

# 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)

# 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

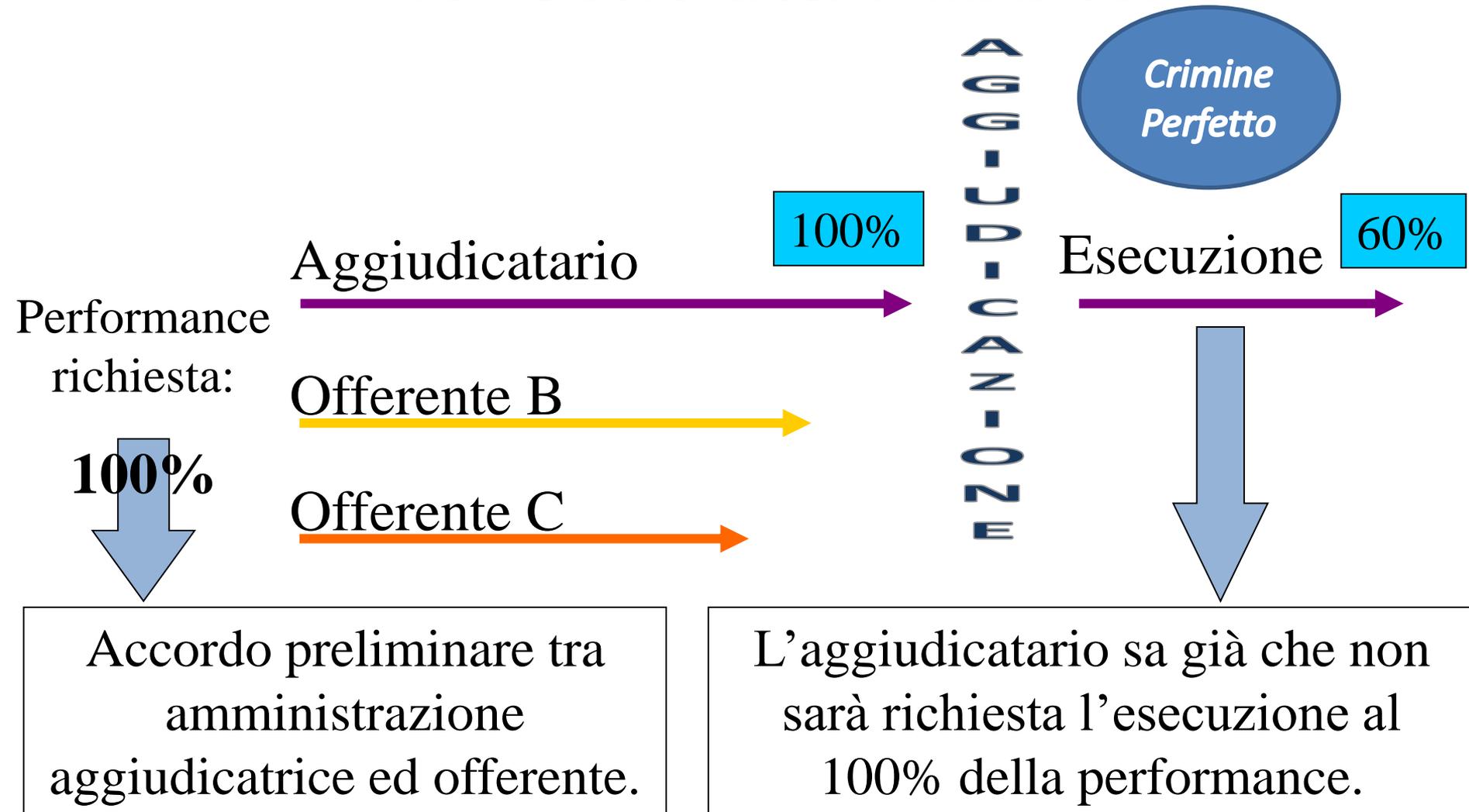
**Favoritismi**  
**Conflitti d'interesse**  
**Corruzione**  
**Collusione**



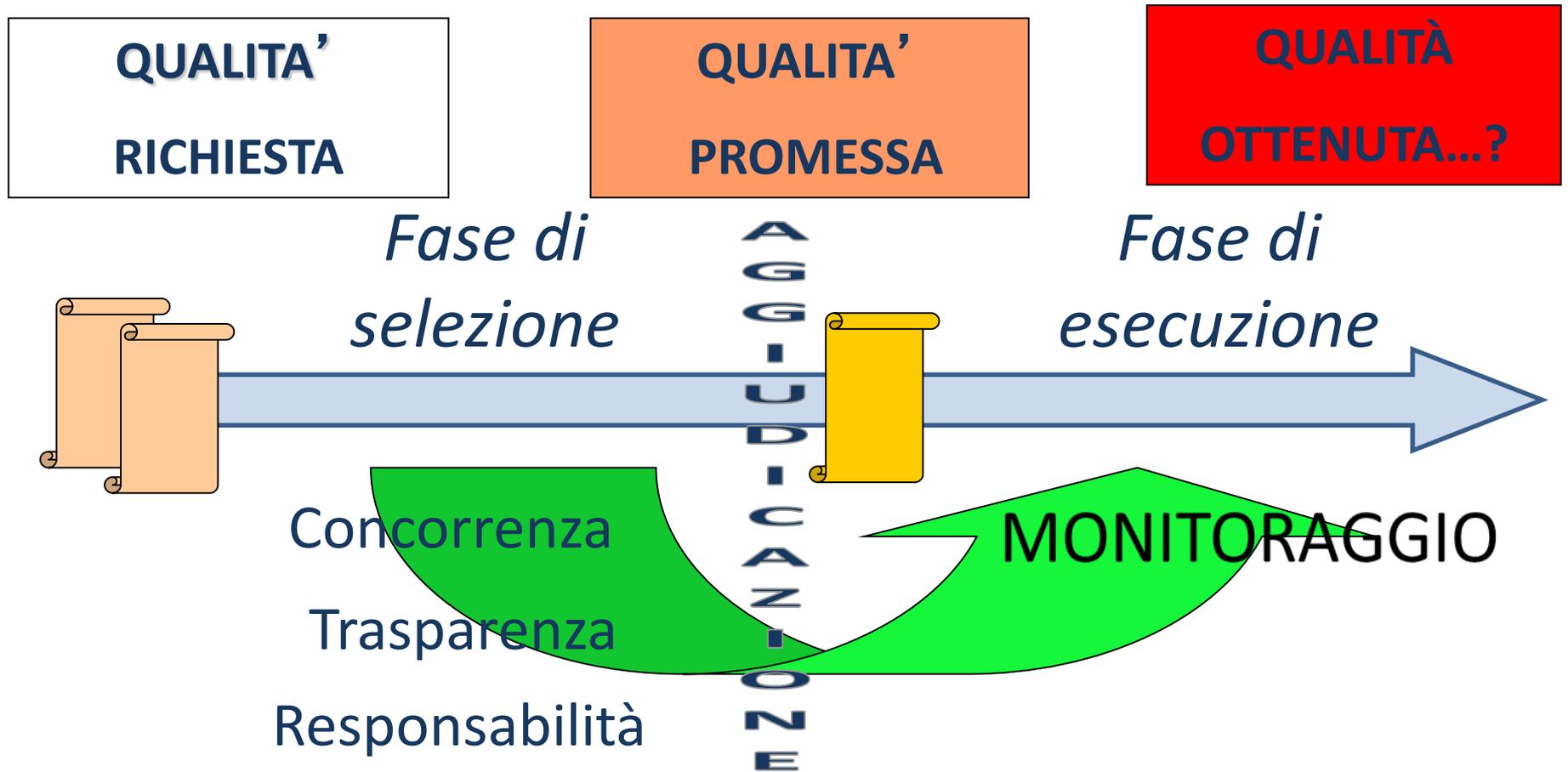
**TRASPARENZA**  
**ACCOUNTABILITY**

**INTEGRITÀ**

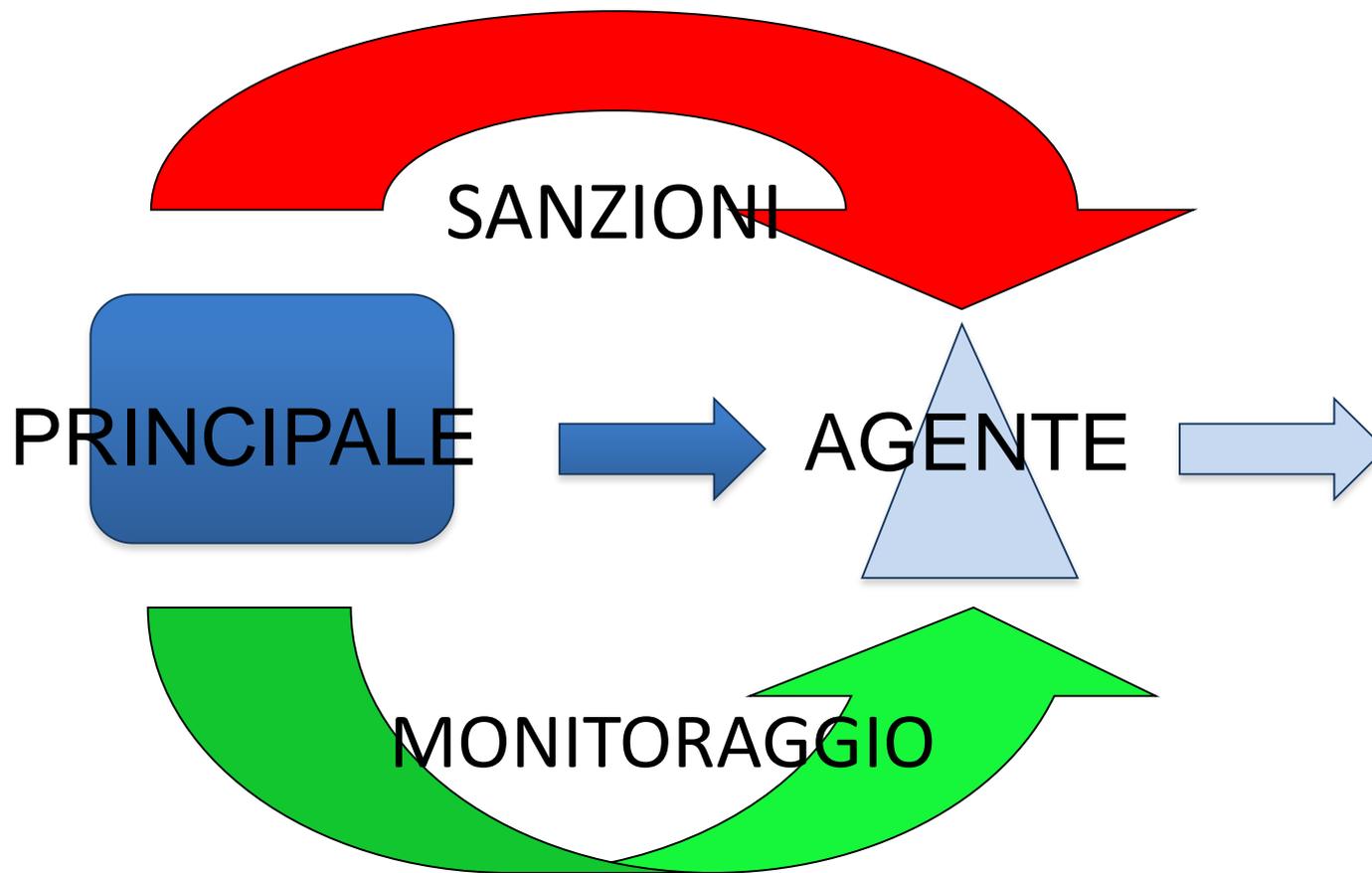
# I rischi per la Performance nei Contratti Pubblici



# 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

# Integrità nei contratti pubblici

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

## Precondizioni istituzionali, regolamentari e politiche per l'implementazione dell'integrità nei contratti pubblici

- Sistema di contratti pubblici chiaro
- Strutture istituzionali e amministrative adeguate
- Sistema sanzionatorio effettivo
- Risorse umane, finanziarie e tecnologiche sufficienti

# Integrità nei contratti pubblici

OECD, Principi per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## Quali sono le violazioni dell'integrità nei contratti pubblici?

- Corruzione (tangenti, favoritismi)
- Appropriazione indebita
- Conflitti d'interesse
- Manipolazione delle offerte
- Trattamenti discriminatori tra gli offerenti
- Spreco di risorse pubbliche

# **OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009**

- I 4 Pilastri dell'Integrità negli Appalti Pubblici
- I 10 Principi discendenti dai Pilastri
- I rischi per l'integrità negli Appalti Pubblici

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## I 4 PILASTRI

I. TRASPARENZA

II. GOOD MANAGEMENT

III. PREVENZIONE DI IRREGOLARITA'

IV. *ACCOUNTABILITY* E CONTROLLO

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## I. TRASPARENZA

Trasparenza nell'intero ciclo dell'appalto pubblico **(1)**

Trasparenza nelle procedure competitive e non-competitive **(2)**

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## I. TRASPARENZA

### Principio 1

**Prevedere un adeguato livello di trasparenza in tutto il ciclo dell'appalto pubblico**

**Al fine di rispettare il principio di equo trattamento tra gli offerenti**

1. Protezione delle informazioni sensibili

2. Il più ampio accesso alle informazioni

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## I. TRASPARENZA

### Principio 2

**Massimizzare la trasparenza nelle procedure competitive e adottare particolari misure di rinforzo dell'integrità all'interno di procedure non competitive**

1. Regole per la scelta della procedura migliore da adottare

3. Programmi di formazione per i funzionari pubblici

2. Previsione di controlli ulteriori

4. Ipotesi eccezionali per le procedure non competitive

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## II. *GOOD MANAGEMENT*

Uso di risorse pubbliche in conformità ai loro fini istituzionali (3)

Professionalizzazione dei pubblici funzionari negli appalti pubblici (4)

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## II. *GOOD MANAGEMENT*

### Principio 3

**Assicurare che le risorse pubbliche nel ciclo dell'appalto pubblico siano spese per il loro fine istituzionale**

1. Separazione delle attività e degli organi di controllo

3. Redazione del piano per gli acquisti

2. Attività di controllo lungo tutto il processo

4. Monitoraggio delle spese da parte di organi indipendenti

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## II. *GOOD MANAGEMENT*

### Principio 4

**Assicurare che i funzionari pubblici rispondano ai più alti standard di professionalità, conoscenze e integrità**

1. Approccio sistematico per la formazione e l'addestramento dei funzionari pubblici

2. Programmi di formazione in collaborazione con enti universitari

3. Linee-guida per i funzionari pubblici per risolvere le situazioni dubbie

# **OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009**

## **III. PREVENZIONE DELLE IRREGOLARITÀ**

**Prevenzione dei rischi per l'integrità (5)**

**Cooperazione tra amministrazione e soggetti privati (6)**

**Monitoraggio, rilevazione e sanzione di irregolarità (7)**

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## III. PREVENZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

### Principio 5

**Adottare meccanismi preventivi dei rischi dell'integrità nell'appalto pubblico**

1. Evitare contatti prolungati tra offerenti e funzionari pubblici

2. Separazione delle funzioni e dei poteri

3. Attività di mappatura del rischio dell'organizzazione e dell'attività

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## III. PREVENZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

### Principio 6

**Incoraggiare la collaborazione tra pubblico e privato nel mantenere i più alti standard d'integrità nell'esecuzione del contratto**

1. Dichiarazione d'integrità degli offerenti

2. Uso dei «Patti d'Integrità»

3. Riduzione asimmetrie informative

4. Verificazione delle informazioni dagli offerenti

5. Piani di prevenzione dei reati degli offerenti

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## III. PREVENZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

### Principio 7

**Prevedere meccanismi di monitoraggio dell'appalto pubblico e strumenti di rilevazione e sanzione delle trasgressioni**

1. Registrazione degli atti e decisioni

3. Indicatori di trasgressioni (*red-flags*)

2. Applicazione di efficaci, proporzionali e tempestive sanzioni

4. Procedure per rilevare le trasgressioni (ombudsman, hot-line)

5. Programmi formazione

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## 4. *ACCOUNTABILITY* E CONTROLLO

Chiare responsabilità ed effettivi controlli (8)

Procedure di ricorso eque e tempestive (9)

Coinvolgere associazioni, media e società civile nel monitoraggio degli appalti pubblici (10)

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## 4. ACCOUNTABILITY E CONTROLLO

### Principio 8

#### Stabilire chiare responsabilità ed effettivi controlli

1. Separazione delle funzioni

2. Delega di poteri regolata minuziosamente

3. Mappatura dei rischi reiterata

4. Controlli interni da organismi indipendenti

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## 4. ACCOUNTABILITY E CONTROLLO

### Principio 9

#### Procedure di ricorso eque e tempestive per gli offerenti

1. *E-procurement*

2. Metodi alternativi di risoluzione delle controversie

3. Rimedi per impugnare tempestivamente gli atti (periodo di *standstill*, misure cautelari)

4. Controlli durante l'esecuzione del contratto

5. Duplice meccanismi di ricorso: amministrativo e giurisdizionale

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

## 4. ACCOUNTABILITY E CONTROLLO

### Principio 10

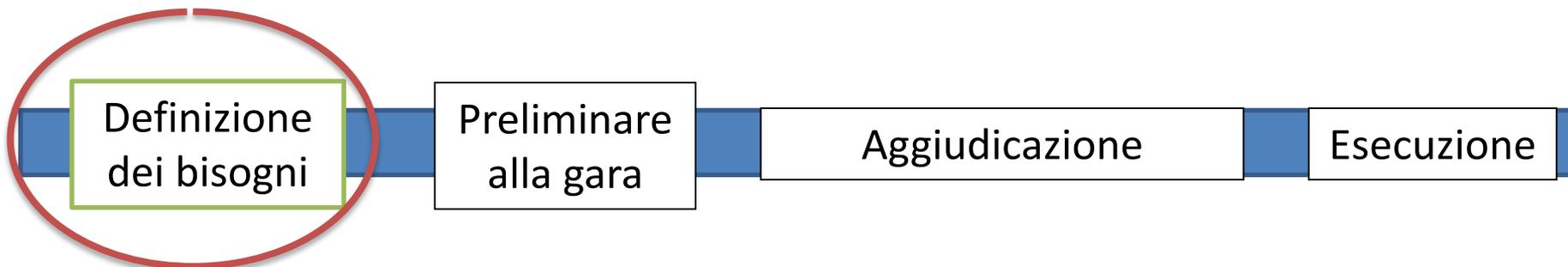
Incentivare la società civile, i media e le organizzazioni nell'attività di monitoraggio degli appalti pubblici

1. Coinvolgimento diretto degli utenti nel controllo dell'appalto pubblico (social-witness)

2. Pubblicità dei dati

3. Prevedere obblighi di dichiarazione per i funzionari pubblici su connessioni col settore privato

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009



## Appalti sotto-soglia

Prestazione duplicate ed eseguite da cartelli

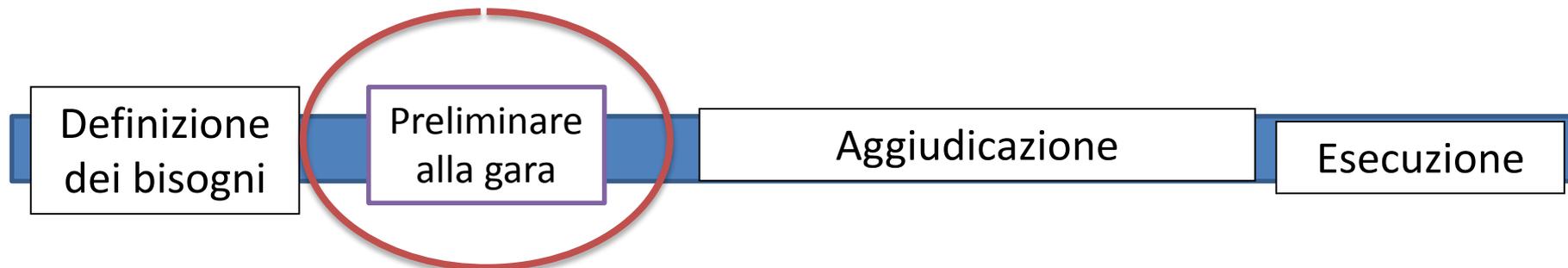
Prestazioni non esatte e false fatturazioni

## Appalti sopra soglia

Espansione dell'oggetto dell'appalto al di là della definizione iniziale

Alterazione dell'esito della procedura di selezione tramite una definizione dei bisogni favorevole a un offerente già individuato

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009



## Stima dei costi dell'appalto

Stima eccedente

Stima riduttiva

## Corruzione nella preparazione della carta

Fatturazione eccessiva

Preparazione di materiali in-house e l'assunzione di una società privata per camuffare i pagamenti delle provvigioni

Definizione di particolari specificità del progetto

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

Definizione dei bisogni

Preliminare alla gara

Aggiudicazione

Esecuzione

## Procedura aperta

Pubblicità ridotta

Criteri soggettivi

Scadenze non realistiche

## Procedura ristretta

Offerenti invitati sulla base di preferenza personale

Preferenza per soggetti già attivi sul mercato a scapito di nuovi arrivi

## Procedura negoziata

Eccezioni di sicurezza nazionale o di segreto militare o ricerca e sviluppo o urgenza

Rendere deserta una procedura aperta

# OECD, Principi dell'OECD per rinforzare l'integrità negli appalti pubblici - 2009

Definizione dei bisogni

Preliminare alla gara

Aggiudicazione

Esecuzione

## Lavori

Sub-contratti relativi a lavori preparatori

Lavori addizionali

## Servizi

Modifiche dei servizi (qualità inferiore)

Pagamenti multipli per stesso servizio

## Forniture

Sconti

Modifiche agli ordini

Sostituzione delle forniture

# 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

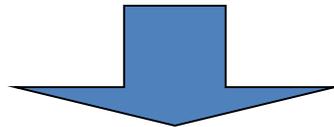
(art. 1, c. 44, 45 e 48)

## 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*

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

**Società partecipate dalla PA**

**Società controllate dalla PA**

**Attuazione autonoma**

**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

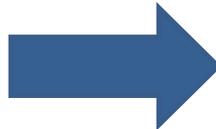
2. Monitoraggio

- 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.



# 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

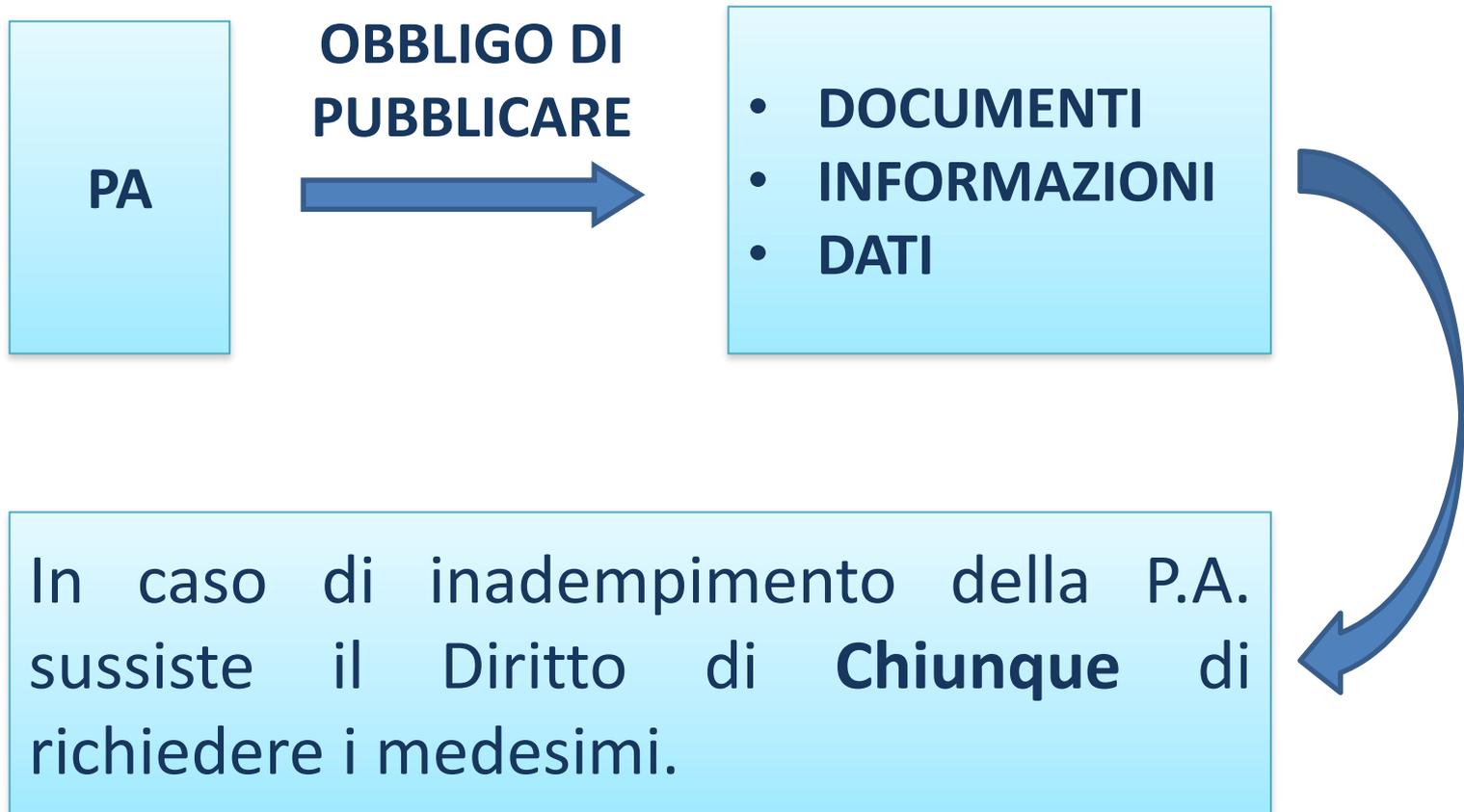
**SEMPLIFICAZIONE**  
*L. 190 del 2012,*  
*art. 1, c. XXXV*

- 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’avenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

# Qualità delle informazioni

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

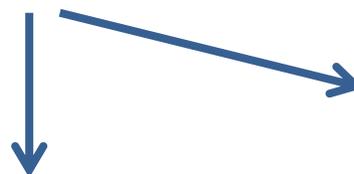


# Accesso alle informazioni pubblicate nei siti

*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

# White-lists

L. n. 190 del 2012, c. LII-LVIII

**ISTITUZIONE** di un elenco di operatori economici **NON** soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (c. LII)

**INDIVIDUAZIONE** delle attività maggiormente esposte a rischi (c. LIII)

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;*
- b) trasporto e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;*
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;*
- d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo etc.;*
- e) noli a freddo di macchinari;*
- f) fornitura di ferro lavorato;*
- g) noli a caldo;*
- h) autotrasporti per conto di terzi;*
- i) guardiania dei cantieri.*

**INSERIMENTO IN BANCA DATI NAZIONALE** dei contratti pubblici

# Strumenti contrattuali per la prevenzione della corruzione

*«Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara»*

(Art. 1, co. 17, l. 190/2012)

Predisposizione di più avanzati standard etici, di legalità e correttezza non per via normativa ma pattizia

**Protocolli di Legalità** e **Patti di Integrità**

# Protocolli di Legalità e Patti di Integrità

*L. 190 del 2012, art. 1, c. 17.*

## Protocolli di Legalità

Rafforzare la cooperazione tra PA e privati per il contrasto alla corruzione

Clausole che i partecipanti sottoscrivono per il contrasto della corruzione.

Facoltà di sanzionare con l'esclusione dalla gara il mancato rispetto delle clausole.

## Patti di Integrità

Finalità

Impegno di p.a. e privati al rispetto degli obblighi di comportamento integro

Contenuto

Specificazione dei principi e norme dei contratti pubblici e di ulteriori obblighi di correttezza

Efficacia

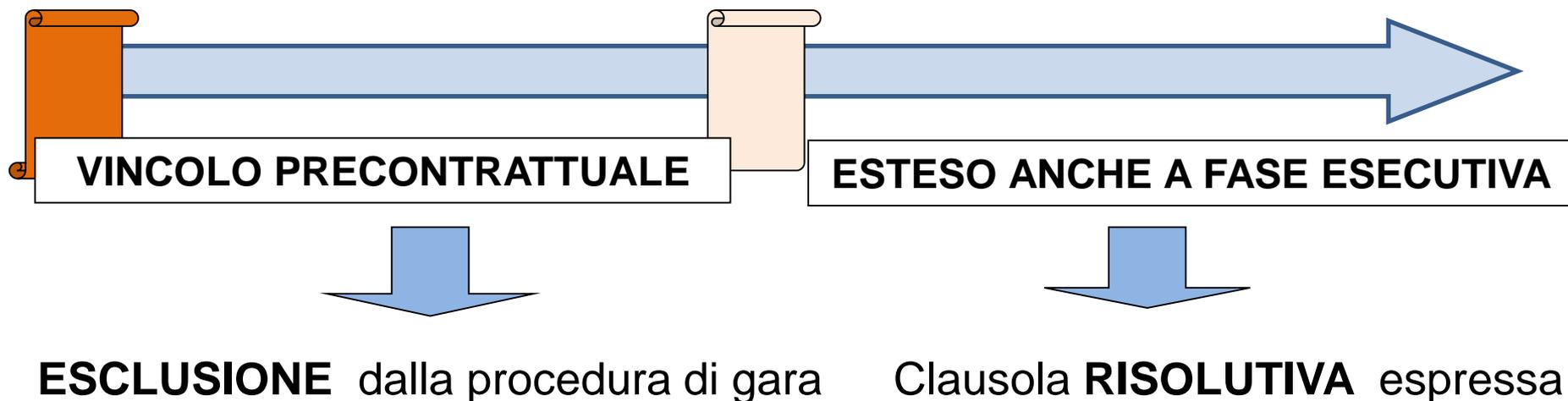
Obbligazione tra p.a. e potenziali contraenti a comportarsi secondo principi di integrità

# Protocolli di Legalità

*L. 190 del 2012, art. 1, co. 17.*

## Contenuti

- Ulteriori obblighi di trasparenza
- Comunicazione dell'elenco delle imprese coinvolte nell'affidamento
- Obblighi di tempestiva denuncia in caso di richieste illecite
- Previsione di *social witness* per il monitoraggio dell'esecuzione



# Protocolli di Legalità

*L. 190 del 2012, art. 1, co. 17.*

## **Protocolli di Legalità I Generazione**

Adottati da Prefetture su indicazione  
Ministero Interni, Circolare 23.06.2010

Rafforzare obblighi tra p.a. e p.a. e tra  
p.a. e imprese

Clausola n. 1: «obbligo per le imprese aggiudicatarie di comunicare all'autorità aggiudicatrice l'elenco delle imprese coinvolte nell'affidamento»

Clausola n. 2: «obbligo per le imprese aggiudicatarie di interrompere rapporti con soggetti destinatari di provvedimenti interdittivi»

Clausola n. 3: «obbligo per l'autorità aggiudicatrice di comunicare tali elenchi al Prefetto»

# Protocolli di Legalità

*L. 190 del 2012, art. 1, co. 17.*

## **Protocolli di Legalità II Generazione**

Protocollo d'Intesa ANAC - Ministero  
Interno, 15.07.2014

Esclusione dalla gara per violazione  
delle clausole dei Protocolli di Legalità

*Protocolli di Legalità EXPO 2015, Confindustria, Comuni di Milano,  
Genova, Varese, Bergamo, Napoli, Ferrara, Regione Veneto*

Clausola n. 1: «L'appaltatore si impegna a dare comunicazione tempestiva di tentativi di concussione nei suoi confronti. L'adempimento ha natura essenziale ai fini della esecuzione del contratto e il relativo inadempimento darà luogo alla risoluzione espressa (art. 1456 c.c.)»

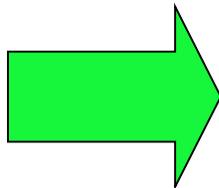
Clausola n. 2: «La Stazione appaltante si impegna ad avvalersi della clausola risolutiva espressa (art. 1456 c.c.) ogni qualvolta nei confronti dell'imprenditore sia stata disposta misura cautelare o sia intervenuto rinvio a giudizio per delitto nei confronti della p.a.»

# Patti di integrità

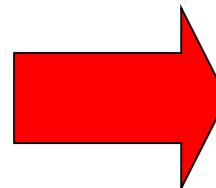
*L. 190 del 2012, art. 1, c. 17.*

Sulla base dei Protocolli di Legalità vengono stipulati i Patti d'Integrità

Accordo nelle parti a comportamento corretto tramite requisiti la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese ad una specifica gara



Es. Divieto di offerta, promessa o conferimento regali a pubblici ufficiali



## **INADEMPIMENTO CONTRATTUALE**

- Sanzioni patrimoniale
- Esclusione dalla procedura di gara

# Strumenti contrattuali per la prevenzione della corruzione

Prova  
?

- L'obbligazione dipende dalla semplice violazione degli obblighi assunti

- L'applicazione della clausola di esclusione o di sanzione patrimoniale prescinde dalla prova del danno

- Es. l'offerta di regalo costituisce inadempimento del divieto di offerta, promessa o conferimento di regali a pubblici ufficiali

Base  
fattuale

- E' perciò obbligazione simile ad una clausola penale

# Arbitrato nei contratti pubblici

*Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2011*

- La percentuale di soccombenza della PA nei giudizi arbitrali è pari al **97,46%**.
- La soccombenza di entrambe le parti è risultata invece del **10,16%**.
- La soccombenza totale della PA è stata del **87,30%**.

# Arbitrato

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

**LIMITI:** necessaria **previa autorizzazione motivata** dell'organo di governo dell'amministrazione (*d. lgs. n. 163 del 2006, art. 241, c. l).*

**Maggiore responsabilizzazione degli arbitri nominati dalla parte pubblica.**

**Maggiore attenzione degli organi di governo della PA nella scelta dell'arbitro di parte.**

**Maggiore attenzione della parte pubblica nella scelta del terzo arbitro:  
riduzione dell'arbitrato libero  
e aumento dell'arbitrato amministrato.**

# Arbitrato

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

## ARBITRATO

```
graph LR; A[ARBITRATO] --> B[Ordinario]; A --> C[Amministrato];
```

**Ordinario** (*d. lgs. n. 163 del 2006, art. 241, c. V*): il Presidente del collegio arbitrale è nominato su accordo delle parti. E' maggiore il rischio di illegalità per la mancanza di un intervento esterno al rapporto tra le parti.

**Amministrato** (*d. lgs. n. 163 del 2006, art. 241, c. XV; artt. 242 e 243*): il Presidente, in mancanza di un accordo tra le parti, è nominato dalla camera arbitrale.

# Nomina degli arbitri

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

Principi in controversie in cui PA è parte

**PUBBLICITA'**



```
graph LR; A[PUBBLICITA'] --> B[Prevenzione di possibili conflitti di interesse e di ipotesi di incompatibilità.]; A --> C[Preferenza nell'incarico ai dirigenti pubblici per motivi di trasparenza e responsabilità.]; D[ROTAZIONE] --> E[Non può prescindere dalla competenza e richiede una valutazione della professionalità del soggetto.];
```

**Prevenzione** di possibili conflitti di interesse e di ipotesi di incompatibilità.

Preferenza nell'incarico ai **dirigenti pubblici** per motivi di trasparenza e responsabilità.

**ROTAZIONE**

Non può prescindere dalla competenza e richiede una valutazione della professionalità del soggetto.

# Ambito oggettivo di applicazione dell'arbitrato rituale

## Controversie derivanti da:

- Esecuzione dei contratti pubblici
- Concorsi di progettazione e di idee
- Mancato raggiungimento dell'accordo bonario
- In cui sia parte una società pubblica una società controllata o collegata a una società a partecipazione pubblica o che comunque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico dei bilanci pubblici.

# Modulo VI

Le responsabilità dei funzionari pubblici e in particolare del responsabile della prevenzione.

Disciplina, onore ed integrità dei funzionari pubblici: i codici di comportamento.

# LE RESPONSABILITA'

## Art. 28 Cost.

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono **direttamente responsabili**, secondo le **leggi penali, civili e amministrative**, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la **responsabilità civile** si **estende** allo Stato e agli enti pubblici.

## Art. 98, c. I, Cost.

I pubblici impiegati sono al **servizio esclusivo della Nazione**

**Penale**

**Civile**

**Amministrativa**

**Contabile**

**Disciplinare**

**Dirigenziale**

# Il Responsabile della Prevenzione

L.190 del 2012, art. 1, c. VII – VIII e X, Dip. della funzione pubblica, 25.1.2013, Circ. n. 1

**È individuato dall'organo di indirizzo politico tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio.** Negli enti locali è il Segretario salvo diversa e motivata determinazione (c. VII)

## **Funzioni (c. viii, x)**

- Elabora e propone il piano di prevenzione della corruzione;
- Verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica;
- Verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi;
- Individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- Verifica il rispetto delle norme su incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi (d.lgs. 39 del 2013)

# Il Responsabile della Prevenzione

L.190 del 2012, art. 1, c. VII – VIII e X, Dip. della funzione pubblica, 25.1.2013, Circ. n. 1

Al responsabile della prevenzione della corruzione sono ricondotte alcune specifiche ipotesi di responsabilità amministrativa, disciplinare e dirigenziale strettamente connesse con le funzioni che è chiamato a svolgere all'interno della p.a. di elaborazione e sorveglianza del piano di prevenzione della corruzione.

# Il Responsabile della Prevenzione

c. VIII

- Mancata predisposizione del piano triennale
- Mancata adozione procedure di selezione e formazione dipendenti

c. XIV - Ripetute violazioni

c. XIV - Omesso controllo

c. XII -  
Commissione reati  
di corruzione

*Le Responsabilità*

**Dirigenziale**

**Amministrativa**

*Danno immagine*

**Disciplinare**

Salvo che abbia predisposto il piano di prevenzione e abbia vigilato sul funzionamento e osservanza del piano

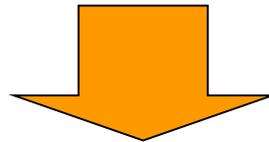
# Il Responsabile della Prevenzione

## Danno immagine

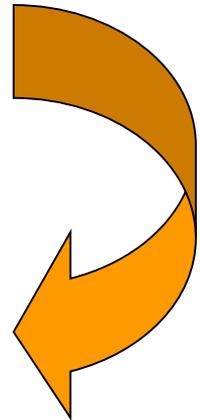
*(L.20 del 1994, art. 1, c. 1sexies)*

pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente

Sequestro conservativo



“fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale”.



# Il Responsabile della Prevenzione

Codice di comportamento, art. 16.

## La violazione

- degli obblighi previsti dal Codice
- dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione

**integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio**

+ ordinarie forme di responsabilità, tra cui la disciplinare da accertarsi nel relativo procedimento secondo i principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni

*Le Responsabilità*

**Penale**

**Civile**

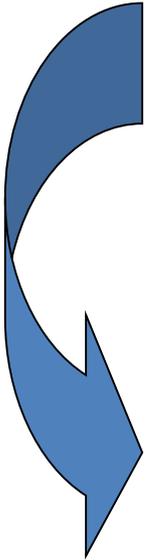
**Amministrativa**

**Contabile**

**Disciplinare**

**Dirigenziale**

# Responsabilità delle organizzazioni collettive



**Responsabilità amministrativa  
degli enti**

Sanzione  
pecuniaria se ha  
tratto vantaggio

**Esclusa se l'ente ha adottato atti, modelli di  
organizzazione, gestione e controllo idonei a  
prevenire i reati**

- Codici di comportamento
- Linee guida
- Associazioni rappresentative (es. Confindustria)

# Responsabilità delle organizzazioni collettive

Se i Piani di prevenzione della Corruzione delle p.a. sono carenti e finiscano con l'escludere la responsabilità creano un'asimmetria con il regime giuridico previsto per gli enti privati

## **L. n. 231 del 2001**

La responsabilità per i reati commessi all'interno dell'ente da dipendenti non si estende all'ente se sono stati adottati ed attuati modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, se il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, se le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione, e se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo autonomo dall'ente.

# Principi

## **DOVERI GENERALI**

Art. 54, c.I Cost.

Tutti i cittadini hanno il dovere di essere **fedeli alla Repubblica** e di osservarne la Costituzione e le leggi

## **DOVERI PARTICOLARI**

Art. 54, c. II Cost.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con **disciplina ed onore**, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge

## **ETICA DEI FUNZIONARI PUBBLICI**

Art. 3, Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa

# Principi

**RESPONSABILITÀ.** La Costituzione pone a carico del funzionario pubblico una responsabilità diretta nei confronti dei terzi destinatari dell'attività pubblica secondo le leggi penali civili ed amministrative, per gli atti compiuti in violazione dei diritti (Art 28, Cost.)

**OBBLIGHI.** Essere al “servizio esclusivo della Nazione” e conformare la propria azione ai principi di buon andamento e imparzialità (Art. 97, c. I e II Cost.). Il rispetto delle norme costituzionali con “disciplina ed onore” (Art. 54, c. II Cost.) integra la correttezza del comportamento del funzionario pubblico e costituisce il fondamento dell'etica richiesta a tutti i soggetti che instaurano un rapporto di servizio con le p.a.

# Principi

Il **principio di solidarietà** impone che i cittadini come parte di una comunità di valori, agiscano con lealtà da cui discendono obblighi di coesione sociale.

- I funzionari pubblici sono tenuti a essere fedeli alla Repubblica, rispettare la Costituzione e le leggi e ad aderire ai principi che ispirano tali norme.
- Il loro *status* comporta oltre al dovere di fedeltà alla Repubblica, anche il dovere di darvi adempimento “con disciplina ed onore” in ragione del ruolo ricoperto nella p.a.
- Lo svolgimento delle funzioni pubbliche con disciplina e onore e nell’esclusivo perseguimento dell’interesse pubblico con una professionalità e diligenza superiori agli standard legali ordinari.

# Principi

## PRINCIPIO DI IMPARZIALITA'

Art. 97 Cost.



**Attività**

**Organizzazione**

**Art. 98, c. I, Cost.**

“I pubblici impiegati sono  
al servizio esclusivo della Nazione”

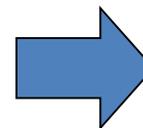
# Codice di comportamento

Ambito di applicazione, D.P.C.M. 8 marzo 2013, art. 2

**ESTESO A**

- **tutti i collaboratori o consulenti**
- **titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche**
- **collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.**

Negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi



**OBBLIGO  
CONTRATTUALE**

# Codice di comportamento

## Contratti e atti negoziali, Codice di comportamento art. 14

### DOVERI dei dipendenti pubblici

#### “FACILITATORI”

Non ricorre a mediazione di terzi, né corrisponde o promette ad alcuno utilità a titolo di intermediazione, né per facilitare o aver facilitato la conclusione o l'esecuzione del contratto.

#### “NO CONFLITTO DI INTERESSI”

Non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti (...) con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell' articolo 1342 del codice civile.

### Astensione

### Informazione



Il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte la p.a., rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, ne **informa** immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale.

# Modulo VII

L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi come strumento per garantire l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni.

Le previsioni di incandidabilità degli organi elettivi.

# **L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni**

D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39

***Ratio:* Prevenire ogni possibile situazione di "conflitto di interessi" o comunque contrastante con il principio costituzionale di imparzialità**

**Ambito di applicazione: p.a. di cui all'articolo 1, co. II, d.lgs. 165 del 2001, autorità indipendenti, enti di diritto privato in controllo pubblico.**

# L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni

D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39

- **Inconferibilità**: impossibilità di conferire l'incarico (Art. 1, c. II, lett. *g*)
- **Incompatibilità**: obbligo di scegliere, a pena di decadenza, entro 15 giorni, tra due incarichi (Art. 1, c. II, lett. *h*)

# L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni

**Inconferibilità:** all'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità (Art. 20, c. I)

**Incompatibilità:** nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di incompatibilità (Art. 20, c. II)

Publicazione sul sito della P.A/ ente pubblico/ ente privato controllato!

# Inconferibilità degli incarichi

**Inconferibilità** incarico a funzionario pubblico

- in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione, anche con sentenza non passata in giudicato (Art. 3);
- a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati (Art. 4);
- a componenti di organo politico di livello regionale e locale (Art. 7).

# L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni

## **Inconferibilità**

A)interdire (“a monte”) l’accesso di alcuni soggetti a tali incarichi (Capo II);

B)impedire (“a valle”) che coloro che ne siano titolari possano transitare ad altri incarichi mantenendone la titolarità (Capo III, IV)

# Incompatibilità degli incarichi

## Incompatibilità

- tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali (Art. 9);
- tra incarichi amministrativi di vertice e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali (Art. 11);
- tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali (Art. 12);
- tra incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali (Art. 13);
- tra incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali (Art. 14)

# L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni

## Incompatibilità

A) tra incarichi nelle p.a. negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale (Capo V);

B) tra incarichi nelle p.a. negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico (Capo VI).

# L'inconferibilità e le incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni

Delibera CIVIT 46/2013

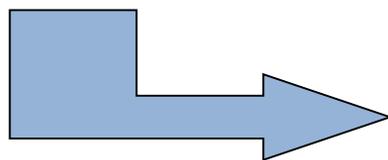
Le cause di **inconferibilità** per loro natura non sono suscettibili di applicazione retroattiva

Le cause di **incompatibilità** si applicano anche con riferimento agli incarichi già conferiti alla data di entrata in vigore del decreto (4.5.2013)

# Le previsioni di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive

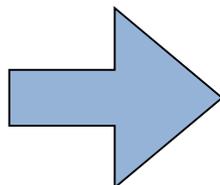
## *Incandidabilità*

L. 190 del 2012, D.lgs.  
235 del 2012

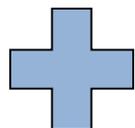


Parlamento Europeo	Circoscrizione
Camera dei Deputati	Unione di Comuni
Senato della Repubblica	Comune
Regione	Presidenza/CDA
Provincia	Consorzi
	Comunità Montane

## LIMITI



- Incandidabilità solo in caso di commissione di reato
- Assenza di previsioni in caso di conflitto di interessi



- **Incompatibilità** parlamentari (l. n. 60 del 1953)
- **Ineleggibilità** parlamentari (l. n. 361 del 1957; d.lgs. 267/2000)
- Conflitto di interessi Governo (l. n. 215 del 2004)

# Le previsioni di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive

**Incandidabilità:** Causa ostativa ad assumere o mantenere (incandidabilità sopravvenuta) la carica pubblica

**Ineleggibilità:** Insuscettibilità a essere eletto in ragione di ufficio o incarico ricoperto, così da trovarsi in condizioni di vantaggio nella competizione elettorale

**Incompatibilità:** situazione di conflitto di interessi con l'ente, in quanto si è portatori di interessi propri o di congiunti in contrasto con quelli dell'ente di appartenenza

# Le previsioni di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive

**Incandidabilità**, **Ineleggibilità** e **Incompatibilità** derogano al diritto elettorale passivo (Art. 51 Cost.) sono di stretta interpretazione e ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale pari o superiore

Cause di **incandidabilità** si riferiscono ad **uno status di inidoneità funzionale assoluta** e non sono rimovibili da parte dell'interessato, viceversa, quelle di **ineleggibilità** e di **incompatibilità** possono essere rimosse dall'interessato nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge.

The background of the slide features a large, faint watermark of the seal of the University of Turin. The seal is circular and contains a central figure of a crowned eagle with its wings spread, perched on a shield. The Latin text "SIGILLUM UNIVERSITATIS TURINENSIS" is visible around the perimeter of the seal.

***Grazie per l'attenzione!***

***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)***