



**Programma integrato di interventi per favorire  
lo sviluppo della capacità istituzionali delle amministrazioni della Regione Campania**

**ASSE IV – POR FSE REGIONE CAMPANIA 2014-20 – LINEA 4**

***Ciclo di webinar «Anticorruzione e cultura dell'integrità: una  
strategia partecipata»***

**8^ webinar**

**I rapporti tra il Nuovo Codice degli Appalti (D. Lgs. 50/2016) e le misure di  
prevenzione della corruzione e trasparenza**

**Docente  
Prof.ssa Giovanna Pizzanelli**



- La trasparenza: strumento per prevenire la malamministrazione
- Affrontare il problema della corruzione: regolamentazioni soft vs regolamentazioni hard...quale modello?
- Il modello italiano: dal rafforzamento dei controlli amministrativi e penali al controllo sociale anticorruzione



## Il cittadino: da cliente a controllore

- L'art. 1, co. 15, l. 190/2012 ha prescritto che la trasparenza dell'attività amministrativa venga "assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini".
- L'estensione della trasparenza nei contratti pubblici: dalla selezione del contraente alla fase di esecuzione (con la pubblicazione delle somme liquidate all'aggiudicatario)



## La nozione di trasparenza

- l'art. 11, d.lgs. 150/2009 ha inteso la trasparenza come accessibilità totale alle "informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle p.a." e costituisce "livello essenziale delle prestazioni erogati dalle p.a. ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost.;
- cambia il fine dell'accessibilità totale: nel 2009 funzionale a garantire un controllo diffuso sulle p.a. nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento; nel 2013 la stessa deve consentire il controllo diffuso "sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (art. 1, d.lgs. 33/2013);
- Tra le categorie di procedimenti per i quali assicurare i livelli essenziali di trasparenza figurano quelli relativi alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture per i quali è garantito l'accesso civico qualora l'obbligo di pubblicità rimanga inosservato



## La nozione di trasparenza

- «accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle p.a., finalizzata non soltanto a favorire forme diffuse di controllo da parte dei consociati sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche a promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e, soprattutto, a garantire la tutela dei diritti fondamentali» specificati al successivo co. 2, dal momento che la trasparenza costituisce condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive tutelate dall'art. 2 Cost., nonché dei diritti civili, politici e sociali, ed integra, inoltre, il diritto a una buona amministrazione (art. 1, d.lgs. 33/2013).



- In sostanza, a partire dal 2009 le novità legislative hanno cercato di introdurre maggiore trasparenza sugli atti, sull'attività (procedimentale e contrattuale) e sul modello organizzativo (con la previsione del responsabile della trasparenza e dei suoi referenti, nonché con la predisposizione dei piani per la trasparenza e l'integrità) e sui soggetti (prescrivendo ipotesi di incompatibilità e inconfiribilità per gli incarichi dirigenziali e riformando il codice di comportamento dei dipendenti pubblici)



- Dal quadro normativo complesso e articolato predisposto a partire dalla l. 190/2012 sono emerse le difficoltà operative per l'attuazione della normativa (circa 270 obblighi di pubblicazione) che hanno portato alla necessità di semplificare gli obblighi di trasparenza dopo 3 anni di implementazione del d.lgs. 33/2013, valorizzare il Programma triennale per la trasparenza come risposta mirata agli specifici bisogni informativi previsti per legge, in ragione della vasta gamma di prescrizioni imposte alle p.a. che oltre a determinare costi significativi (insostenibili per quelle di minori dimensioni) incidono sull'effettivo loro adempimento;
- da considerare, infatti, l'apposizione alla norma del vincolo derivante dalla clausola dell'invarianza finanziaria.



La delega contenuta nell'art. 7, co. 1, l. 124/2015 fa espresso riferimento alla:

- «riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle p.a., ferme restando le previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni»,
- alla «razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale»
- e uno specifico criterio direttivo (lett. b) prevede la definizione di misure per la pubblicazione nel sito web delle informazioni che riguardano, tra l'altro, le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici.





- L'accesso civico generalizzato introdotto dal d.lgs. 97/2016
- Le questioni aperte
- Il ruolo dell'Anac attraverso le Linee guida



## **Publicità e trasparenza nel settore dei contratti pubblici:**

- la “trasparenza si esplica nella garanzia, in favore di ogni potenziale offerente, di procedure conoscibili e accessibili in modo da consentire l’apertura degli appalti alla concorrenza, nonché il controllo sull’imparzialità degli affidamenti (CdS, sez. VI, 30.1.2007, n. 362);
- il principio di pubblicità si configura quale dovere in capo alla stazione appaltante di consentire la concreta conoscibilità sia delle attività di gara, sia degli atti a questa collegati.

Il principio di trasparenza viene tutelato garantendo la presenza dei soggetti interessati alle attività sensibili, mentre il principio di pubblicità trova la sua principale applicazione nell’accesso agli atti e alla documentazione amministrativa.



**Le misure di trasparenza e prevenzione della corruzione nelle commesse pubbliche** sono concentrate in tutte le fasi dell'attività contrattuale della p.a. come regolate dal recente d.lgs. 50/2016 sono concentrate:

- nella pianificazione, programmazione e progettazione (artt. 21 e 22);
- nelle modalità di affidamento (art. 29);
- nella qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38);
- nella procedura di affidamento (art. 53);
- nella selezione delle offerte (artt. 77 e 78);
- nell'esecuzione, in specie attraverso le previsioni volte al contenimento delle varianti (art. 106).



## Obblighi pubblicitari in funzione anticorruzione nel settore dei contratti pubblici:

- Gli adempimenti pubblicitari in chiave anticorruzione introdotti dalla l. 190/2012 (art. 1, co. 32 e 32bis introdotto dalla l. 69/2015), che individua un contenuto minimo della pubblicità
- Il torbido coordinamento tra la nuova trasparenza (d.lgs. 33/2013 come novellato dal d.lgs. 97/2016 – artt. 23, 37 e 9-bis sulla pubblicazione mediante banche dati centralizzate) e la nuova contrattualistica pubblica (artt. 21, 29 e 53, d.lgs. 50/2016)



Le misure volte a incentivare la trasparenza nei lavori pubblici:

- D.l. 90/2014
- d.lgs. 33/2013, come novellato nel 2016
- d.lgs. 50/2016



- La nuova trasparenza nel d.lgs. 50/2016: la procedura del dibattito pubblico (art. 22)
- Le contraddizioni e i limiti di una scarsa legislazione