

**PREVENZIONE DELLE FRODI A DANNO DEGLI
INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA**



Autorità Nazionale Anticorruzione

CONFERENCE OF ROME

APPALTI PUBBLICI: VIOLAZIONI E STRATEGIE DI PREVENZIONE



**PREVENZIONE DELLE FRODI A DANNO DEGLI INTERESSI
FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA**

RELAZIONE ANNUALE CO.L.A.F. - 2013

**40% delle irregolarità e delle frodi
riguardano gli appalti pubblici**




**PREVENZIONE DELLE FRODI A DANNO DEGLI INTERESSI
FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA**

RELAZIONE ANNUALE CO.L.A.F. - 2013

MACRO VOCI RIFERITE AD IRREGOLARITA' E FRODI
NEGLI APPALTI PUBBLICI COFINANZIATI

... di tipo documentale
... generiche
... gravi



**PREVENZIONE DELLE FRODI A DANNO DEGLI INTERESSI
FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA**

APPALTI PUBBLICI - NORMATIVA



DIRETTIVE EUROPEE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

- **DIRETTIVA 2014/23/U.E.**
(sull'aggiudicazione dei contratti di concessione)
- **DIRETTIVA 2014/24/U.E.**
(sugli appalti pubblici)
- **DIRETTIVA 2014/25/U.E.**
(sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori di acqua, energia, trasporti e servizi postali)



DIRETTIVE EUROPEE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Disegno di legge con delega al Governo per il recepimento delle Direttive (31.10.2014)

TAVOLO DI COORDINAMENTO

- **DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE**
- **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**
- **ANAC.IT (AVCP.IT)**



DIRETTIVE EUROPEE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Disegno di legge con delega al Governo per il recepimento delle Direttive (31.10.2014)

....

Trasparenza e pubblicità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, salvo casi espressamente previsti, anche tenendo conto della esigenza di concorrere, con la definizione di idonee misure, alla **lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici**, nonché, in ogni caso, previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici, finalizzati ad evitare la corruzione ed a favorire la trasparenza.




DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

DIRETTIVA EUROPEA 24 - APPALTI PUBBLICI
(26 febbraio 2014)

OBIETTIVI

Semplificazione
Maggiore flessibilità delle procedure
Favor nei confronti delle PMI
Promozione dell'innovazione
Realizzazione di procedure corrette




DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Considerando 121

La valutazione ha messo in evidenza che **è ancora possibile migliorare considerevolmente l'applicazione della normativa** dell'Unione in materia di appalti pubblici.

Ai fini di un'applicazione delle norme più efficiente e coerente **è essenziale avere un quadro chiaro** dei possibili problemi strutturali e delle tendenze generali delle politiche nazionali in materia di appalti, onde far fronte agli eventuali problemi in modo più mirato.

Tale quadro dovrebbe essere acquisito mediante **un adeguato monitoraggio**, i cui risultati dovrebbero essere pubblicati periodicamente, al fine di consentire un dibattito informato sui **possibili miglioramenti delle norme e delle prassi in materia di appalti**.



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Considerando 121

Acquisire un **quadro chiaro** potrebbe fornire informazioni circa l'applicazione delle norme sugli appalti pubblici **nel contesto dell'attuazione di progetti cofinanziati dall'Unione**.

Gli Stati membri dovrebbero mantenere la facoltà di definire le **modalità di tale monitoraggio** e di decidere **chi dovrà effettuarlo in pratica**; in questo contesto dovrebbero anche mantenere la facoltà di decidere se il monitoraggio debba basarsi su un **controllo a posteriori** estrapolato da campioni o su un **controllo sistematico ex ante** delle procedure di appalto pubblico contemplate dalla presente direttiva.



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 26 (Scelta delle procedure) - par. 4

- Gli Stati membri prevedono la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di applicare **una procedura competitiva con negoziazione o un dialogo competitivo** nelle seguenti situazioni:
 - a)
 - b) per quanto riguarda lavori, forniture o servizi per i quali, in risposta a una procedura aperta o ristretta, sono presentate soltanto **offerte irregolari o inaccettabili**.



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 26 (Scelta delle procedure) - par. 4

- In particolare, **sono considerate irregolari** le offerte che non rispettano i documenti di gara, che sono state ricevute in ritardo, in relazione alle quali vi sono prove di corruzione o collusione, o che l'amministrazione aggiudicatrice ha giudicato anormalmente basse.
- In particolare, **sono considerate inaccettabili** le offerte presentate da offerenti che non possiedono la qualificazione necessaria e le offerte il cui prezzo supera l'importo posto dall'amministrazione aggiudicatrice a base di gara dell'amministrazione aggiudicatrice stabilito e documentato prima dell'avvio della procedura di appalto.



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Considerando 100

- È opportuno evitare l'aggiudicazione di appalti pubblici ad operatori economici che hanno partecipato a un'organizzazione criminale o che si sono resi colpevoli di **corruzione**, di **frode a danno degli interessi finanziari dell'Unione**, di reati di terrorismo, di riciclaggio dei proventi di attività illecite o di finanziamento del terrorismo.
- Il mancato pagamento di imposte o contributi previdenziali **dovrebbe** altresì condurre **all'esclusione obbligatoria a livello di Unione**.




DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 57 (Motivi di esclusione)

Le amministrazioni aggiudicatrici **escludono** un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto qualora abbiano stabilito attraverso una verifica ai sensi degli articoli 59, 60 e 61 o siano a conoscenza in altro modo del fatto che tale operatore economico è stato **condannato con sentenza definitiva** per uno dei seguenti motivi:

....


- c) **frode** ai sensi dell'articolo 1 della **Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee**;



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 57 (Motivi di esclusione)

- L'obbligo di escludere un operatore economico si applica anche nel caso in cui la persona condannata definitivamente è un **membro del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza** di tale operatore economico o è una persona ivi avente **poteri di rappresentanza, di decisione o di controllo**.



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 59 (Documento di gara unico europeo)

- Al momento della presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, le amministrazioni aggiudicatrici accettano il documento di gara unico europeo (DGUE) che consiste in **un'autodichiarazione aggiornata** come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa le seguenti condizioni:

.....


.....



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 83 (Governance – applicazione) - par.3

- Entro il 18 aprile 2017 e successivamente ogni tre anni gli Stati membri presentano alla Commissione una **relazione di controllo** contenente se del caso **informazioni sulle** cause più frequenti di scorretta applicazione o di incertezza giuridica, compresi possibili problemi strutturali o ricorrenti nell'applicazione delle norme, sul livello di partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e **sulla prevenzione, sull'accertamento e sull'adeguata segnalazione** di casi di **frode, corruzione, conflitto di interessi e altre irregolarità gravi** in materia di appalti.




DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 83 (Governance – applicazione) - par. 4

Gli Stati membri provvedono affinché:

- a) siano disponibili gratuitamente **orientamenti e informazioni** per l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione sugli appalti pubblici, al fine di **assistere le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici**, in particolare le PMI, nella corretta applicazione della normativa dell'Unione in materia;
- b) sia disponibile il **sostegno alle amministrazioni aggiudicatrici** per quanto riguarda la pianificazione e la conduzione delle procedure d'appalto.




DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Considerando 126

- **La tracciabilità e la trasparenza del processo decisionale** nelle procedure di appalto è essenziale per garantire procedure leali nonché combattere efficacemente la corruzione e le frodi.

...

- È altresì necessario che gli elementi essenziali e le decisioni delle singole procedure di aggiudicazione degli appalti siano documentati in **una relazione sull'appalto**.



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 84
(Relazioni uniche sulle procedure di aggiudicazione degli appalti)

1. Per ogni appalto od ogni accordo quadro contemplato dalla presente direttiva e ogniqualvolta sia istituito un sistema dinamico di acquisizione, **l'amministrazione aggiudicatrice redige una relazione** contenente almeno le seguenti informazioni:
....
2. **Le amministrazioni aggiudicatrici documentano lo svolgimento di tutte le procedure di aggiudicazione**, indipendentemente dal fatto che esse siano condotte con mezzi elettronici o meno. A tale scopo, garantiscono la conservazione di una documentazione sufficiente a giustificare decisioni adottate in tutte le fasi della procedura di appalto, quali la documentazione relativa alle comunicazioni con gli operatori economici e le deliberazioni interne, la preparazione dei documenti di gara, il dialogo o la negoziazione se previsti, la selezione e l'aggiudicazione dell'appalto. **La documentazione è conservata per almeno tre anni a partire dalla data di aggiudicazione dell'appalto.**
3. **La relazione o i suoi principali elementi sono comunicati alla Commissione** o alle autorità, agli organismi o alle strutture competenti di cui all'articolo 83 **quando essi ne fanno richiesta.**



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Considerando 128

- È necessaria **un'efficace cooperazione amministrativa per lo scambio delle informazioni** richieste per lo svolgimento delle **procedure di aggiudicazione in situazioni transfrontaliere**, in particolare per quanto riguarda la verifica dei motivi di esclusione e dei criteri di selezione, l'applicazione degli standard di qualità ed ambientali e gli elenchi di operatori economici approvati.




DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 86 (Cooperazione amministrativa)

- Gli Stati membri si prestano assistenza reciproca e adottano provvedimenti per una efficace cooperazione reciproca, onde assicurare lo **scambio di informazioni** sulle materie di cui agli articoli 42, 43, 44, **57**, 59, **60**, 62, 64 e 69. Essi garantiscono la riservatezza delle informazioni che scambiano.

(art. 57: motivi di esclusione) (art. 60: mezzi di prova)


- Entro il 18 aprile 2015 è avviato un progetto pilota per l'utilizzo del sistema d'informazione del mercato interno (IMI).



DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

Considerando 16

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero **avvalersi di tutti i possibili mezzi** a loro disposizione ai sensi del diritto nazionale per **prevenire le distorsioni** derivanti da **conflitti di interesse** nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Tra questi potrebbero rientrare le **procedure per individuare, prevenire e porre rimedio a conflitti di interesse**.




DIRETTIVA EUROPEA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI

art. 24 (Conflitti di interesse)

Gli Stati membri provvedono affinché le amministrazioni aggiudicatrici adottino misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a **conflitti di interesse** nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti in modo da evitare qualsiasi **distorsione della concorrenza** e garantire la **parità di trattamento** di tutti gli operatori economici.

Il **concetto di conflitti di interesse** copre almeno i casi in cui il personale di un'amministrazione aggiudicatrice o di un prestatore di servizi che per conto dell'amministrazione aggiudicatrice **interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti o può influenzare il risultato di tale procedura** ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale **che può essere percepito** come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto.



PREVENZIONE DELLE FRODI A DANNO DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA

APPALTI PUBBLICI – CRITICITA'



APPALTI PUBBLICI – CRITICITA'


DIRETTIVA APPALTI

l'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici: processo da monitorare attentamente al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni (considerando 59)

i termini per la partecipazione alle procedure d'appalto: dovrebbero essere quanto più brevi possibile (considerando 80)

la possibilità per l'operatore economico di provare l'adozione di misure che dimostrano la sua affidabilità **nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione** (considerando) (art. 57, par. 6)

le amministrazioni procedono all'aggiudicazione degli appalti **sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa** (art. 67)



APPALTI PUBBLICI – CRITICITA’

ELENCO DEI RISCHI DI CORRUZIONE ASSOCIATI AGLI AFFIDAMENTI
(PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE - 2013 - ALLEGATO 3)


- **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



APPALTI PUBBLICI – CRITICITA’


ELENCO DEI RISCHI DI CORRUZIONE ASSOCIATI AGLI AFFIDAMENTI
(PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE - 2013 - ALLEGATO 3)

- 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
- ABUSO DEL PROVVEDIMENTO DI **REVOCA DEL BANDO** AL FINE DI BLOCCARE UNA GARA IL CUI RISULTATO SI SIA RIVELATO DIVERSO DA QUELLO ATTESO O DI CONCEDERE UN INDENNIZZO ALL’AGGIUDICATARIO
- ELUSIONE DELLE REGOLE DI AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI MEDIANTE L’IMPROPRIO UTILIZZO DEL **MODELLO PROCEDURALE DELL’AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI** AL FINE DI AGEVOLARE UN PARTICOLARE SOGGETTO




APPALTI PUBBLICI – CRITICITA'

**PIANO TRIENNALE PREVENZIONE CORRUZIONE
(art. 1, comma 9 della Legge 190)**



APPALTI PUBBLICI – CRITICITA'

**PIANO TRIENNALE PREVENZIONE CORRUZIONE
E
PREVENZIONE FRODI A DANNO DEGLI INTERESSI
FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA**



**PREVENZIONE DELLE FRODI A DANNO DEGLI INTERESSI
FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA**

APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

**NOTA INFORMATIVA DELLA COMMISSIONE EUROPEA
(DIR. GEN. POLITICA REGIONALE)
SUGLI INDICATORI DI FRODI AI DANNI DEL FESR, FSE E FC
edita nel febbraio 2009**


**SCHEMI E INDICATORI DI FRODE
NEGLI APPALTI E NEI CONTRATTI PUBBLICI**



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

**Identifying and Reducing Corruption
in Public Procurement in the EU**
edito nel giugno 2013 dalla PWC per la Commissione europea


**INDICATORI DI CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI
(RED FLAGS) E DEI LORO PRESUPPOSTI**



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

GUIDA PRATICA
(OLAF – UNITA' D.2 – PREVENZIONE DELLE FRODI)
edita nel novembre 2013

**INDIVIDUAZIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSE
NELLE PROCEDURE D'APPALTO
NEL QUADRO DELLE AZIONI STRUTTURALI**



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

GUIDA PRATICA
(OLAF – UNITA' D.2 – PREVENZIONE DELLE FRODI)
edita nel novembre 2013


- ✓ **DEFINIZIONE DI CONFLITTI DI INTERESSE**
- ✓ **DICHIARAZIONE DI ASSENZA DI CONFLITTI DI INTERESSE**
- ✓ **VERIFICA DELLE DICHIARAZIONI**
- ✓ **SEGNALI DI ALLERTA**



APPALTI PUBBLICI – PREVENZIONE

RELAZIONE U.E. SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE
edito nel febbraio 2014

**Un capitolo centrale: la lotta
alla corruzione negli appalti pubblici**



APPALTI PUBBLICI – PREVENZIONE

RELAZIONE U.E. SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

**Conclusioni e raccomandazioni
in materia di appalti pubblici**

Necessità di un ricorso sistematico ad una **valutazione dei rischi** di corruzione negli appalti pubblici

Rafforzamento dei **meccanismi di controllo** (interni ed esterni)

Rafforzamento del **sistema sanzionatorio**



APPALTI PUBBLICI – PREVENZIONE

RELAZIONE U.E. SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

**Conclusioni e raccomandazioni
in materia di appalti pubblici**

Applicazione di **elevati standard per la trasparenza in ogni fase** del ciclo di approvvigionamento e durante la fase di esecuzione dei contratti, delle procedure di aggiudicazione delle imprese pubbliche e delle procedure relative al partenariato pubblico/privato



APPALTI PUBBLICI – PREVENZIONE

RELAZIONE U.E. SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE

**Conclusioni e raccomandazioni
in materia di appalti pubblici**

Coerenza del **sistema di vigilanza**

Formazione e sensibilizzazione degli attori in campo

**PREVENZIONE DELLE FRODI A DANNO DEGLI
INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA**



F. Carofiglio – Autorità Nazionale Anticorruzione

GRAZIE



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

PWC – Red flags (giugno 2013)


- Inerzia nella rotazione degli organismi di valutazione**
- Conflitti di interesse dei membri degli organismi di valutazione**
- Molteplicità di persone ed uffici di contatto**
- Ufficio di contatto non incardinato presso la S.A.**



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

PWC – Red flags (giugno 2013)


- Persona di contatto non incardinata presso la S.A.**
- Indizi (all'interno del bando) di un concorrente preferito**
- Tempi ridotti tra il bando e la presentazione dell'offerta**
- Ricorso alle procedure di urgenza**



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

PWC – Red flags (giugno 2013)

- Appalto di dimensione eccezionalmente grande
- Termini irregolari
- Offerte accettate dopo i termini (o riapertura dei termini)
- Basso numero di offerte pervenute



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

PWC – Red flags (giugno 2013)


- Offerte fasulle (di appoggio, di comodo, ecc.)
- Recriminazioni (formali o informali) dei non vincitori
- Nuove specifiche nel contratto non previste dal bando
- Modifiche sostanziali nell'oggetto/importo del contratto dopo l'aggiudicazione



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

PWC – Red flags (giugno 2013)

- Collegamenti tra offerenti in danno alla concorrenza
- Tutte le offerte superiori ai costi complessivi del progetto
- Mancata comunicazione dei risultati del bando
- Mancata pubblicazione dei documenti di gara



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

PWC – Red flags (giugno 2013)

- Anomalie nel budget o nel numero dei dipendenti
- % di finanziamenti europei
- % di finanziamenti statali



APPALTI PUBBLICI - PREVENZIONE

PWC – Red flags (giugno 2013)

Certificazioni rilasciate da Enti senza credenziali

Notizie di stampa che evidenziano anomalie nel progetto