

## Scheda informativa

# Misure contro la corruzione (art. 2 lett. b e d / art. 11 lett. a e b LAPub/CIAP)

Luglio 2021

**Fase della procedura d'appalto:** intera procedura di aggiudicazione, incl. la preparazione. Gli appalti pubblici sono soggetti a un elevato rischio di corruzione, di conseguenza la lotta contro la corruzione costituisce un tema centrale per i servizi di aggiudicazione.

Alle persone coinvolte nei processi di aggiudicazione si applicano prescrizioni particolarmente rigide: non possono accettare inviti né altri vantaggi (anche se esigui e conformi agli usi sociali) proposti loro in relazione alle procedure. Sono invece consentiti contatti di mercato scollegati da progetti concreti di appalto pubblico e – con particolare prudenza – analisi di mercato inerenti a un progetto specifico.

Se il committente è certo dell'esistenza di pratiche di corruzione è nel suo interesse, anche per motivi di reputazione, non collaborare con l'offerente in questione. Il committente può escludere l'offerente dalla procedura, revocargli l'aggiudicazione ed emanare altre sanzioni. In determinate circostanze può essere opportuno anche sporgere denuncia penale.

**Importante:** la presente scheda informativa è piuttosto un documento a carattere tecnico e si rivolge a persone che dispongono delle conoscenze necessarie. In caso di domande o dubbi si invita ad interpellare l'organo preposto.

### Perché prevenire la corruzione?

L'acquisto di costruzioni, beni e servizi da parte degli enti pubblici riveste una notevole rilevanza economica per la Svizzera e, a seconda del settore, l'esistenza stessa degli offerenti può dipendere dalle commesse pubbliche.

È dunque quanto mai importante che la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e altri committenti pubblici, cui incombe la responsabilità dell'impiego di fondi pubblici, agiscano nel rispetto della legalità e dell'economicità. Corruzione e clientelismo non devono trovare posto; la procedura di aggiudicazione deve essere neutrale (parità di trattamento), trasparente ed equa.

La corruzione genera costi economici e sociali molto elevati, esacerba le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni dello Stato, mina la coesione sociale, impedisce la trasparenza e distorce la concorrenza. La corruzione presunta o manifesta danneggia inoltre la reputazione delle Autorità e la credibilità dell'operato statale.

La corruzione può presentarsi sotto varie forme. Si palesa in genere nella concessione e nell'accettazione di vantaggi in denaro, per i quali non si ha diritto (corruzione attiva o passiva); si tratta di fattispecie penalmente rilevanti perseguite d'ufficio. Anche la corruzione nel settore privato (p. es. tra gli offerenti) è punibile.

Nell'aggiudicazione di appalti pubblici vanno quindi osservati in particolare i principi della trasparenza, dell'imparzialità e della lotta contro la corruzione (cfr. art. 11 lett. a e b LAPub/CIAP).

### Impegno a favore della trasparenza

Incombe ai servizi responsabili per l'aggiudicazione la seria considerazione dei rischi della corruzione e del clientelismo e la comunicazione chiara sia verso il proprio interno sia verso l'esterno che detti comportamenti non sono tollerati. I servizi di aggiudicazione:

- dichiarano verso il proprio interno e verso l'esterno la chiara volontà di attuare una politica di **tolleranza zero** nei riguardi di corruzione e clientelismo;
- prendono in seria considerazione il rischio di possibili conflitti tra gli interessi personali e quelli pubblici e cercano di arginarli in modo proattivo;
- riconoscono il principio della **trasparenza dei processi e delle competenze**.

### Misure generali di prevenzione

Per arginare gli atti di corruzione sono essenziali misure di prevenzione che mettano a disposizione degli attori coinvolti (servizi di aggiudicazione e servizi richiedenti, autorità penali, autorità di vigilanza, offerenti, associazioni di categoria ecc.) **informazioni** e indicazioni sui comportamenti da adottare in situazioni delicate. Spesso ci si muove infatti in una zona grigia quando si tratta di ottenere un vantaggio personale o di favorire terzi con i relativi conflitti di interessi.

L'art. 11 lett. b LAPub/CIAP prevede che il committente adotti misure contro i conflitti di interesse, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e la corruzione. Le **misure** da adottare sono prescritte nel dettaglio nell'ordinanza della Confederazione (art. 3 OAPub) e in alcune disposizioni cantonali:

- rendere noti i rapporti che possono generare un conflitto di interessi;

- sottoscrizione di dichiarazioni d'imparzialità da parte dei collaboratori del servizio di aggiudicazione coinvolti nella procedura di appalto, da parte di consulenti esterni e ausiliari;
- formazione regolare e sensibilizzazione dei collaboratori.

Gli offerenti hanno diritto alla valutazione delle loro offerte da parte di un'istanza indipendente nei concorsi di progettazione o di prestazione globale e nei mandati di studio. Le **norme di ricusazione** del diritto procedurale in genere si applicano, in linea di principio, anche ai committenti pubblici (art. 13 [LAPub/CIAP](#)). Tuttavia, il nuovo diritto in materia di appalti pubblici non considera la mera parvenza come motivo sufficiente.

### Concrete misure organizzative

Per prevenire la corruzione negli appalti occorre assicurarsi che all'interno dell'amministrazione siano sufficientemente presenti le conoscenze e le risorse necessarie per evitare una dipendenza (troppo) elevata dal know-how degli offerenti. Eventualmente si può attingere a consulenti esterni che, come i funzionari, devono essere a loro volta imparziali e liberi da conflitti di interesse.

È necessario adottare ulteriori misure organizzative:

- chiara regolamentazione delle competenze e nello svolgimento dei processi di aggiudicazione;
- determinazione di una chiara politica degli appalti e definizione delle commesse;
- sistematica attuazione del principio del doppio controllo (la competenza decisionale non deve essere nelle mani di una sola persona), in particolare per la scelta della procedura e per la decisione di aggiudicazione;
- controlling periodico e sistematico, ovvero richieste di resoconto quando sensate, segnatamente sulle eccezioni dell'obbligo di svolgere un concorso, sulle aggiudicazioni mediante incarico diretto e sulla prassi relativa alla cerchia degli offerenti nelle procedure mediante invito.

Un'attenzione particolare deve essere posta nell'ambito dell'incarico diretto, dove spesso manca la tutela giurisdizionale e quindi un controllo da parte dell'autorità giudiziaria del rispetto del diritto in materia di appalti pubblici è difficile o impossibile. La ripetuta e sistematica assegnazione di commesse per incarico diretto al medesimo offerente, senza alcuna giustificazione oggettiva e comprensibile, può essere un indizio di corruzione. La prassi dell'incarico diretto deve essere dunque sottoposta a verifiche interne periodiche e critiche (monitoring).

In caso di **domande o dubbi** devono essere interpellati gli organi preposti e i responsabili degli appalti.

### Esclusione/Revoca e sanzioni

Per prevenire la corruzione o altri reati, nel caso di infrazioni e violazioni, il diritto in materia di appalti pubblici dispone di efficaci meccanismi sanzionatori, oltre ai menzionati principi anticorruzione, alle misure organizzative e al lavoro di sensibilizzazione:

- esclusione dalla procedura;
- revoca dell'aggiudicazione;
- esclusione da commesse future (divieto di partecipare a commesse pubbliche) e multa.

Il committente può **escludere** un offerente dalla procedura di aggiudicazione, radiarlo da un elenco o **revocare l'aggiudicazione**, se constatata che l'offerente, un terzo coinvolto o i rispettivi organi hanno violato le disposizioni sulla lotta contro la corruzione (art. 44 cpv. 1 lett. e [LAPub/CIAP](#)).

Il committente o l'autorità per legge competente può **escludere** per un periodo massimo di cinque anni da **commesse pubbliche future** l'offerente o il subappaltatore che personalmente o tramite i propri organi realizza la fattispecie della corruzione, o infliggere **una multa fino al dieci per cento della somma rettificata dell'offerta**. Nei casi meno gravi è possibile pronunciare un ammonimento. **Il blocco di partecipare a commesse pubbliche per corruzione si estende agli appalti di tutti i committenti assoggettati alla LAPub.**

Una parte degli strumenti e delle sanzioni destinati alla lotta contro la corruzione è retta dal Codice penale (art. 322<sup>ter</sup> e segg. CP). L'art. 44 cpv. 1 lett. e [LAPub/CIAP](#) rimanda tuttavia anche alle disposizioni della legge federale contro la concorrenza sleale (**LCSI**) e ad altre disposizioni di natura civile riguardanti la lotta contro la corruzione, per esempio una **clausola contrattuale** indipendente oppure come elemento delle Condizioni generali.

→ Scheda informativa «Sanzioni»

### Accertamento dei fatti e apprezzamento

L'art. 44 cpv. 1 [LAPub/CIAP](#) richiede la conoscenza sicura dei fatti; il solo sospetto di corruzione non è sufficiente per imporre una sanzione. Tuttavia, non è nemmeno necessaria una condanna passata in giudicato dell'offerente in questione o dei suoi organi. Di principio può bastare l'avvio di un'inchiesta da parte delle autorità di perseguimento penale. Se un committente ha conoscenza di pratiche corrotte, non si può pretendere che egli continui a collaborare con l'offerente coinvolto. In questi casi, il committente può disporre l'esclusione dalla procedura oppure la revoca dell'aggiudicazione (art. 44 cpv. 1 lett. e [LAPub/CIAP](#)).

Rientra nell'apprezzamento del committente pronunciare o meno una sanzione.

→ *Scheda informativa «Sanzioni»*

### Diritto penale e codice di condotta

La lotta contro la corruzione è disciplinata nel titolo diciannovesimo del Codice penale svizzero (art. 322<sup>ter</sup> segg. CP). Queste disposizioni riguardano i casi di **corruzione attiva e passiva, della concessione di vantaggi e dell'accettazione di vantaggi**. Le stesse regole si applicano anche ai privati che adempiono a compiti pubblici.

Alle persone coinvolte nei processi di aggiudicazione si applicano prescrizioni particolarmente rigide (cfr. p. es. **art. 21 cpv. 3 LPers in combinazione con l'art. 93 OPers**): conformemente ai codici di condotta della Confederazione e (di norma) dei Cantoni, non possono accettare **inviti né altri vantaggi (non solo in denaro)**, anche se esigui e conformi agli usi sociali, che vengono loro offerti in rapporto con questi processi. Per non rischiare accuse di disparità di trattamento, parzialità o corruzione, è necessaria massima prudenza nei contatti con gli offerenti nell'imminenza e durante un appalto concreto.

Sono ammesse analisi di mercato secondo l'art. 14 cpv. 3 **LAPub/CIAP**; il servizio degli acquisti può farsi un'idea dei prodotti e degli offerenti per adempiere in modo ottimale i propri compiti. Per esempio, i collaboratori del committente possono – al di fuori di uno specifico progetto di appalto pubblico – visitare fabbriche, partecipare a fiere specializzate, a giri di presentazione/seminari/conferenze ecc. Tuttavia, anche qui si impongono cautela e prudenza; per esempio, occorre evitare di farsi invitare a pranzi, gite ecc. Sono inoltre tenuti a garantire, nell'ambito dei preparativi per un appalto, che l'oggetto dell'appalto e i criteri negli appalti successivi siano descritti in modo neutrale rispetto a prodotto e offerente (nessun adattamento consapevole o inconsapevole del bando).

### Tutela giurisdizionale

La comminazione di una sanzione è motivo di ricorso. Per esempio, ai sensi dell'art. 56 **cpv. 4/cpv. 5 LAPub/CIAP** è possibile contestare mediante ricorso che la procedura per incarico diretto è stata applicata a torto o che l'aggiudicazione è avvenuta per corruzione.

### Ulteriori informazioni

[Strategia del Consiglio federale contro la corruzione 2021–2024](#);

CA: [prevenzione della corruzione](#);

SECO: [lotta contro la corruzione](#);

DSC: [lotta alla corruzione](#);

Confederazione: [codice di comportamento](#);

Cantone VD: [codice di comportamento](#);

Cantone GR: [codice di comportamento](#).

**Consulenza sul diritto in materia di appalti pubblici:** [Segreteria della DCPA/CAP](#) o [Centro di competenza per gli acquisti pubblici della Confederazione CCAP](#)