



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'attività svolta dalla UOS Expo 2015

L'attività di alta sorveglianza, come sopra evidenziato, ha registrato un notevole incremento nel 2015. Dalla data della sua istituzione fino a marzo 2016, l'UOS ha controllato complessivamente 168 procedure di affidamento e ha formulato, nelle diverse fasi nelle quali si è trovata a intervenire, un totale di 297 pareri preventivi, di cui 186 con rilievi di legittimità e/o opportunità (pari al 63% dei pareri), accolti dalla SA in 144 casi¹⁶ (pari al 77% dei pareri con rilievi), come dettagliato nella tabella 10.1.

Tabella 10.1 Pareri formulati dalla UOS Expo 2015

Scelta del contraente		Parere preventivo			
		Numero	Rilievi	Rilievi accolti	In corso
Procedura aperta	51	122	65	53	5
Procedura negoziata	88	118	84	62	3
Accordo quadro	7	15	8	8	-
Affidamenti a cooperative sociali	1	1	1	1	-
Concessione	3	6	5	4	-
Convenzione	6	7	7	3	-
Concorsi di progettazione	1	1	1	-	1
Procedura in economia	4	10	5	4	-
Servizi esclusi	7	17	10	9	-
Totale	168	297	186	144	9

Fonte: ANAC

Dalla tabella precedente emerge la prevalenza delle procedure negoziate alle quali, sino al termine dell'esposizione, la società Expo 2015 ha potuto fare ricorso avvalendosi dei poteri in deroga concessi *ex lege*.

Il controllo documentale ha avuto a oggetto, in via preventiva: i) la *lex specialis* di procedure aperte, negoziate, in economia, sponsorizzazioni, concessioni, accordi PA ossia determine/deliberate a contrarre, bandi di gara, lettere di invito, capitolati, schemi di contratto; ii) i provvedimenti di costituzione delle commissioni giudicatrici; iii) i provvedimenti di aggiudicazione e gli atti di verifica/esclusione delle offerte anormalmente basse; iv) la fase esecutiva delle commesse consistente, principalmente, in perizie di variante e affidamenti di lavori complementari; v) gli schemi di accordi transattivi; e, ancora, sotto forma di controlli a

¹⁶ Eccetto nove pareri ancora da riscontrare.



Autorità Nazionale Anticorruzione

campione: vi) gli affidamenti diretti sotto soglia; vii) i contratti di sponsorizzazione; viii) i contratti di concessione; ix) gli accordi tra pubbliche amministrazioni.

La tabella successiva, oltre a dare conto dell'intensificazione dei controlli nell'anno 2015, evidenzia anche una sensibile riduzione delle criticità riscontrate rispetto al 2014. In tal senso è significativo il fatto che il numero dei pareri formulati con rilievi nei confronti della SA sia passato dal 68% al 59%. La percentuale dei rilievi accolti dalla SA si è, invece, mantenuta pressoché costante: 82% nel 2014 contro 80% dello scorso anno. Un dato che senza dubbio denota l'efficienza dei meccanismi di adeguamento messi in atto da Expo 2015 S.p.A. sin dai primi interventi dell'Autorità.

Tabella 10.2 Esiti del controllo documentale (2014- 31 marzo 2016)

Atti verificati	Numero			Rilievi di legittimità/opportunità			Rilievi accolti		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<i>Lex specialis</i>	47	113	10	35	90	8	31	69	3
Commissioni giudicatrici	4	34	1	1	2	-	0	1	-
Aggiudicazioni/verifiche anomalia	9	48	1	4	21	1	3	19	1
Fase esecutiva	5	14	4	4	9	4	2	8	1
Accordi transattivi	0	4	3	-	4	3	-	4	-
<i>Sub-totale</i>	<i>65</i>	<i>213</i>	<i>19</i>	<i>44</i>	<i>126</i>	<i>16</i>	<i>36</i>	<i>101</i>	<i>5</i>
Totale	297			186			142		

Fonte: ANAC

Quanto al *modus operandi*, già vagliato ed approvato dall'OCSE nell'ambito della collaborazione descritta nel par. 2.2.1, la UOS ha effettuato i controlli preventivi, in conformità alle linee guida del 17 luglio 2014, attraverso la verifica degli atti trasmessi dalla Società Expo, documentandone gli esiti in apposite *check list*, sulla base delle quali sono stati formulati i relativi pareri.

Le verifiche di legittimità hanno investito l'intero *iter* procedurale delle commesse pubbliche per cui la UOS ha provveduto via via ad affinare *check list* dedicate ove compendiare le criticità emerse in sede d'esame della *lex specialis* o durante i controlli sull'insussistenza di incompatibilità in capo ai nominandi commissari di gara, ovvero a seguito dello *screening* dell'OE aggiudicatario/affidatario, anche con riferimento agli eventuali rapporti con la SA.



Autorità Nazionale Anticorruzione

10.1.2 L'ampliamento dei poteri al Giubileo straordinario della Misericordia

Con l'emanazione della bolla papale *"Misericordiae vultus"* dell'11 aprile 2015, il Pontefice ha indetto il Giubileo straordinario della Misericordia, fissando alla data dell'8 dicembre 2015 l'apertura dell'Anno Santo.

Il Comune di Roma Capitale ha risposto all'eccezionalità dell'evento predisponendo un piano straordinario di interventi necessari a: i) consentire un regolare afflusso dei pellegrini e dei cittadini romani, almeno, ai luoghi di culto maggiormente interessati dalle celebrazioni giubilari; ii) sviluppare percorsi pedonali dedicati e iii) riqualificare le aree verdi dei parchi e delle ville storiche ove si prevede maggiore affluenza.

Tenuto conto della precaria situazione finanziaria in cui versava l'Amministrazione capitolina, si è resa necessaria una preliminare interlocuzione con il MEF che, in data 4 agosto 2015, ha autorizzato una spesa di 50 milioni di euro con il vincolo, tuttavia, di rendicontazione e liquidazione entro il 31 dicembre 2015, pena lo sfioramento del patto di stabilità.

Ne è conseguito, in data 27 agosto 2015, un intervento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, in sintesi, ha deliberato:

- a) l'autorizzazione ai sensi dell'art. 10, co. 1-*bis*, del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 (*Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale*), del Piano Generale degli interventi per il Giubileo predisposto dal Sindaco di Roma Capitale con il fine di rimuovere le «situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità e all'inquinamento atmosferico o acustico nel territorio comunale»;
- b) il riconoscimento, in capo al Sindaco, delle facoltà derogatorie ai termini di legge, così da consentire maggiore speditezza nelle procedure di gara;
- c) l'estensione agli «atti delle procedure contrattuali adottati in esecuzione del Piano» dell'art. 30, co. 2, del d.l. 90/2014.

In altri termini, per quanto di interesse in questa sede, si è demandato al Presidente dell'ANAC il compito di attivare un controllo preventivo di legittimità degli atti concernenti la fase di affidamento e quella dell'esecuzione contrattuale, a garanzia della loro correttezza e trasparenza, sulla base del modello già sperimentato positivamente in occasione dell'Expo 2015 che trova la sua cornice giuridica di riferimento nel richiamato art. 30. E infatti, sulla scorta del precedente modello, in seno all'ANAC è stata costituita l'UOS per il Giubileo della Misericordia che ha vagliato, in via preventiva, la legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti pubblici.

L'attività svolta dalla UOS per il Giubileo della Misericordia

In un'ottica di fattiva collaborazione inter-istituzionale, l'Autorità ha organizzato presso i propri uffici incontri preliminari nel corso dei quali il Comune di Roma Capitale ha



Autorità Nazionale Anticorruzione

evidenziato che gli interventi da attivare con priorità assoluta erano quelli concernenti le opere di riqualificazione stradale, per un importo complessivo di circa 28 milioni di euro, a fronte dei 50 autorizzati dal MEF. Sulla base di un primo sommario vaglio del cronoprogramma dei lavori, l'ANAC ha fornito un indirizzo preliminare alla SA, orientandola verso una rimodulazione degli interventi programmati al fine di evitare artificiosi frazionamenti o elusioni delle soglie previste dal *Codice*.

In seconda battuta, utilizzando il modello di sorveglianza speciale efficacemente testato per l'evento Expo 2015, l'8 settembre 2015, l'Autorità ha adottato le linee guida finalizzate a disciplinare le modalità di esecuzione dei controlli sugli appalti del Giubileo.

Sulla base dei principi cristallizzati nelle citate linee guida, la UOS ha sottoposto a verifica gli atti e i documenti connessi alle procedure di gara per gli interventi di cui al citato *Piano Generale*, verificati, anche in tal caso, avvalendosi di apposite *check list*.

Sono state vagliate diverse tipologie di affidamenti, dagli interventi di riqualificazione stradale, alla manutenzione delle aree verdi, dalle opere connesse alla viabilità turistica alle forniture di macchine e attrezzature specialistiche.

A dispetto del ristretto numero di procedure verificate, gli interventi della UOS sono stati proporzionalmente superiori rispetto all'attività di vigilanza espletata per Expo 2015, probabilmente anche per l'iniziale difficoltà di coordinamento interno degli uffici comunali preposti alla predisposizione della documentazione di gara.

Come si evince dalla tabella successiva, la UOS, a oggi, ha sottoposto a verifica preventiva 24 procedure di scelta del contraente, formulando complessivamente 68 pareri tra atti di gara, aggiudicazioni e convenzioni, di cui 66 con rilievi di legittimità e/o opportunità (pari al 97% dei pareri), accolti dalla SA in 44 casi¹⁷ (pari al 67% dei pareri con rilievi).

Tabella 10.3 Pareri formulati dalla UOS per il Giubileo della Misericordia

Scelta del contraente		Parere preventivo			
		Numero	Rilievi	Rilievi accolti	In corso
Procedura negoziata	23	66	64	43	-
Convenzione	1	2	2	1	1
Totale	24	68	66	44	1

Fonte: ANAC

I tempi contingentati, dato l'approssimarsi dell'Anno Santo, e la possibilità di avvalersi di talune deroghe al *Codice*, spiegano il ricorso prevalente a procedure negoziate.

La costante precarietà giustifica poi, almeno in parte, l'elevatissimo tasso di rilievi mossi al Comune di Roma Capitale, attestandosi al 97% sul totale dei pareri prodotti sino al mese di

¹⁷ Eccetto un parere ancora da riscontrare.



Autorità Nazionale Anticorruzione

marzo 2016, cui hanno fatto seguito l'adeguamento degli atti nel 67% dei casi ovvero l'attivazione di istruttorie e conseguenti chiarimenti.

Tabella 10.4 Esiti del controllo documentale (2015- 31 marzo 2016)

Atti verificati	Numero		Rilievi di legittimità/opportunità		Rilievi accolti	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<i>Lex specialis</i>	40	2	40	2	34	1
Aggiudicazioni/ verifiche anomalia	25	1	23	1	9	-
<i>Sub-totale</i>	65	3	63	3	43	5
Totale	68		186		142	

Fonte: ANAC

10.2 La gestione commissariale delle imprese

10.2.1 Il quadro normativo di riferimento

L'estensione delle misure straordinarie all'ambito sanitario

Sul finire del 2015, l'art. 32 del d.l. 90/2014 è stato interessato da un importante intervento legislativo, che ne ha ampliato in maniera considerevole l'ambito applicativo. L'art. 1, co. 704, della *Legge di stabilità 2016* ha, infatti, esteso l'istituto delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio - originariamente concepito come strumento operativo solo nell'ambito dei contratti pubblici di appalto e/o di concessione per lavori, servizi e forniture - al settore sanitario, introducendo nell'ordinamento giuridico la possibilità di "commissariare" la parte contrattuale di attività sanitaria che i soggetti privati - debitamente autorizzati e accreditati - svolgono a favore della collettività in regime di convenzione, per conto e a carico del SSN.

A differenza di quanto avviene negli affidamenti pubblici di lavori, servizi e forniture, il contesto sanitario oggetto della novella legislativa non richiede alcun ricorso a procedure di gara di tipo concorrenziale. La peculiarità insita nell'esercizio dell'attività sanitaria in regime di accreditamento spiega, dunque, la duplice fisionomia che l'istituto delle misure straordinarie ha assunto a seguito del recente innesto normativo, a dispetto dell'impianto regolatorio dell'art. 32, rimasto sostanzialmente unitario in entrambi i settori coinvolti: da un lato, la materia della contrattualistica pubblica e dall'altro l'ambito sanitario.

La ragione ispiratrice della novella del 2015 è - in analogia con la *ratio* originaria - quella di voler salvaguardare l'esercizio, in regime di convenzione con il SSN, dell'attività sanitaria a



Autorità Nazionale Anticorruzione

favore della popolazione richiedente, mediante la previsione di misure volte a garantire che le indagini della magistratura possano svolgersi senza interrompere o ritardare l'erogazione di prestazioni sanitarie indispensabili per la tutela del diritto fondamentale alla salute, nonché di evitare che la prosecuzione dell'accordo contrattuale di cui all'art. 8 *quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*) possa tradursi nell'attribuzione di un indebito profitto per l'impresa incriminata o esposta a infiltrazione mafiosa, con conseguente aggravamento del danno patrimoniale a carico del SSN, ponendo tale accordo al riparo da ulteriori condizionamenti illeciti.

Nel fare ricorso alla tecnica della interpolazione, l'intervento legislativo ha mantenuto ferma l'applicazione di un'unica disciplina a due settori eterogenei, rischiando così di esporre la norma a un vaglio critico sotto il profilo della coesione organica, seppure alcuni aspetti d'immediato impatto applicativo, strettamente connessi alle peculiarità del settore sanitario, siano stati risolti dallo stesso legislatore in sede di stesura della norma. In particolare, per quanto concerne l'ambito soggettivo, ci si riferisce all'accezione in senso ampio riconosciuta alla platea dei possibili soggetti privati esercenti l'attività sanitaria per conto del SSN, che include non solo entità economiche strutturate nella forma dell'impresa, individuale o collettiva, ma anche tutte quelle entità soggettive private - tipiche del settore sanitario - che assumono la forma delle fondazioni e/o delle associazioni, riconosciute o meno, ai sensi del *Codice Civile*.

Ugualmente, il legislatore - avvertendo l'urgenza di individuare i presupposti che giustificano l'adozione delle misure straordinarie in relazione alla specifica *ratio* sottesa alla novella normativa - ha espressamente richiesto la sussistenza di «condotte illecite o eventi criminosi posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale», con ciò riferendo lo spirito del proprio intervento all'esigenza primaria di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica che caratterizza l'intero settore della sanità.

Gli anzidetti presupposti applicativi necessitano di una lettura del nuovo co. 10-*bis*, dell'art. 32 coerente con l'interpretazione garantista del co. 1 proposta dall'Autorità sin dall'entrata in vigore della norma nella sua versione originaria, secondo cui la richiesta delle misure straordinarie può essere attivata dal Presidente dell'ANAC solo allorché emergano fatti illeciti che integrano gli estremi dei delitti specificamente indicati nel co. 1 e sempre che i fatti acquisiti abbiano una consistenza oggettiva, uno "spessore probatorio", parificabile ai "gravi indizi di colpevolezza". Mutuando, inoltre, quanto già desunto nelle *Prime Linee Guida* interpretative, adottate congiuntamente al Ministro dell'interno, si è ribadito il carattere non esaustivo delle fattispecie delittuose espressamente elencate al co. 1, potendo essere ricomprese in tale novero altre tipologie di reato riconducibili, ad esempio, alle fattispecie di truffa (la truffa ai danni di enti pubblici ex artt. 640 e 640-*bis* del *Codice Penale* o l'emissione/utilizzazione di fatture per operazioni soggettivamente o oggettivamente inesistenti).



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'intenzione del legislatore del 2015, di riferire le “condotte illecite” e gli “eventi criminosi” posti in essere “ai danni” del SSN a tipologie di reato di matrice fraudolenta, emerge anche dalla ragione contingente della novella legislativa, da ricercarsi senz'altro nella necessità di trovare una possibile soluzione alla intricata vicenda che ha riguardato l'Ospedale israelitico di Roma e dalla contestazione di una serie di delitti di truffa a carico dei suoi amministratori, della quale si darà conto nel par. 10.2.2.

Considerando, infine, la specificità e la complessità del sistema sanitario, il legislatore della novella ha ritenuto opportuno introdurre una particolare modalità procedurale nell'adozione della misura più invasiva della gestione straordinaria. È stato così previsto un passaggio valutativo condiviso, di natura tecnico-politica e di rango ministeriale, che postula l'intesa del Ministro della salute in fase di assunzione del decreto prefettizio che dispone la misura straordinaria, e sono stati altresì richiesti requisiti specifici - di qualificata e comprovata professionalità ed esperienza gestionale nel settore sanitario - in capo ai commissari che dovranno occuparsi dell'accordo contrattuale.

La considerazione del legislatore per le peculiarità immediatamente più tangibili del settore sanitario ha consentito di affrontare, nell'immediato e con l'urgenza del caso, la prima esperienza applicativa di misure straordinarie ai sensi del novellato art. 32 senza particolari incertezze esegetiche, tenuto anche conto del fatto che il procedimento generale per richiedere la misura straordinaria (accertamento del *fumus boni juris*, verifica dei presupposti e valutazione della gravità dei fatti) resta ovviamente immutato.

Tuttavia, la notevole varietà della regolamentazione di rango regionale in ambito sanitario e il valore insito nella tutela del diritto fondamentale alla salute testimoniano una complessità del sistema tale da richiedere un necessario approfondimento di ulteriori aspetti nevralgici, al fine di adottare parametri interpretativi univoci e calibrati sulle prerogative del settore e in particolare sulle specifiche modalità di esercizio, da parte dei soggetti privati, delle attività sanitarie e socio-sanitarie per conto e a carico del SSN. In tale prospettiva, è stata subito avviata - ed è in via di definizione - un'attività di collaborazione e di confronto con il Ministero dell'interno e il Ministero della salute per valutare congiuntamente vari profili applicativi dell'art. 32 del *decreto 90* ed assumere un atto condiviso di indirizzo con valenza generale, che possa orientare in maniera chiara e uniforme l'attività delle Prefetture nell'applicazione di tale normativa.

Le Terze Linee Guida e la disciplina sui compensi degli amministratori straordinari

Degna di menzione in questa sede è anche l'attività congiunta posta in essere dall'ANAC e dal Ministero dell'interno per giungere all'individuazione dei criteri di calcolo e dei parametri di quantificazione dei compensi dovuti agli amministratori e agli esperti prefettizi, nominati ai sensi dell'art. 32 del *decreto 90*. Per suggellare la stretta e proficua collaborazione istituzionale, il 19 gennaio 2016 il Presidente dell'ANAC e il Ministro dell'interno hanno siglato le *Terze Linee*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Guida consacrando in un atto di indirizzo generale le indicazioni per la determinazione degli anzidetti compensi. Si è voluto rispondere così all'esigenza di fornire ai Prefetti strumenti idonei a riconoscere a favore dei commissari e degli esperti importi coerenti con le specificità dei rispettivi incarichi.

L'art. 32 del d.l. 90/2014, ai co. 6 e 9, fornisce un'indicazione di massima per la determinazione dei suddetti compensi, riferendone la rispettiva quantificazione «sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14», decreto legislativo quest'ultimo, che istituisce l'albo degli amministratori giudiziari. In forza di tale rinvio normativo, la disciplina dei compensi dei commissari straordinari è, pertanto, accomunata a quella prevista per gli amministratori giudiziari, da cui deve prendere le mosse nel rispetto del canone di proporzionalità.

Il *Regolamento concernente le modalità di calcolo dei compensi degli amministratori giudiziari* è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 (*Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14*).

Tuttavia, il diverso inquadramento sistematico che contraddistingue le due figure dell'amministratore giudiziario da un lato e del commissario straordinario dall'altro, rende non immediatamente ed automaticamente applicabili agli amministratori di nomina prefettizia i parametri per la determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari, stabiliti nelle tabelle allegate al predetto *Regolamento*.

Queste ultime individuano, in particolare, il valore del complesso aziendale e dei beni oggetto dell'incarico quali parametri di riferimento per il calcolo del compenso spettante agli amministratori giudiziari. Si tratta, evidentemente, di parametri che non possono essere trasposti in automatico alle fattispecie di "commissariamento dell'impresa", per le quali viene in rilievo solo un segmento dell'attività aziendale e non la sua totalità come avviene, invece, nell'amministrazione delle aziende e dei beni sequestrati.

Nel procedere a molteplici simulazioni di calcolo, effettuate a titolo dimostrativo in relazione alle prime esperienze applicative di commissariamento di appalti, si è avuta, infine, piena contezza dell'inapplicabilità dei parametri di calcolo assunti per la determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari, in quanto ritenuti tecnicamente incomparabili e inconciliabili con l'assoluta particolarità delle misure straordinarie previste dall'art. 32, del *decreto 90*. Da qui, la necessità, da un lato, di prevedere criteri certi, uniformi e funzionali alla *ratio* dell'istituto e, dall'altro, di introdurre correttivi specifici, idonei ad ancorare il compenso alla durata e al valore dell'appalto e a limitarne l'ammontare.

Per corrispondere alla conseguente necessità di introdurre una disciplina *ad hoc* per la parametrizzazione dei compensi dei commissari incaricati dai Prefetti, si è convenuto di riportare ragionevolmente il calcolo del compenso base a un arco temporale annuale e di considerare il valore residuo del contratto da eseguire quale parametro oggettivamente valutabile ai fini della quantificazione della remunerazione annua del commissario, attraverso



Autorità Nazionale Anticorruzione

l'applicazione di appositi scaglioni progressivi che decrescono in corrispondenza dell'incremento del valore residuo del contratto.

Al fine di adeguare gli onorari alla complessità degli incarichi ed alla elevata professionalità richiesta per il loro espletamento, senza rischiare, per altro verso, di incidere in misura sproporzionata sul patrimonio aziendale, si è ritenuto parimenti imprescindibile delimitare il compenso base annuo del commissario, stabilendo un tetto minimo di 10 mila euro e uno massimo di 120 mila euro.

In linea con quanto stabilito dalle tabelle di cui al d.P.R. 177/2015, al compenso base può essere applicata una maggiorazione percentuale non superiore al 50% in relazione alla gravosità dell'incarico, ferma restando la possibilità, in casi di eccezionale complessità dell'impegno, di un incremento del compenso fino al 100%, in presenza di specifici presupposti, alcuni mutuati dal citato d.P.R., altri afferenti più specificamente al settore degli appalti pubblici.

In relazione alla necessità di evitare una quantificazione delle remunerazioni dei commissari e degli esperti non coerente con i principi e le regole che caratterizzano i rapporti di lavoro nelle PA, si è ritenuto, inoltre, di stabilire, in via analogica, una soglia massima al compenso, pari a 240 mila euro lordi annui, coincidente con l'importo massimo degli emolumenti e delle retribuzioni da riconoscere, con oneri a carico delle finanze pubbliche, a soggetti che intrattengono rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le PA.

Gli ulteriori aspetti regolamentati dalle *Terze Linee Guida* attengono alla determinazione dei compensi nei casi di: i) incarichi commissariali collegiali; ii) incarichi estesi a più contratti o concessioni della stessa impresa (circostanza ricorrente nelle ipotesi di gestione straordinaria disposta a seguito di un provvedimento antimafia interdittivo); iii) incarichi aventi a oggetto la prosecuzione di una prestazione contrattuale relativa a una concessione pluriennale; iv) incarichi degli esperti per il sostegno e il monitoraggio dell'impresa.

10.2.2 Le principali esperienze applicative

Nell'ambito della prevenzione della corruzione, il 2015 è stato l'anno che ha visto entrare a pieno regime l'istituto delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, previste dall'art. 32 del *decreto 90*. Ciò ha consentito anzitutto di vagliare, sotto un profilo anche critico, il buon esito della norma con riferimento alle esperienze applicative più sintomatiche e ha costituito l'occasione per affrontare criticità di non poco conto relativamente agli aspetti concreti più gestionali dei commissariamenti, andando a consolidare ulteriormente il circuito collaborativo, avviato sin dall'inizio, con il Ministero dell'interno e le Prefetture.

Quattro sono state le misure di gestione straordinaria disposte, su richiesta del Presidente dell'ANAC, in forza di presumibili comportamenti illeciti ed eventi criminali di matrice corruttiva, suscettibili di aver gravemente alterato commesse pubbliche.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Sette è, invece, il numero delle misure di sostegno e monitoraggio, proposte sempre dal Presidente dell'ANAC in caso di episodi di illegalità di stampo corruttivo ritenuti meno radicati o pervicaci in seno all'impresa incriminata. Quest'ultimo dato, sulle misure di sostegno e monitoraggio, va necessariamente collegato con l'altra tipologia di commissariamenti, disposti sulla base dei provvedimenti antimafia interdittivi.

Nel corso del 2015 sono stati applicati, infatti, ben 36 commissariamenti per motivi di antimafia. Nella maggior parte dei casi, alla straordinaria e temporanea gestione i Prefetti hanno ritenuto di affiancare anche l'ulteriore misura del sostegno e monitoraggio, nel tentativo di supportare adeguatamente l'impresa esposta a condizionamenti mafiosi nel processo di riconversione organizzativa e gestionale fino a ricondurla nei binari della piena legalità e trasparenza dei processi aziendali. Tentativo, questo, mosso dall'intento di affermare il valore pregnante che il presidio di legalità del commissariamento introduce forzatamente nell'assetto imprenditoriale del soggetto interdetto, anche in un'ottica di recupero aziendale, oltre che di tutela di pubblici interessi di rango superiore e che ha dato, però, esiti ambivalenti nella prassi, di cui si farà cenno nel seguito.

Il "commissariamento ospedaliero"

L'occasione di ricorso alle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio in ambito sanitario non si è fatta molto attendere e a distanza di pochissimo tempo dall'entrata in vigore del decreto legge 13 novembre 2015, n. 179 (*Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni*) il Prefetto di Roma, su iniziativa del Presidente dell'ANAC, ha provveduto a commissariare l'Ospedale israelitico, nominando, d'intesa con il Ministero della salute, un amministratore straordinario per la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'ospedale per conto e a carico del SSN.

Il provvedimento ha tratto origine dagli esiti di un'indagine penale condotta dalla Procura della Repubblica di Roma, che ha svelato in maniera inequivocabile una gestione illecita, radicata, diffusa e reiterata, posta in essere dall'intera struttura ospedaliera e finalizzata a ottenere indebiti, ingenti profitti ai danni del SSN mediante condotte sistematiche gravemente fraudolente.

L'applicazione antesignana del commissariamento dell'Ospedale israelitico ha messo in risalto una serie di aspetti nevralgici, caratteristici del settore sanitario, che hanno sollecitato lo sforzo interpretativo di tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, tra cui *in primis* l'ANAC, al fine di conformare l'impostazione della misura straordinaria di gestione al novellato impianto normativo dell'art. 32.

In particolare, la vicenda dell'Ospedale israelitico ha posto in evidenza il rapporto di assoluta complementarità e di stretta e reciproca incidenza che lega, da un lato, l'accordo contrattuale - da sottoporre a gestione commissariale al fine di proseguire, senza interruzioni, l'erogazione di specifiche prestazioni sanitarie essenziali, imputabili economicamente al SSN sulla base del



Autorità Nazionale Anticorruzione

tetto di spesa annuale convenuto dalla regione - e, dall'altro i sottostanti titoli abilitativi rilasciati dagli organi regionali, vale a dire l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie e il successivo accreditamento istituzionale.

Tale connubio risente principalmente delle endemiche sfasature temporali riscontrate, a livello di prassi consolidata, nelle procedure finalizzate alla stipula degli accordi contrattuali tra regione/ASL e soggetti privati accreditati, esercenti attività sanitaria a carico del SSN. Gli accordi contrattuali, aventi una durata solitamente annuale, vengono infatti spesso stipulati con notevole ritardo rispetto all'arco temporale di validità, se non addirittura negli ultimi mesi dell'anno di riferimento. In linea di massima, il sistema di assegnazione dei *budget* di spesa è quindi impostato su meccanismi di fatto, che consentono alle strutture private accreditate di erogare prestazioni sanitarie per conto del SSN per l'anno in corso nei limiti dei livelli di spesa assegnati per l'anno precedente, rinviando tendenzialmente la formalizzazione dei singoli accordi contrattuali alla seconda metà dell'anno di riferimento.

In tal senso, il caso dell'Ospedale israelitico è emblematico. A seguito delle indagini che ne hanno visto coinvolti i vertici, insieme ad altri esponenti del presidio ospedaliero, tra sanitari, personale amministrativo e amministratori, per i reati di truffa e falso, la Regione Lazio, nel mese di ottobre 2015, ha immediatamente disposto la sospensione in via cautelare dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO istituzionale definitivo, rilasciati all'Ospedale, avviando contestualmente il procedimento di revoca degli anzidetti titoli abilitativi.

La sopraggiunta sospensione cautelare dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO ha, tuttavia, di fatto, impedito la formalizzazione dell'accordo contrattuale per l'anno 2015, che a novembre dello stesso anno ancora non risultava stipulato. Pertanto, oltre a scongiurare l'interruzione di servizio sanitario essenziale, l'intervento di un presidio di legalità, con la nomina di un amministratore straordinario, ha contribuito tanto più a far recuperare alla controparte pubblica regionale quel senso di fiducia, garanzia e serietà, compromesso a seguito dei gravissimi fatti delittuosi emersi dalle indagini penali, nell'ottica precipua di intraprendere un percorso di "riabilitazione" della struttura ospedaliera privata, mediante il ripristino dei requisiti strutturali, etici e professionali e la conseguente rivalutazione positiva dei titoli abilitativi.

Proprio in tale prospettiva, l'ANAC si è fatta portavoce dell'esigenza di garantire alla gestione commissariale una durata minima, sufficiente a suggellare l'auspicato percorso di rinnovamento legalitario e coerentemente ha suggerito, nel caso di specie, di ricorrere alla stipula di accordi contrattuali pluriennali per assicurare la permanenza dell'amministratore straordinario di nomina prefettizia nel presidio ospedaliero almeno fino a dicembre 2016 con la copertura dello specifico strumento negoziale previsto dalla normativa di riferimento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Le misure straordinarie relative alle imprese raggiunte da interdittiva antimafia

Nel corso dell'anno 2015, l'Autorità ha messo a regime il circuito collaborativo già avviato lo scorso anno con le Prefetture e consacrato nelle *Seconde Linee Guida* siglate il 27 gennaio 2015 con il Ministero dell'interno, al fine di promuovere un'interpretazione uniforme dell'istituto previsto dal co. 10 del citato art. 32 su tutto il territorio nazionale e una soluzione omogenea delle svariate criticità applicative via via insorte.

Le richiamate *Linee Guida* hanno messo in risalto la peculiarità delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese nel caso in cui l'OE sia raggiunto da un'informazione interdittiva antimafia, una misura che non muove da un fatto corruttivo riferibile a un'ipotesi contrattuale specifica ma si traduce, invece, in un giudizio complessivo sull'onorabilità dell'impresa, sotto il profilo dell'antimafia, e che si riverbera sulla complessiva capacità di contrattare con la PA.

In quest'ottica, la misura del commissariamento non rimane confinata al singolo contratto per il quale è stata formulata una richiesta di informazione antimafia ma postula, su un piano più generale, una preliminare ricognizione di tutte le commesse di parte pubblica in corso di esecuzione e, in seconda istanza, una selezione, previa verifica con le relative SA, dei contratti in ordine ai quali si ritiene sussistente l'urgente necessità di assicurare la prosecuzione o il completamento dell'opera, la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali o di salvaguardare i livelli occupazionali o l'integrità dei bilanci pubblici.

Muovendo da tale presupposto, la prassi applicativa ha consentito di avviare una sperimentazione significativa delle misure straordinarie nell'ottica di salvaguardare gli interessi pubblici previsti dalla norma e traghettare l'impresa verso il ritorno *in bonis*. In altri termini, l'applicazione della misura della straordinaria e temporanea gestione determina una scissione all'interno dell'impresa tra parte pubblica, in relazione alla quale i poteri degli organi di amministrazione sono sospesi e sono esercitati dai commissari prefettizi e parte privata che continua ad essere gestita dai precedenti organi della stessa impresa. Tuttavia, nell'ottica di imprimere alla misura maggiore efficacia essa è stata, altresì, associata al sostegno e al monitoraggio dell'impresa di cui al co. 8 del citato art. 32. In tal modo, per un verso, viene costituito un presidio di legalità dell'impresa, sotto la guida degli amministratori prefettizi, al fine di evitare ulteriori contaminazioni del portafoglio pubblico da parte della criminalità, dall'altra l'OE viene affiancato in un processo di revisione virtuoso dei modelli organizzativi e gestionali.

In questo senso, le misure straordinarie di cui all'art. 32 hanno acquisito nella prassi applicativa un'accezione totalmente diversa dalle ipotesi in cui le medesime sono state poste in essere al fine di porre al riparo da interferenze illecite singole commesse incriminate per fatti corruttivi. Invero, a fronte di un OE interdetto le misure straordinarie hanno consentito di sterilizzare gli effetti negativi dell'interdittiva antimafia in termini di paralisi aziendale con riferimento a tutta l'attività contrattuale di parte pubblica, garantendo la prosecuzione



Autorità Nazionale Anticorruzione

dell'attività già in essere. Ciò ha consentito di preservare l'interesse pubblico all'esecuzione dei contratti volti a garantire prestazioni indifferibili (si pensi alla sicurezza, all'incolumità e all'igiene pubblica o alla tutela della salute), nonché quello dei lavoratori evitando l'insorgenza di gravi emergenze occupazionali, assicurando nel contempo che la prosecuzione dell'attività aziendale avvenisse su binari di legalità, e scongiurando contaminazioni ulteriori con la criminalità di stampo mafioso.

Il caso della CPL Concordia

La prima applicazione dell'istituto del commissariamento nell'accezione appena descritta è stata effettuata nei confronti della CPL Concordia, destinataria del provvedimento interdittivo adottato dalla Prefettura di Modena in data 24 aprile 2015.

A seguito di un'interlocuzione avviata con la Prefettura, in data 21 maggio 2015 è stato disposto il commissariamento della Società con riferimento esclusivamente ai contratti e alle concessioni di natura pubblica in corso di esecuzione ovvero di completamento e sono stati contestualmente nominati due commissari straordinari, cui se ne è aggiunto un terzo con successivo provvedimento del 21 agosto 2015.

L'OE, invero, era titolare di un rilevante numero di contratti pubblici che riguardavano servizi per la collettività di pronto intervento sulle reti gas ed acqua, sugli impianti di pubblica illuminazione e di riscaldamento, nonché interventi urgenti per la gestione di banche dati di società esterne, la cui interruzione avrebbe avuto ricadute gravi e diffuse sia sulla continuità di servizi e funzioni indifferibili, sia sulla situazione occupazionale di un considerevole numero di lavoratori.

Si è pertanto avviata una prima sperimentazione volta a testare l'efficacia del commissariamento del portafoglio pubblico affiancato dalla più generale azione di sostegno e monitoraggio dell'impresa, con il duplice obiettivo di porre le commesse al riparo da ulteriori contaminazioni e traghettare, nel contempo, l'impresa verso il ritorno *in bonis*.

Il modello procedimentale messo in campo è articolato in:

- 1) fase valutativa, svolta dalla Prefettura di Modena in stretta collaborazione con l'ANAC, per accertare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure;
- 2) fase ricognitiva, svolta con la collaborazione dei commissari prefettizi, allo scopo di definire il perimetro della gestione commissariale, attraverso la verifica di tutte le commesse pubbliche in corso di esecuzione o completamento per le quali si ritengono sussistenti le esigenze di tutela cui le misure sono preordinate. Nel caso della CPL la verifica condotta ha consentito di ricostruire un portafoglio pubblico articolato in circa 1.300 contratti aggregabili in circa 600 commesse;
- 3) fase gestionale, durante la quale la gestione straordinaria è stata chiamata, per un verso a dare esecuzione ai contratti in luogo degli organi di amministrazione dell'impresa e



Autorità Nazionale Anticorruzione

per l'altro ad affiancare la nuova *governance* nell'azione di rinnovamento organizzativo e gestionale e di dissociazione dalla precedente amministrazione;

- 4) fase di consolidamento (eventuale), che consiste nella costituzione di una *tutorship*, senza soluzione di continuità, all'indomani del ritorno *in bonis* dell'impresa, a seguito della revoca dell'interdittiva e/o dell'iscrizione della medesima nella *white list*, al fine di consolidare il processo di revisione virtuosa intrapreso, affiancando l'OE nel delicato processo di rientro nel mercato, con una chiara funzione di garanzia anche nei confronti delle nuove procedure di gara e delle future commesse.

L'esperienza della CPL Concordia si è dimostrata particolarmente efficace sia perché ha consentito di garantire la continuità di circa 1.300 contratti preordinati alla prestazione di servizi di pubblica utilità, assicurando, nel contempo, la discontinuità e la dissociazione della nuova *governance* nei confronti dei soggetti coinvolti nei fatti corruttivi, sia per aver permesso di contenere notevolmente le ripercussioni sul piano occupazionale, anche attraverso il ricorso agli ammortizzatori sociali.

Invero, la gestione commissariale ha garantito la continuità occupazionale di circa 1.000 risorse impiegate nei contratti mantenuti in vita e la concessione del trattamento di Cassa integrazione guadagni straordinaria per 344 unità lavorative, in forza di una previsione contenuta nell'art. 44 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*) che ha novellato l'art. 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223 (*Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro*) introducendo la possibilità di estendere le integrazioni salariali straordinarie anche alle aziende raggiunte da interdittiva antimafia e destinatarie delle misure di cui all'art. 32, co. 10.

L'esperienza applicativa della Tecnis S.p.A.

A un diverso esito è approdata, invece, l'esperienza applicativa del "commissariamento" per motivi antimafia dell'intero gruppo imprenditoriale riconducibile alla Tecnis S.p.A. - Società di grande rilievo economico nel settore dei lavori pubblici su tutto il territorio nazionale - destinatario di una serie di provvedimenti antimafia interdittivi, emessi dal Prefetto di Catania nel mese di novembre 2015.

I tratti maggiormente distintivi della "vicenda Tecnis" attengono senz'altro alla particolare complessità dei meccanismi societari di identificazione e controllo/collegamento che caratterizzano la realtà del gruppo imprenditoriale, articolato in una molteplicità di società riconducibili alla Tecnis S.p.A. attraverso il meccanismo delle partecipazioni azionarie. La connessione soggettiva sotto il profilo societario si riverbera, altresì, nel settore dei lavori pubblici, dove la Tecnis opera sia in forma diretta o associata, sia attraverso un cospicuo



Autorità Nazionale Anticorruzione

gruppo di imprese “satellite” costituite prevalentemente come società di scopo funzionali a gestire in maniera autonoma i lavori aggiudicati.

La consistenza, in termini quantitativi ed economici, del portafoglio contrattuale di cui è risultato affidatario il suddetto gruppo imprenditoriale allorché sono stati emessi i provvedimenti antimafia di contenuto inibitorio, ha favorito - unitamente all'importanza strategica di tali commesse pubbliche di lavori e al plausibile rischio di conseguenze pregiudizievoli, sotto il profilo occupazionale, per i numerosi dipendenti delle società interdette del gruppo a seguito della paralisi dei cantieri - il ricorso immediato alla misura del commissariamento nei confronti di tutti i contratti pubblici in esecuzione, affidati alle imprese del “gruppo Tecnis”. Nelle ipotesi di contratti affidati a raggruppamenti di imprese ovvero a società di scopo, la gestione commissariale è rimasta ovviamente circoscritta alla rispettiva quota di partecipazione dei singoli soggetti interdetti nell'ATI o nella società di scopo.

Il provvedimento di straordinaria e temporanea gestione, assunto dal Prefetto di Catania ha previsto la nomina di un unico commissario - in sostituzione degli organi amministrativi ordinari delle varie società appartenenti al gruppo imprenditoriale - al quale è stato affidato l'incarico aggiuntivo di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio, nonché di coadiuvare gli amministratori ordinari della Tecnis nella procedura relativa all'accordo di ristrutturazione dei debiti, presentato al competente Tribunale di Catania.

La paralisi dei cantieri, conseguente alla portata interdittiva del provvedimento antimafia, ha ulteriormente aggravato il disagio finanziario in cui versava oramai la Società, provocando un blocco di liquidità, la chiusura delle linee di credito e la difficoltà di reperire ulteriori e nuovi finanziamenti. Il rischio di vero e proprio corto circuito è sorto, tuttavia, nel momento in cui si è profilato il problema dell'impossibilità per la Tecnis di adempiere al pagamento di fornitori e sub-appaltatori e del conseguente rifiuto da parte delle SA di liquidare i corrispettivi per i contratti in corso.

La crescente precarietà della situazione economico-finanziaria del gruppo Tecnis ha giustificato, in larga parte, l'intervento del Tribunale di Catania che, nel mese di febbraio 2016, ha disposto il sequestro preventivo del 100% delle quote sociali e dei suoi due soci - Artemis S.p.A. e Cogip Holding S.p.A. - e ha posto l'intero gruppo imprenditoriale sotto l'egida dell'amministrazione giudiziaria, incaricando peraltro, senza soluzione di continuità, lo stesso soggetto precedentemente nominato in qualità di commissario straordinario prefettizio.

I risvolti conseguiti sulla base dell'esperienza applicativa della Tecnis - ricorrenti in analoghe fattispecie di commissariamenti disposti ai sensi della normativa antimafia nei confronti di gruppi imprenditoriali di rilevanti dimensioni (ad esempio, il gruppo di Società cooperative La Cascina) - impongono un'attenta considerazione degli effetti, a volte parziali, che le misure di straordinaria e temporanea gestione, assunte sul presupposto di un'informazione antimafia interdittiva, riescono a conseguire rispetto alla diversa misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Ciò dipende essenzialmente dal margine di operatività di gran lunga più ampio riconosciuto all'amministrazione giudiziaria rispetto a quello previsto in applicazione della straordinaria e temporanea gestione di cui all'art. 32, co. 10, del *decreto 90*. L'amministrazione giudiziaria consente, infatti, la piena prosecuzione dell'attività aziendale dell'impresa, che può partecipare a nuove gare d'appalto e porre in essere ogni attività funzionale all'acquisizione di ulteriori commesse, salvaguardando nel contempo anche i livelli occupazionali. Tale caratteristica è apparsa spesso risolutiva nei casi di importanti entità imprenditoriali che, trovandosi già in situazione di precarietà economico-finanziaria, sono state colpite da provvedimenti antimafia interdittivi. In simili fattispecie, il presidio di legalità introdotto con la gestione commissariale - pur consentendo di portare a termine determinati appalti anche economicamente e strutturalmente importanti, connessi a opere pubbliche di particolare rilievo ovvero a servizi indifferibili e urgenti, e di evitare nell'immediato vere e proprie crisi occupazionali - non sempre è riuscito a orientare l'impresa sottoposta alla misura straordinaria verso il superamento definitivo della crisi e alla completa riabilitazione sotto il profilo dell'onorabilità.

Da un contesto esperienziale così articolato scaturisce, infine, l'esigenza di una riflessione seria sui potenziali margini di operatività dell'istituto della straordinaria e temporanea gestione in caso di provvedimenti antimafia interdittivi. Riflessione che deve condurre a individuare, in una prospettiva *de iure condendo*, strumenti correttivi adeguati per consolidare il ruolo di garanzia che la gestione commissariale rivendica nell'ambito delle misure di prevenzione, valorizzandone ulteriormente gli aspetti di flessibilità e la fondamentale funzione di rinnovamento aziendale nell'ottica del ripristino della piena legalità. Riflessione sulla quale l'Autorità si impegna sin da ora a dare il proprio contributo.