



I VENERDÌ DEL RUP

La Formazione Asmel direttamente nel tuo Ufficio!
Appuntamenti formativi on-line (webinar) gratuiti per i soci Asmel
Tutti i venerdì dal 25 settembre al 29 gennaio 2016
dalle ore 11.30 alle ore 12.30



LA NUOVA PA



ANTICORRUZIONE



LA GESTIONE
DELL'APPALTO



VERSO IL NUOVO
CODICE

I VENERDÌ DEL RUP

*La Formazione Asmel direttamente nel tuo Ufficio!
Appuntamenti formativi on-line (webinar) gratuiti per i soci Asmel
Tutti i venerdì dal 25 settembre al 29 gennaio 2016
dalle ore 11.30 alle ore 12.30*



ANTICORRUZIONE

23 OTTOBRE DALLE 11,30 ALLE 12,30

Adempimenti e Responsabilità nell'attività di prevenzione della corruzione (legge 124/2015)

Avv. Guido Paratico

I Punti che Affronteremo Oggi:

1. Qual è l'incidenza del fenomeno corruttivo sulle procedure di gara?
2. Come si riconoscono le ingerenze esterne in fase preparatoria?
3. Come regularsi nel corso di una procedura di gara?
4. Quali regole anticorruptive devono essere adottate per la scelta della commissione di gara?
5. Quali regole anticorruptive devono essere adottate dalla commissione di gara?
6. Question Time

I VENERDÌ DEL RUP



Corruzione: intesa come qualsiasi distorsione dell'attività amministrativa a fini privati, ABUSO DEL POTERE.

PNA: Area Rischio Contratti e Appalti:

- accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);
- uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
- ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni

I VENERDÌ DEL RUP



Corruzione: intesa come qualsiasi distorsione dell'attività amministrativa a fini privati, ABUSO DEL POTERE.

Incidenza dell'illegalità: prima della gara, durante le fasi di impostazione della stessa (art. 353-bis c.p.) o nel corso della gara, per alterarne l'andamento (art. 353 c.p.).

artt. 353 (turbativa d'asta)
e 353-bis (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente).

Disposizioni del codice penale sono macro-parametri per rilevare i comportamenti impropri.

I VENERDÌ DEL RUP



Gare e appalti: criticità e norme di prevenzione applicabili

art. 6-bis legge n. 241/1990: Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale

I VENERDÌ DEL RUP



Gare e appalti: criticità e norme di prevenzione applicabili
Art. 84 del Codice

4. I commissari diversi dal Presidente non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta.

5. Coloro che nel biennio precedente hanno rivestito cariche di pubblico amministratore non possono essere nominati commissari relativamente a contratti affidati dalle amministrazioni presso le quali hanno prestato servizio.

6. Sono esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che, in qualità di membri delle commissioni giudicatrici, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.

7. Si applicano ai commissari le cause di astensione previste dall'articolo 51 codice di procedura civile.

I VENERDÌ DEL RUP



A) Elemento di criticità: **ricorso frequente** (non occasionale = più volte distanza di tempo ravvicinata) **alla procedura negoziata per “lavori complementari” ex art. 57, comma 5, lett. a).**

Rischio: abuso della procedura specifica, al fine di evitare il ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica e per non rientrare nelle “varianti rilevanti”.

Rischio per corruzione (= distorsione grave attività amministrativa a fini privati):

distorsione dell’attività amministrativa corretta (non si effettua gara), con vantaggio per l’esecutore dell’appalto principale (al quale viene assegnato l’appalto complementare).

Focus sugli elementi che “confermano” il rischio: l’analisi della motivazione evidenza la mancanza di alcuni elementi essenziali (es. imprevedibilità dell’evento che determina il presupposto) o presenta profili esplicativi carenti della connessione con l’appalto principale.

Misure di prevenzione della corruzione:

1. Utilizzo obbligatorio di una check-list per rilevare la sussistenza di tutti i presupposti.
2. Elaborazione della motivazione con esplicitazione dettagliata della sussistenza di tutti i presupposti per il ricorso alla particolare procedura negoziata;

I VENERDÌ DEL RUP



ANTICORRUZIONE

B) **Ricorso frequente ad affidamenti diretti** (entro 40.000 euro) per medesima tipologia di beni/servizi/lavori entro uno spazio temporale limitato.

- Elemento di criticità (in chiave prevenzione corruzione): frequenza del ricorso all'affidamento diretto per la stessa tipologie di bene, servizio, lavoro.

Rischio: abuso di utilizzo della procedura.

- Rischio di legittimità: rilevazione di pratiche di artificioso frazionamento per sfuggire a procedure selettive più complesse; rilevazione dell'affidamento sistemico allo stesso soggetto (o agli stessi soggetti), con violazione del principio di rotazione; utilizzo non motivato della procedura (motivazione sintetizzata nel riferimento di valore).
- Focus sugli elementi che “confermano” il rischio: utilizzo degli affidamenti diretti oltre una percentuale “ottimale” rispetto alla programmazione degli acquisti e per procedure “ordinarie” (= procedure di acquisto di beni o servizi legate alla normale attività dell'ente e non connesse a particolari momenti/esigenze).

Misure di prevenzione della corruzione:

1. Motivazione delle determinazioni di affidamento diretto.
2. Regolamentazione ed applicazione del principio di rotazione.
3. Programmazione delle acquisizioni di beni e/o

I VENERDÌ DEL RUP



C: redazione del verbale di gara in termini di esaustività/completezza e di tempestività.

- Elemento di criticità (in chiave prevenzione corruzione): prevalenza del dato “formale” su quello sostanziale, che determina dimenticanze importanti (es. descrizione dettagliata di operazioni non rilevanti che penalizza esplicitazione adeguata delle motivazioni delle valutazioni delle offerte) – mancata disponibilità del verbale in tempi tali da consentire l’accesso ai concorrenti (redazione con tempistica molto lunga/dilazionata).
- Rischio di legittimità: invalidazione delle procedure di gara.
- Rischio per corruzione (= distorsione grave attività amministrativa a fini privati): paradosso della scarsa trasparenza del verbale, tale da non consentire la valutazione della correttezza del comportamento della stazione appaltante.

I VENERDÌ DEL RUP



Misure di prevenzione della corruzione:

Definizione di parametri per la redazione dei verbali (riferimenti in giurisprudenza).

Individuazione (dalla giurisprudenza) degli elementi che proprio non possono mancare e preimpostazione degli stessi in modelli di testo disponibili al momento della gara.

Utilizzo di check-list relative alle operazioni di gara e ai procedimenti di valutazione delle offerte.

Utilizzo di supporto informatico per la redazione “in tempo reale” o, comunque, entro breve tempo dalla conclusione della gara, del verbale.

I VENERDÌ DEL RUP



Gestione del rischio cartelli

innanzitutto di valutare il contesto seguente:

- a) pochi concorrenti
- b) concorrenti caratterizzati da analoga efficienza e dimensione
- c) prodotti omogenei
- d) perdurante partecipazione alle gare delle stesse imprese
- e) appalto ripartito in più lotti dal valore economico simile



Gestione del rischio cartelli

Boicottaggio della gara

finalizzato a prolungare il contratto con il fornitore abituale o di ripartire pro quota il lavoro o la fornitura tra tutte le imprese interessate.

Sintomi:

- 1) nessuna offerta presentata;
- 2) presentazione di un'unica offerta o di un numero di offerte comunque insufficiente per procedere all'assegnazione dell'appalto;
- 3) presentazione di offerte dello stesso importo, soprattutto quando le procedure di gara prevedono in queste circostanze l'annullamento della gara o la ripartizione dell'appalto pro quota.

I VENERDÌ DEL RUP



Gestione del rischio cartelli

Offerte di comodo

Le offerte di comodo (o 'di cortesia' o 'fasulle') rappresentano una pratica particolarmente diffusa di turbativa d'asta, finalizzata a conferire un'apparente regolarità concorrenziale alla gara e a celarne l'innalzamento dei prezzi di aggiudicazione

Sintomi:

- 1) offerte presentate dalle imprese che non si aggiudicano l'appalto caratterizzate da importi palesemente troppo elevati o comunque superiori a quanto le stesse imprese hanno offerto in analoghe procedure;
- 2) offerte contenenti condizioni particolari e notoriamente inaccettabili per la stazione appaltante che ne determinano l'esclusione;
- 3) la presentazione di offerte più elevate rispetto ai prezzi di listino. In generale una sequenza di gare in cui risulta aggiudicataria sempre la stessa impresa può destare il sospetto che i concorrenti presentino offerte di comodo.

I VENERDÌ DEL RUP



Gestione del rischio cartelli

Subappalti o ATI

In alcuni casi possono però essere utilizzati dai partecipanti alla gara per spartirsi il mercato o addirittura della singola commessa.

Possibili indizi sono:

- 1) imprese, singolarmente in grado di partecipare a una gara, che invece si astengono in vista di un successivo subappalto o optano per la costituzione di un'ATI;
- 2) la costituzione di ATI o subappalto perfezionati da imprese accomunate dalla stessa attività prevalente;
- 3) il ritiro dell'offerta da parte di un'impresa che decide inizialmente di partecipare a una gara, che risulta poi beneficiaria di un subappalto relativo alla medesima gara;
- 4) nei casi di aggiudicazione basata sull'offerta economicamente più vantaggiosa, l'ATI (tra i maggiori operatori) può essere il frutto di una strategia escludente, tesa ad impedire a imprese minori di raggiungere il necessario punteggio qualitativo

I VENERDÌ DEL RUP



Gestione del rischio cartelli

Segnali di allarme nelle modalità di partecipazione

Modalità 'sospette' di partecipazione alla gara

Può accadere che gli aderenti ad un cartello presentino le domande di partecipazione all'asta con modalità tali da tradire la comune formulazione.

E' questo il caso di:

- 1) comuni errori di battitura;
- 2) stessa grafia;
- 3) riferimento a domande di altri partecipanti alla medesima gara;
- 4) analoghe stime o errori di calcolo;
- 5) consegna contemporanea, da parte di un soggetto, di più offerte per conto di differenti partecipanti alla medesima procedura di gara

I VENERDÌ DEL RUP



Gestione del rischio cartelli

le stazioni appaltanti, nei casi in cui si imbattono in qualcuno dei descritti fenomeni

devono

informare l'Autorità - AGCM

le segnalazioni possono anche riguardare una pluralità di gare della medesima tipologia

I VENERDÌ DEL RUP



Gestione del rischio cartelli

Le segnalazioni AGCM non giustificano in alcun modo l'interruzione della procedura né, tanto meno, la rinuncia ad assegnare la commessa all'aggiudicatario

le irregolarità indicate nei punti precedenti potrebbero essere associate anche a comportamenti genuinamente concorrenziali

I VENERDÌ DEL RUP



Gestione del rischio cartelli

Qualora l'AGCM pervenga all'accertamento di un'infrazione, la stazione appaltante potrà procedere alla richiesta degli eventuali danni (conseguenti la pratica anticoncorrenziale) laddove l'appalto fosse già stato assegnato

I VENERDÌ DEL RUP



Art. 353-bis c.p., Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, turba il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032

I VENERDÌ DEL RUP



Art. 353-bis c.p., Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente

Soggetti: Funzionari e Amministratori

REATO DI PERICOLO: nel turbare mediante atti predeterminati il procedimento amministrativo di formazione del bando, allo scopo di condizionare la scelta del contraente. Poiché il condizionamento del contenuto del bando è il fine dell'azione, è evidente che il reato si consuma indipendentemente dalla realizzazione del fine medesimo. Per integrare il delitto, dunque, non è necessario che il contenuto del bando venga effettivamente modificato in modo tale da condizionare la scelta del contraente, né, a maggior ragione, che la scelta del contraente venga effettivamente condizionata.

I VENERDÌ DEL RUP



Art. 353-bis c.p., Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente

Soggetti: Funzionari e Amministratori

ESEMPIO: un sindaco ha consegnato la bozza del bando, frutto di collusione, al funzionario responsabile dell'ufficio competente per gli appalti pubblici, chiedendo (ordinando) che fosse convertita senza modificazioni nel bando pubblico.

Il rifiuto del funzionario, ha impedito l'inquinamento del bando, ma non ha cancellato la turbativa oggettivamente arrecata al procedimento amministrativo mediante l'intervento diretto del sindaco sul funzionario a quel procedimento preposto.

I VENERDÌ DEL RUP



Art. 353 c.p., Turbata libertà degli incanti

Chiunque, con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni, ovvero ne allontana gli offerenti, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032. Se il colpevole è persona preposta dalla legge o dall'autorità agli incanti o alle licitazioni suddette, la reclusione è da uno a cinque anni e la multa da euro 516 a euro 2.065. Le pene stabilite in questo articolo si applicano anche nel caso di licitazioni private per conto di privati, dirette da un pubblico ufficiale o da persona legalmente autorizzata; ma sono ridotte alla metà.

I VENERDÌ DEL RUP



I VENERDÌ DEL RUP



ANTICORRUZIONE

QUESTION TIME



I VENERDÌ DEL RUP

*La Formazione Asmel direttamente nel tuo Ufficio!
Appuntamenti formativi on-line (webinar) gratuiti per i soci Asmel
Tutti i venerdì dal 25 settembre al 29 gennaio 2016
dalle ore 11.30 alle ore 12.30*



 I VENERDI DEL RUP CONTINUANO IL
30 OTTOBRE CON:
La manutenzione degli immobili della P.A.: linee guida ANAC