

servizi offerti. I progetti riguardano in particolare la promozione dell'attività della PA nella gestione e realizzazione degli interventi, con l'obiettivo di assicurare nel tempo la soddisfazione di cittadini e *stakeholder*, attraverso sistemi di ascolto, di rilevazione del gradimento dei servizi e con la valutazione e misurazione delle performance delle amministrazioni pubbliche. Per ciascuna iniziativa è reso disponibile il programma di lavoro e lo stato di avanzamento, oltre a materiali, approfondimenti ed esperienze finalizzati alla diffusione delle buone pratiche sviluppate. Il sito *on line* rende disponibili, inoltre, strumenti per avviare processi di autovalutazione delle attività e dei risultati di una organizzazione per la progettazione di azioni di miglioramento organizzativo, decisionale e gestionale, per gestire e valutare la performance organizzativa e per gestire processi finalizzati a un'amministrazione di qualità.

La Bussola della Trasparenza ha vinto il premio EPSA (*European Public Sector Award*) per l'anno 2013. Il riconoscimento, che ha l'obiettivo di individuare le eccellenze nelle PA europee, è patrocinato dall'UE e curato dall'Istituto Europeo della Pubblica Amministrazione (EIPA). La Bussola ha superato una selezione tra 230 progetti provenienti da 26 Stati ed è stata indicata tra le *47 best practice* dell'UE. La 'Bussola della trasparenza' è un sistema che misura il grado di trasparenza di 10.685 siti della Pubblica Amministrazione, con dati accessibili a tutti *on line*, e di cui dà notizia il portale del governo⁹⁶⁹.

A gennaio 2014 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato una mappatura degli obblighi di pubblicazione dell'amministrazione sul sito 'Amministrazione Trasparente'. La misura attua il decreto legislativo⁹⁷⁰ sul 'Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni'. Le disposizioni riguardano tutte le strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli organismi collegiali a esse collegati, gli Uffici di diretta collaborazione delle Autorità politiche, le Strutture di missione, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Gli obblighi di trasparenza derivanti dall'adozione del DPCM riguardano vari settori, dai contributi e sussidi, ai pareri resi dal Dipartimento per gli affari giuridici, alla gestione amministrativa. Tutti i dati delle strutture della Presidenza del Consiglio verranno pubblicati sul sito istituzionale del Governo.

FOCUS Selezione degli amministratori di società partecipate dal MEF

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha emanato, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una direttiva che fornisce al Dipartimento del Tesoro i criteri di eleggibilità e gli indirizzi da osservare nelle procedure di selezione dei componenti degli organi di amministrazione delle società direttamente o indirettamente controllate dal Ministero. La direttiva individua altresì precisi indirizzi per la remunerazione dei vertici aziendali. Quanto alle nomine, la direttiva rafforza i requisiti di onorabilità e di professionalità richiesti agli amministratori e individua le tappe di un processo trasparente e oggettivo di valutazione di tali requisiti, preliminare alla designazione dei candidati da parte del Ministro, nell'ambito delle sue funzioni d'indirizzo politico-amministrativo.

⁹⁶⁹ La Bussola della Trasparenza, strumento di supporto all'attuazione e alla *governance* della trasparenza nei siti delle pubbliche amministrazioni, è consultabile da tutti i cittadini all'indirizzo www.magellanopa.it/bussola.

⁹⁷⁰ D.lgs 33/2013.

Si prevede, in particolare, la non inclusione nell'istruttoria di candidati che siano membri delle Camere, del Parlamento europeo, di Consigli regionali e di Consigli di enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti. È inoltre prevista l'ineleggibilità e, nel corso del mandato, la decadenza automatica per giusta causa, senza diritto al risarcimento di danni, in caso di condanna, anche in primo grado, o di patteggiamento per gravi delitti. Sempre con riferimento a gravi fattispecie di reato, si prevede l'ineleggibilità anche a seguito del mero rinvio a giudizio, mentre, qualora il rinvio a giudizio intervenga nel corso del mandato, si attiva un procedimento che vede coinvolta anche l'assemblea della società interessata.

S'introducono, inoltre, specifici parametri per la valutazione della competenza professionale e dell'esperienza dei candidati, con una particolare attenzione ai requisiti richiesti ai fini della nomina come amministratore delegato.

Al fine di assicurare la massima trasparenza dei processi di selezione e di individuazione dei candidati, le posizioni in scadenza e quelle che si renderanno disponibili nel corso dell'anno saranno pubblicate nel sito del MEF.

Al termine dell'istruttoria, nella quale saranno valutate le candidature pervenute, verrà quindi sottoposta al Ministro una lista ristretta di nominativi unitamente a una relazione di sintesi sui criteri di selezione adottati in relazione alle peculiarità della singola società e sui profili dei candidati proposti.

Il Ministro procederà alle designazioni, acquisite le necessarie intese con le Amministrazioni vigilanti, previa acquisizione di un parere favorevole sul rispetto dei requisiti di eleggibilità dei candidati designati e delle procedure seguite per la loro individuazione da parte di un Comitato di garanzia, istituito con apposito decreto ministeriale in attuazione della direttiva stessa. Il Comitato resterà in carica per due anni, rinnovabili per un solo anno aggiuntivo, ed è composto da personalità di riconosciuta indipendenza e comprovata esperienza in materia giuridica ed economica. La partecipazione al comitato è onorifica e il suo funzionamento non comporterà oneri per la finanza pubblica.

Per le società controllate indirettamente dal Ministero le procedure saranno analoghe a quelle seguite per le società controllate direttamente e garantiranno il medesimo livello di trasparenza. L'istruttoria sarà svolta nell'ambito delle società capogruppo, ma il Ministro avrà comunque la possibilità di sottoporre le designazioni più rilevanti al Comitato di garanzia al fine di verificare il rispetto dei criteri e delle procedure indicati nella direttiva.

Per quanto riguarda i compensi degli amministratori, la direttiva reca precisi indirizzi in materia di remunerazione da applicare alle società controllate che emettono strumenti finanziari quotati, integrando la normativa vigente, che prevede un limite ai compensi degli amministratori con deleghe e dei dirigenti delle società non quotate. In particolare, il Dipartimento del Tesoro, nelle assemblee delle società convocate per l'approvazione dei bilanci, raccomanderà agli amministratori di adottare politiche di remunerazione aderenti alle *best practices* internazionali, ma che tengano conto delle performance aziendali e siano in ogni caso ispirate a criteri di piena trasparenza e di moderazione dei compensi, alla luce delle condizioni economiche generali del Paese, anche prevedendo una correlazione tra il compenso complessivo degli amministratori con deleghe e quello mediano aziendale.

Il decreto legislativo sulle inconfiribilità e le incompatibilità per gli incarichi dirigenziali nella Pubblica Amministrazione, con cui il Governo ha esercitato a marzo 2013 l'ultima delega prevista dalla legge anticorruzione, segna uno spartiacque importante nella lotta alla corruzione. Non sarà possibile conferire incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice a chi ha riportato condanne penali (anche non definitive) per reati contro la Pubblica Amministrazione. Con una disciplina organica dei 'conflitti di interesse' si vieta, inoltre, il conferimento di incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice in favore di chi ha ricoperto determinati incarichi e cariche in enti privati, ovvero incarichi di indirizzo politico. Su altro fronte, è stata prevista l'incompatibilità tra incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice e incarichi e cariche in soggetti privati, nonché tra incarichi

dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice e cariche in organi di indirizzo politico. Sul modello di esperienze e discipline di altri ordinamenti, sono stati dunque introdotti - in modo sistematico e puntuale - cautele e paletti importanti volti a rafforzare il sistema di prevenzione dei fenomeni di malcostume.

A fine gennaio 2014, il Governo ha approvato un Disegno di Legge contenente disposizioni in materia di incompatibilità presso enti pubblici nazionali, in particolare per presidenti e amministratori. Il Disegno di Legge è volto a colmare una lacuna normativa, disciplinando il regime di incompatibilità per tutte le posizioni di vertice degli enti pubblici nazionali, prevedendo in particolare un regime di esclusività volto a prevenire situazioni di conflitto di interesse negli enti di notevole rilevanza.

Il Disegno di Legge prevede che, in relazione all'importanza degli enti e alla loro sfera di attività, il presidente e gli amministratori degli enti pubblici nazionali non potranno rivestire la carica di amministratori o componenti degli organi di controllo e revisione in enti e società né esercitare attività imprenditoriali o commerciali o intrattenere rapporti di lavoro.

Allo stesso modo, è previsto che il presidente e gli amministratori degli enti pubblici nazionali non possano esercitare attività professionale o di consulenza, in materie connesse con l'ambito di competenza dell'ente di appartenenza.

FOCUS **Compensi degli amministratori delle Società non quotate controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze**

Il DM 166/2013 (pubblicato in G.U. il 17 marzo 2014) integra e completa il quadro normativo che regola i compensi degli amministratori con deleghe delle società non quotate controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il DM entra in vigore dal 1 aprile 2014, data dalla quale i compensi degli amministratori delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, devono rispettare tali limiti.

In merito ai compensi degli amministratori con deleghe, l'art.23-bis del D.L. 201/2011 stabilisce che il compenso deliberato ai sensi del codice civile, art.2389, terzo comma, non può essere superiore al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione. A tale norma si aggiunge il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 166/2013 che, nel rispetto di tale limite massimo, fissa il limite ai compensi degli amministratori con deleghe delle società non quotate controllate direttamente e indirettamente dal MEF in misura proporzionale al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione, in funzione della complessità della società amministrata.

Le società controllate direttamente o indirettamente dal MEF sono classificate in fasce di complessità sulla base di precisi parametri che riguardano il valore della produzione, gli investimenti e il numero dei dipendenti. Per ciascuna fascia è stato quindi fissato un limite retributivo per il trattamento economico degli amministratori: *i)* per gli amministratori delle società della prima fascia il tetto è pari al 100 per cento del trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione; *ii)* per gli amministratori delle società della seconda fascia il tetto è pari all'80 per cento del trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione; *iii)* per gli amministratori delle società della terza fascia il tetto è pari al 50 per cento del trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione.

Nella prima fascia si collocano le società con un valore della produzione maggiore o uguale a un miliardo, con investimenti maggiori o uguali a 500 milioni e un numero di dipendenti pari a 5.000 unità o più. Alla seconda fascia appartengono le società con valore della

produzione maggiore o uguale a 100 milioni, investimenti pari ad almeno un milione e con almeno 500 dipendenti. Le società che presentano parametri inferiori appartengono alla terza fascia. I limiti ai compensi così definiti includono qualsiasi componente retributiva, inclusi *benefit* di tipo non monetario suscettibili di valutazione economica.

Il trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione per l'anno 2014 è determinato dal Ministero della Giustizia in 311.658,53 euro lordi.

Il limite calcolato con il metodo indicato nel DM si applica all'amministratore delegato, per il conferimento di deleghe operative da parte del consiglio di amministrazione. Per il Presidente cui siano state conferite deleghe che accompagnano quelle conferite all'amministratore delegato, può essere deliberato un compenso pari al massimo al 30 per cento di quello deliberato per quest'ultimo.

LIMITI AI COMPENSI PER A.D. E PRESIDENTE PER LE SOCIETÀ DIRETTAMENTE CONTROLLATE DAL MEF E NON QUOTATE

Fascia ex D.M. 166/2013	Società	Limiti ai compensi di cui all'art.2389 c.c. per A.D. e Presidente
FASCIA 1	ANAS ¹ , INVIMIT ² , RAI	A.D.: Euro 311.658,53 Presidente: Euro 93.497,56
FASCIA 2	CONI SERVIZI ³ , CONSAP, CONSIP, ENAV, EUR (Solo AD) ⁴ , GSE, INVITALIA ⁵ , IPZS, SOGEI ⁶ , SOGIN ⁷	A.D.: Euro 249.326,82 Presidente: Euro 74.798,05
FASCIA 3	ARCUS, ISTITUTO LUCE, ITALIA LAVORO, RAM, SOGESID, STUDIARE SVILUPPO	A.D.: Euro 155.829,27 Presidente: Euro 46.748,78

¹ Il CdA di ANAS del 2013 ha stabilito per il Presidente-AD un compenso pari a euro 301 mila euro.

² Il CdA di INVIMIT del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 90 mila euro e per l'AD un compenso pari a 300 mila euro.

³ Il CdA di Coni Servizi del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 110 mila euro e per l'AD un compenso pari a 240 mila euro (assoggettando spontaneamente i compensi per l'AD al limite stabilito dal 'DM fasce', sebbene quest'ultimo non fosse ancora vigente al momento della delibera).

⁴ Nel 2013 è stato nominato il nuovo AD di EUR per il quale sono stati confermati gli stessi compensi del precedente AD (270 mila euro), rispettando i limiti di cui all'art. 23 bis, co. 5-bis del D.L. 201/2011 non essendo stato ancora emanato il 'DM fasce'.

⁵ Il CdA di INVITALIA del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 90 mila euro e per l'AD un compenso pari a 300 mila euro (rispettando i limiti di cui all'art. 23 bis, co. 5-bis del D.L. 201/2011, non essendo stato ancora emanato il 'DM fasce').

⁶ Ai sensi del D.L. 201/2011, nel luglio 2012 Sogei ha ridotto la composizione del Cda da cinque a tre membri, unificando le cariche e le deleghe di Presidente e Amministratore Delegato. Nel settembre 2013, su proposta dello stesso Presidente il CdA ne ha deliberato la riduzione degli emolumenti a 301 mila euro.

⁷ Il CdA di SOGIN del 2013 ha stabilito per il Presidente un compenso pari a 72 mila euro e per l'AD un compenso pari a 242 mila euro (assoggettandosi spontaneamente al limite stabilito dal 'DM fasce', sebbene quest'ultimo non fosse ancora vigente al momento della delibera).

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per quanto riguarda i compensi per gli amministratori di tutte le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni che emettono azioni (ENI, ENEL, Finmeccanica) o altri titoli negoziati su mercati regolamentati (Ferrovie dello Stato spa, Cassa Depositi e Prestiti spa, Poste Italiane spa) e loro controllate, non sono attualmente previsti limiti in valore assoluto alle retribuzioni.

Con il D.L. 69/2013 il Governo ha introdotto l'obbligo per le società controllate dalle Pubbliche Amministrazioni ed emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati diversi dalle azioni di determinare, in occasione dei rinnovi degli organi consiliari, per gli amministratori con deleghe compensi inferiori almeno del 25 per cento rispetto a quelli deliberati per gli amministratori con deleghe in scadenza.

Per le società di diritto italiano che emettono azioni quotate su mercati regolamentati e

controllate da Pubbliche Amministrazioni italiane (quali ENI, ENEL e Finmeccanica) l'assemblea degli azionisti, in occasione dei rinnovi dei consigli di amministrazione, deve deliberare in merito a una proposta di adeguamento dei compensi dei presidenti e degli amministratori con deleghe alla norma richiamata. Poiché tale norma è in vigore a decorrere dal 21 agosto 2013, l'obbligo di conformarsi a essa corre per tutte le società che nominano nuovi amministratori dopo questa data: in tal senso le prossime assemblee di ENEL, ENI e Finmeccanica sono chiamate a deliberare al riguardo.

Anche le società che, in occasione di nomine effettuate nei dodici mesi precedenti l'entrata in vigore della norma, abbiano spontaneamente deliberato compensi inferiori a quelli percepiti dagli amministratori nel mandato precedente sono obbligate a effettuare una ulteriore riduzione dei compensi, almeno nella misura della quota mancante all'abbattimento prescritto del 25 per cento rispetto ai compensi deliberati per gli amministratori precedenti. La norma si applica anche alle società controllate da queste.

Il Consiglio di Amministrazione di CDP ha stabilito per il Presidente un compenso di 225 mila euro e per l'AD un compenso pari a 788 mila euro con una riduzione del 25 per cento rispetto al precedente mandato ai sensi dell'art. 23-bis, comma 5-quater del D.L. 201/2011.

Il Consiglio di Amministrazione di Ferrovie dello Stato ha stabilito per il Presidente un compenso di 225 mila euro e per l'AD un compenso pari a 90 mila euro per la carica di amministratore delegato (con una riduzione del 25 per cento rispetto al precedente mandato ai sensi dell'art. 23-bis, comma 5-quater del D.L. 201/2011) e di 753 mila come rapporto dirigenziale.

Corruzione nel settore pubblico

Con la L. 190/2012⁹⁷¹ l'Italia si è dotata per la prima volta di un sistema integrato per la lotta alla corruzione nella PA, nell'ambito del quale il Dipartimento della Funzione Pubblica è chiamato a svolgere un importante ruolo di propulsione e coordinamento dell'impegno delle amministrazioni sia centrali che locali, con la stesura di un Piano per la prevenzione del rischio, la promozione di un nuovo Codice di condotta per i pubblici dipendenti e l'instaurazione di un sistema di tutela nei casi violazione della riservatezza (*whistleblowers*⁹⁷²).

In tale quadro, il Dipartimento della Funzione Pubblica e la *Transparency International* Onlus Italia hanno siglato un Protocollo di intesa al fine di cooperare per la migliore attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla corruzione nel settore pubblico in Italia, avviando anche una concreta attività sui temi della lotta alla corruzione nel settore sanitario (tramite un'intesa *ad hoc*).

A luglio 2013 è stato presentato, inoltre, un Disegno di Legge di modifica dell'articolo 416-ter del codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso. Il DdL accentua la distinzione tra il delitto di scambio elettorale politico-mafioso e la fattispecie di associazione mafiosa (di cui all'art. 416-bis), anche attraverso una differenziazione dell'entità della pena. Inoltre estende l'applicabilità del delitto di voto di scambio, attraverso una diversa formulazione della fattispecie.

⁹⁷¹ Recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

⁹⁷² La norma dispone che il *whistleblower* non può essere sottoposto ad alcuna misura discriminatoria e la sua identità non può essere rivelata senza il suo consenso.

Una questione cruciale per prevenire la corruzione nel settore pubblico è stata affrontata con l'emanazione del D.Lgs. 39/2013, in materia d'inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati di diritto pubblico.

Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali e gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello nazionale, regionale e locale, sono incompatibili con la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo, o di parlamentare.

Le inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale o locale, si applicano a coloro che nei 2 anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della Regione che conferisce l'incarico, oppure nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una Provincia o di un Comune (o Unione di Comuni) con popolazione superiore a 15.000 abitanti nella stessa Regione. A tali individui non possono essere conferiti incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali nella Regione; incarichi di amministratore di ente pubblico regionale né di ente di diritto privato controllato dalla Regione. Le stesse cause di inconferibilità si applicano nel caso di conferimento di incarichi in una Provincia o in un Comune.

Gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni regionali e locali sono incompatibili con gli incarichi politici di componente di giunta o consiglio.

I segretari comunali e provinciali⁹⁷³, in quanto responsabili anticorruzione, sono espressamente indicati come i soggetti che devono vigilare sulla corretta applicazione di queste disposizioni⁹⁷⁴. Tutti gli eletti devono, al momento dell'insediamento e con cadenza annuale, dichiarare l'insussistenza di cause di inconferibilità, come condizione per potere svolgere l'incarico. La sanzione, per l'organo che ha conferito l'incarico in situazione di inconferibilità, consiste nel divieto, per i cinque anni successivi, di attribuzione di qualunque tipo di incarico in una Amministrazione Pubblica nel caso di dichiarazione mendace, ferme restando le sanzioni penali. Infine, tutti gli incarichi che vengono conferiti in violazione delle nuove regole sulla inconferibilità di incarichi amministrativi sono nulli.

Anche il Decreto 'Fare' è intervenuto nei casi di incompatibilità negli incarichi pubblici. In particolare, per gli incarichi di sindaco di Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti non si applicano le incompatibilità con gli incarichi di Parlamentare o di membro del Governo (caso in cui le elezioni siano state svolte prima dell'entrata in vigore del D.L.138/2011, relativo a misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo). Di conseguenza, fino alla scadenza naturale dell'incarico, sono sanate le eventuali incompatibilità che si determinano tra lo svolgimento degli incarichi dirigenziali, amministrativi e di vertice e gli incarichi politici assunti prima dell'entrata in

⁹⁷³ Per le altre PA il responsabile è nominato secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 7, della L. 190/2012.

⁹⁷⁴ Essi devono contestare tanto le ragioni di inconferibilità quanto quelle di incompatibilità, e devono provvedere alla segnalazione delle violazioni all'Autorità anticorruzione, all'Antitrust e alla procura regionale della Corte dei Conti.

vigore del decreto. Tale disposizione riguarda anche i sindaci dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Con il Decreto Legge recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni⁹⁷⁵, il Governo ha riorganizzato gli organi chiamati a vigilare sulla trasparenza, anticorruzione e valutazione della performance nel settore pubblico. La CIVIT (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) assume la denominazione di Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) e sono modificate le regole di scelta del presidente e dei suoi membri, rafforzandone i requisiti di autonomia, indipendenza e professionalità.

I componenti dell'A.N.AC. sono scelti tra esperti di comprovata professionalità, notoria indipendenza ed esperienza anche all'estero nel contrasto alla corruzione, non devono aver rivestito incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o organizzazioni sindacali e non devono avere interessi in conflitto con l'Autorità. La sua *'mission'* sarà incentrata sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione.

A gennaio 2014 è stata emanata la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul *'riordino delle procedure per l'acquisto di beni e servizi'*, con la quale diventa operativa la legge anticorruzione nella parte che prevede una rigida politica di prevenzione per appalti e acquisti. Si tratta di una stretta alle spese per beni e servizi che, a regime, porterà a una contrazione del 10 per cento sugli attuali 47 milioni necessari per far funzionare la presidenza.

Il Piano nazionale anticorruzione

L'A.N.AC. - Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato a settembre 2013, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Il Piano permette di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e crea le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro piani triennali per la prevenzione della corruzione, i Programmi della trasparenza e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla L. 190/2012. L'approvazione definitiva del Piano rappresenta un passo importante per attuare le politiche di prevenzione e consentire all'Autorità di esercitare le proprie attività di vigilanza.

Il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, redatto dal Ministero della Giustizia a gennaio 2014, recepisce gli obiettivi stabiliti dal PNA: il perseguimento della riduzione della opportunità che si manifestino casi di corruzione; il potenziamento della capacità, in seno alle singole articolazioni ministeriali, di scoprire casi di corruzione; la creazione, altresì, di un contesto sfavorevole al prodursi di comportamenti illeciti. Tali scopi vengono perseguiti attraverso l'individuazione di misure organizzative e attività di intervento. In relazione alle misure organizzative, sono stati nominati i *'referenti per l'anticorruzione'* che, per ogni dipartimento, coadiuveranno il Responsabile Anticorruzione. Inoltre, il Responsabile è dotato di una struttura permanente di supporto nell'espletamento delle attività. Infine, la terza misura consiste

⁹⁷⁵ D.L. 101/2013 cvt. in L. 25/2013.

nell'effettuare una ricognizione dei bisogni formativi dei referenti, dei dirigenti e dei funzionari preposti ai settori di maggior rischio.

In questo primo PNA, il Ministero della Giustizia ha considerato in primo luogo le aree a rischio già definite dalla norma: *i)* autorizzazione o concessione; *ii)* scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta; *iii)* concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; *iv)* concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera. Essenziale rilievo assume inoltre la tracciabilità dei procedimenti, anche ai fini della trasparenza dell'attività amministrativa svolta. Partendo da questi presupposti, i Referenti dei singoli dipartimenti hanno individuato i settori a rischio all'interno di ciascuna articolazione del Ministero.

Contratti pubblici

La semplificazione amministrativa nel settore degli appalti è un fattore fondamentale di efficienza e di competitività. Per questo, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) ha creato il Sistema Avcpass (*Authority Virtual Company Passport*), il sistema di verifica telematica dei requisiti per le imprese, i professionisti e le stazioni appaltanti. Tuttavia le difficoltà del passaggio da un sistema cartaceo a un sistema telematico sono numerose poiché sono coinvolti soggetti e procedure molteplici: le stazioni appaltanti attive in Italia sono quasi 40.000, ma calcolando tutti i centri di costo si può arrivare fino a 70.000 con la produzione di un milione e mezzo circa di procedure di gara. Per questo motivo si è reso necessario prevedere uno slittamento dei termini di entrata a regime del sistema. L'Autorità ha deciso di spostare a luglio 2014 i termini di trasmissione dei dati sui contratti pubblici a fini di trasparenza e l'avvio delle procedure di verifica dei requisiti mediante il sistema AVCPASS. Dal 1° gennaio 2014, la verifica dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico finanziario per la partecipazione alle procedure di gara deve essere svolta esclusivamente mediante il sistema AVCPASS.

Inoltre, a causa delle difficoltà segnalate dalle Stazioni Appaltanti, l'Autorità ha disposto la proroga di 6 mesi del regime transitorio relativo all'obbligatorietà della PEC personale (dal 31 dicembre 2013 al 30 giugno 2014). La Stazione Appaltante che nel periodo transitorio ricorra all'utilizzo di caselle di posta elettronica ordinaria è, comunque, tenuta a garantire che le caselle di posta elettronica ordinaria utilizzate siano esclusivamente individuali, rilasciate nell'ambito del dominio istituzionale dell'Amministrazione e ad accesso esclusivo del soggetto intestatario.

Infine, per i contratti pubblici sottoscritti dalle amministrazioni a partire dal 90° giorno successivo all'entrata in vigore del D.L. 'Fare', la documentazione che attesta il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo e economico-finanziario è acquisita tramite la banca dati dei contratti pubblici⁹⁷⁶.

976

D.L. 69/2013, art.49-ter.

Ulteriori misure di semplificazione nel settore degli appalti sono contenute nel par. II.17 'Il processo di semplificazione'.

Nell'ambito della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), presso l'AVCP dovrà essere istituita l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti⁹⁷⁷, alla quale le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di iscriversi e di aggiornare, entro il 31 dicembre di ciascun anno, i propri dati identificativi, pena la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili. Le stazioni appaltanti già registrate presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, a partire dal 10 luglio 2013 sono tenute ad acquisire sul sito l'Attestato di iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti, avente validità per tutto il 2013.

Nell'ambito dell'AVCP è attivo l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali. L'Osservatorio, in collaborazione con il CNIPA, opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni. Tra i compiti principali dell'Osservatorio: *i)* provvedere alla raccolta e all'elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale; *ii)* determinare annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro, di servizio e fornitura; *iii)* pubblicare annualmente per estremi i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché l'elenco dei contratti pubblici affidati; *iv)* promuovere la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti, nonché con le regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici; *v)* garantire l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni⁹⁷⁸.

Per quanto riguarda la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di aggiudicazione di contratti pubblici tramite gara⁹⁷⁹, l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici ha chiarito che la declinazione del meccanismo di partecipazione deve tener conto delle peculiari caratteristiche del contratto di rete. Vista la natura flessibile del contratto di rete, le parti contraenti devono contemplare la partecipazione congiunta alle procedure di gara nell'oggetto del contratto di rete. Nel caso di rete priva di soggettività giuridica, ma dotata di organo comune con potere di rappresentanza, quest'ultimo può svolgere il ruolo di mandatario per le procedure di gara. La volontà di tutte o parte delle 'imprese retiste' di partecipare a una specifica gara deve essere confermata all'atto della partecipazione, mediante la sottoscrizione della domanda o dell'offerta. Nel caso di rete senza rappresentanza comune, viene conferito il mandato a un'impresa rappresentante. Qualora, invece, la rete sia dotata di organo comune e di

⁹⁷⁷ D.L. 179/2012, cvt. con L. 221/2012, art. 33-ter.

⁹⁷⁸ Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio, per contratti di importo superiore a 40.000 euro: *i)* entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti il contenuto dei bandi (con specificazione dell'eventuale suddivisione in lotti, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione definitiva, il nominativo dell'affidatario e del progettista); *ii)* entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale. Il soggetto che ometta, senza giustificato motivo, di fornire i dati richiesti è sottoposto, con provvedimento dell'Autorità, alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma fino a euro 25.822. La sanzione è elevata fino a euro 51.545 se sono forniti dati non veritieri.

⁹⁷⁹ Come stabilita dal D.L. 179/2012.

soggettività giuridica, la domanda o l'offerta presentata dall'organo comune costituiscono elementi idonei a impegnare tutte le imprese partecipanti al contratto di rete, salvo diversa indicazione in sede di offerta.

E' stato siglato tra la Ragioneria Generale dello Stato e l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici, un Protocollo d'intesa volto a semplificare gli adempimenti per il monitoraggio delle opere pubbliche. Il protocollo definisce le modalità di collaborazione e di scambio dei dati tra la Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP) del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ragioneria Generale dello Stato) e la Banca dati dei contratti pubblici, e riduce gli obblighi informativi in capo alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatari, i quali non dovranno inviare le stesse informazioni a entrambe le Amministrazioni. Le Amministrazioni dovranno inviare al Ministero dell'Economia e delle Finanze soltanto le informazioni che non sono state oggetto di rilevazione da parte dell'Autorità.

Il D.Lgs. 33/2013 obbliga le Pubbliche Amministrazioni e gli enti individuati come destinatari delle prescrizioni, a predisporre sul proprio sito web una sezione 'Amministrazione trasparente' nella quale pubblicare tutti i dati e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività e le modalità per la sua realizzazione secondo modelli standardizzati.

Le informazioni devono essere complete, di facile consultazione, comprensibili e prodotte in un formato tale da poter essere riutilizzate. I dati devono essere pubblicati tempestivamente e aggiornati periodicamente. La pubblicazione deve essere mantenuta per un periodo di 5 anni e comunque finché perdurano gli effetti degli atti.

La trasparenza nel settore degli appalti si arricchisce quindi dell'obbligo di pubblicazione sul sito web delle PA di dati su tempi e costi di realizzazione delle opere, nonché di un indicatore che individui i tempi medi di pagamento. Per gli appalti affidati con trattativa privata, il decreto impone di pubblicare la delibera a contrarre.

A tutela delle PMI, devono essere motivate le mancate suddivisioni in lotti degli appalti pubblici. I dati relativi a bandi e suddivisioni in lotti vanno comunicate all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici⁹⁸⁰.

Inoltre, fino al 31 dicembre 2014, in deroga ai vigenti divieti di anticipazione del prezzo, è prevista e pubblicizzata nella gara di appalto la corresponsione a favore dell'appaltatore di un'anticipazione pari al 10 per cento dell'importo del contratto. È necessaria una fideiussione che viene gradualmente svincolata e l'anticipazione va compensata sui pagamenti effettuati nel primo anno contabile⁹⁸¹.

I bandi di gara e i relativi risultati per il 2012 e il 2013 devono essere pubblicati sui siti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con il D.L. 69/2013 sono state apportate modifiche alle disposizioni in materia di concessioni⁹⁸². In particolare, le amministrazioni che aggiudicano concessioni di lavori, all'atto della consegna dei lavori devono dichiarare di disporre di tutta la documentazione necessaria relativa a autorizzazioni, licenze e permessi. Le

⁹⁸⁰ D.L. 69/2013, art.26-bis.

⁹⁸¹ D.L. 69/2013, art.26-ter.

⁹⁸² D.L. 69/2013, art.19.

variazioni a presupposti e condizioni di base, che incidono sull'equilibrio del piano economico della concessione, devono essere verificate dal CIPE: diversamente, il recesso è legittimo. La convenzione sottostante la concessione deve precisare i presupposti del piano economico-finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora modifichino l'equilibrio del piano, comportano la sua revisione. La convenzione, inoltre, deve contenere la definizione di equilibrio economico-finanziario, con indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito e procedure di verifica scadenzate. Le concessioni che vengono affidate con procedura ristretta possono essere precedute da una consultazione preliminare con operatori economici, invitati per verificare l'assenza di criticità della finanziabilità, con possibilità di adeguare atti di gara. Contributi pubblici e defiscalizzazione non sono oggetto di consultazione.

I lavori pubblici realizzabili con finanza di progetto possono prevedere nel bando che l'offerta sia corredata dalla dichiarazione, sottoscritta da uno o più finanziatori, di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione. La concessione si risolve (senza il rimborso delle spese progettuali) se, entro un termine di 24 mesi, manca la sottoscrizione del contratto di finanziamento, oppure la sottoscrizione o il collocamento delle obbligazioni da parte delle società di progetto. Il bando può prevedere anche una concessione con finanziamento parziale o per stralci funzionali.

È inoltre previsto lo slittamento al 30 giugno 2014 dell'obbligo di garanzia globale di esecuzione⁹⁸³ (*project bond*) sui contratti pubblici. Il differimento dell'entrata in operatività del sistema di garanzia globale di esecuzione coinvolge il sistema delle imprese, delle banche e delle assicurazioni, mentre non incide sul committente pubblico. Per quest'ultimo non si riduce il livello di garanzia, in quanto restano ferme le garanzie già previste dal codice dei contratti pubblici (cauzione definitiva, garanzia a copertura dei rischi di esecuzione e polizza decennale).

Sono state disposte ulteriori proroghe in materia di appalti pubblici: fino a dicembre 2015 (anziché 2013) le gare aggiudicate al ribasso per appalti, servizi e forniture possono applicare l'esclusione automatica per anomalia dell'offerta. Fino al 31 dicembre 2015 (esteso, non più 2013), il periodo di attività documentabile è quello relativo al decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto (in precedenza erano i migliori 5 anni del decennio)⁹⁸⁴ ai fini della dimostrazione dei requisiti della cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta e indiretta; dell'adeguata dotazione di attrezzature tecniche; dell'adeguato organico medio annuo.

Il Governo ha introdotto modifiche alla responsabilità solidale negli appalti. Più specificamente, il dl 76/2012: i) estende l'ambito di applicazione della responsabilità solidale⁹⁸⁵, in relazione ai compensi e agli obblighi di natura

⁹⁸³ D.L. 69/2013, art.21. Il sistema di garanzia globale di esecuzione consiste nella garanzia fideiussoria di buon adempimento e nella garanzia di subentro ed è obbligatoria 'per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori di ammontare a base d'asta superiore a 75 milioni, per gli affidamenti a contraente generale di qualunque ammontare, e, ove prevista dal bando o dall'avviso di gara, per gli appalti di sola esecuzione di ammontare a base d'asta superiore a 100 milioni'.

⁹⁸⁴ D.L. 69/2013, art.26.

⁹⁸⁵ L'art.29, co.2, del D.Lgs. 276/2003 prevede, facendo salve le diverse disposizioni dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative del settore (che

previdenziale e assicurativa, nei confronti dei lavoratori titolari di contratto di lavoro autonomo; *ii*) esclude dall'ambito della disciplina richiamata i contratti di appalto stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni; *iii*) specifica che le eventuali clausole derogatorie contenute nei contratti collettivi abbiano effetto esclusivamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto (o nel subappalto), con esclusione di qualsiasi effetto sul regime di responsabilità solidale relativo ai contributi previdenziali e assicurativi. Concretamente, quindi, la norma tende a limitare l'ambito di applicazione della facoltà derogatoria riconosciuta alla contrattazione collettiva.

FOCUS Il Sistema di qualificazione unico per gli esecutori di lavori pubblici e le linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha segnalato alcuni fenomeni distorsivi, indicando anche possibili interventi legislativi correttivi, presenti nel sistema di qualificazione per i lavori, relativi alla struttura organizzativa delle Società Organismo di Attestazione (di seguito SOA), al fenomeno delle cessioni e degli affitti fittizi di azienda e all'utilizzo di certificati di esecuzione lavori (Cel) emessi da privati, posti in essere per conseguire diverse e più alte qualificazioni.

Il sistema di qualificazione unico per gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, rappresenta un'esperienza di punta nel panorama europeo. Sono due i maggiori vantaggi garantiti dal sistema di qualificazione, così come attualmente congegnato: *i*) consente di ridurre la tempistica delle procedure di gara e, conseguentemente, di ridurre i tempi di realizzazione delle opere; *ii*) garantisce che tutte le offerte presentate in sede di gara siano provenienti da soggetti effettivamente in possesso dei requisiti richiesti dal bando, in virtù del fatto che la produzione dell'attestato di qualificazione certifica l'avvenuto controllo a monte del possesso dei requisiti, nei confronti di ciascuno dei soggetti partecipanti.

A distanza di tredici anni dall'entrata in vigore di questo sistema non possono non rilevarsi anche alcune disfunzioni. Si tratta di criticità hanno trovato solo in parte superamento nelle novità introdotte dal DPR 207/2010.

In particolare, l'attività di vigilanza dell'Autorità in materia di qualificazione è stata rafforzata, con la previsione di specifici poteri sanzionatori, più dettagliati nei confronti delle SOA e delle imprese. L'Autorità, inoltre, ha recentemente realizzato un sistema informatizzato atto a contenere tutte le informazioni riguardanti ciascuna SOA (sede legale, organi sociali, capitale sociale minimo, direzione tecnica, situazione dei dipendenti, ecc.), nonché un efficace sistema di monitoraggio dell'attività di attestazione svolta dalle SOA. Tale sistema, a regime, costituirà un primario strumento operativo di ausilio all'attività di vigilanza dell'Autorità, rendendola maggiormente razionale ed efficace⁹⁸⁶.

possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti), l'obbligazione solidale, in caso di appalto di opere o di servizi, tra il committente imprenditore o datore di lavoro e l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori, entro il limite di 2 anni dalla cessazione dell'appalto. La responsabilità solidale si traduce nell'obbligo, per ciascuno dei soggetti sopraindicati, di corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprensivi delle quote di T.F.R. i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto. L'obbligazione solidale non si estende, invece, alle sanzioni civili (di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento).

⁹⁸⁶ L'AVCP ha posto particolare attenzione sulla composizione dell'azionariato delle SOA, le frequenti cessioni di azioni, il fenomeno delle migrazioni delle imprese, sulle cessioni di azienda o di rami d'azienda, spesso caratterizzate da fittizie e molteplici compravendite di uno stesso ramo, esercitando un notevole potere sanzionatorio. Le criticità rilevate pongono l'esigenza di un progetto di revisione complessivo, posto che l'attuale sistema di qualificazione e, più in generale, di accesso al mercato di contratti pubblici, non sempre appare in grado di garantire l'affidabilità dei concorrenti, come dimostra l'elevato numero di segnalazioni che hanno portato ad annotazioni nel Casellario, né livelli adeguati di efficienza ed economicità del processo competitivo, come dimostrato dalle iniziative di *spending review*. Nell'ambito della propria attività istituzionale, l'Autorità ha potuto constatare l'esistenza di diffuse criticità in relazione alle fasi di programmazione, di progettazione e di

Le linee guida pubblicate a metà novembre 2013 dall'AVCP⁹⁸⁷, relative al regolamento attuativo del Codice degli Appalti, stabiliscono che le stazioni appaltanti devono effettuare controlli accurati sull'esecuzione di appalti di servizi e forniture, appoggiandosi sulla figura del direttore di esecuzione, anche per quanto riguarda eventuali varianti al contratto.

Proprio il controllo delle prestazioni rese dagli appaltatori è l'elemento chiave per gestire l'intero processo di appalto di fornitura di servizi.

Con riferimento al contenuto della progettazione, da un punto di vista funzionale, la predisposizione di un progetto preciso e di dettaglio è uno strumento indispensabile per ovviare al fenomeno di porre in gara non specifici servizi ma categorie di servizi (come spesso avviene in alcuni settori, quale quello informatico), il cui contenuto è oggetto di specificazione successiva all'atto della richiesta di esecuzione: quest'ultima interviene, in sostanza, a valle di un contratto spesso strutturato come 'contratto quadro' o 'aperto'. Tale circostanza, peraltro, può rivelarsi limitativa della concorrenza, disincentivando la partecipazione alle gare d'appalto per le piccole e medie imprese che non sono in grado di garantire l'ampia gamma dei servizi compresi nelle categorie oggetto di gara.

L'esecuzione dei contratti aventi a oggetto servizi e forniture è affidata al responsabile del procedimento, ma per servizi e forniture di particolare importanza per qualità e importo delle prestazioni, il direttore dell'esecuzione del contratto deve essere un soggetto diverso dal responsabile del procedimento. Il direttore dell'esecuzione è un soggetto diverso dal responsabile del procedimento nei casi di interventi di importo superiore a € 500.000 e in quelli di interventi di particolare rilevanza e complessità⁹⁸⁸.

Infine, per quanto riguarda le varianti in corso di esecuzione, l'AVCP evidenzia che la stazione appaltante non può richiedere alcuna variazione ai contratti stipulati, se non in presenza di specifici presupposti previsti dal regolamento attuativo del Codice degli Appalti.

Per consolidare in modo sinergico le attività di verifica della trasparenza delle pubbliche commesse e del regolare andamento del mercato degli appalti pubblici, è stato rinnovato il protocollo d'intesa tra l'Autorità sui Contratti Pubblici (AVCP) e la Guardia di Finanza.

esecuzione dei contratti di servizi e forniture. La disciplina di riferimento - sia a livello europeo che a livello nazionale - regola con maggior dettaglio la fase di scelta del contraente, rispetto alle fasi della programmazione e progettazione, da un lato, e dell'esecuzione del contratto, dall'altro. Ciò sembra ascrivibile al fatto che il buon esito della prestazione deriva principalmente da un'adeguata gestione della procedura di gara; inoltre, gli sforzi delle amministrazioni sembrano concentrarsi nella fase dell'affidamento, dove è più alto il rischio di contenzioso. Tuttavia, la fase post-aggiudicazione appare di preminente rilievo ai fini della corretta esecuzione della prestazione, come emerge anche dalle attività di indagine svolte dall'Autorità, le quali evidenziano alcune problematiche emerse soprattutto nel settore dei servizi (in particolare servizi socio-sanitari, *facility management*, trasporti) ma anche delle forniture di beni (quali apparecchiature e strumentazioni medicali, dispositivi sanitari, buoni pasto). Le disfunzioni riscontrate derivano principalmente dai seguenti aspetti: i) l'oggetto e l'entità della prestazione spesso non sono adeguatamente specificati; ii) il progetto, il capitolato e i termini contrattuali sono approssimativi e non dettagliano sufficientemente ciò che deve essere realizzato in fase esecutiva; iii) le penali da applicare in caso di inadempimento della prestazione sono talvolta assenti o di modesta entità; iv) le attività di controllo da parte delle stazioni appaltanti sul corretto espletamento della prestazione sono talvolta carenti. Per i servizi e le forniture non è previsto un doppio grado di programmazione (annuale e triennale), come avviene per i lavori, ma un unico atto che copre un arco temporale piuttosto limitato (un anno). Inoltre, a differenza di quanto previsto per i lavori, per i quali la programmazione costituisce un preciso obbligo contemplato dal Codice degli Appalti, l'adozione del programma annuale, per i settori in esame, è stata introdotta dal legislatore in termini di facoltà. Benché facoltativa, la programmazione costituisce concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

⁹⁸⁷ Determinazione AVCP 5/2013.

⁹⁸⁸ L'Autorità ha stabilito che i contratti di appalto devono prevedere clausole specifiche e dettagliate in ordine alle verifiche di conformità dell'esecuzione. Pertanto, in sede di progettazione e di redazione dei documenti di gara devono essere disciplinate le modalità di svolgimento dei servizi e di consegna delle forniture, quanto a tempi, modalità e qualità e devono essere dettagliati gli strumenti di verifica e controllo correlati alla irrogazione di penali per sanzionare eventuali inadempimenti. Le verifiche sono necessarie anche ai fini del pagamento delle prestazioni (l'emissione della fattura è subordinata alla effettuazione dei controlli).

In questo campo è intervenuta anche l'Antitrust, per intensificare la lotta ai possibili cartelli tra aziende che partecipano alle gare per gli appalti pubblici con la collaborazione delle stazioni appaltanti. Dalla sua nascita a oggi l'Antitrust, ha irrogato sanzioni in questo settore per oltre 500 milioni. Sono fenomeni che comportano una lievitazione dei costi per lavori o forniture e dunque un danno diretto per l'intera collettività. L'Autorità ha predisposto un *vademecum* da inviare ai soggetti che bandiscono le gare perché assumano un ruolo di 'sentinella', segnalando all'Autorità anomalie tipiche di comportamenti potenzialmente distorsivi della concorrenza.

Il *vademecum* ha l'obiettivo di aiutare le stazioni appaltanti a percepire i segnali di un'alterazione concorrenziale, la cui effettiva sussistenza sarà tuttavia accertata solo all'esito del procedimento istruttorio che l'Autorità dovesse ritenere di avviare in seguito alle segnalazioni pervenute. Costituiscono segnali di comportamenti anomali: *i)* boicottaggio della gara; *ii)* offerte di comodo; *iii)* subappalti o ATI (Associazione Temporanea d'Imprese), che possono essere utilizzati dai partecipanti alla gara per spartirsi il mercato o addirittura la singola commessa; *iv)* rotazione delle offerte e ripartizione del mercato; *v)* modalità 'sospette' di partecipazione all'asta (ad es. comuni errori di battitura, stessa grafia, ecc.).

Le 'white list', i registri tenuti dalle prefetture che certificano che l'impresa ha assolto agli obblighi antimafia negli appalti, non sembra stiano dando risultati positivi. L'iscrizione al registro dà alle imprese la certezza di poter ottenere, per 12 mesi, contratti di appalto superiori a 5 milioni e subappalti oltre 150 mila euro, senza ulteriori controlli. Tuttavia, l'iscrizione è facoltativa e di conseguenza sono pochissime le imprese che hanno richiesto l'iscrizione. La *white list* registra risultati migliori laddove è più diffusa la pratica degli elenchi antimafia (Milano per l'Expo 2015, le aree di Emilia Romagna e Abruzzo colpite dai terremoti).

FOCUS Monitoraggio delle opere incompiute

Sul sito 'www.serviziopubblici.it' è operativo il Sistema Informativo di Monitoraggio delle Opere Incompiute (SIMOI). Le Amministrazioni Pubbliche sono tenute compilare l'elenco delle opere incompiute di propria competenza, accedendo al sito e selezionando, nell'apposita sezione, l'ambito di riferimento soggettivo per procedere alla compilazione e al successivo invio dei dati, rispettivamente, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la regolazione e i contratti pubblici ovvero alla Regione di appartenenza.

In ottemperanza al DM Infrastrutture e dei Trasporti 42/2013, grazie anche alla collaborazione di Regioni e Provincie Autonome, sono state censite 387 opere incompiute. Il conteggio è tuttavia ancora parziale, in quanto mancano le informazioni relative a Sardegna e Sicilia.

Con la Legge di Stabilità per il 2014 è stata modificata la disciplina del contraente generale. I suoi obblighi verso gli affidatari diventano molto più stringenti che in passato. Il soggetto aggiudicatore, infatti, dovrà verificare il regolare adempimento degli obblighi contrattuali del contraente prima di procedere a qualsiasi forma di pagamento e all'emissione di stati di avanzamento

lavori⁹⁸⁹. Se il contraente generale risultasse inadempiente, il soggetto aggiudicatore applicherà una detrazione sui successivi pagamenti, pagherà direttamente all'affidatario e applicherà le sanzioni previste dal contratto.

Il Decreto Legge per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia' prevede di armonizzare la normativa sulla gestione dei contratti di appalto con lo spirito della disciplina sul concordato preventivo, che è quello di garantire la continuità aziendale o comunque l'accrescimento e conservazione del valore degli *asset* dell'impresa⁹⁹⁰. Infatti, nel caso in cui l'appaltatore sia soggetto a concordato preventivo, al fine di consentire la prosecuzione dei contratti di appalto, la norma prevede che per condizioni di particolare urgenza, la stazione appaltante possa provvedere direttamente al pagamento dei subappaltatori e dei cottimisti dell'importo a essi dovuto dall'appaltatore principale per prestazioni eseguite, anche qualora il bando non contempli tale facoltà (ipotesi frequente, soprattutto nelle gare meno recenti).

Inoltre, per raccordare la normativa sui contratti pubblici con la normativa fallimentare, in particolare con gli strumenti di superamento della crisi aziendale che consentono la continuità aziendale, con lo scopo di consentire la prosecuzione dei contratti pubblici, è previsto il versamento dei corrispettivi dovuti per l'appalto (distintamente all'appaltatore principale e ai subappaltatori) secondo le istruzioni impartite dal Tribunale competente, al fine di assicurare sia il rispetto della par condicio tra i creditori dell'appaltatore in crisi aziendale, sia la continuità del contratto di appalto.

Infine, per rendere omogenea la disciplina di tutti i contratti pubblici, le norme relative allo svincolo delle garanzie fideiussorie inerenti il contratto di appalto sono estese anche ai rapporti contrattuali anteriori all'entrata in vigore del Codice sugli Appalti.

Per le società o enti di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze e sottoposti alla vigilanza di altri Ministeri e che stipulano con lo Stato contratti di programma che abbiano per oggetto manutenzione e investimenti, è fatto obbligo di rendicontare nei documenti di programmazione pluriennale l'ammontare complessivo della liquidità liberata e l'oggetto di destinazione della stessa.

⁹⁸⁹ L. 147/2013, art.1 co.72.

⁹⁹⁰ D.L. 145/2013, art.13.

II.19 GIUSTIZIA

L'efficienza della giustizia

Il 13 settembre 2013 è entrata in vigore la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. L'impegno logistico per rendere operativa la riforma giudiziaria è in fase molto avanzata: diverse sezioni distaccate non sono più operative e sono state approvate le nuove piante organiche⁹⁹¹. Inoltre, è in atto la procedura di mobilità dei magistrati e del personale amministrativo in servizio nelle sedi soppresse. Per quanto riguarda le strutture, si è costituito un tavolo tecnico con l'Agenzia del Demanio e l'Anci per la gestione dei beni demaniali disponibili e delle richieste di utilizzo di strutture soppresse.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma della geografia giudiziaria, è stata utilizzata l'opzione⁹⁹² che prevede la possibilità di utilizzare, per alcuni tribunali accorpanti, gli edifici giudiziari e le strutture dei tribunali soppressi, solo per la trattazione dei procedimenti civili ordinari e delle controversie in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria pendenti alla data del 13 settembre 2013. L'intervento è diretto a evitare che le procedure di accorpamento possano ritardare la definizione di tali procedimenti civili⁹⁹³.

Oltre alla possibilità per gli enti Locali, eventualmente anche consorziati, di conservare il presidio del giudice di pace nel proprio territorio⁹⁹⁴, non saranno soppressi quegli uffici del giudice di pace non circondariali, in considerazione delle difficoltà di accesso al sistema giustizia in situazioni particolari come quelle insulari. Inoltre, resta comunque aperta la possibilità di interventi correttivi o integrativi (entro due anni) sulla base di emergenze evidenti, anche tenendo conto del monitoraggio degli effetti dei nuovi assetti territoriali.

In base ai dati aggiornati a metà gennaio 2014, i tribunali soppressi, con altrettante procure, sono 30; le sezioni distaccate destinate alla chiusura, sono 271; in seguito a tali risultati 386 magistrati sono disponibili. Per quanto riguarda i giudici di pace, invece, a marzo 2014 il Ministero della Giustizia ha disposto il mantenimento di 285 uffici del giudice di pace, accogliendo quasi integralmente le 297 istanze formulate dagli enti locali che, come previsto dalla legge, si impegnano a mantenere a loro cura e spese gli uffici giudiziari di prossimità nei loro territori. Dopo un'istruttoria, si è introdotta una modalità innovativa di

⁹⁹¹ Il Ministro della Giustizia ha firmato i decreti ministeriali per la rideterminazione delle piante organiche dei magistrati (D.M. 18 aprile 2013) e del personale amministrativo non dirigenziale, nelle sedi interessate dalle variazioni dell'assetto territoriale per effetto della riforma della geografia giudiziaria che è entrata in vigore il 13 settembre 2013 (D.M. 25 aprile 2013). Con DM 10 luglio 2013 è stato istituito il posto di dirigente di seconda fascia nelle piante organiche del tribunale e della procura di Napoli Nord e con DM 23 settembre 2013 sono state ampliate le piante organiche del tribunale e della Procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord con l'inserimento del profilo professionale di conducente di automezzi).

⁹⁹² Di cui all'art.8 del D.Lgs. 155/2012.

⁹⁹³ In relazione al primo parametro sono stati individuati i tribunali di Alba, Bassano del Grappa, Pinerolo e Vigevano; con riferimento al parametro della domanda di giustizia, sono stati individuati i Tribunali di Chiavari, Lucera, Rossano e Sanremo. Inoltre presso il Tribunale di Rossano si svolgeranno anche i dibattimenti penali relativi ai procedimenti pendenti alla data del 13 settembre 2013. Un successivo decreto legislativo di gennaio 2014, integra, corregge e coordina il D.Lgs. 155/2012, concernente la nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero e il D.Lgs. 156/2012, concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie dei giudici di pace. Sono state ripristinate le sezioni distaccate sulle isole di Ischia, Lipari ed Elba con sede a Porto Ferraio. Riassegnate al circondario del tribunale di Milano quelle di Rho e Cassano D'Adda.

⁹⁹⁴ Si veda PNR 2013, par. 'riforma della giustizia civile'.