



Combattere gli accordi sugli appalti

Fattori collusivi, prevenzione ed individuazione degli accordi sugli appalti

Se le imprese (offerenti) coordinano le loro offerte nel quadro di appalti pubblici o privati, esse partecipano di regola ad un cosiddetto accordo sugli appalti. In generale, gli offerenti coordinano le loro offerte con l'obiettivo di assegnare la commessa (aggiudicazione) ad una determinata impresa. Così facendo, gli offerenti fissano di solito anche il prezzo dell'"offerta vincente" che hanno selezionato. Gli accordi sugli appalti sono illeciti secondo la Legge sui cartelli.

Gli accordi sugli appalti sono dannosi sotto diversi aspetti: indeboliscono la concorrenza tra gli offerenti, conducono a prezzi più alti e mantengono strutture di mercato inefficienti. In questo modo, danneggiano sia privati sia committenti pubblici rispettivamente i contribuenti attraverso prezzi eccessivi nell'acquisto di beni, servizi e costruzioni.

In considerazione di questa nocività, è di grande importanza che i committenti pubblici riconoscano i fattori che favoriscono gli accordi sugli appalti (fattori che favoriscono la collusione). Inoltre, i committenti pubblici dovrebbero essere consapevoli delle misure appropriate per prevenire gli accordi sugli appalti e riconoscere gli indizi dell'esistenza di tali accordi. I committenti pubblici forniscono così un importante contributo nella lotta contro i prezzi eccessivi nelle commesse pubbliche e contro gli accordi sugli appalti.

Questo documento contiene una lista esemplativa (non esaustiva) di fattori che promuovono la collusione, di misure per prevenire gli accordi sugli appalti e di indizi per la loro individuazione. Questa lista si basa sull'esperienza pratica (nazionale e internazionale) e trae ispirazione dalle linee guida dell'OCSE (<https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48520533.pdf>) nella lotta agli accordi sugli appalti.

I. Fattori che favoriscono la collusione

- Piccolo numero di offerenti (alto grado di concentrazione, barriere all'entrata sul mercato dovute, tra l'altro, a specifiche tecniche troppo strette o a criteri di selezione e di aggiudicazione non necessari)
- Condizioni di mercato stabili, nessuna entrata o poche entrate sul mercato
- Nessun progresso o poco progresso tecnologico
- Interconnessioni tra offerenti (p. es., partecipazioni societarie incrociate)
- Gare di appalto ripetute e regolari

- Beni e servizi omogenei
- Nessun sostituto o pochi sostituti (alternative)
- Coordinamento ed informazione attraverso di un'associazione professionale
- Strutture di costo simili degli offerenti

II. Misure per prevenire gli accordi sugli appalti

Ottenere informazioni prima di emettere un bando di gara

- Essere consapevoli delle caratteristiche del mercato (degli appalti) in questione e delle tendenze attuali del mercato che possono influenzare la concorrenza
- Esaminare se il mercato (degli appalti) in questione contiene fattori che favoriscono la collusione
- Raccogliere informazioni sui potenziali offerenti, i loro prodotti, prezzi e costi
- Raccogliere informazioni sui cambiamenti di prezzo ed informarsi sui prezzi praticati in aree geograficamente confinanti
- Informarsi sui precedenti appalti pubblici riguardanti beni, servizi o costruzioni uguali o simili
- Contattare altri committenti pubblici che hanno recentemente acquistato beni, servizi o costruzioni simili per conoscere meglio il mercato ed i partecipanti al mercato.

Garantire la massima partecipazione di offerenti efficienti e competitivi nelle gare d'appalto

- Considerare il (possibile) impatto sulla concorrenza quando si definiscono le specifiche tecniche, i criteri di selezione e di aggiudicazione.
- Evitare inutili condizioni di partecipazione e criteri che riducono il numero di potenziali offerenti
- Quando si richiedono garanzie finanziarie, prendere in considerazione le possibilità dei (potenziali) offerenti
- Nel definire le specifiche tecniche, i criteri di selezione e di aggiudicazione, evitare di favorire gli offerenti "veterani" o indigeni
- Non dare troppa importanza al certificato di prestazioni dell'offerente e permettere così a nuovi offerenti di presentare delle offerte
- Astenersi dal fissare criteri di aggiudicazione estranei all'appalto (in particolare, criteri motivati politicamente)
- Evitare condizioni di partecipazione e criteri che possano scoraggiare gli offerenti stranieri dal partecipare alla gara d'appalto
- Mantenere bassi i costi sostenuti dagli offerenti per presentare delle offerte

- Fare un uso ottimale della possibilità di indire delle gare d'appalto funzionali
- Prendere in considerazione i sostituti disponibili sul mercato quando si specifica l'oggetto dell'appalto
- Se possibile, ammettere la proposta di varianti di prestazione
- Nelle procedure mediante invito, non invitare sempre gli stessi offerenti ed almeno occasionalmente invitare anche offerenti "inaspettati" (per esempio non locali).

Impedire la comunicazione/scambio di informazioni tra gli offerenti

- Rinunciare alle ispezioni comuni o ad altre possibilità di conoscere l'identità degli altri offerenti
- Richiedere agli offerenti di rivelare i loro consorzi e la loro intenzione di incaricare subappaltatori
- Richiedere agli offerenti di presentare una dichiarazione scritta di conformità
- Indicare nel bando di gara le conseguenze (di diritto sugli appalti e di diritto della concorrenza) della partecipazione ad un accordo sugli appalti (p. es., una pena convenzionale).

Sensibilizzare i committenti pubblici

- Formazione periodica sul tema degli accordi sugli appalti
- Documentare le esperienze relative agli accordi sugli appalti e discuterle internamente, oltre che a trasmetterle alla Commissione della concorrenza.
- Analizzare e valutare regolarmente gli appalti sui mercati a rischio di collusione al fine di individuare delle anomalie
- Registrare sistematicamente e garantire l'accesso a certe informazioni sugli appalti fatti regolarmente (p. es., le offerte presentate, gli aggiudicatari).
- Stabilire una procedura di segnalazione interna ed incoraggiare o obbligare i dipendenti a segnalare qualsiasi anomalia
- Stabilire la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i committenti e le autorità della concorrenza

III. Indizi per l'individuazione di accordi sugli appalti

Indizi specifici riguardanti l'offerta

- In certe gare d'appalto, lo stesso offerente presenta sempre o spesso l'offerta "migliore", anche se altri offerenti potrebbero presentare offerte altrettanto buone.
- Alcuni offerenti partecipano alle stesse gare d'appalto e l'aggiudicazione è ottenuta a turno da un offerente diverso (principio di rotazione).

- Nel quadro di un appalto pubblico si ricevono meno offerte del solito
- Due o più offerenti presentano un'offerta congiunta, anche se ogni offerente potrebbe presentare un'offerta per conto proprio
- L'offerente vincente conclude dei contratti di subappalto con gli offerenti perdenti, anche se sarebbe in grado di eseguire il mandato da solo
- Le diverse offerte contengono le stesse incongruenze (p. es., errori di calcolo) e/o sono simili nella forma o nella scrittura.

Indizi specifici riguardanti il prezzo

- Esiste un'incomprensibile e significativa differenza di prezzo tra l'offerta più bassa e la seconda migliore offerta e, allo stesso tempo, differenze di prezzo relativamente piccole tra la seconda migliore offerta e le altre offerte
- I prezzi delle offerte sono sostanzialmente più alti di quelli attesi dal cliente
- I prezzi delle offerte sono più alti che in appalti pubblici simili del passato
- Gli offerenti non concedono sconti, anche se questa era una pratica comune negli appalti pubblici dello stesso tipo
- Gli offerenti di una certa regione offrono prezzi più alti ai committenti pubblici di questa regione rispetto ai committenti pubblici di altre regioni
- I prezzi offerti dagli offerenti regolari diminuiscono non appena un offerente nuovo o irregolare partecipa all'appalto pubblico
- Prezzi identici possono essere un indizio di un possibile accordo sui prezzi, specialmente se i prezzi sono più alti rispetto alle offerte precedenti, senza che ciò sia attribuibile a dei costi più elevati per gli offerenti

Indizi specifici riguardo il comportamento

- Gli offerenti presentano delle offerte anche se non sono in grado di eseguire correttamente il lavoro
- Uno o più offerenti ritirano le loro offerte senza alcuna ragione comprensibile
- Gli offerenti cercano di scoprire quali altri offerenti partecipano alla gara d'appalto
- Informazioni sconsiderate da parte degli offerenti in risposta a delle domande (p. es., informazioni sul coordinamento e la condivisione con altri offerenti)

Versione rivista al 9 settembre 2019