

# **Il Diritto Amministrativo della prevenzione e del contrasto alla corruzione in particolare nei contratti pubblici**

Corso Universitario di Aggiornamento  
Professionale A.A. 2014/2015

**Referente: Prof. Gabriella M. Racca**

*Ordinario di Diritto amministrativo*

Università degli Studi di Torino

Dipartimento di Management

[\*gabriella.racca@unito.it\*](mailto:gabriella.racca@unito.it)

[\*www.ius-publicum.com\*](http://www.ius-publicum.com)

# **Il Diritto Amministrativo della prevenzione e del contrasto alla corruzione in particolare nei contratti pubblici**

- I. Il contesto internazionale in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione. Gli strumenti di anti-corruzione dell'OCSE, ONU, Consiglio d'Europa e Unione Europea.
- II. L'organizzazione amministrativa per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione italiana. Il Piano Nazionale Anticorruzione e i Piani Triennali di prevenzione della corruzione.
- III. Gli obiettivi del sistema dei contratti pubblici. Corruzione, collusione e inesatta esecuzione della performance del contratto pubblico. Gli strumenti di tutela e i rischi per l'integrità nei contratti pubblici.

# **Il Diritto Amministrativo della prevenzione e del contrasto alla corruzione in particolare nei contratti pubblici**

- IV. Gli strumenti per la prevenzione della corruzione nei contratti pubblici. Il principio e gli obblighi di trasparenza. L'estensione della trasparenza alla fase di esecuzione del contratto pubblico. L'utilizzo dell'e-procurement.
- V. Gli strumenti per la prevenzione della corruzione nei contratti pubblici. Aggregazione e professionalizzazione. Il monitoraggio dell'esecuzione e la tracciabilità dei flussi finanziari. La natura e gli effetti giuridici dei protocolli di legalità e dei patti d'integrità. Gli strumenti di tutela ed i limiti all'arbitrato.

# **Il Diritto Amministrativo della prevenzione e del contrasto alla corruzione in particolare nei contratti pubblici**

- VI. Le responsabilità dei funzionari pubblici e in particolare del responsabile della prevenzione. Disciplina, onore ed integrità dei funzionari pubblici: i codici di comportamento nella disciplina anticorruzione.
- VII. L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni come strumento per garantire l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Le previsioni di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive.

# Modulo I

Il contesto internazionale in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione.

Gli strumenti di anti-corruzione dell'OCSE, ONU, Consiglio d'Europa e Unione Europea.

# I livelli di prevenzione e contrasto alla Corruzione

**Internazionale**

**Unione Europea**

**Nazionale**

# Internazionale

## Modalità

- *Petty v. Grand*
- Attiva v. Passiva
- Incidentale v. Sistemica
- *Black v. Grey*
- Soggettiva v. Oggettiva
- Locale v. Globale
- Legale v. Economica



# Internazionale

## Cause

- Liberalizzazioni improprie
- Assenza di investimenti pubblici
- Assenza di trasparenza e *accountability* nelle istituzioni
- Difetto o eccesso di democrazia

## Effetti

- Aumento dei costi dei servizi pubblici
- Blocco dello sviluppo economico
- Violazione Diritti Umani
- Riduzione della fiducia nelle istituzioni
- Indebolimento della democrazia

# Internazionale

## Costi della Corruzione

Decremento GDP 1%/A (NU)

3-5% GDP mondiale (BM; FMI)

Corruzione = 1trillione/A \$ (BM)

Il danno eccede l'appropriazione

1.0 \$ appropriazione indebita =

1.7 \$ danno economico

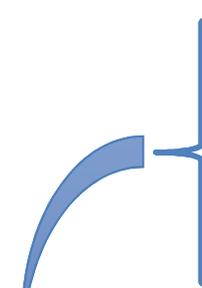


# Internazionale



Dimensione **internazionale** delle transazioni economiche private e delle commesse pubbliche

Dimensione **internazionale** della corruzione :

- 
- Lede la *governance* statale e internazionale
  - Distorce la competizione e allontana gli investitori
  - Facilita i crimini internazionali (traffici droghe e armi)



Dimensione **internazionale** degli strumenti giuridici di contrasto alla corruzione

# Internazionale

**ONU** → Convenzione ONU contro la Corruzione,  
(United Nations Convention Against Corruption,  
9.12.2003)

**OCSE** → Convenzione OCSE contro la Corruzione,  
(Convention on Combating Bribery of Foreign Public  
Officials in International Business Transactions,  
17.12.1997)

**CoE** → Convenzione Penale sulla Corruzione,  
(27.1.1997)

→ Convezione Civile sulla Corruzione,  
(4.11.1999)

# Organizzazione per lo Sviluppo e per la Cooperazione Economica



# Convenzione OCSE contro la Corruzione



*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (1997)*

- 40 Stati aderenti
- 2/3 Export mondiale
- 90 % investimenti stranieri mondiale

*Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (2009)*

*Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance (2010)*

# Convenzione OCSE contro la Corruzione



*Reato di corruzione di pubblico ufficiale straniero (Art. 1)*

È considerato reato in ciascuno **Stato firmatario**...



...per le imprese di dare, offrire o promettere **tangenti**....



...a **pubblici ufficiali stranieri** in qualsiasi Stato...



...per ottenere vantaggi nelle **transazioni economiche internazionali**.

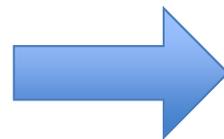
# Convenzione OCSE contro la Corruzione



## *Responsabilità delle Persone Giuridiche (Art. 2)*

Gli Stati firmatari devono stabilire forme di responsabilità giuridica per le persone giuridiche per il reato di corruzione di pubblico ufficiale straniero in conformità ai principi dei loro ordinamenti giuridici.

Responsabilità penale/civile/amministrativa.



# Convenzione OCSE contro la Corruzione



## *Sanzioni (Art. 3)*

La Convenzione richiede in caso di reato di corruzione di un pubblico ufficiale straniero sanzioni “*effettive, proporzionali e dissuasive*”

**Principio di equivalenza:** le sanzioni devono essere equivalenti a quelle previste nell’ordinamento interno per la corruzione di un public ufficiale domestico.

# Convenzione OCSE contro la Corruzione



## *Monitoraggio (Art. 12)*

La Convenzione prevede un monitoraggio dell'implementazione in ciascuno Stato della Convenzione da parte dell' OECD Working Group on Bribery

- Fase 1: controllo del sistema normativo
- Fase 2: valutazione dell'implementazione
- Fase 3: analisi dell'enforcement e delle innovazioni regolamentari e istituzionali

# Nazioni Unite

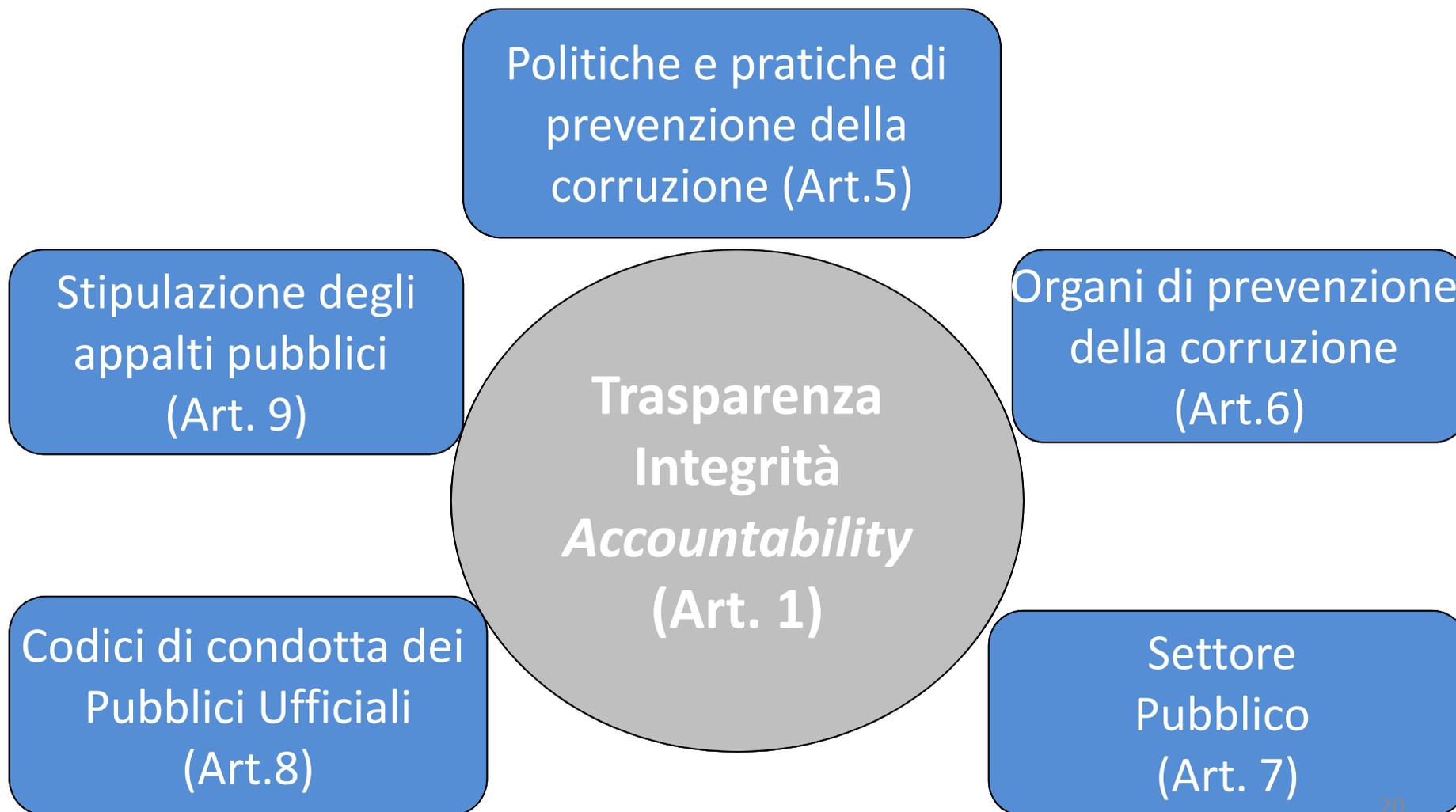


# Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC)



- I. Disposizioni generali
- II. Misure preventive**
- III. Incriminazione, individuazione e repressione**
- IV. Cooperazione internazionale
- V. Recupero di beni
- VI. Assistenza tecnica e scambio di informazioni
- VII. Meccanismi di applicazione
- VIII. Disposizioni finali

# Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC)

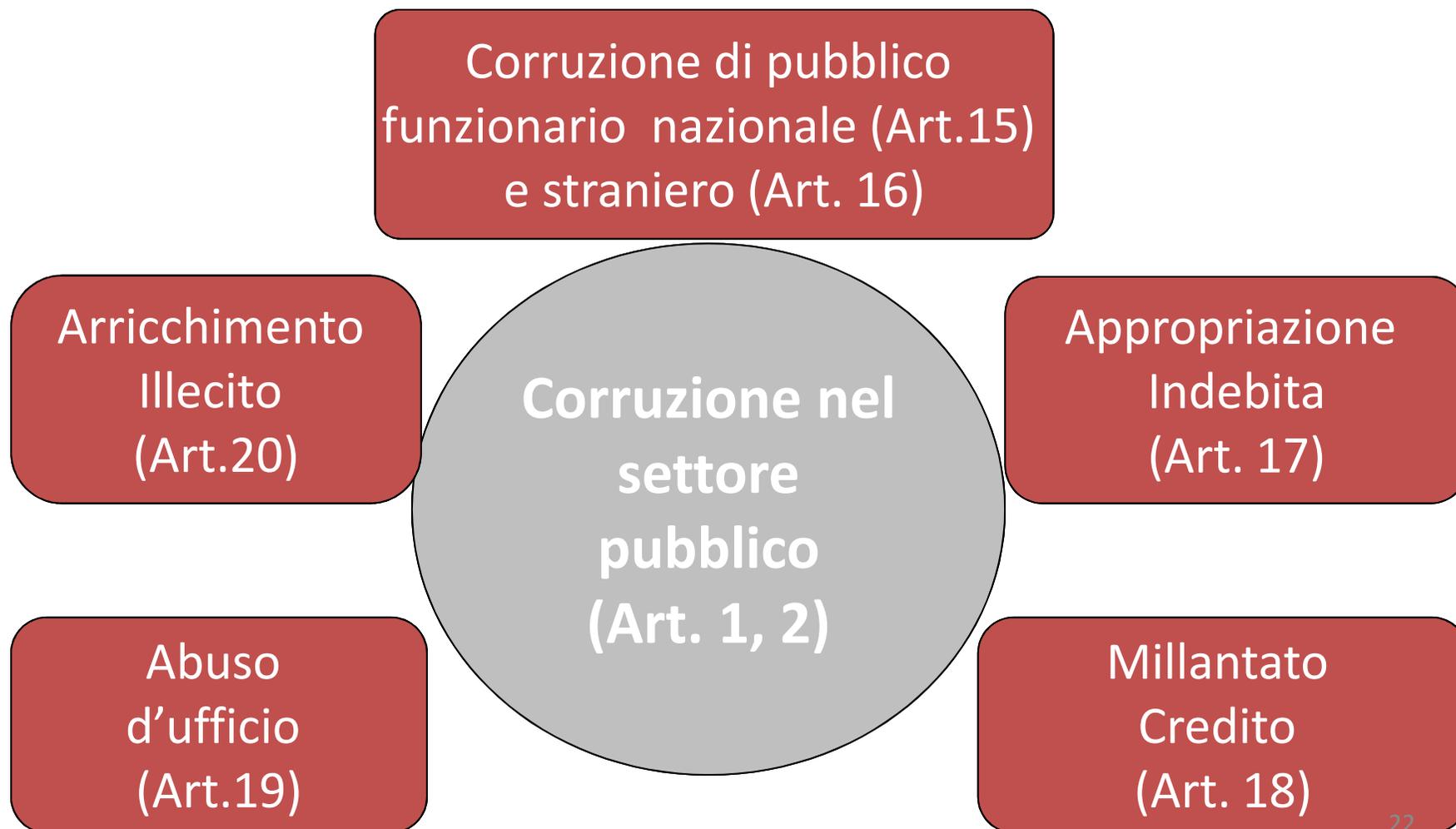


# Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC)



- Rafforzare le norme in materia di contabilità e di revisione dei conti nel settore privato (Art. 12)
- Partecipazione della società civile nel contrasto alla corruzione (Art. 13)
- Misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro (Art. 14)

# Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC)



# Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC)



- Corruzione nel settore privato (Art. 21)
- Sottrazione di beni nel settore privato (Art.22)
- Riciclaggio dei proventi del reato (Art. 23)
- Ricettazione (Art. 24)
- Ostacolo al funzionamento della giustizia (Art. 25)

# Consiglio d'Europa





# Consiglio d'Europa: Convenzioni contro la corruzione

Il Consiglio d'Europa persegue l'obiettivo di sradicare la corruzione per difendere i diritti umani nelle società democratiche.

Convenzione Civile sulla  
corruzione, 4.11.1999.

- Preambolo
- I. Misure da adottare a livello nazionale
- II. Cooperazione internazionale e monitoraggio dell'implementazione
- III. Clausole finali

Convenzione Penale sulla  
corruzione, 27.1.1999.

- Preambolo
- I. Terminologia
- II. Misure da adottare a livello nazionale
- III. Monitoraggio dell'implementazione
- IV. Cooperazione internazionale
- V. Disposizioni finali

# Consiglio d'Europa: Convenzione **Civile** sulla corruzione



## **Definizione di corruzione, Art. 2.**

*«Con corruzione si intende richiedere, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una tangente o altro vantaggio indebito o promettere gli stessi che distorce il corretto adempimento di una funzione o una richiesta da parte del destinatario della tangente o del vantaggio indebito o la promessa degli stessi»*

## **Tutela nei confronti dei cittadini**

- Compensazione da parte dello Stato per le persone lese: danni patrimoniali, perdita di profitti e danni non-patrimoniali (Art. 3,5)
- Qualsiasi contratto/clausola di contratto stipulata in seguito a un episodio di corruzione è nullo e inefficace (Art. 8)
- Introduzione della tutela per i *whistle-blowers* (Art. 9)

# Consiglio d'Europa: Convenzione **Penale** sulla corruzione



## **Misure da adottare a livello nazionale**

- Corruzione attiva e passiva di pubblico ufficiale nazionale e straniero (Art. 2-11)
- Corruzione nel settore privato (Art. 7, 8)
- Riciclaggio dei proventi di reati di corruzione (Art. 13)

## **Cooperazione internazionale**

- Mutua assistenza e obbligo di informativa tra autorità inquirenti e giudicanti (Art. 26-31)
- I reati convenzionali sono soggetti ad estradizione (Art. 27)

# Consiglio d'Europa: Meccanismo di Monitoraggio



## Group of States Against Corruption (GRECO) (2008)



- Processo di valutazione incrociata sul livello di contrasto della corruzione nello Stato esaminato.
- Appartenenza a GRECO non coincide con quella al Consiglio d'Europa né con l'adesione alle Convenzioni.

# Unione Europea



# Unione Europea

1995  
Convenzione  
per tutelare  
gli interessi  
finanziari  
dell'UE

1997  
Convenzione  
sulla lotta  
contro la  
corruzione  
nella quale  
sono coinvolti  
i funzionari  
delle  
Comunità  
europee e  
degli Stati  
membri

2003  
Comunicazio  
ne della  
Commissione  
sulla politica  
globale  
dell'UE  
contro la  
corruzione

2011  
Commissi  
one UE  
“La lotta  
contro la  
corruzion  
e nell'UE”

2014  
Report  
UE Anti-  
Corruzione

# Unione Europea

120 miliardi €/Y - 1% UE SM GDP persi a causa della corruzione

*“La corruzione rappresenta un **problema trasversale** tale da compromettere in maniera significativa l’impiego delle risorse pubbliche e che pertanto richiede strategie trasversali che incidano su tutte le politiche europee tra cui emerge la previsione della redazione dal 2013 di rapporti biennali della Commissione per il contrasto della corruzione”*

*(Commission Fights Corruption: A Stronger Commitment for Greater Results 6 June 2011)*

Art. 325 TFUE (ex Art. 280 TEC) – Stati membri e Unione condividono la responsabilità di lotta contro la frode

# Unione Europea

Commissione UE  
Rapporto Anti-corrruzione  
3.2.2014 - COM(2014) 38 final

**Corruzione: *abuso di potere per il fine di un profitto personale***

- Analisi delle misure specifiche da adottarsi da parte degli Stati membri per prevenire e reprimere gli episodi di corruzione
- Studio dei settori particolarmente colpiti dalla corruzione e descrizione di contromisure idonee

# Unione Europea

Commissione UE  
Rapporto Anti-corrruzione  
3.2.2014 - COM(2014) 38 final

- I. Contesto politico e obiettivi.
- II. Risultati di *Eurobarometro* (2013) sulla percezione ed esperienze dei cittadini europei sulla corruzione
- III. Dinamiche della corruzione nell'UE
- IV. Gli appalti pubblici come area di importanza cruciale per il mercato interno, oggetto di una vasta legislazione europea ed è esposto a significativi rischi di corruzione
- V. Appendice sulla metodologia.
- VI. Capitoli nazionali per ciascun dei 28 Stati membri

# Unione Europea

Commissione UE  
Rapporto Anti-corruzione  
3.2.2014 - COM(2014) 38 final

## A. Dimensione Politica

- Priorità delle politiche di contrasto alla corruzione
- Responsabilità dei funzionari pubblici professionali
- Responsabilità dei funzionari pubblici onorari (elettivi)
- Finanziamento dei partiti politici

# Unione Europea

Commissione UE  
Rapporto Anti-corrruzione  
3.2.2014 - COM(2014) 38 final

## **B. I meccanismi di controllo della prevenzione**

- Ricorso a politiche di prevenzione
- Meccanismi di controllo interni ed esterni
- Dichiarazioni patrimoniali
- Regolazione dei conflitti d'interessi

# Unione Europea

Commissione UE  
Rapporto Anti-corrruzione  
3.2.2014 - COM(2014) 38 final

## C. La Repressione

- Previsioni penali
- L'efficacia degli organi di anti-corrruzione
- Le capacità e le funzioni delle autorità di pubblica sicurezza, delle autorità inquirenti e delle autorità giudicanti

# Unione Europea

Commissione UE  
Rapporto Anti-corrruzione  
3.2.2014 - COM(2014) 38 final

## **D. Settori a rischio particolare**

- *Petty corruption*
- I rischi di corruzione negli enti locali
- I settori vulnerabili
- L'integrità e la trasparenza nei servizi finanziari
- La corruzione transnazionale
- Le società pubbliche
- I collegamenti tra la corruzione e il crimine organizzato

# Unione Europea

Commissione UE  
Rapporto Anti-corruzione  
3.2.2014 - COM(2014) 38 final

6. Risultati dell'Euro-Barometro sulla corruzione

5. Riforme legislative a livello europeo

## Settore Contratti Pubblici

4. Controllo dell'implementazione delle regole

1. Importanza del settore per l'UE

2. Rilevanza delle politiche anti-corruzione

3. Previsioni di diritto dell'Unione

# Unione Europea

Commissione UE

Rapporto Anti-corrruzione

3.2.2014 - COM(2014) 38 final

## Aree a rischio e pratiche di corruzione nel settore

- Affidamento di contratti pubblici con un valore inferiore per evitare la concorrenza
- Conflitti di interesse
- Criteri di aggiudicazione sproporzionati
- Ingiustificata esclusione di offerenti
- Uso ingiustificato di procedure di emergenza
- Eccessivo uso del criterio del prezzo più basso
- Esenzione ingiustificate dagli obblighi di pubblicità

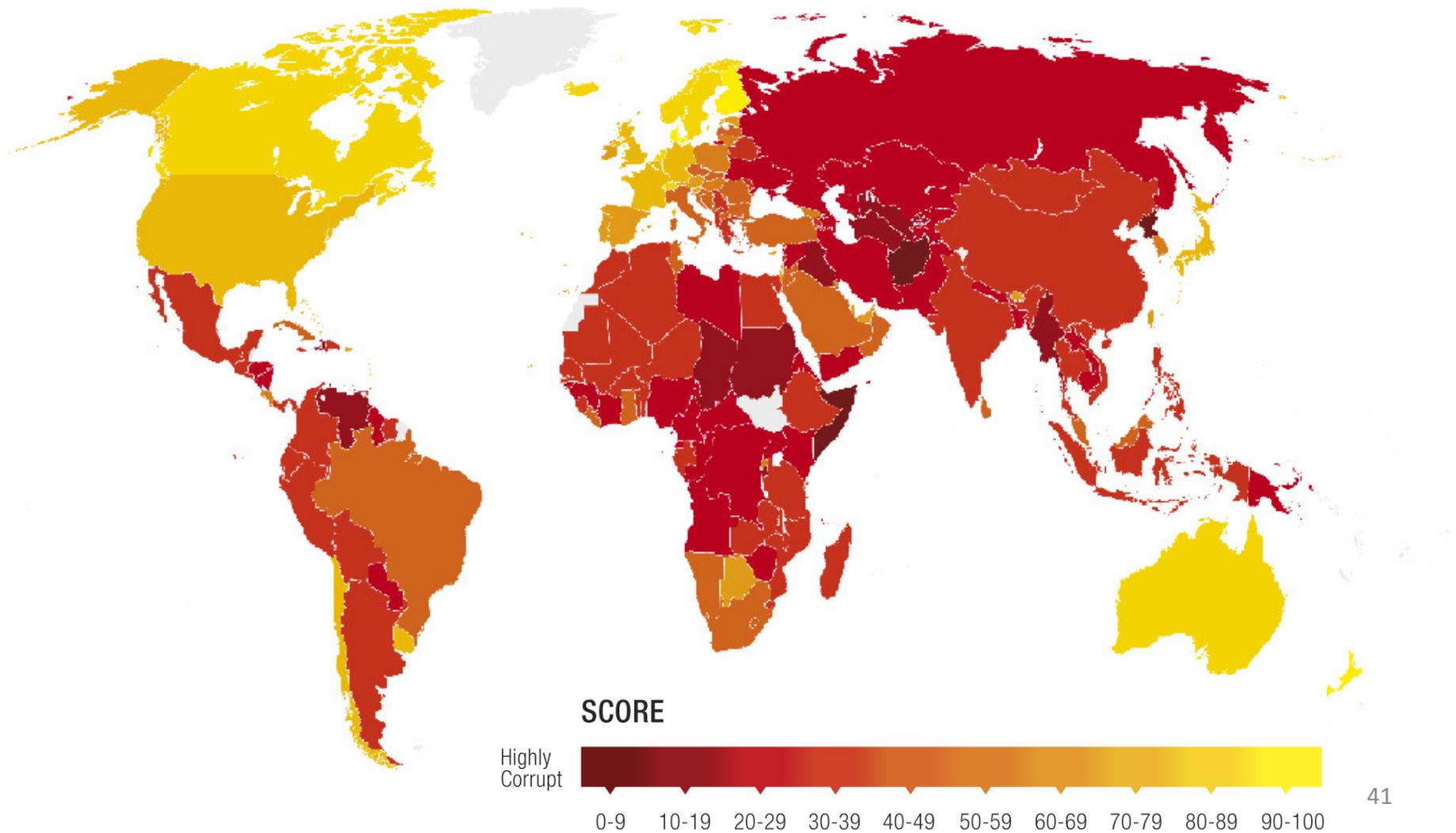
# Modulo II

L'organizzazione amministrativa per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione italiana.

Il Piano Nazionale Anticorruzione e i Piani Triennali di prevenzione della corruzione.

# Corruption Perception Index

*Transparency International CPI report*



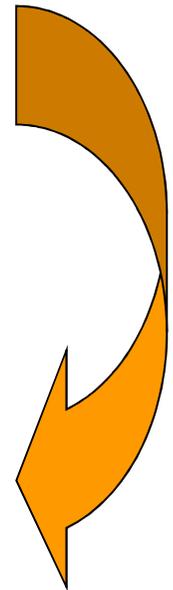
# Corruption Perception Index

*Transparency International CPI Report*



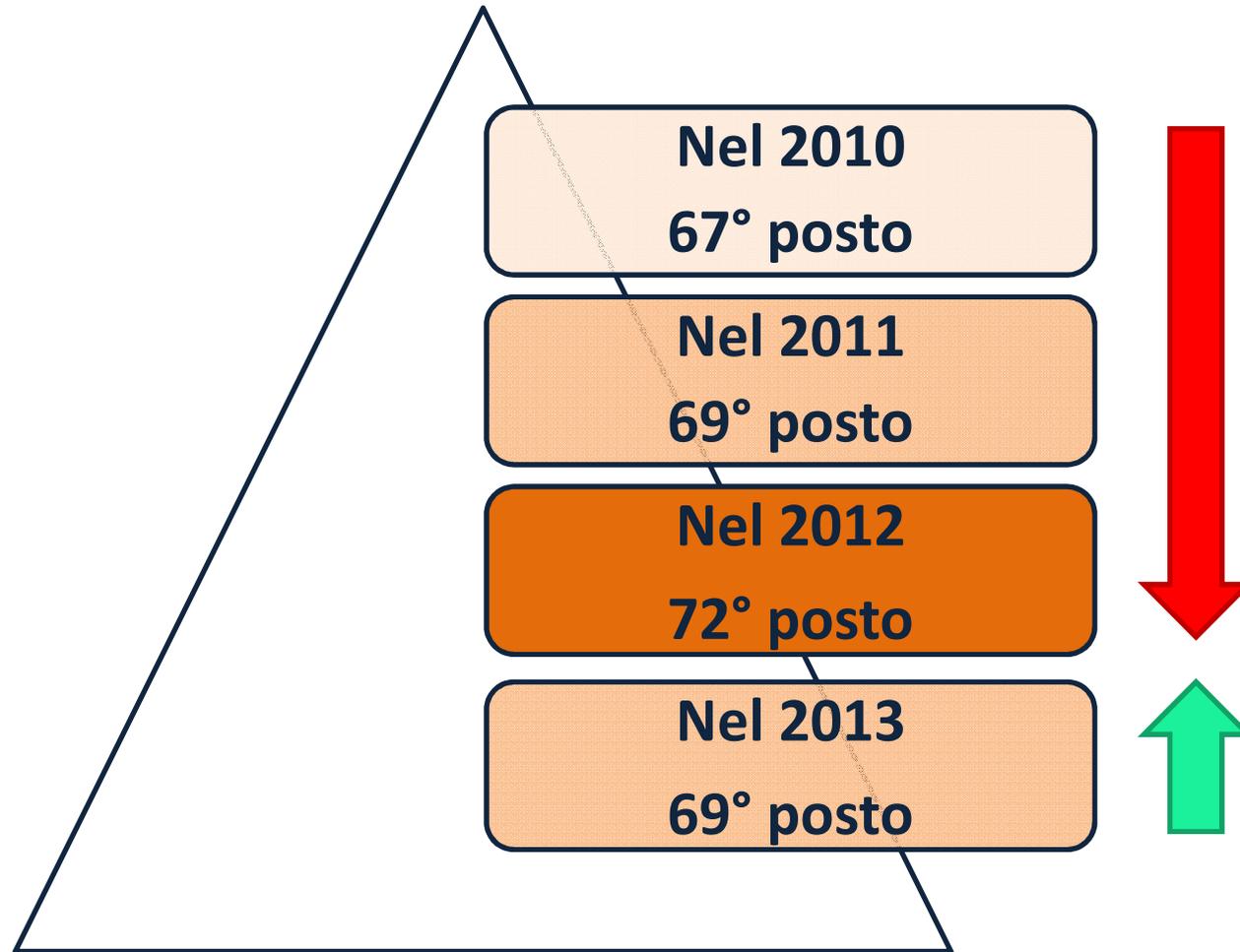
**In una scala da 0 a 10, dove 10 individua l'assenza di corruzione, l'Italia passa dal 4,6 nel 2000 al 3,9 nel 2011**

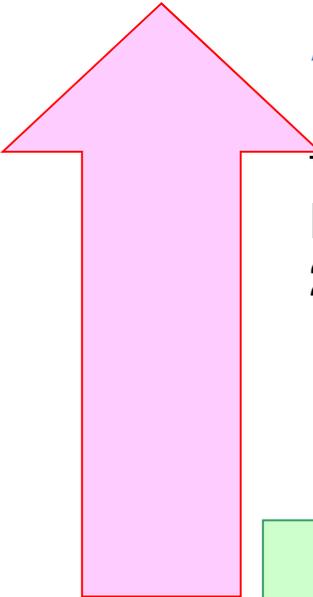
**Dal 2012 la scala va da 0 a 100 dove 100 indica l'assenza di corruzione l'Italia ha un punteggio pari a 42 nel 2012 e 43 nel 2013**



# Il ranking dell'Italia

*Transparency International CPI Report*





## Aumento della corruzione percepita

Transparency International Corruption Perception Index

**L'Italia è passata dal 63 al 72° posto nel CPI del 2009 al 2012, risalendo al 69° posto nel 2013**

## Diminuzione dei delitti e delle denunce

Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione, Libro Bianco, 2012

### **Delitti di corruzione e concussione consumati:**

*Dai 311 casi del 2009 ai 223 casi del 2010 (- 88 casi)*

### **Persone denunciate per corruzione e concussione:**

*dalle 1821 del 2009 alle 1226 del 2010 (-595 persone)*

### **Soggetti condannati per delitti di corruzione e concussione:**

*dai 341 del 2007 ai 295 del 2008 (-46 condannati)*

### **Numero di condanne per reati di corruzione:**

*Da oltre 1700 nel 1996 a 239 del 2006 (riduzione del 20%)*

# Internazionale

## *Rapporto OCSE*

*Report On Implementing The OECD Anti-bribery Convention In Italy, 2014*

## *Rapporto GRECO*

*Group of States against Corruption CoE-Evaluation Reports on Italy (2004,2008,2012)*

# Unione Europea

## *Relazione UE sulla lotta alla corruzione*

*Bruxelles, 3.2.2014 COM (2014) 38 final - Annex 12 - Allegato sull'Italia*

# Internazionale

## *Rapporto OCSE*

- **RAFFORZARE LA RESPONSABILITÀ PENALE DELLE PERSONE GIURIDICHE PER CORRUZIONE DEI FUNZIONARI PUBBLICI STRANIERI**
- **ELIMINARE DELITTO DI CONCUSSIONE**
- **ISTITUIRE UN DATABASE CHIARO E COMPLETO SUI CASI DI CORRUZIONE**
- **CURARE LA PROFESSIONALITÀ DEI FUNZIONARI PUBBLICI**

**NEGLI APPALTI PUBBLICI VERIFICARE LA VERIDICITÀ DELLE INFORMAZIONI FORNITE DAI CONTRAENTI E IL LORO INSERIMENTO NELLE BLACK-LISTS INTERNAZIONALI (Rec. XI)**

# Internazionale

## *Rapporto GRECO*

- *RIESAMINARE LE NORME PENALI SU CONVENZIONE CoE*
- *AMPLIARE L'ACCESSO E LA DIFFUSIONE DEI DATI DELLE P.A.*
- *DISPORRE NORME RIGIDE SU CONFLITTO DI INTERESSI*
- *RAFFORZARE I CONTROLLI INTERNI ALLA P.A.*
- *INTRODURRE MISURE DI TUTELA DEI WHISTLEBLOWERS*

CONFERIRE ALL'AUTORITA' ANTICORRUZIONE POTERI E RISORSE  
PER LA **PREVENZIONE, VALUTAZIONE E INDIRIZZO** SULLA  
CORRUZIONE NELL'ATTIVITA' DELLE P.A. E ANCHE NEGLI **APPALTI**  
**PUBBLICI** (Rec. X)

# Unione Europea

## *Relazione UE sulla lotta alla corruzione*

- **POTENZIARE IL REGIME DI INTEGRITÀ PER LE CARICHE PUBBLICHE ELETTIVE (CODICI ETICI; STRUMENTI DI RENDICONTAZIONE)**
- **RIVEDERE LEGISLAZIONE SUL FINANZIAMENTO AI PARTITI**
- **RISOLVERE CON URGENZA LE CARENZE DEL REGIME DI PRESCRIZIONE**
- **ESTENDERE I POTERI DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE**

**RENDERE PIÙ TRASPARENTI GLI APPALTI PUBBLICI, PRIMA E DOPO L'AGGIUDICAZIONE (PUBBLICAZIONE ONLINE DATI; CONTROLLI SENZA PREAVVISO DELLA CORTE CONTI; DISPOSITIVI DI MONITORAGGIO DELLA CORRUZIONE PER LE IMPRESE).**

# Nazionale

- Governo Italiano – *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione* (Libro Bianco, 22.10.2012).
- L. 6 novembre 2012, n. 190, ***Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA.***
- D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli **obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni** da parte delle PA.*
- D.lgs. 8 aprile 2013. n. 39, *Disposizioni in materia di **inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le PA e presso gli enti privati in controllo pubblico***
- Comitato, **Linee Guida** (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione del **Piano Nazionale Anticorruzione**

# Nazionale

- Dipartimento, 25 gennaio 2013, Circolare n. 1, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*
- D.P.C.M. 8 marzo 2013, (ai sensi dell'art. 54, d.lgs. n. 165 del 2001) ***Codice di comportamento dei dipendenti pubblici***
- Dipartimento, 11 luglio 2013, ***Proposta di Piano Nazionale Anticorruzione***
- CIVIT, Delibera n. 72/2013, 11 settembre 2013, ***Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione.***
- D.l. 24 giugno 2014, n. 90 , **Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.**

# Nazionale

## Per un Diritto Amministrativo dell'Anticorruzione

Governo Italiano – *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione* (Libro Bianco del 2012)

Settori maggiormente sensibili:

**Governo del Territorio**

**Sanità**

**Appalti Pubblici**

# Nazionale

## Per un Diritto Amministrativo dell'Anticorruzione

**PREVENZIONE**

**RESPONSABILITÀ**

**TRASPARENZA**

# Organizzazione della PA per la prevenzione della corruzione

Art. 1, co. 4, l. 190 del 2012 come modificato  
dall'art. 19, co. 9,15, d.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014

## COMITATO INTERMINISTERIALE

- **Elaborazione Linee Guida**
- **Funzioni di indirizzo per la prevenzione e il contrasto alla corruzione**

## AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE

- **Autorità Nazionale Anticorruzione**
- **Poteri ispettivi e di vigilanza**
- **Approva il P. N.A.**
- **Predisporre il P.N.A**
- **Promotore strategie di prevenzione**
- **Coordinatore dell'attuazione**

## DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

- **Valutazione delle *performance* delle P.A. - oggetto di riordino normativo con regolamento governativo (art. 19, co. 10, d.l. 24 giugno 2014, n. 90).**

# Organizzazione della PA per la prevenzione della corruzione

Art. 1, co. 4, l. 190 del 2012 come modificato  
dall'art. 19, co. 9,15, d.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



# Sistema di pianificazione prevenzione della corruzione

L.190 del 2012, art. 1 co. 4,5: Delibera ANAC 8 settembre 2014



# Piano Nazionale Anticorruzione

Dipartimento, 11 luglio 2013, *Proposta di Piano Nazionale Anticorruzione*;  
CIVIT, Delibera n. 72/2013, 11 settembre 2013, *Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione*;

Art. 1, co. 2, 4, l. 190/2012.

## STRATEGIE PRIORITARIE

- *Linee guida per le p.a. per la predisposizione dei Piani Triennali*
- *Creazione di **modelli** per la trasmissione dei dati all'Autorità*
- *Definizione dei criteri per la **rotazione dei dirigenti** nei settori sensibili alla corruzione*
- *Indicazioni per la predisposizione dei **piani formativi** per i responsabili anticorruzione*

# Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

**Proposto** dal Responsabile della Prevenzione (art. 1, co. 7,8 l. 190/2012)

**Adottato** dall'organo di indirizzo politico della P.A. (art. 1, co. 8, l. 190/2012)

**Con eventuale collaborazione** del Prefetto (art. 1, co. 6, l. 190/2012).

## Contenuti (art. 1, co. 9, l. 190/2012)

- Individua le attività a rischio corruzione
- Prevede meccanismi di controllo decisioni
- Prevede ulteriori obblighi di trasparenza
- Obblighi di informazione al Responsabile della prevenzione
- Monitora i termini di conclusione del procedimento
- Monitora i rapporti tra PA e privati nei Contratti pubblici

Dal 2013 invio  
annuale  
all'ANAC entro il  
31 Gennaio!

# NUOVI POTERI DELL'AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



## «*Commissariamento*» di imprese

**Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito di prevenzione della corruzione (Art. 32 d.l. 90/2014)**

*Tipologia:*

- Rinnovazione organi sociali con sostituzione (co. 1, lett. a);
- Straordinaria e temporanea gestione impresa (co. 1, lett. b);
- Sostegno e monitoraggio impresa (co. 8) tramite nomina di esperti con compiti di monitoraggio e di emanazione di prescrizioni operative negli ambiti organizzativi; sistema di controllo interno; organi amministrativi e di controllo (cfr. d.lgs. 231 del 2001).

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



## *Natura:*

Provvedimento cautelare e provvisorio: necessità di revoca in caso di provvedimento di confisca, sequestro o amministrazione giudiziaria dell'impresa; in caso di sentenze di assoluzione o di non luogo a procedere; possibile sempre revoca *ex art. 21-quinquies*, l. 241/1990 (art. 32, co. 5, d.l. 90/2014).

## *Competenza:*

Sollecitazione dell'ANAC - Emanato dal Prefetto (art. 31, co. 1, d.l. 90/2014); il Prefetto competente è quello competente per il territorio ove ha sede la stazione appaltante (art. 32, co. 1,2 l. 114/2014).

(Osservazioni ANAC a d.l. 90/2014)

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



## *Notitia criminis:*

- Procedimento penale per reati contro la p.a. (concussione, art. 317 c.p.); situazioni propedeutiche alla loro commissione (riciclaggio, art 648-*bis* c.p.; false comunicazioni sociali, art. 2621 c.c.).
- Notizie di violazione delle norme sulla corretta gestione degli appalti: comprovata sussistenza di collusione tra imprese partecipanti alla gara; sussistenza di accordi volti a orientare l'aggiudicazione; violazione dei principi della trasparenza delle procedure di gara
- Situazioni anomale o sintomatiche di reati rilevate in attività ispettive o di vigilanza dell'ANAC e comunque ne sia a conoscenza

(Osservazioni ANAC a d.l. 90/2014; Protocollo d'Intesa ANAC - Ministero Interno, 15.07.2014)

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



## *Impianto probatorio:*

Sufficienti elementi che inducano a una valutazione probabilistica del fatto di illegittima aggiudicazione di un appalto. Non è richiesta la certezza probatoria del procedimento penale ma esclusivamente che gli elementi riscontrati siano indicativi dell'esistenza di reato

«*fatti accertati*» = corroborati da riscontri oggettivi;

«*gravità*» = implica che i fatti stessi abbiano raggiunto un livello di concretezza tale da rendere probabile un giudizio prognostico di responsabilità di reato sulla base di una valutazione discrezionale.

(Protocollo d'Intesa ANAC – Ministero Interno, 15.07.2014)

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



## «*Commissariamento*» *Maltauro SpA*

Commissariamento limitato all'appalto per le infrastrutture di servizio ad EXPO 2015 (richiesta di straordinaria e temporanea gestione dell'ANAC al Prefetto di Milano, 10.07.2014).

Appalto ottenuti grazie ad attività illecita, siccome l'AD è sottoposto a misura cautelare carceraria (Trib. Mi. 06.05.2014) per turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.) in riferimento all'appalto ottenuto.

I mutamenti della *governance* della Maltauro SpA - revoca carica ad AD - non sono sufficienti a scongiurare l'estensione della misura più grave del commissariamento.

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



## ***Unità Operativa Speciale EXPO 2015***

**Compiti di sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di EXPO 2015 (Art. 30, co. 1, d.l. 90/2014)**

- Unità Operativa Speciale EXPO 2015 (Delibera n. 101/2014)
- Linee Guida su svolgimento attività di sorveglianza (17.07.2014)

Funzioni di supporto per l'ANAC nell'esercizio dei compiti di sorveglianza e garanzia EXPO 2015.

Utilizzo delle Banca Dati nazionale dei contratti pubblici (art. 6-bis, co. 1, d.l. n.5/2012) in uso presso la ex-AVCP e di tutti gli strumenti di accertamento necessari per attivare le richieste di commissariamento.

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



## ***Verifica preventiva procedure EXPO 2015***

**Compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di EXPO 2015 (Art. 30, co. 12, lett. a, d.l. 90/2014)**

- Verifica dell'ANAC in via preventiva la legittimità degli atti di affidamento di servizi, lavori e forniture (art. 2, co.2): atti preliminari e delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione (art. 3, co. 1).
  - In caso di parere negativo dell'ANAC sull'atto, EXPO 2015 può modificare l'atto o sottoporre all'ANAC deduzioni (art. 5, co. 3).
- ★ Due bandi di gara della ristorazione ad Expo sono andati deserti perciò l'affidamento diretto; richiesta di relazione su bandi di gara.

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014



MILANO 2015

## ***Proposte per corretta gestione EXPO 2015***

### **Proposte per la corretta gestione delle procedura di appalto al Commissario Unico per EXPO 2015 (Art. 19, co. 7, d.l. 90/2014)**

- Aggiornare modello di prevenzione ex d.lgs. 231/2001 alla nuove prescrizioni in materia di anticorruzione e trasparenza;
- Adozione di motivazione, anche sintetica, delle ragioni per cui si utilizzano i poteri di deroga al codice di contratti;
- Previsione in tutti atti di gara di clausola risolutiva del contratto a favore della stazione appaltante per mancata segnalazione di condotte estorsive e previsione di esclusione dalla gara per inosservanza delle clausole del Protocollo di legalità EXPO 2015.

(Delibera ANAC 7.07.2014)

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

D.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014

## ***Valutazione dei progetti esecutivi delle varianti d'opera nei contratti pubblici***

- Per appalti superiore alla soglia comunitaria i progetti di variante di importo superiore al 10% dell'originario sono trasmessi entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante all'ANAC per valutazione ed eventuali provvedimenti (art. 37, d.l. 90/2014)
- Per gli appalti inferiori alla soglia comunitaria le varianti in corso d'opera sono comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici tramite le sezioni regionali entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante (art. 37, Co. 2, l. n. 114/2014)

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

d.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014

## ***Tutela dei Whistle-blowers***

*«Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 c.c, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o all'ANAC, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta» (art. 54-bis, d.lgs. 165/2001)*

- Pentito
- Informatore
- Agente Provocatore (?)

# NUOVI POTERI DELL' AUTORITA' ANTICORRUZIONE

d.l. 90 del 2014, conv. in l. 114 del 2014

## *Meccanismi di Whistleblowing*

ANAC e Corte dei Conti sono il terminale diretto per le segnalazioni dei whistle-blowers (artt. 19., co. 5, 31, d.l. 90/2014)

- *Dipendenti pubblici* (art. 54-bis, d.lgs. 165/2001)
- *Avvocati dello Stato* nell'esercizio delle loro funzioni di tutela legale delle pubbliche amministrazioni (art. 19, co. 5, lett. *a-bis*, l. n.114/2014)

Le segnalazioni protette sono solo quelle acquisite in ragione del rapporto di lavoro, non quelle riscontrate in occasione del rapporto di lavoro, escludendo le denunce su fatti conosciuti casualmente sul luogo di lavoro

# Modulo III

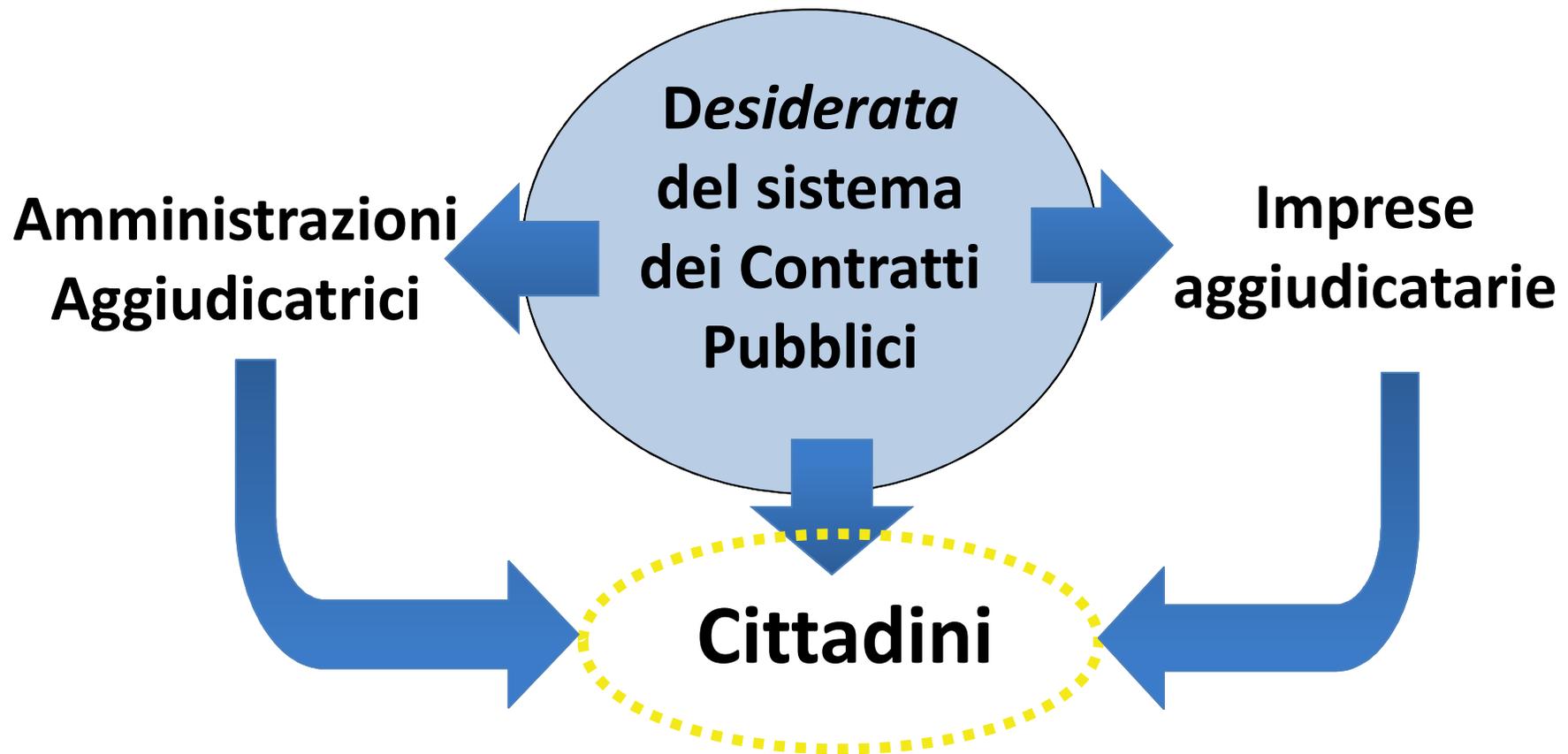
Gli obiettivi del sistema dei contratti pubblici. Corruzione, collusione e inesatta esecuzione della performance nel contratto pubblico.

Gli strumenti di tutela e i rischi per l'integrità nei contratti pubblici.

# Obiettivi del Sistema dei Contratti Pubblici



# Obiettivi del Sistema dei Contratti Pubblici



Diritti dei Cittadini, tutelati dai *Desiderata* del sistema dei Contratti Pubblici, sono pregiudicati dalla corruzione

# Rischi di Corruzione nei Contratti Pubblici

Il settore dei contratti pubblici è esposto a corruzione per le ingenti risorse economiche implicate

Corruzione aumenta il costo economico del 20-25% sino al 50%

I rischi di corruzione possono riscontrarsi durante  
**l'intero ciclo di un contratto pubblico**

- 1) Fase che precede la gara con la rilevazione dei bisogni
- 2) Fase di elaborazione dei documenti di gara
- 3) Fase di aggiudicazione
- 4) Fase di esecuzione e pagamento delle prestazioni

# Rischi di Corruzione nei Contratti Pubblici

***CONFLITTO D'INTERESSI***

***FAVORITISMO***

***CORRUZIONE***

***MANIPOLAZIONE  
DELLE OFFERTE***

***PUBBLICO -***

***PRIVATO***

***PRIVATO -***

***PRIVATO***

# Dinamiche della Corruzione nei Contratti Pubblici

OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli Appalti Pubblici- 2009

## ***Pubblico-Privato***

- Dazione di denaro/altre utilità a funzionario pubblico
- Manipolazione dei documenti di gara per favorire uno specifico offerente
- Utilizzazione di intermediari per coprire le attività illecite del funzionario pubblico corrotto

# Dinamiche della Corruzione nei Contratti Pubblici

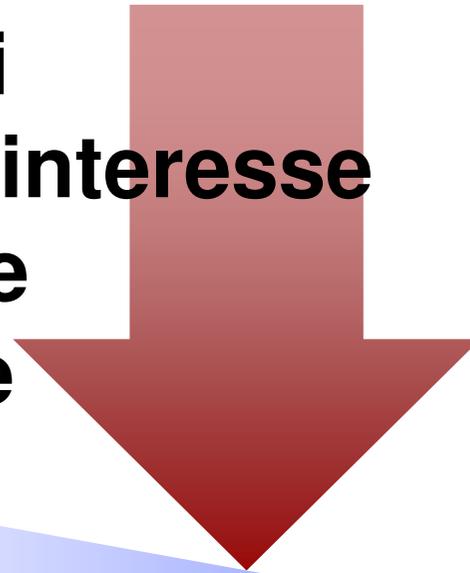
OECD, Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money

## ***Privato-Privato***

- Offerte anomale
- Ripartizione del Mercato
- Soppressione delle offerte
- Rotazione delle offerte

# I rischi per l'integrità nei Contratti Pubblici

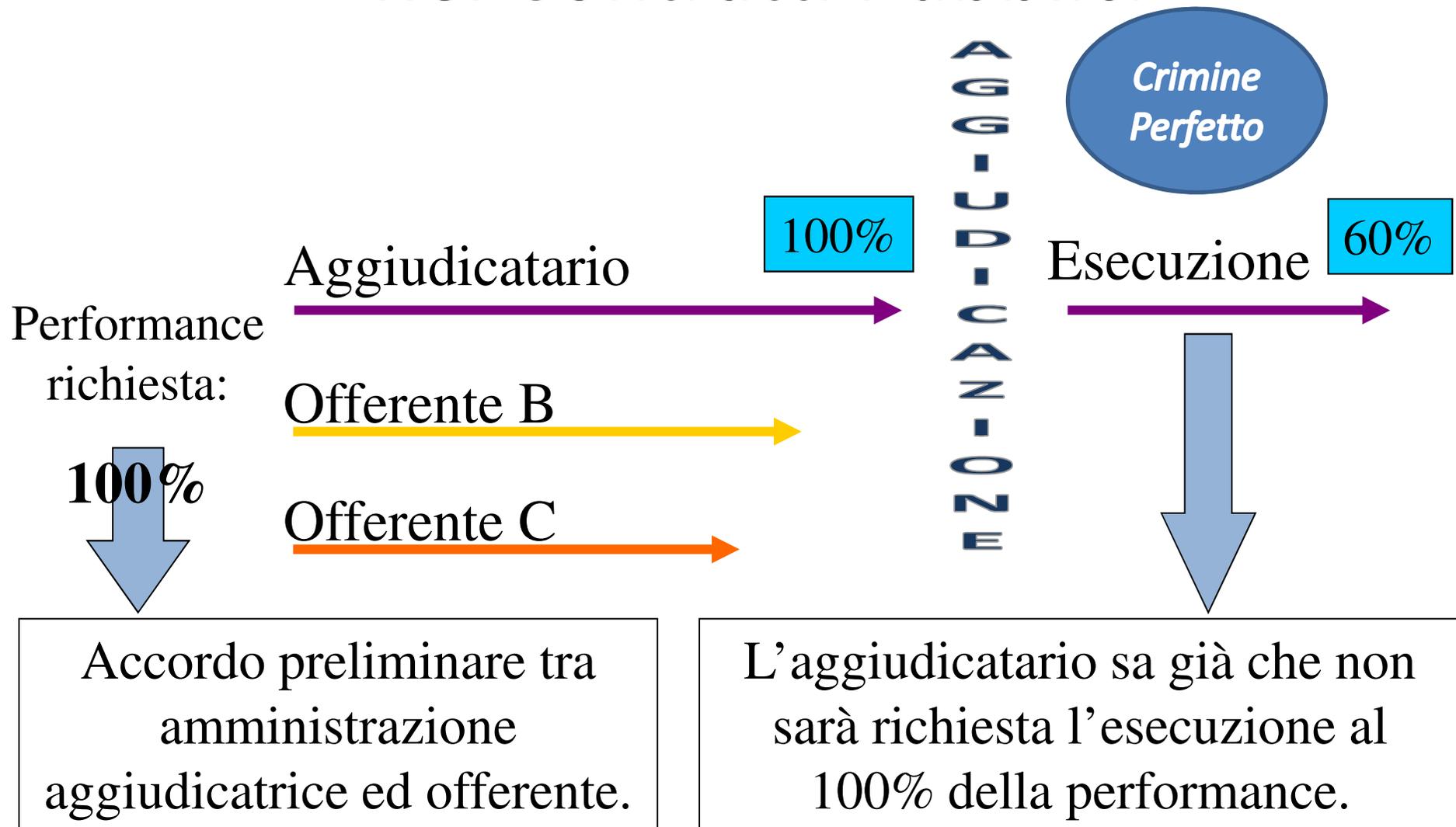
**Favoritismi**  
**Conflitti d'interesse**  
**Corruzione**  
**Collusione**



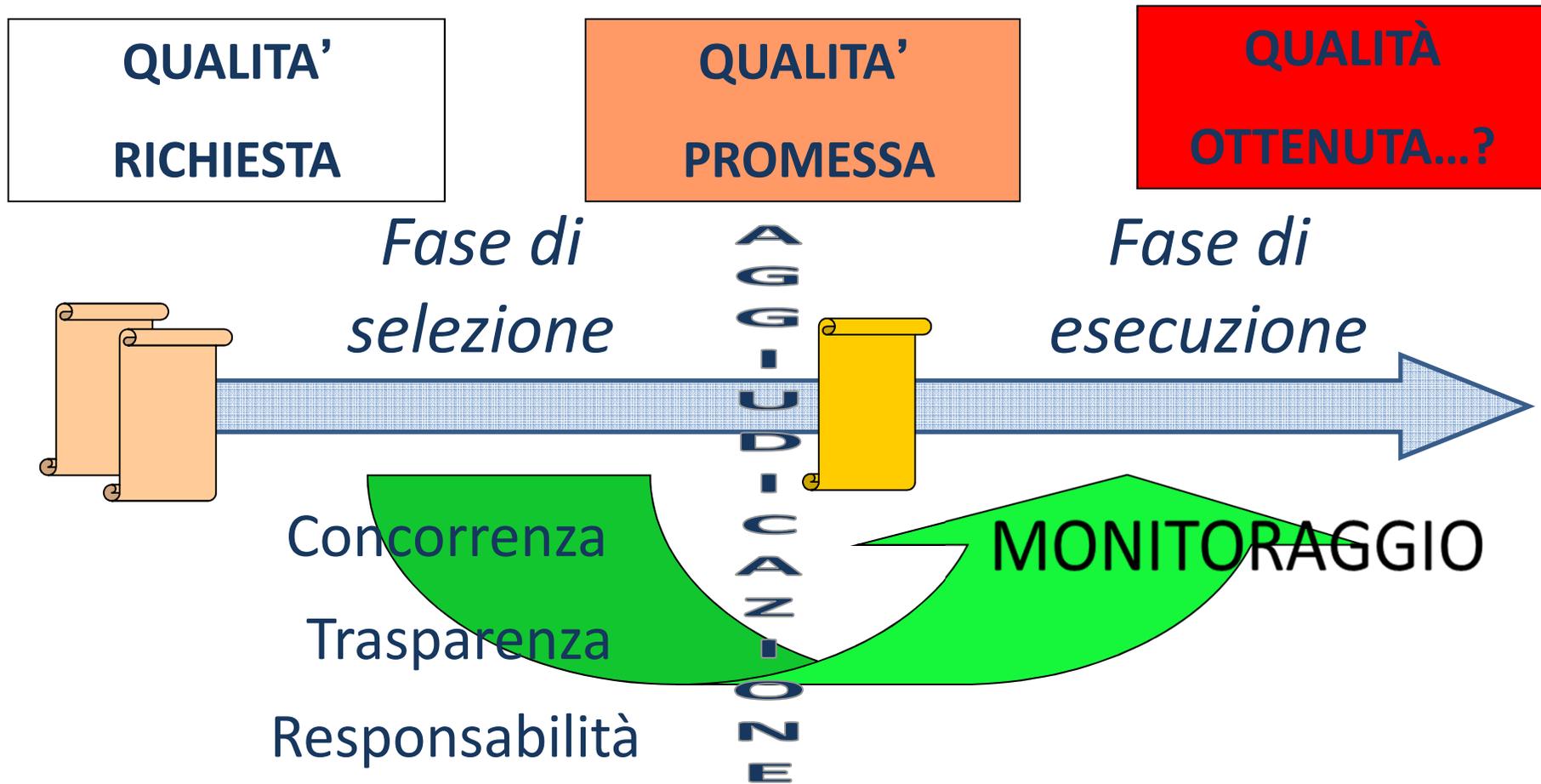
**TRASPARENZA**  
**ACCOUNTABILITY**

**INTEGRITÀ**

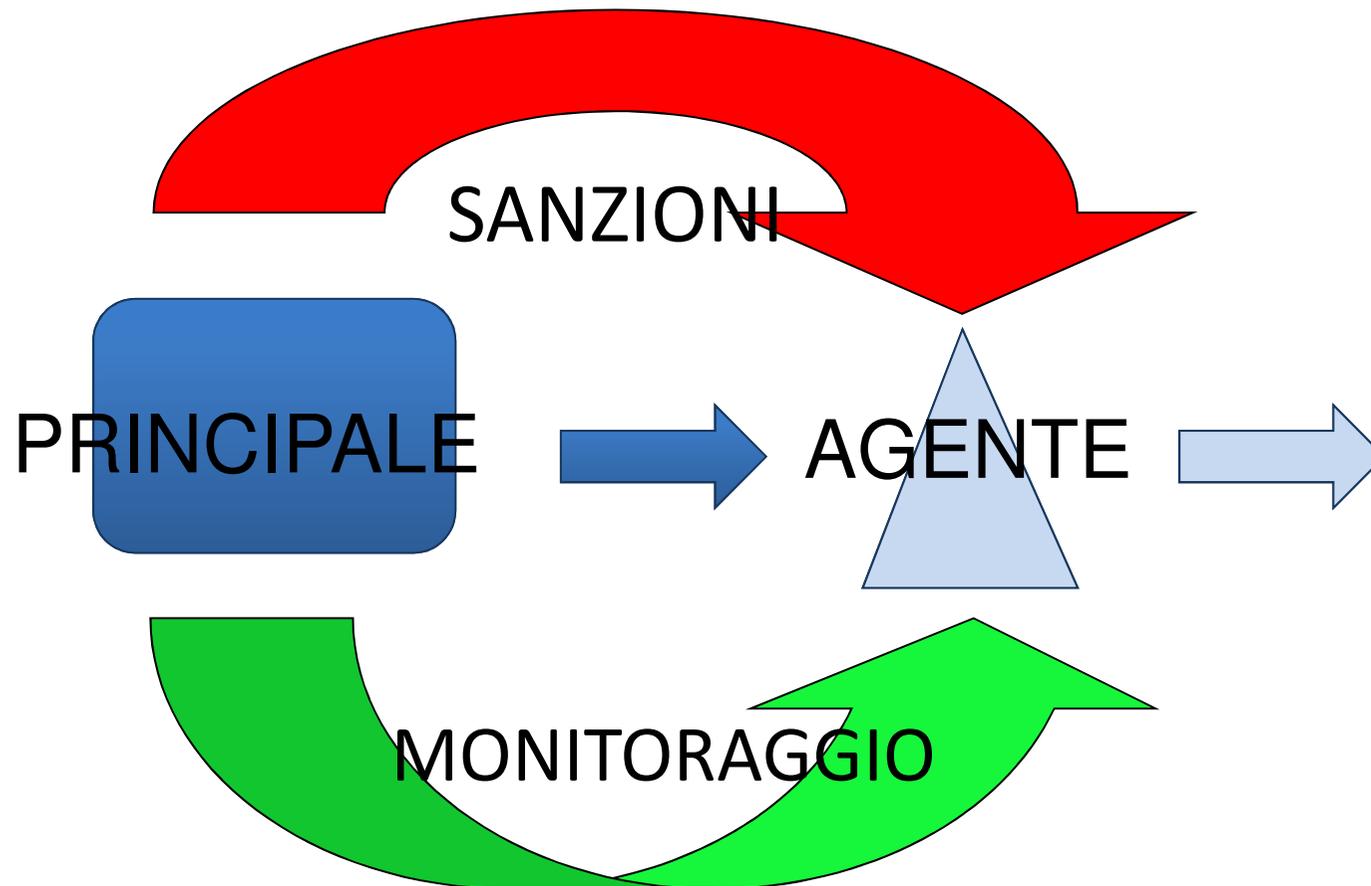
# I rischi per la Performance nei Contratti Pubblici



# I rischi per la Performance nei Contratti Pubblici



# Conflitto d'interessi nei Contratti Pubblici



# Integrità nei contratti pubblici

OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità nei contratti pubblici - 2011

**Integrità:** condizione che caratterizza l'utilizzazione dei fondi, delle risorse, delle attività e dei poteri conformemente al loro scopo istituzionale e all'interesse generale.



Necessità di definire una strategia efficace di prevenzione delle violazioni dell'integrità all'interno dei contratti pubblici

## Modulo IV

Gli strumenti per la prevenzione della corruzione nei contratti pubblici. Il principio e gli obblighi di trasparenza. L'estensione della trasparenza alla fase di esecuzione del contratto pubblici. L'utilizzo dell'e-procurement.

# Strumenti per la prevenzione della corruzione nella L. n. 190 del 2012

## Trasparenza

(art. 1, c. 15, 16, 26-31, 33-36)

## Appalti pubblici

(art. 1, c. 17-25, 32 e 52-58)

## Incarichi esterni e incompatibilità

(art. 1, c. 42, 43 e 46)

## Incarichi ad avvocati e magistrati

(art. 1, c. 66-74)

## Procedimento amministrativo

(art. 1, c. 37, 38, 41 e 47)

## Incarichi dirigenziali

(art. 1, c. 39, 40, 49 e 50)

## Codici di comportamento

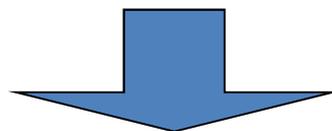
(art. 1, c. 44, 45 e 48)

## Incandidabilità

(art. 1, c. 63-65)

## Whistleblowing

(art. 1, c. 51)



**Funzionario  
Pubblico**



**Valutazione delle  
performance**



**Pubblica  
Amministrazione**

# Ambito di applicazione

*L. n. 190 del 2012, art. 1, c. XXXIV*

**PA** (*d.lgs. n. 165 del 2001, art. 1, c. II*)

**Enti pubblici nazionali**

**Società partecipate dalla PA**

**Società controllate dalla PA**

Solo per l'attività di pubblico interesse

**Delega al Governo per riordino norme di TRASPARENZA**

*L.190 del 2012, art. 1, c. 35*

*D.lgs. n. 33 del 2013*

**INTERA DISCIPLINA:**

L. n. 190 del 2012

D. lgs. n. 33 del 2013

*L.190 del 2012, art. 1, c. 15-33*

**Attuazione autonoma**

**PA** (*d.lgs. n. 165 del 2001, art. 1, c. II*)

**Società partecipate dalla PA**

**Società controllate dalla PA**

**Autorità amministrative indipendenti**

# Strumenti per la prevenzione della corruzione

L. n. 190 del 2012, D.lgs. 33 del 2013

Al fine del miglior impiego delle scarse risorse nei contratti pubblici si richiede l'impiego dei più avanzati strumenti tecnologici nella

1. Trasparenza

2. Monitoraggio

- Contrasto della collusione e corruzione
- Contrasto degli e promozione dell'innovazione

# La Trasparenza

D.lgs. 33 del 2013, art. 1, c. I

**TRASPARENZA** accessibilità  
totale delle informazioni  
sull'attività e  
l'organizzazione



Favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento dei fini istituzionali e sull'utilizzo di risorse pubbliche.

Principio  
democratico

Eguaglianza

Responsabilità

Efficacia ed efficienza nell'utilizzo  
delle risorse pubbliche

Disciplina e onore (Art. 54, c. II Cost.)

Imparzialità e buon  
andamento (Art. 97 Cost.)

Al servizio della Nazione  
(Art. 97, c. II Cost.)

# La Trasparenza

D.lgs. 33 del 2013, art. 1, c. 1

*“La **trasparenza** è intesa come **accessibilità totale** delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di **favorire forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*

# La Trasparenza

**L. 190 del 2012, art. 1, c. XXXII**

*“Le stazioni appaltanti sono **tenute a pubblicare** nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. Tali dati devono essere inserite in tabelle riassuntive liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici”*

# La Trasparenza

## D.lgs. 33 del 2013, art. 1, c. I

Le norme del presente decreto integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle PA ai fini di:

- Trasparenza
- Prevenzione della corruzione
- Contrasto alla cattiva amministrazione

La trasparenza è principio generale sicché l'adempimento dei relativi obblighi rientra nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, art. 117, c. II, lett. *m* Cost.



Dovere delle pubbliche amministrazioni di “assicurare”  
livelli di trasparenza a livello nazionale, regionale e locale

# La Trasparenza

D.lgs. 33 del 2013, art. 1, c. I

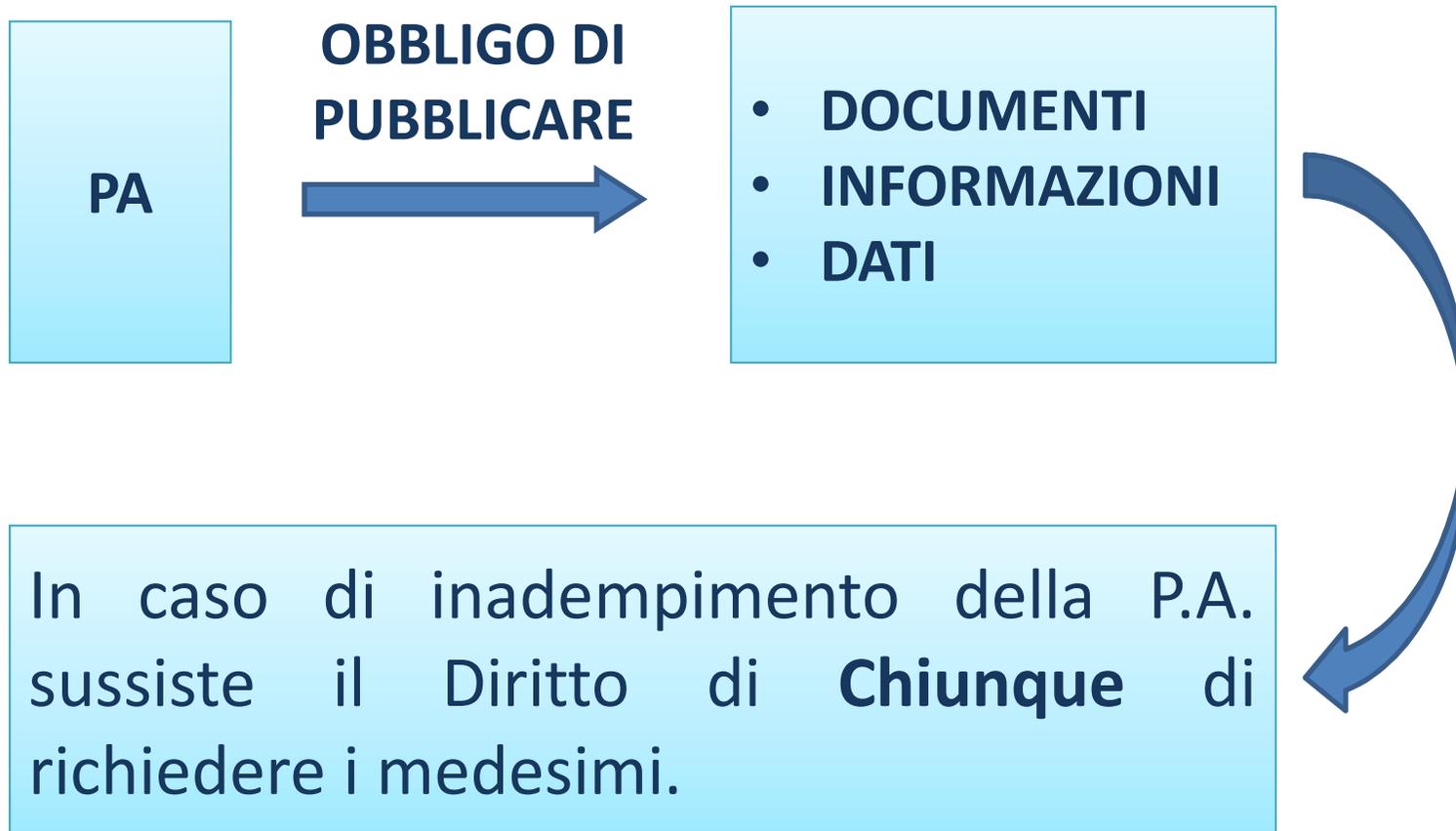
**SEMPLIFICAZIONE**  
*L. 190 del 2012,*  
*art. 1, c. XXXV*

- Banche dati
- Standard operativi
- Tabelle riassuntive

**liberamente e fruibili *on-line* e scaricabili  
in Formato digitale standard**

# L'Accesso Civico

*D.lgs. n. 33 del 2013, art. 5*



# L'Accesso Civico

*D. lgs. n. 33 del 2013, art. 5*

**RICHIESTA di  
ACCESSO  
CIVICO**



- Nessuna limite di legittimazione soggettiva (“*chiunque*”)
- Non deve essere motivata
- È gratuita
- Presentata al responsabile della trasparenza dell’amministrazione obbligata alla pubblicazione.

La p.a. **entro 30 giorni** procede alla **pubblicazione** nel sito del documento, dell’informazione o del dato richiesto e lo **trasmette** al richiedente ovvero **comunica** al medesimo l’avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

# Qualità delle informazioni

*D. lgs. n.33 del 2013, art. 6*

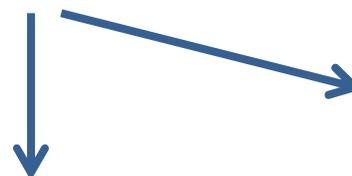


# Accesso alle informazioni pubblicate nei siti

*D. lgs. n. 33 del 2013, art. 9*



Sezione apposita della *home-page* dei siti istituzionali al cui interno sono contenuti: i **dati**, le **informazioni** e i **documenti** pubblicati ai sensi della normativa vigente.



Qualità informazioni  
(art. 6)

Le amministrazioni **non** possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione.

# Ambito di applicazione

*D.lgs. n. 33 del 2013, art. 11*

**PA**  
*(ex d.lgs. n. 165 del  
2001, art. 1, c. II)*



**INTERA DISCIPLINA:**  
L. n. 190 del 2012  
D. lgs. n. 33 del 2013

**SOCIETA'  
PARTECIPATE**



- **Solo** per attività di pubblico interesse
- **Solo** la L. n. 190 del 2012, art. 1 c. XV/  
XXXIII

**AUTORITA'  
AMMINISTRATIVA  
INDIPENDENTI**



Provvedono **autonomamente**  
all'attuazione.

# Trasparenza nell'esecuzione dei Contratti Pubblici

Estensione dei principi di **pubblicità e trasparenza nell'esecuzione del contratto pubblico**

- Verifica della conformità della prestazione a quanto offerto in di gara
- Rilevamento qualità delle prestazioni
- Rilevamento della soddisfazione degli utenti
- Trasparenza e tracciabilità delle somme liquidate all'aggiudicatario che ne garantisce la tracciabilità



Rilievo di scorrettezze anche in sede di esecuzione del contratto pubblico!

# Trasparenza nell'esecuzione dei Contratti Pubblici

*Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici* (SIOPE), la cui gestione è affidata alla Banca d'Italia, per **rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati** dalle pubbliche amministrazioni pubbliche con finalità di controllo e **monitoraggio dei conti pubblici** e uniformazione dei differenti sistemi contabili attualmente utilizzati.

# Trasparenza nell'esecuzione dei Contratti Pubblici

Direttiva UE 2014/24: mezzi elettronici di informazione e comunicazione favoriscono l'apertura del mercato unico nel settore dei contratti pubblici grazie alla semplificazione; accrescimento dell'efficacia; trasparenza (Art. 22).

**L'utilizzo di tali strumenti deve essere connesso all'attività contrattuale di strutture complesse che dispongono di risorse tecnologiche e umane adeguate**

Le reti fra centrali d'acquisto, anche trans-nazionali, promuovere e diffondere **best practices** e definire **benchmarks**, per assicurare il raggiungimento del miglior rapporto qualità/prezzo e la migliore allocazione della spesa pubblica.

# e-Procurement

## **Vantaggi dell'uso dell' e-Procurement**

- Raccolta e elaborazione di una pluralità di dati
- Valutazione delle offerte anche in relazione agli standard di riferimento dei prezzi e qualità dei lavori, servizi e forniture
- Monitoraggio delle anomalie delle offerte
- Registrazione e contabilizzazione dei documenti e delle fatture e dei pagamenti

# e-Procurement

1. Gli strumenti elettronici **agevolano la raccolta di dati** sulle imprese operanti nei mercati di riferimento **semplificando la valutazione** dei relativi requisiti.
2. La **Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici** può semplificare e velocizzare la vigilanza e il controllo sui rischi mediante l'utilizzo dei dati raccolti e la loro elaborazione
3. Tale attività può agevolare la compilazione e l'aggiornamento delle **white-lists di imprese attrezzate alla prevenzione della corruzione**
4. Gli strumenti di **black-listing** (*suspension, debarment*) possono escludere dal mercato imprese inaffidabili e la **circolazione delle relative informazioni** è utile per le valutazioni di altre amministrazioni aggiudicatrici (***cross-debarment***) .