



**ORDINE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**  
di Reggio Emilia

Reggio Emilia 12/12/2014

# **Affidamento dei lavori pubblici: analisi delle criticità dei meccanismi di scelta del contraente privato**

**Rag. Paolo Villa**



ODCECRE



## La corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni Il contesto internazionale

Comunicazione della Commissione europea  
COM/2011/308: la corruzione costa all'economia  
dell'Unione Europea circa 120 miliardi di euro  
l'anno.





# La corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni Il contesto internazionale

## Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)

migliorare la capacità dei suoi membri di contrastare la corruzione monitorando, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressioni tra pari, la conformità agli impegni assunti in questo campo





# La corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni Il contesto internazionale

## Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)

**Valutazione Italia 2009** - malgrado la determinata volontà della magistratura inquirente e giudicante di combatterla, la corruzione è percepita in Italia come fenomeno consueto e diffuso, che interessa numerosi settori di attività: l'urbanistica, lo smaltimento rifiuti, gli appalti pubblici, la sanità e la pubblica amministrazione





# La corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni Il contesto internazionale

## Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)

- a) l'adozione di programmi o piani anticorruzione;
- b) l'elaborazione e la prescrizione di standard etici coerenti e applicabili a tutti i funzionari pubblici;
- c) l'elaborazione e la prescrizione di standard chiari e vincolanti in materia di conflitto di interessi;
- d) l'introduzione di un sistema di protezione per i soggetti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione





# La corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni Il contesto internazionale

Transparency International  
the global coalition against corruption

CPI (Corruption Perceptions Index)

- anno 2014 43/100 – 69° posizione
- anno 2013 43/100 – 69° posizione
- anno 2012 42/100 – 72° posizione





**ORDINE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**  
*di Reggio Emilia*

Reggio Emilia, 12/12/2014

# APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

## Procedure di scelta del contraente

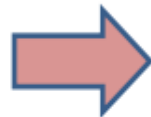


ODCECRE



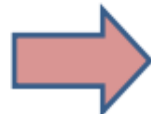
## Direttive comunitarie - definizioni

Procedura aperta



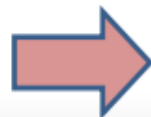
Tutti gli operatori interessati possono presentare offerta

Procedura ristretta



Gli operatori interessati possono presentare domanda di partecipazione; solo gli operatori invitati possono poi presentare offerta

Procedura negoziata



L'amministrazione consulta gli operatori economici prescelti e negozia con essi le condizioni dell'appalto







## Codice dei contratti pubblici Procedure

Procedura **APERTA**  
Definizione  
Art. 3, comma 37



Le «procedure aperte» sono le procedure in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta

Procedura **RISTRETTA**  
Definizione  
Art. 3, comma 38



Le «procedure ristrette» sono le procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal Codice





## Codice dei contratti pubblici Procedure aperta e ristretta - aggiudicazione

**criterio del prezzo più basso:** risulta aggiudicataria l'impresa che offre il prezzo più basso, a patto che tale prezzo sia giudicato come "affidabile" dalla stazione appaltante, mediante applicazione delle regole relative all'anomalia delle offerte

**criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa:** implica che siano oggetto di valutazione non solo il prezzo, ma anche una serie di altri parametri specificati nel bando di gara (come, ad esempio, la qualità dell'opera o i tempi di realizzazione), che concorrono insieme a definire il punteggio relativo delle varie offerte.





# Codice dei contratti pubblici

## Procedure aperta e ristretta - aggiudicazione

### **D1. Che cosa si intende per offerta anomala?**

Per offerta anomala si intende un'offerta anormalmente bassa rispetto all'entità delle prestazioni richieste dal bando e che, al contempo, suscita il sospetto della scarsa serietà dell'offerta medesima e di una possibile non corretta esecuzione della prestazione contrattuale, per il fatto di non assicurare all'operatore economico un adeguato profitto. A tal fine, l'ordinamento ha fissato una regola convenzionale per stabilire quando una offerta è anormalmente bassa.





## Codice dei contratti pubblici Procedure

Procedura  
**NEGOZIATA**  
(Definizione  
Art. 3, comma 40)



Le «procedure negoziate» sono le procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto





## Codice dei contratti pubblici Procedure negoziate

- le procedure con previa pubblicazione di un bando di gara ([art.56](#))
- le procedure senza previa pubblicazione di un bando di gara ([art.57](#)).





## Codice dei contratti pubblici Procedure negoziate senza bando (1)

- la stazione appaltante deve individuare gli operatori economici da consultare ... nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, selezionandone almeno tre, se sussistono in tale numero soggetti idonei
- gli operatori economici selezionati devono essere contemporaneamente invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta





## Codice dei contratti pubblici Procedure negoziate senza bando (2)

- la stazione appaltante deve scegliere l'offerta secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso, in capo all'operatore economico offerente, dei requisiti generali e di qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta o negoziata previa pubblicazione di un bando di gara





# Codice dei contratti pubblici Procedure

## **dialogo competitivo**

è limitato agli “appalti particolarmente complessi” per i quali l’amministrazione:

- non è oggettivamente in grado di definire ex ante i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue esigenze ovvero l'impostazione giuridica o finanziaria di un progetto;
- la stazione appaltante non dispone, a causa di fattori oggettivi a essa non imputabili, di studi in merito all'identificazione e alla quantificazione dei propri bisogni o all'individuazione dei mezzi per il soddisfacimento degli stessi.

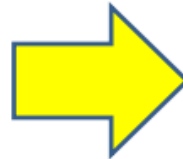






## Codice dei contratti pubblici Procedure

**Art. 54 Codice**  
procedure per  
individuazione  
degli offerenti



- 1. Aperta**
- 2. Ristretta**
- 3. Negoziata con e senza bando** (nei casi e alle condizioni specifiche espressamente previste)
- 4. Dialogo Competitivo** (alle condizioni specificamente previste)

**Concessione  
di lavori**



**Art.  
144**

- 1. solo procedura aperta o ristretta**
- 2. solo criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**





**ORDINE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**  
di Reggio Emilia

Reggio Emilia, 12/12/2014

**COMMISSIONE EUROPEA  
DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE**  
Nota Informativa sugli Indicatori di Frodi ai danni  
del FESR, del FSE e del FC  
(COCOF 09/0003/00-IT)



ODCECRE



**ORDINE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**  
di Reggio Emilia

Reggio Emilia, 12/12/2014

**COMMISSIONE EUROPEA  
DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE**  
Nota Informativa sugli Indicatori di Frodi ai danni  
del FESR, del FSE e del FC  
(COCOF 09/0003/00-IT)

Strategia congiunta di prevenzione delle frodi



ODCECRE



## Tipologie di frode classificazione ACFE

:

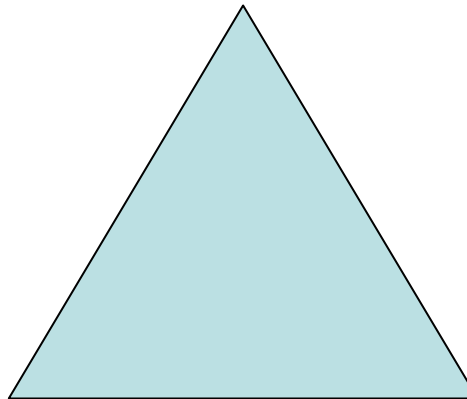
1. Manipolazione deliberata di documenti finanziari (per es. redditi registrati in modo improprio)
2. Qualsiasi tipo di appropriazione indebita di beni tangibili o intangibili (per es. rimborsi fraudolenti di spese)
3. Corruzione (per es. tangenti, manipolazione di appalti, conflitto di interessi occulto, appropriazione indebita)





## Triangolo della frode

OPPORTUNITA' FAVOREVOLE



RAZIONALIZZAZIONE

DIFFICOLTA' FINANZIARIA





**ORDINE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**  
di Reggio Emilia

Reggio Emilia, 12/12/2014

## **Schemi più comuni di frodi e relativi indicatori (con bollino rosso)**



ODCECRE



# Tangenti per concussione – corruzione (1)

## **Descrizione dello schema**

La corruzione e la concussione si riferiscono al dare/ricevere “oggetti di valore” allo scopo di influenzare una scelta commerciale o un atto ufficiale.

## **Conseguenze delle azioni di corruzione**

Le conseguenze negative delle azioni di corruzione sul contratto/appalto possono essere: una selezione impropria, per es. l’aggiudicazione diretta non giustificata ad un singolo concorrente (in caso di aggiudicazione multipla inferiore alla soglia prevista per gli appalti pubblici), un aumento dei prezzi non giustificato, una quantità eccessiva di acquisti, un livello basso di qualità e una consegna mancata o ritardata.





## Tangenti per concussione – corruzione (2)

### Indicatori di frode

L'indicatore più comune di corruzione/concussione è un trattamento di favore dell'appaltante nei confronti dell'appaltatore, che dura per un certo periodo di tempo.

#### Altri elementi-chiave:

- rapporti stretti fra soggetto appaltante e fornitore di prodotti o servizi
- maggiore ricchezza improvvisa ed ingiustificata del soggetto appaltante
- il soggetto appaltante ha una attività economica esterna non dichiarata
- l'appaltatore è conosciuto per aver pagato altre “mazzette”
- cambiamenti continui non documentati del contratto, per aumentarne il valore





## Tangenti per concussione – corruzione (2)

### Indicatori di frode

- il soggetto appaltante non accetta una promozione che lo sposti ad altro incarico
- il soggetto appaltante non compila o compila in modo incompleto la dichiarazione sul conflitto di interesse

## Tangenti per concussione – corruzione (2)

### Indicatori di frode

- il soggetto appaltante non accetta una promozione che lo sposti ad altro incarico
- il soggetto appaltante non compila o compila in modo incompleto la dichiarazione sul conflitto di interesse

## Conflitto di interesse occulto

### Descrizione dello schema

Si verifica una situazione di conflitto di interesse quando un funzionario della organizzazione appaltante ha un interesse finanziario occulto nell'appalto o nell'attività dell'appaltatore.

### Indicatori di frode

- favoritismi poco chiari o ingiustificati verso un appaltatore o venditore
- accettazione costante di lavori costosi e di bassa qualità, etc.
- il soggetto appaltante non compila o compila in modo incompleto la dichiarazione sul conflitto di interesse
- il soggetto appaltante non accetta una promozione che lo sposti ad altro incarico
- si suppone che il soggetto appaltante abbia un'attività collaterale.





## Altri schemi di frode (1)

3. Collusione in appalti
4. Offerte con deficit di bilancio
5. Manipolazione dei requisiti richiesti
6. Fuga di notizie/dati sull'appalto
7. Offerte manipolate
8. Aggiudicazione diretta ingiustificata
9. Acquisti frazionati
10. Appalti con costi sovrapprezzati





## Altri schemi di frode (2)

11. Manipolazione dei costi
12. Alterazione dei prezzi
13. Mancato rispetto delle specifiche dell'appalto
14. Fatture false, gonfiate o duplicate
15. Fornitori di servizi inesistenti
16. Sostituzione di prodotti





## Legge 6 novembre 2012 n. 190

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

Ha previsto che il processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione si articoli su due livelli:

- 1)livello nazionale - Piano nazionale anticorruzione (PNA)
- 2)livello decentrato - Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC)





## PNA

Predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale

Il PNA è stato approvato dall'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche con Delibera n. 72/2013 dell'11 settembre 2013.





## PTPC (1)

Adottato dall'organo di indirizzo politico (consiglio comunale), su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Come precisa il PNA, il PTPC è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un processo finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo.







## PTPC (2)

### **SCOPI**

- valutazione probabilistica del rischio di corruzione (indici – procurement toolbox OCSE, Red Flags, ecc.)
- l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo (manuale OCSE sulla sensibilizzazione alla corruzione ad uso dei verificatori)
- prevedere azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurlo significativamente.





**ORDINE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**  
*di Reggio Emilia*

Reggio Emilia, 12/12/2014

**GRAZIE  
PER  
L'ATTENZIONE**



**ODCECRE**