornire attrezzature aggiuntive e l'amministrazione aggiudicatrice rinuncia alle proprie pretese.

La “*datio in solutum*” è un istituto del diritto civile che consente al debitore di liberarsi da un'obbligazione offrendo una prestazione diversa da quella originariamente concordata.

**Ma in un contratto di appalto pubblico??**

Source: Pixabay



Co-funded by  
the European Union

# Modifiche contrattuali ingiustificate / scope creep

Fase 2 - Implementazione del contratto



## Azioni che possono destare sospetto durante la fase di esecuzione del contratto:

L'amministrazione aggiudicatrice conclude una transazione con un appaltatore. Nell'ambito della transazione, l'appaltatore accetta di fornire attrezzature aggiuntive e l'amministrazione aggiudicatrice rinuncia alle proprie pretese.

### VEDI ANCHE:

La causa **C-549/14 Finn Frogne A/S**.

A seguito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico, una modifica sostanziale non può essere apportata a quel contratto senza avviare una nuova procedura di gara, anche nel caso in cui tale modifica consista, oggettivamente, in una forma di accordo transattivo (...).



Source: <https://pl.dreamstime.com>



Co-funded by  
the European Union

# QUIZ



Source: Pixabay

## **Caso studio:**

*Una città ha firmato un contratto per ripristinare una sponda fluviale inquinata. Il piano era ambizioso: rimuovere i rifiuti lungo l'intero tratto del fiume, piantare vegetazione autoctona per stabilizzare il terreno e installare barriere per prevenire futuri sversamenti.*

*Ma a metà dell'esecuzione, il contratto è stato modificato. Invece di pulire l'intera sponda, all'appaltatore è stato chiesto di concentrarsi solo su un piccolo tratto vicino al centro città. La piantumazione di specie autoctone è stata ridotta e le barriere non sono mai state installate.*

## **Noti segnali d'allarme che possano indicare un possibile schema corruttivo?**

- a) No, significa semplicemente che solo quel tratto vicino al centro necessitava di essere ripristinato.
- b) Sì. Poiché l'appaltatore ha pulito solo una parte della sponda, l'effetto di ripristino ecologico non è stato raggiunto.



Co-funded by  
the European Union



Co-funded by  
the European Union



Government  
Transparency  
Institute



Oficina Antifrau  
de Catalunya



COLLEGI DE PROFESORS  
DE LA CIÈNCIA PER  
LA SOCIEDATGE



monitoring  
marathon



AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE



AGENȚIA NAȚIONALĂ PE  
ACHIZIȚII PUBLICE

**Riconoscendo i segnali di  
allarme della corruzione  
nelle iniziative climatiche e  
ambientali, possiamo  
proteggere meglio gli appalti  
pubblici!**

**Grazie per aver partecipato!**



**iMonitor**

select • monitor • report