A.N.AC.
Autorità Nazionale Anticorruzione

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

PROTOCOLLO D'INTESA

per le attività di cooperazione
relative a "EXPO Milano 2015"

tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana (A.N.AC.)
e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

Ottobre 2104 – Ottobre 2015

***

"High Level Principles"

per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci
di grandi eventi e delle relative infrastrutture

Premessa

Il 31 ottobre 2015 si chiuderà l'esperienza di EXPO Milano 2015 e oltre a fare il bilancio del grande evento e dei suoi esiti e risultati contingenti occorrerà lavorare per consolidarne e diffonderne le "*legacies*".

E' noto il contesto in cui con un grande impegno senza precedenti da parte di tutti gli attori coinvolti si è arrivati all'apertura dell'Esposizione universale il I maggio 2015. Appena un anno prima, quando i lavori per la gran parte del sito espositivo non erano ancora iniziati, grazie all'attività della magistratura e delle forze dell'ordine erano venuti alla luce fenomeni corruttivi che avevano inquinato le procedure di appalto e minato la fiducia dell'opinione pubblica nell'evento, con il rischio che i lavori non potessero terminare in tempo o che addirittura l'Italia dovesse rinunciare all'organizzazione dell'Esposizione.

In tale scenario il forte *commitment* del Governo, una nuova e *smart regulation* nel settore, i controlli effettuati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana (ANAC) e dalle altre istituzioni coinvolte e la supervisione metodologica di un organizzazione internazionale come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), hanno impresso una svolta permettendo non solo di giungere pronti all'appuntamento del I maggio 2015 ma di delineare un più generale modello di sinergie istituzionali e controlli integrati di tipo "collaborativo" che, oltre a mirare a prevenire l'insorgenza dell'illegalità e della corruzione, consente eventualmente di intervenire *in itinere*, garantendo al contempo l'effettuazione dei lavori nei tempi previsti e nel rispetto dell'integrità e della trasparenza delle procedure.

Negli ultimi anni in tutto il mondo i grandi eventi sono sempre più sottoposti ad attento esame. Lo sviluppo di procedure per il controllo e la vigilanza di tali progetti e del corretto utilizzo delle risorse per realizzarli, soprattutto quelle di natura pubblica, è un tema emergente e sempre più pressante. Su tali temi è e sarà sempre più imprescindibile dare risposte adeguate alla crescente attenzione delle opinioni pubbliche nazionali e internazionali e salvaguardare la fiducia degli investitori e degli *stakeholder* in generale.

E' in questo contesto difficile che OCSE e ANAC hanno deciso di collaborare per sviluppare un nuovo approccio metodologico con lo scopo di favorire e incrementare la trasparenza e l'integrità delle procedure di appalto del grande evento. Nell'ambito di un protocollo d'intesa tra le due organizzazioni siglato ad ottobre 2014 sono state condotte sessioni di lavoro congiunte, visite di lavoro, eventi pubblici e sono stati prodotti dall'OCSE due report di analisi[1]. Nell'esercizio del proprio ruolo, l'OCSE si è servito dei modelli analitici precedentemente sviluppati, che si riferivano all'efficienza, l'integrità e la concorrenza negli

[1] http://www.oecd.org/expo-milano.htm
http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Expo2015

appalti pubblici, ovvero delle Raccomandazioni sugli Appalti Pubblici del 2015[2], delle Linee guida del 2009 e delle Raccomandazioni per la combattere il *Big Rigging* negli Appalti Pubblici[3].

Il protocollo d'intesa tra ANAC e OCSE si è configurato come una sorta di progetto pilota che potrà costituire un più generale modello di riferimento di collaborazione istituzionale per la verifica delle procedure di affidamento degli appalti, e della successiva realizzazione degli stessi, secondo i più elevati standard e le migliori metodologie internazionalmente riconosciuti.

Così come per EXPO 2015 era indispensabile la costruzione di infrastrutture entro una data improrogabile per accogliere i visitatori, la realizzazioni in tutto il mondo di altri grandi progetti infrastrutturali e grandi eventi con una data di inaugurazione indifferibile deve avere necessariamente come obiettivo il tentativo di bilanciare nel migliore dei modi l'integrità e la velocità dei lavori.

Per questo motivo, nel *framework* del protocollo d'intesa e sulla base dell'esperienza condotta per EXPO Milano 2015, ANAC e OCSE hanno tratto lezioni e principi generali che possono essere presentate come modello a disposizione della comunità internazionale e degli attori che operano nella realizzazione di grandi eventi, e delle relative infrastrutture, come ad esempio esposizioni universali e altri eventi sportivi, politici e culturali.

****

[2] http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm

[3] http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidrigginginpublicprocurement.htm

A.N.AC.
Autorità Nazionale Anticorruzione

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

"HIGH LEVEL PRINCIPLES"

PER L'INTEGRITA', LA TRASPARENZA E I CONTROLLI EFFICACI DI GRANDI EVENTI E DELLE RELATIVE INFRASTRUTTURE

Insegnamenti tratti dal progetto di cooperazione OCSE/ANAC per "EXPO Milano 2015"

Adottati a MILANO il 12 ottobre 2015

* * *

Ad Ottobre 2014, l'ANAC e l'OCSE hanno siglato un Protocollo d'Intesa[4] con particolare riferimento alla supervisione e al monitoraggio delle procedure di appalto di EXPO Milano 2015. Tale iniziativa comune si proponeva lo scopo di incrementare la trasparenza, la correttezza, l'efficacia e l'efficienza delle procedure di appalto relative alla realizzazione di EXPO. L'accordo, inoltre, ha reso possibile la sperimentazione di un generale modello di controllo per la cooperazione istituzionale nella vigilanza delle procedure degli appalti pubblici, secondo i più elevati standard ed in linea con le *best practice* internazionali.

Nell'esercizio del proprio ruolo, l'OCSE si è servito dei modelli analitici precedentemente sviluppati, che si riferivano all'efficienza, all'integrità e alla concorrenza negli appalti pubblici, ovvero delle Raccomandazioni sugli Appalti Pubblici del 2015[5], delle Linee Guida del 2009 e delle Raccomandazioni per combattere il *Big Rigging* negli Appalti Pubblici[6].

Considerato che il Memorandum, della durata di un anno, ha raggiunto la sua conclusione, il presente documento si fonda sulle lezioni apprese e sintetizza i principali criteri chiave che potenzialmente possono garantire i migliori modelli di *governance* e *management* per la realizzazione di grandi eventi e delle relative infrastrutture. L'esperienza estremamente positiva intercorsa tra ANAC e OCSE, infatti, è servita a testare, convalidare e sviluppare un *framework* generale in grado di esser utilizzato nella progettazione e sviluppo di grandi eventi, come anche nell'implementazione di grandi progetti infrastrutturali.

Sulla base di questa esperienza e delle conoscenze condivise, viene presentato il seguente modello per il controllo efficace dei grandi eventi e dei relativi progetti infrastrutturali.

[4] http://www.oecd.org/expo-milano.htm
http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Expo2015
[5] http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm
[6] http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggninpublicprocurement.htm

1. Trasparenza, *accountability* e apertura.

Alla luce delle specifiche sfide che si presentano in termini di visibilità e tempistiche, i grandi eventi sono più facilmente esposti al rischio di abusi e indebite appropriazioni di denaro pubblico, a frodi, corruzione, collusione e all'illegalità in generale.

La trasparenza sulle attività svolte dagli organizzatori dei grandi eventi è fondamentale per ottenere la fiducia pubblica e per assicurare l'*accountability* delle attività.

L'apertura verso il pubblico può aiutare a rispondere all'esigenza di informazione della società civile e a ridurre in questo modo possibili tensioni, oltre a coinvolgere i cittadini in un "controllo sociale". L'uso dei siti *web*, per esempio, si rivela un mezzo molto utile per veicolare tra gli *stakeholders* ed i cittadini informazioni sugli appalti pubblici, sullo stato di evoluzione dei progetti, sul modello di *governance*, etc., così da permettere anche l'interoperabilità con il mondo accademico o con altre organizzazioni.

Si raccomanda la pubblicazione dei dati in formato aperto e in sezioni ben evidenziate dei siti *web* e strutturate in modo standardizzato, affinché le informazioni siano facilmente accessibili e efficacemente riutilizzabili da parte degli *stakeholders*.

2. Sinergie istituzionali, supervisione e controlli collaborativi

Le verifiche e i controlli sono più efficaci se sono messi in pratica con un approccio "olistico" attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni e dati da parte di tutte le istituzioni coinvolte nei controlli.

A tal fine può essere utile adottare un modello di "supervisione e controlli collaborativi" che oltre a mirare a prevenire l'insorgenza dell'illegalità, consente eventualmente di intervenire tempestivamente con i correttivi necessari per permettere la realizzazione dei lavori nei tempi previsti.

L'interazione con i soggetti che effettuano i controlli e verificano la legittimità delle procedure può avvenire anche con modalità orientate al *problem solving*, ovvero attraverso la richiesta di pareri e indicazioni che anticipino l'eventuale insorgere di scorrettezze, non conformità, illegalità. A riguardo l'interazione tra soggetti controllanti e le stazioni appaltanti può avvenire avvalendosi di infrastrutture tecnologiche che consentano un'interazione, nei limiti del possibile, in "tempo reale" al fine di rendere efficaci i controlli e consentire al tempo stesso l'effettuazione dei lavori.

Un tale approccio consente inoltre di ottenere la fiducia dell'ente controllato che non si sente "sotto esame", ma piuttosto supportato dal meccanismo di controllo.

3. Multidisciplinarietà e strutture di governance.

Considerando che i grandi eventi sono più facilmente esposti a rischi di molteplice natura, solo un modello multidisciplinare di controlli può contribuire ad una efficace prevenzione ed individuazione di essi. Se alcune imprese o persone sono potenzialmente pronte a infrangere la legge per esempio pagando una tangente, esse saranno anche potenzialmente esposte a colludere o a essere implicate in comportamenti fraudolenti quali ad esempio il riciclaggio di denaro, l'evasione delle tasse etc. . E' dunque necessario costituire *team* multidisciplinari e strutture di *governance* (ad esempio comitati speciali) che includano autorità centrali e locali, autorità investigative, forze dell'ordine, Autorità anticorruzione, Agenzia della concorrenza. Identificare fin dall'inizio best *practice* nazionali e internazionali in ogni disciplina garantirà controlli mirati ed efficaci.

4. Controlli ex ante e sin dall'inizio delle procedure

I meccanismi di controllo dovrebbero essere stabiliti in anticipo e dovrebbero garantire una rigorosa scansione e programmazione delle attività sin dall'inizio delle procedure. In questo modo si manderebbe un forte segnale dissuasivo per potenziali comportamenti illegali e scorretti e si genererebbe un effetto deterrente.

I meccanismi di controllo non dovrebbero essere adottati *ad hoc*, ma sulla base di un approccio standardizzato e sistematico. L'assenza di misure di controllo opportunamente pianificate sin dall'inizio, può portare all'adozione di soluzioni affrettate e provocare inefficienze e sprechi.

I controlli dovrebbero essere *ex ante* piuttosto che *ex post* e dovrebbero essere "costruttivi" (per esempio identificare soluzioni per i problemi rilevati) piuttosto che punitivi (ad esempio limitandosi alla sanzione degli errori identificati).

Per quel che riguarda in particolare gli appalti, i controlli *ex-ante* effettuati da un soggetto terzo sulla legalità delle procedure contrattuali rafforzano e assicurano la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento poste in essere; operano potenzialmente come elemento dissuasivo di condotte corruttive, per l'evidente presidio della correttezza di ogni passaggio procedurale sugli appalti; contribuiscono a restituire fiducia agli operatori del mercato di riferimento circa la trasparenza e correttezza degli affidamenti e della conseguente gestione degli appalti.

5. Completezza e tempestività

Controlli a campione potrebbero non essere sufficienti per generare un effetto deterrente efficace e una massimizzazione dell'individuazione di condotte illegali. I meccanismi di controllo devono essere quanto più completi ed includere tutte o quanto meno la maggior parte delle attività svolte dall'organizzatore dell'evento. La completezza contribuisce al successo dei meccanismi di controllo.

E' fondamentale bilanciare la completezza con la tempestività dei controlli, così da evitare che essi possano essere di ostacolo allo sviluppo dei grandi eventi, spesso organizzati e portati a compimento sotto una notevole pressione in termini di tempo. A tal fine può essere opportuno che autorità di controllo e soggetti controllati standardizzino sin dall'inizio le procedure e i tempi di fornitura di dati e documenti e del controllo, secondo standard internazionalmente riconosciuti.

6. Adeguate risorse, competenze e formazione

E' fondamentale che gli enti incaricati di effettuare i controlli siano dotati di risorse (umane e finanziarie) idonee ad assicurare che i controlli siano efficaci e tempestivi. L'uso di documenti interni di descrizione delle procedure, di linee guida, di *checklist* e manuali si può rivelare un mezzo pratico ed efficace al fine di effettuare controlli in modo accurato e sistematico, ma al tempo stesso rapido.

Corsi di formazione e iniziative di rafforzamento delle competenze sono un mezzo necessario per sviluppare le capacità richieste allo staff dell'ente controllante e di quello responsabile del progetto di grande evento e infrastruttura.

7. Cooperazione internazionale ed accesso ai dati

I grandi eventi hanno per definizione una dimensione transfrontaliera. In tale ambito, dunque, i controlli nazionali non possono che essere limitati ed imperfetti. La cooperazione con gli enti di controllo di altre giurisdizioni ed il coordinamento con le autorità straniere è l'unico mezzo di accesso ai dati e alle informazioni necessarie ad effettuare controlli anche incrociati sui fornitori stranieri.

La possibilità dell'ente controllante di accedere ai dati necessari a effettuare il controllo è un elemento vitale di ogni meccanismo di vigilanza. In assenza di dati e in special modo di dati opportunamente organizzati, i controlli sono destinati a fallire. Può anche esser utile il ricorso a consulenti indipendenti. L'esperienza insegna che individuare un soggetto terzo, come ad esempio un'organizzazione internazionale con esperienza metodologica nel campo ma non direttamente coinvolta nell'evento, con lo scopo di supervisionare la corretta applicazione della metodologia e degli strumenti di controllo, può fornire credibilità e sostegno ai meccanismi di controllo stessi.

****

I "Principi" sopra riportati, sviluppati congiuntamente da OCSE e ANAC, e che costituiscono un ulteriore lascito della comune esperienza di lavoro su EXPO Milano 2015, in nessun modo sono da ritenersi esaustivi, ma sono aperti all'adesione e all'ulteriore sviluppo e integrazione da parte degli *stakeholder* della comunità internazionale.