Stato. All'onere derivante da maggiori interessi del debito pubblico si provvede mediante tagli lineari a carico di ciascun Ministero.

Il decreto-legge 43 del 2013[105], in corso di conversione, prevede un pluralità di interventi necessari ed urgenti riferiti alle "emergenze" per le quali sono state previste specifiche misure di intervento con riferimento: all'area di crisi industriale di Piombino; al servizio di raccolta e gestione dei rifiuti urbani nel territorio di Palermo; per l'emergenza ambientale nella Regione Campania; alla proroga gestione commissariale Galleria Pavoncelli; le disposizioni volte ad accelerare la realizzazione di Expo 2015; alla proroga emergenza sisma maggio 2012 in Emilia; agli gli interventi in favore delle zone della regione Abruzzo colpite dal sisma aprile 2009.

2.2.4. La disciplina derogatoria introdotta dall'art. 4, comma 1 e dall'art. 7, comma 1 del decreto-legge 227 del 2012.

Particolare attenzione va rivolta alle previsioni normative contenute agli artt. 4, comma 1 e 7, comma 1 del DL 227 del 2012, convertito con modificazioni nella legge 12 del 2013[106]. La disciplina contenuta dalle disposizioni appena richiamate, sembra esprimere una tendenza legislativa, in un certo senso, opposta a quella adottata finora (e predominante) di contenimento della spesa pubblica. In effetti, è introdotta una disciplina derogatoria alla legislazione vigente in materia di missioni militari e, specificamente, a norme di contabilità generale dello Stato, per consentire un ampliamento del ricorso a procedure semplificate, in presenza di condizioni contraddistinte dalla straordinarietà.

In particolare, l'art. 4, comma 1, richiamando quanto previsto ai commi 1 e 2 dell'art. 5 del DL 152 del 2009[107], estende alle missioni internazionali delle Forze Armate il regime contabile semplificato, previsto dalla normativa vigente per esigenze connesse con le missioni internazionali in presenza di situazioni di necessità e urgenza, per l'acquisizione di forniture e servizi e l'esecuzione in economia di lavori, servizi e forniture per specifiche esigenze, entro il limite complessivo di 50 milioni di euro annui a valere sulle risorse finanziarie stanziate per le missioni internazionali[108]. E, ancora, al comma 2, autorizza che le spese per i compensi per lavoro straordinario, reso nell'ambito di attività operative o di addestramento propedeutiche all'impiego del personale nelle missioni internazionali, siano effettuate in deroga alla legislazione vigente ossia, alla disciplina rivolta al contenimento della spesa per lavoro straordinario delle pubbliche Amministrazioni e che, a decorrere dal 2008, è legittimata entro il limite del 90 per cento delle risorse finanziarie assegnate[109].

---

[105] DL 26 aprile 2013, n. 43, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per favorire la ricostruzione in Abruzzo, nonché per la realizzazione degli interventi per expo 2015».

[106] DL 28 dicembre 2012, n. 227, «Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione», convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, legge 1° febbraio 2013, n. 12.

[107] DL 4 novembre 2009, n. 152, «Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti in materia di personale della Difesa», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 29 dicembre 2009, n. 197.

[108] Art. 5, comma 1, DL 152 del 2009.

[109] In deroga a quanto disposto dall'art. 3, comma 82, della legge n. 244 del 2007, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», il quale dispone che «In ogni caso, a decorrere dall'anno 2008» per le Amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo e la

Analoga estensione del sistema contabile semplificato è, quindi, operata dal successivo art. 7, comma 1 del DL 227 del 2012, in materia di disciplina del regime degli interventi. La norma, infatti, prevede che il Ministero degli affari esteri, per finalità inerenti a iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nei limiti temporali stabiliti[110] e in casi di necessità e urgenza, possa ricorrere ad acquisti e lavori da eseguire in economia, anche in deroga alla legislazione vigente di contabilità generale dello Stato.

Per quanto sopra esposto, si rileva che l'introduzione a regime della disciplina derogatoria, implicando un ampliamento del ricorso a procedure semplificate che trovano giustificazione proprio in ragione di circostanze caratterizzate dalla straordinarietà, può rendere più frammentate le procedure con cui si gestiscono le risorse pubbliche, con un'incidenza anche sul perseguimento delle indispensabili esigenze di trasparenza.

3. Analisi dell'attività contrattuale delle Amministrazioni centrali dello Stato

3.1. Criticità riscontrate nell'applicazione del Codice dei contratti

Dai risultati dell'indagine svolta dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sull'attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni centrali per l'anno 2012, è emersa la sostanziale persistenza delle medesime problematiche riscontrate negli anni precedenti. Tra le criticità riferite dalle Amministrazioni, si annovera la frammentarietà e la disomogeneità delle norme, peraltro spesso oggetto di modifiche apportate con lo strumento della decretazione d'urgenza, anche in attuazione della revisione della spesa pubblica. Al riguardo si osserva come la materia dell'attività contrattuale richieda una specifica preparazione professionale e un'adeguata formazione specialistica ad un livello tale che solo la tendenziale aggregazione delle stazioni appaltanti può assicurare.

Si premette che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'ambiente, non hanno rilevato alcuna criticità nell'applicazione della disciplina del Codice dei contratti pubblici e che non sono inopinatamente pervenute informazioni in merito da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Con riguardo alle altre Amministrazioni centrali di seguito si riportano gli elementi conoscitivi forniti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze riferisce di aver riscontrato difficoltà nell'interpretazione della disciplina sanzionatoria prevista nei confronti degli operatori economici dal Codice dei contratti pubblici.

Una prima questione ha riguardato la corretta interpretazione dell'art. 75, comma 6 del d.lgs. n. 163 del 2006 e, nello specifico, della locuzione «per fatto dell'affidatario» determinante la mancata sottoscrizione del contratto, da cui la norma fa dipendere l'incameramento da parte della stazione appaltante della cauzione provvisoria esibita dal concorrente in sede di partecipazione alla procedura di gara. A fronte di orientamenti giurisprudenziali non uniformi[111], l'Amministrazione ha riferito di aver seguito

Presidenza del Consiglio, «la spesa per prestazioni di lavoro straordinario va contenuta entro il limite del 90 per cento delle risorse finanziarie allo scopo assegnate per l'anno finanziario 2007.

[110] Artt. 5 e 6, DL 227 del 2012.

[111] Secondo una parte della giurisprudenza nel fatto dell'affidatario rientrerebbe il solo rifiuto del concorrente aggiudicatario di stipulare il contratto o le ipotesi in cui il concorrente sia sprovvisto dei requisiti speciali di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006 ovvero dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la stazione appaltante può legittimamente incamerare la cauzione provvisoria non soltanto per rifiuto dell'aggiudicatario di stipulare il contratto, ma anche per difetto dei requisiti speciali di cui all'art. 48 e dei requisiti generali di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici. Tali oscillazioni giurisprudenziali hanno avuto riverbero anche in ambito di applicazione della disciplina relativa all'obbligo della stazione appaltante di segnalazione all'Autorità di vigilanza. Da una parte, infatti, si è ritenuto che, una volta accertata la falsità dell'autodichiarazione e/o il mancato possesso dei requisiti fissati dall'art. 38, anche per carenza dei requisiti generali, la stazione appaltante dovesse ottemperare al suo obbligo di segnalazione; dall'altra, invece, che la segnalazione all'Autorità sia dovuta nei soli casi di carenza dei requisiti speciali economico-finanziari e tecnico-organizzativi di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, non suscettibile di estensione analogica[112]. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha dichiarato, inoltre, di aver rilevato difficoltà nella individuazione della data di inoltro del bando di gara alla G.U.R.I. da cui calcolare la decorrenza dell'avvio delle fasi di gara.

Il Ministero dello sviluppo economico ha riferito di difficoltà rilevate, soprattutto con riguardo ai termini procedurali previsti dal Codice. Questi risultano, secondo l'Amministrazione, a volte troppo stringenti (come quelli per la verifica dei requisiti in sede di aggiudicazione definitiva o di sottoscrizione del contratto di appalto) rispetto al tempo necessario per lo svolgimento di alcune procedure (come quella per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva - DURC) che possono determinare rallentamenti del processo di perfezionamento dei contratti e dei relativi pagamenti. In merito agli organi del procedimento, l'Amministrazione segnala criticità in ordine alla figura del Responsabile unico del procedimento/Direttore dell'esecuzione: mentre in alcuni specifici casi è imposta la coincidenza soggettiva tra le due figure professionali[113] con una possibile conseguente sovrapposizione dei loro ruoli, in altri è, invece, desunta una separazione tra le stesse, proprio per le difficoltà di coordinamento tra responsabile unico e direttore dell'esecuzione[114].

Anche il Ministero della giustizia ha riferito di aver riscontrato criticità determinate dal disallineamento della normativa del Codice dei contratti pubblici con la legge di contabilità generale dello Stato e relativo regolamento attuativo, nonché con alcune disposizioni di cui alla legge n. 196 del 2009. Più in particolare, le criticità maggiori riscontrate da detto ministero hanno riguardato la gestione della tempistica delle attività connesse alle procedure di gara. Infatti, secondo l'Amministrazione, i precisi e vincolanti tempi di gara, fissati nel minimo dal Codice dei contratti, mal si conciliano con il rigore delle norme disciplinanti l'attività contabile, soprattutto per i

---

Per tale filone giurisprudenziale la previsione di cui all'art. 48 non sarebbe suscettibile di estensione analogica (Cons.St., sez. VI, 4 agosto 2009, n. 490; TAR Lazio, Roma, sezione III, 3 novembre 2010, n. 33141 e 26 ottobre 2009, n. 10429). Secondo un'altra parte, invece, è ritenuto che debbano rientrarvi anche le ipotesi in cui il concorrente manchi dei requisiti generali di cui all'art. 38.

[112] L'Amministrazione, inoltre, ha evidenziato che le determinazioni n. 1 del 2 marzo 2005, n. 1 del 12 gennaio 2008 e n. 1 del 12 gennaio 2010 dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici abbiano confermato l'orientamento giurisprudenziale che ritiene obbligatoria l'escussione della cauzione e la segnalazione all'Autorità oltre che nei casi di riscontrato difetto dei requisiti di ordine speciale, anche nelle ipotesi di difetto dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006.

[113] Art. 300, comma 1, del Regolamento.

[114] In base all'espressione «particolare complessità della prestazione» di cui all'articolo 300, comma 2, lettera b), del Regolamento.

vincoli posti dalla rigidità dell'esercizio di competenza (annuale) che obbliga le Amministrazioni a procedere con tempistiche particolarmente concitate. Inoltre, tenendo conto che l'effettiva contezza delle risorse disponibili in termini di competenza sui diversi capitoli avviene solo dopo l'approvazione da parte del Parlamento della legge di bilancio e che l'Amministrazione è impegnata nelle prime settimane dell'anno nella necessaria riprogrammazione delle attività da porre in essere attraverso anche il confronto con le diverse articolazioni, le procedure per l'affidamento hanno un fisiologico inizio non prima del mese di maggio per giungere ad aggiudicazione definitiva al limite della chiusura dell'esercizio finanziario. La stipula, poi, è ulteriormente condizionata dalla clausola di *stand still period*[115] e dell'eventuale *vacatio*[116] in caso di ricorso al TAR da parte di una o più delle ditte partecipanti. Con riferimento alla segnalata criticità relativa alla non coerenza tra i tempi necessari per lo svolgimento delle procedure di affidamento al privato contraente nell'ambito dell'attività contrattuale e quelli scanditi dalle procedure di bilancio, la Corte ritiene ormai improcrastinabile l'approvazione di norme di modifica alla legge di contabilità generale dello Stato che, nell'ambito del bilancio pluriennale, consentano la finalizzazione di risorse finanziarie all'attività contrattuale con criteri di certezza e intangibilità in relazione alla programmazione e al tempo dell'espletamento delle procedure di affidamento.

Con riguardo ai contratti pluriennali, l'Amministrazione ha evidenziato che per il rilascio dell'autorizzazione all'impegno pluriennale su esercizi finanziari futuri, secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 4, della legge n. 196/2009, sono necessari tempi piuttosto lunghi. Nel merito, l'Amministrazione ha riferito che come stazione appaltante, dopo una prima valutazione, si è orientata nell'attivare la procedura di autorizzazione con congruo anticipo, proponendo una richiesta ancorata ad un fabbisogno presunto (normalmente riferito all'importo posto a base di gara), facendo salva la successiva comunicazione dell'importo effettivo del contratto. Tuttavia, l'Amministrazione ha evidenziato che alcuni vincoli procedurali che impongono la corrispondenza tra l'anno di inoltro della richiesta di autorizzazione all'impegno su esercizi futuri all'Ufficio Centrale del Bilancio e l'anno di riferimento iniziale del titolo obbligazionario, impediscono l'anticipazione necessaria della procedura nel caso in cui il contratto debba coprire un intero anno solare, con effetti dai primi giorni dell'esercizio. L'Amministrazione ha riferito, pertanto, di aver raccolto il suggerimento dell'organo di controllo e di aver inserito nel testo contrattuale (nelle more della definizione del procedimento autorizzatorio e dandone avviso negli atti di gara), apposita clausola di salvaguardia con effetto risolutivo del contratto al termine dell'esercizio di competenza, in caso di mancato assenso del Ministero dell'economia e finanze all'assunzione dell'impegno su esercizi futuri. Al riguardo si richiama l'Amministrazione dell'economia e delle finanze ad un sollecito e tempestivo esercizio del potere discrezionale di rilascio dell'autorizzazione all'assunzione di impegni pluriennali a carico di esercizi finanziari futuri ai sensi dell'art. 34, comma 4, della legge n. 196/2009. Il ritardo a fronte di tempestive richieste da parte delle Amministrazioni di spesa, infatti, oltre a determinare una situazione di incertezza, produce rallentamenti nelle procedure di affidamento che incidono negativamente sull'efficacia dell'azione amministrativa.

---

[115] Di cui all'art. 11, comma 10-*ter* del decreto legislativo n. 163/2006.
[116] Introdotta dal d.lgs. n. 53 del 2010.

Un'ulteriore criticità, rilevata dall'Amministrazione ha interessato la reiscrizione dei fondi relativi ai residui passivi perenti, in particolar modo in materia di lavori pubblici. I lunghi tempi impiegati dall'Amministrazione per reiscrivere le somme cadute in perenzione – procedimento attivabile solo a seguito di emissione della fattura e di apposita istanza di reiscrizione da parte del creditore – secondo quanto riferito dall'Amministrazione, oltre a determinare una crescente conflittualità con gli operatori economici circa i tempi di pagamento degli stati d'avanzamento, produce anche l'effetto automatico del pagamento degli interessi, a volte anche di rilevante entità. Negli appalti più complessi per i quali i tempi di realizzazione dell'opera sono fisiologicamente superiori ai due anni, l'ammontare dei pagamenti, a fronte degli stati di avanzamento lavori, può raggiungere alcuni milioni di euro. Al riguardo la Corte richiama le Amministrazioni di spesa e il Ministero dell'economia e delle finanze ad un celere e tempestivo espletamento delle procedure per la riassegnazione dei residui passivi perenti, al fine di evitare situazioni che possano nuocere al buon esito delle attività svolte in materia contrattuale.

L'Amministrazione della giustizia riferisce, inoltre, criticità che si registrano nelle fasi di verifica dei requisiti da parte delle ditte che partecipano alle procedure di gara, in ragione della vastità dei documenti richiesti per la partecipazione alle gare.

Gli aspetti problematici che il Ministero degli affari esteri ha verificato nello svolgimento dell'attività contrattuale si riferiscono all'obbligatorietà dell'attribuzione del Codice Identificativo Gara (CIG) e ai tempi troppo lunghi secondo l'Amministrazione, per l'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC), in particolare per gli acquisti in economia generalmente caratterizzati da esigenze che richiedono rapidi tempi di esecuzione. L'Amministrazione ha poi segnalato che in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di certificati e dichiarazioni sostitutive introdotte dall'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183, sull'acquisizione diretta delle certificazioni e da parte dell'Amministrazione e di alcune certificazioni quali il Certificato Camerale con dicitura antimafia e il documento unico di regolarità contributiva (DURC), sono stati registrati sensibili ritardi nella stipulazione dei contratti. L'Amministrazione ha, inoltre, segnalato notevoli ritardi da parte delle sedi INPS competenti, nel rilascio della dichiarazione di regolarità contributiva nei confronti di liberi professionisti iscritti alla gestione separata delle suddette sedi.

Il Ministero dell'interno ha riscontrato le maggiori criticità nell'applicazione della disciplina concernente la procedura prevista per la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione dichiarati dai concorrenti, da effettuare presso gli enti certificanti di volta in volta competenti. La procedura è appesantita dai tempi istruttori necessari per il rilascio dei certificati richiesti che variano tra i diversi enti e si concludono ancora, a volte, nell'invio cartaceo dei documenti. Pertanto, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, spesso le esigenze di celerità procedimentale e l'urgenza sottesa ad alcune tipologie di acquisto risultano fortemente penalizzate. L'Amministrazione, pertanto, auspicherebbe la creazione di una apposita banca dati presso l'Autorità dei contratti pubblici al fine di semplificare sia i procedimenti che i tempi necessari per le verifiche dei requisiti. L'Amministrazione ha sottolineato che la riduzione a 30 giorni dei termini di pagamento, in materia di transazioni commerciali, a seguito della

ricezione della direttiva comunitaria 2011/7/UE[117], ha comportato sia una restrizione nei tempi di evasione delle fatture delle imprese aggiudicatrici degli appalti pubblici, sia l'applicazione automatica degli interessi legali di mora, al tasso di riferimento maggiorato di 8 punti percentuali[118], con gravi ripercussioni sull'ordinaria gestione amministrativo-contabile della spesa dell'Amministrazione e sul debito della stessa. Inoltre, l'Amministrazione ha denunciato un ricorso troppo ampio alle procedure negoziate, permesso espressamente dall'art. 57 del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, le procedure previste per l'affidamento dei lavori in economia non assicurano la necessaria velocità ed elasticità di applicazione, facendo risultare, pertanto, il procedimento appesantito e farraginoso. L'Amministrazione, infine, ha rilevato la mancanza di una disciplina legislativa delle offerte anomale che impedisca, negli appalti sotto soglia, l'esclusione automatica delle stesse. Al riguardo la Corte ritiene che al fenomeno segnalato debba essere dedicata un'attenta considerazione.

Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono state fonti di criticità nell'applicazione del codice dei contratti, le continue modifiche al codice stesso e la carente tempestiva informazione e regolamentazione di dettaglio nell'ambito degli uffici della pubblica Amministrazione. L'Amministrazione ha rilevato anche uno scarso dettaglio nella codificazione disponibile sul sito dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici in sede di richiesta di attribuzione del Codice Identificativo Gara (CIG). Ha, infine, dichiarato la permanenza di difficoltà di carattere procedurale per il puntuale adempimento degli obblighi di comunicazione all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici dei dati relativi a contratti di servizi e forniture, atteso che le schede presenti nella piattaforma SIMOG risultano maggiormente attinenti al settore dei lavori pubblici.

Il Ministero della difesa, nell'attuazione del codice dei contratti pubblici ha riscontrato diverse criticità. In particolare, l'Amministrazione ha riferito che l'acquisizione ed il controllo dei documenti necessari alla stipula dei contratti richiede tempi molto lunghi non compatibili con quelli necessari per l'assunzione dell'impegno ed il pagamento delle fatture; inoltre, il Ministero ha riferito di aver incontrato ostacoli burocratici da parte delle altre pubbliche Amministrazioni per la ricezione dei documenti necessari allo svolgimento dei controlli previsti all'art. 38 del d.lgs. 163 del 2006. Inoltre, l'Amministrazione della difesa, rileva che, con riguardo all'affidamento, alle direzioni tecniche del ministero, di appalti particolarmente complessi per i quali è richiesto il coinvolgimento di più figure dirigenziali con specifici compiti, sarebbe auspicabile una deroga della disciplina dell'art. 196 del Codice dei contratti per consentire la nomina di un responsabile unico del procedimento per ogni singola fase di svolgimento del processo attuativo dell'appalto pubblico: progettazione, affidamento ed esecuzione. Altre criticità riscontrate dal Ministero della difesa hanno riguardato il possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione alle gare.

Per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nella disciplina prevista dal Codice dei contratti pubblici, permangono comunque criticità oggettive determinate non soltanto dalla novità e intrinseca difficoltà di alcuni degli istituti dallo stesso disciplinati, ma anche dalla mancanza di un disegno organico complessivo e,

[117] Cui è stata data esecuzione con d.lgs. 9 novembre 2012 n. 192.

[118] Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la normativa risulterebbe in contrasto con le norme di contabilità di Stato, che ammettono l'accreditamento degli importi sui capitoli di spesa non prima del mese di aprile.

soprattutto, per l'eccessiva procedimentalizzazione degli appalti pubblici. L'Amministrazione, ha infatti riferito della complessità nella corretta interpretazione dell'art. 64 del d.lgs. 163 del 2006 per la non perfetta corrispondenza tra le informazioni richieste dal formulario e quelle indicate dal codice o rinvenibili nell'allegato menzionati dalla norma, ma anche per la mancanza di specifiche indicazioni sugli elementi richiesti al fine della redazione del bando di gara, incidendo sul buon esito della stessa. Accanto alla disomogeneità e disorganicità della disciplina presente all'interno del codice, l'Amministrazione affianca la mole di pubblicazioni richieste dallo stesso (quali SIMOG, G.U.C.E, G.U.R.I., quattro quotidiani, «Servizio Contratti Pubblici», di nuovo il SIMOG e, nei contratti con importo a base di gara superiore a 150.000 euro ulteriori adempimenti per le fasi successive alla stipula del contratto stipulato) che devono essere eseguite per almeno due volte. Al riguardo non può sottacersi l'esigenza che le norme in ordine alla pubblicazione per le procedure di affidamento siano adeguate e coordinate con le nuove disposizioni in materia di trasparenza amministrativa di cui al decreto legislativo 33 del 2013. Si potrebbe in particolare stabilire l'obbligatorietà delle pubblicazioni esclusivamente sul sito *web* istituzionale della stazione appaltante, abrogando tutte le disposizioni che prevedono obblighi di pubblicazione che non siano previsti a livello comunitario.

Inoltre, sono state riferite anche criticità con riguardo: al controllo del possesso dei requisiti di cui all'art. 48 da parte degli offerenti (previsto non solo in capo all'aggiudicatario, ma anche per il 10 per cento degli altri partecipanti), alla fissazione dei criteri motivazionali per l'attribuzione dei punteggi e la nomina dei commissari, nonché la costituzione della commissione giudicatrice[119]; alle dichiarazioni in caso di avvalimento[120]; all'art. 68 sulle specifiche tecniche di verifica della equivalenza e di conformità alle prestazioni o requisiti funzionali; all'art. 69, comma 4, relativo all'accettazione di condizioni particolari di esecuzione; all'art. 75 sulla verifica della garanzia a corredo dell'offerta; all'art. 78 sul contenuto dei verbali di gara; all'art. 79 relativo alle comunicazioni circa l'esclusione di un candidato su richiesta e d'ufficio; agli artt. 86 e ss. sulla valutazione circa la congruità delle offerte.

Il Ministero per i beni e le attività culturali ha segnalato criticità riscontrate nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici quali: la complessità della materia in costante trasformazione, a seguito dei numerosi interventi normativi, che rendono difficoltoso il costante adeguamento delle prassi procedurali; la scarsa sistematicità della normativa e la difficoltà di coordinare i tempi previsti per la contrattualizzazione con i tempi di acquisizione delle certificazioni a seguito dell'entrata in vigore delle norme anti-corruzione; i limiti previsti dall'art. 28 del Codice nell'applicazione della soglia comunitaria per l'appalto di servizi; in alcuni casi, le procedure si sono rivelate troppo complesse per le scarse risorse tecniche e umane a disposizione della Amministrazione; nonostante il Codice dei Contratti riconosca, al Titolo V capo II, la specificità del settore dei beni culturali, si sono riscontrati problemi di applicazione in merito, in particolare, alla esecuzione sia degli impianti speciali, per la delicatezza e l'importanza del patrimonio da salvaguardare, sia per i lavori comunque necessari per la manutenzione da eseguirsi per opere d'arte di inestimabile valore; la carenza di figure professionali specializzate; i molteplici adempimenti richiesti, tra cui l'accertamento dei requisiti generali, che rallentano lo svolgimento delle procedure di affidamento,

[119] Art. 83, comma 4, e art. 84, d.lgs. 163 del 2006.
[120] Art. 49, commi 3-5, id.

soprattutto di quelle in economia; difficoltà nel fronteggiare le esigenze non programmabili di manutenzione, di acquisto di servizi e di beni soprattutto nella fase di impegno delle spese a fronte di carenza di disponibilità di fondi.

Il Ministero della salute ha richiamato l'attenzione su alcune problematicità concernenti: l'incertezza della normativa di riferimento in quanto sottoposta ad una continua trasformazione legislativa; la procedura di scelta del contraente, rilevando che non sempre la scelta effettuata unicamente sulla base del prezzo più basso sia quella migliore; il ricorso al mercato elettronico della pubblica Amministrazione, rilevando quanto questo non sempre può costituire una garanzia di scelta e di qualità migliori, quando i contraenti non rispettano gli obblighi contrattuali.

3.2. Misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Con riguardo al punto 6 del questionario inviato alle Amministrazioni centrali e finalizzato all'attuazione dell'indagine conoscitiva concernente l'eventuale adozione delle misure di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito nel corso dello svolgimento dell'attività contrattuale per l'anno 2012, va premesso che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha riferito elementi conoscitivi per l'indagine. Con riguardo alle restanti Amministrazioni centrali si riporta quanto segue.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha dichiarato di aver adottato diverse misure. Tra queste alcune sono state ispirate al principio di trasparenza quali: l'istituzione delle commissioni di gara in ogni procedura, anche nei casi non previsti dall'art. 84 del Codice dei contratti. L'Amministrazione ha riferito di aver adottato uno specifico regolamento, denominato manuale interattivo delle procedure, che ne ha previsto la necessità in ogni procedura, con lo scopo di evitare aggiudicazioni in capo ad un unico soggetto (di norma il responsabile del procedimento), prevedendo, inoltre, un sistema di rotazione regolare e periodico dei membri nominati nelle commissioni di gara; il rispetto del principio della «segregazione delle competenze»[121] che, a quanto riferito dall'Amministrazione, è stato garantito attraverso il coinvolgimento di soggetti differenti nello svolgimento delle principali attività connesse alle procedure negoziali (sono stati predeterminati i ruoli, le competenze e le responsabilità di ciascun organo, al fine di evitare la coincidenza di competenza tra chi determina il fabbisogno, chi predispone le attività di scelta del fornitore, di selezione ed aggiudicazione, chi gestisce il contratto, chi verifica l'avvenuta fornitura ed erogazione del servizio e chi procede alla contabilizzazione e liquidazione delle spettanze); l'istituzione dell'Albo dei Fornitori (consultabile sul sito *web* istituzionale del Ministero), nel rispetto del principio di trasparenza ed imparzialità, e nel quale le imprese qualificate vengono inserite dall'Amministrazione dopo che la stessa abbia effettuato procedure di selezione e classificazione sulla base di una valutazione sistematica; l'Amministrazione ha, poi, riferito di aver ottemperato all'obbligo del ricorso al Mercato elettronico della pubblica Amministrazione per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, garantendo così che per tali procedure di affidamento, gestite

[121] Secondo il modello indicato dall'art. 6, comma 2, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».

integralmente in via telematica, vengano fortemente contrastati i rischi di fenomeni corruttivi, proprio in virtù della necessaria tracciatura degli affidamenti; ha, infine, dichiarato di aver prestato scrupolosa attenzione al rispetto del codice deontologico da parte del personale e, in particolare, di quello inquadrato nelle unità organizzative direttamente coinvolte nel processo di attività negoziale, tenuto all'osservanza di determinati accorgimenti comportamentali. Inoltre, l'Amministrazione ha riferito di aver posto in essere, nel triennio 2010-2012, un progetto finalizzato all'implementazione progressiva di un «Sistema Anti-frodi» (comprensivo del sistema anti-corruzione) attraverso: la diffusione sul sito *web* istituzionale di una Politica anti-frodi; l'elaborazione di una procedura per la gestione delle segnalazioni di presunte frodi; iniziative di informazione e formazione dirette sia al personale della sede centrale che delle sedi periferiche; la distribuzione di documenti formativi e informativi in materia di rischio di frode e corruzione per i titolari di incarichi di responsabilità (direttori regionali e responsabili di unità organizzative); la mappatura, comprendente l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode-corruzione nella struttura amministrativa; la definizione dei ruoli e delle responsabilità nell'ambito delle attività di prevenzione e rilevazione delle frodi.

L'Amministrazione ha, altresì, dichiarato di aver emanato, in ottemperanza del d.lgs. 231 del 2001[122], un proprio modello di organizzazione, gestione e controllo, nel quale viene indicata anche la tipologia di sanzioni applicabili al personale (anche dirigenziale) sia per la violazione sia di regole e procedure durante l'espletamento delle attività nelle aree a rischio sia per aver tenuto comportamenti non conformi alle regole poste dal modello stesso. L'Amministrazione ha riferito di aver istituito l'Organismo di vigilanza con il compito di vigilare sulla effettività e adeguatezza del modello di organizzazione, gestione e controllo e sull'osservanza dello stesso. Ai fini dello svolgimento delle procedure di selezione dei fornitori, l'Amministrazione ha affermato di aver compiuto le attività previste per l'accertamento dei requisiti di cui all'art. 38 (sui requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure di gara), all'art. 39 (sui requisiti di idoneità professionale), all'art. 41 (sulla capacità economica e finanziaria dei fornitori e dei prestatori di servizi), all'art. 42 (capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi) di cui al Codice dei contratti pubblici, e di aver richiesto il documento unico di regolarità contributiva (DURC) per la verifica della regolarità contributiva. In materia di normativa antimafia e tracciabilità dei flussi finanziari[123], ha riferito di aver inserito nei contratti le apposite clausole previste dalla norma e verificato l'effettivo adempimento. Ha, inoltre, riferito di aver acquisito e comunicato al fornitore il numero del codice identificativo gara (CIG) emesso dal sistema SIMOG dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici[124] e di aver eseguito, prima di effettuare i pagamenti ai fornitori, l'accertamento di eventuali inadempienze al versamento derivante da notifica di cartelle di pagamento[125], tramite il servizio di verifica degli inadempimenti gestito da Equitalia S.p.A..

L'Amministrazione ha riferito di aver anche attivato da diversi anni un «sistema informativo gestione manutenzioni e acquisti» (S.I.G.M.A.) per consentire: al personale dirigente la raccolta e l'organizzazione sistematica dei dati contabili relativi alla

[122] Art. 6, id.

[123] Ai sensi della legge 13 agosto 2010, n.136 e del DL 12 novembre 2010, n.187.

[124] Art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005 e successive modificazioni e dalla legge13 agosto 2010, n. 136 e dal DL 12 novembre 2010, n.187.

[125] In base al disposto del d.m. 18 gennaio 2008, n.40, «Modalità di attuazione dell'art. 48-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602».

gestione delle spese di funzionamento delle proprie strutture e della propria attività istituzionale; ai titolari dei centri di responsabilità di avere evidenza dei costi della propria struttura, in tutte le sue articolazioni, e della natura di questi costi, per supportare gli ulteriori processi decisionali; alle strutture responsabili della gestione delle attività di acquisizione di beni e servizi, di analizzare la propria attività, sia relativamente alla tipologia di beni e servizi acquisiti, dei fornitori e delle procedure di spesa utilizzate[126].

Il Ministero dello sviluppo economico ha riferito: di aver concluso i contratti nel rispetto delle procedure previste dalla vigente normativa in materia di contratti pubblici; di aver dato attuazione agli obblighi di pubblicazione mediante inserimento dei medesimi nel portale «Sigef».

Secondo quanto dichiarato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, sono stati predisposti una serie di rimedi di tipo organizzativo, quali: il coinvolgimento del personale in servizio presso diverse Direzioni generali ai fini della costituzione delle commissioni di valutazione dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici di cui all'art. 12 della legge 241 del 1990[127]; la rotazione degli addetti alla cura dell'istruttoria che trova però un limite oggettivo nell'esigua disponibilità dei funzionari assegnati all'ufficio interessato. L'Amministrazione ha comunicato che, nell'ambito della stesura di capitolati d'oneri e avvisi pubblici nell'individuazione dei criteri di valutazione delle offerte o dei progetti, attribuisce un peso significativo a quei criteri la cui applicazione da parte delle Commissioni competenti costituisce espressione di discrezionalità tecnica piuttosto che di discrezionalità amministrativa. Per quanto riguarda le procedure di acquisizione di beni e servizi, atteso che la fase di maggior rischio coincide con quella della scelta del contraente, l'Amministrazione ha riferito di privilegiare l'utilizzazione delle convenzioni Consip o comunque del mercato elettronico, dichiarando, altresì, che i contratti stipulati al di fuori del ricorso a Consip, sono la conseguenza della mancanza di convenzioni attive e dell'assenza in convenzione o nel mercato elettronico.

L'Amministrazione ha dichiarato di aver assolto agli obblighi di pubblicazione dei dati sul sito *web* istituzionale, di aver attuato puntualmente le indicazioni relative alla composizione delle commissioni aggiudicatrici in ambito delle procedure ad evidenza pubblica e che per poter soddisfare al meglio le finalità di trasparenza, l'affidamento è

---

[126] L'Amministrazione ha specificato che gli obiettivi che il sistema S.I.G.M.A. si è posto sono stati: la trasparenza dell'iter di gestione delle richieste; la disponibilità di informazioni di tipo conoscitivo per attività di analisi e di supporto direzionale; l'integrazione delle informazioni disponibili con progressiva omogeneizzazione dei modi di operare; la disponibilità di informazioni qualitativamente migliori in relazione a completezza, omogeneità, accuratezza; la semplificazione del processo di spesa e ulteriore incremento degli strumenti di *e-procurement*; il monitoraggio delle prestazioni dei fornitori (*vendor rating*). S.I.G.M.A. è un sistema informativo di supporto alla gestione dei procedimenti di spesa che permette la registrazione sistematica di tutte le informazioni di rilievo relative sia alla fase di programmazione sia alla fase di gestione delle spese di funzionamento, su due distinte sezioni che interagiscono, condizionando reciprocamente le attività registrabili. Il programma si basa: sull'individuazione di Centri di costo; sull'organizzazione dei dati contabili con riferimento ai codici gestionali, riconducibili ad uno specifico capitolo/categoria di spesa oppure a più capitoli/categoria di spesa gestionali come nel caso della gestione unificata di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 279/1997; sulla registrazione dei dati sulla gestione delle attività di spesa effettuata seguendo l'iter delle differenti procedure previste dalla normativa in materia di contabilità di Stato (contratti; in economia; in contanti; in convenzione).

[127] L'art. 12, legge n. 241 del 1990 dispone che «La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle Amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le Amministrazioni stesse devono attenersi».

stato effettuato previo invito alla produzione di un preventivo da parte di cinque operatori economici e con il criterio della migliore offerta. L'Amministrazione ha anche riferito di aver avviato procedimenti disciplinari nei confronti del personale preposto all'attività contrattuale[128]. Con riguardo alle forniture dei buoni pasto e alla gestione integrata della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, l'Amministrazione ha comunicato di aver aderito a convenzioni Consip; di aver utilizzato procedure aperte a garanzia di una maggiore trasparenza delle attività strategiche dell'Amministrazione stessa; di aver realizzato procedure negoziate, tranne quelle in economia, come estensione di precedenti contratti, sempre per motivi di urgenza e continuità del servizio o per esclusività, relativamente a progetti strategici del Ministero. Ha affermato di aver svolto le procedure in economia con l'ausilio di una commissione aggiudicatrice al fine di valutare al meglio le offerte proposte e di aver bandito una gara per la costituzione di un albo dei fornitori per l'acquisizione dei beni e servizi in economia, al fine di garantire la trasparenza delle procedure, la parità di trattamento fra gli operatori economici, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa[129]. L'Amministrazione ha altresì riferito di aver effettuato, ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale, l'inserimento in apposito sistema applicativo: dei dati relativi agli incarichi retribuiti e non retribuiti, conferiti o autorizzati al personale dirigenziale e non dirigenziale, nonché degli incarichi retribuiti e non retribuiti conferiti a soggetti esterni, corredati da curriculum vitae di ciascun soggetto incaricato a partire dal primo gennaio 2011; i dati relativi alle altre attribuzioni economiche a decorrere dal 26 giugno 2012[130].

Il Ministero della giustizia ha riferito di non aver adottato particolari misure preventive della corruzione e di illeciti.

Il Ministero degli affari esteri al fine di prevenire e combattere i fenomeni della corruzione ha riferito di aver adottato le necessarie misure, anche nell'osservanza della normativa del Codice dei contratti (in materia di lavori, servizi e forniture in economia, di scelta del contraente, di composizione delle Commissioni giudicatrici, di controlli, di verifiche a carico della stazione appaltante, etc.) e della normativa in tema di contratti pubblici (verifiche presso il sito Equitalia per pagamenti superiori a diecimila euro che riguardino soggetti passivi del fisco italiano; certificazione antimafia; acquisizione del codice identificativo di gara e ove necessario del CUP; tracciabilità dei pagamenti; richiesta telematica di rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) sul portale informatico dello sportello unico previdenziale; richiesta di certificato di regolarità contributiva per liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS; registrazione contratti sul sito dell'Autorità di vigilanza; acquisizione e verifica della Visura Camerale aggiornata delle Società fornitrici di beni e servizi). L'Amministrazione assicura, inoltre, di aver effettuato le verifiche a campione delle autocertificazioni prodotte, di aver svolto corsi di formazione per il personale e di aver

[128] L'Amministrazione ha specificato che sono stati attuati due procedimenti sanzionatori: il procedimento n. 1534, conclusosi con l'adozione del provvedimento n. 1021 del 1 marzo 2012 con cui è stata irrogata la sanzione disciplinare di 15 giorni di sospensione dal servizio e dalla retribuzione; il procedimento n. 1535, conclusosi con l'adozione del provvedimento n. 1023 del 21 marzo 2012 con cui si è irrogata la sanzione disciplinare di 1 mese di sospensione dal servizio e dalla retribuzione; il provvedimento è stato impugnato dall'interessato con ricorso ex art. 414 c.p.c., pendente innanzi al Tribunale civile di Roma, Sezione lavoro.

[129] L'Amministrazione ha riferito che a seguito dell'approvazione da parte della Commissione d'esame dell'elenco degli operatori economici, composto dai soggetti individuati ai sensi dell'art. 34 del Codice, si è costituito l'Albo dei fornitori che è stato utilizzato per gli acquisti effettuati sotto soglia di rilevanza comunitaria.

[130] Di cui all'art. 18, DL n. 83 del 2012, ora abrogato dall' art. 53, comma 1, lett. t), d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

garantito la trasparenza delle procedure. Nello specifico, il Ministero degli affari esteri ha affermato: di aver attivato da gennaio 2013 il sistema di gestione dei rischi ed aggiornamento periodico mediante il quale l'Amministrazione svolge una azione di sistema tesa alla riduzione del rischio corruzione, ponendo in essere un'azione di analisi delle singole fasi delle attività di cooperazione allo sviluppo maggiormente a rischio corruzione e di aver predisposto una apposita relazione sulla corruzione; di aver favorito la diffusione delle conoscenze e delle buone prassi attraverso l'inserimento di moduli specifici su procedure di evidenza pubblica e responsabile unico del procedimento, nell'ambito della formazione per i nuovi applicativi contabili e collocazione sulla rete intranet di *check-list*, modelli e moduli da utilizzare nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica; di aver predisposto, aggiornato e diffuso *check-list* da utilizzare nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica[131], nonché di modelli per la dichiarazione di assenza di conflitti di interesse da parte dei membri delle commissioni aggiudicatrici e di moduli utili al corretto svolgimento nelle sedute pubbliche delle commissioni di gara; di aver applicato con rigore le norme in materia di tracciabilità dei flussi finanziari e diffusione delle istruzioni operative dettagliate; di aver istituito la funzione di *auditor* interno, con il compito di fornire servizi di consulenza e pareri sul sistema di controllo interno finalizzati al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza[132]; di aver predisposto una Guida pratica, articolata in 10 elementi, comprendenti aspetti peculiari di natura amministrativo-contabile delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, soprattutto al fine di responsabilizzare i Capi Missione, i quali, essendo funzionari delegati, sono responsabili in prima persona nei confronti dell'Amministrazione.

Il Ministero degli affari esteri ha evidenziato che alcune misure sono ancora in corso di completamento; tra queste sono state menzionate quelle tese a disciplinare aspetti connessi alla responsabilizzazione dei funzionari delegati, al miglioramento delle attività di vigilanza sugli enti esecutori partner dell'Amministrazione principalmente Regioni, Enti Locali ed Università, alla formalizzazione di norme sul sistema di controllo interno[133].

---

[131] L'Amministrazione evidenzia che nelle istruzioni alle *check-list* è specificato che in considerazione dell'importanza dei singoli *items* e tenuto conto che anche una sola irregolarità potrebbe mettere a repentaglio il buon esito della procedura, fino a provocarne l'annullamento, in presenza di risposte negative il compilatore della *check-list* (Responsabile unico del procedimento, Presidente della Commissione, Dirigente della struttura organizzativa titolare dei fondi) deve tempestivamente prendere contatti con l'Ufficio competente, al fine di dare l'opportuno seguito ad ogni potenziale criticità.

[132] Il tale ambito l'Amministrazione ha inoltre specificato di aver predisposto un mandato di *audit* interno, un programma di lavoro triennale, un piano di *audit* specifico sulle procedure di evidenza pubblica. Il mandato di *audit* Interno comprende la descrizione della posizione della funzione di *audit* Interno nell'ambito dell'Amministrazione, l'autorizzazione all'accesso ai dati, alle persone e ai beni necessari per lo svolgimento degli incarichi di *audit*, la definizione dell'ambito di copertura delle attività di *audit*. Il programma di lavoro triennale è stato predisposto sulla base di una valutazione dei rischi e comprende attività permanenti (es. verifica del corretto funzionamento del sistema di controllo interno), attività ricorrenti (es. seguito dato alle osservazioni formulate dagli organi di controllo), attività specifiche (*audit* finanziario/di *compliance e audit* della *performance*). L'Amministrazione ha quindi riferito che nel corso del 2012 è stato avviato un *audit* specifico sulle procedure di evidenza pubblica, con particolare riferimento ai controlli chiave disposti dalle strutture in materia di contratti pubblici.

[133] In tale contesto, l'Amministrazione, con l'obiettivo di regolamentare le attività degli stessi partner esecutori, ha dichiarato di aver predisposto il «Manuale di procedura amministrativa e contabile per interventi di cooperazione allo sviluppo co-finanziati dal ministero degli affari esteri-direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (artt. 7 e 18 del d.P.R. 177/1988)». Il Manuale regolamenta dettagliatamente gli aspetti particolarmente a rischio corruzione individuati, con specifico riguardo al coinvolgimento di soggetti privati nell'ambito delle iniziative di cooperazione allo sviluppo dell'Amministrazione e contiene anche innovative modalità di rendicontazione, con richiesta di revisione esterna dei rendiconti e relazione sulle irregolarità riscontrate. Il Manuale, è stato preliminarmente presentato al tavolo con le Regioni e gli Enti Locali nell'ottobre 2012. Inoltre l'Amministrazione ha anche riferito di

Il Ministero dell'interno, ha riferito di aver adottato tutte le misure previste dalle vigenti disposizioni normative in materia contrattuale e di aver tutelato l'interesse pubblico al corretto svolgimento delle procedure concorsuali, effettuando (a regime) controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni presentate dai concorrenti in fase di partecipazione alle procedure di approvvigionamento; ha comunicato di aver costantemente provveduto alla pubblicazione, sul sito *web* istituzionale, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi espletati, con particolare riferimento ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture[134]. L'Amministrazione ha dichiarato di effettuare una preventiva selezione dei soggetti economici sulla base dei principi di rotazione, trasparenza e concorrenza; di aver svolto le verifiche sul possesso dei requisiti indispensabili per la contrattazione con la pubblica Amministrazione nonché di quelli di ordine generale previsti dalla vigente legislazione di settore, ponendo in essere tutti gli adempimenti in materia di comunicazione ed informazione agli Enti di controllo. Inoltre, attraverso la banca dati dell'Autorità di vigilanza e dei contratti pubblici, l'Amministrazione ha dichiarato di aver acquisito il certificato SOA ed effettuato un controllo sulla composizione societaria dei singoli soggetti onde evitare incompatibilità nelle procedure concorsuali. Al fine verificare che sulle società partecipanti e/o aggiudicatarie non siano pendenti procedimenti penali ed amministrativi, l'Amministrazione dell'interno ha riferito di esercitare, nello svolgimento dell'attività contrattuale, controlli capillari sulle stesse, attraverso la richiesta della certificazione Antimafia, dei carichi pendenti e del casellario giudiziale dei legali rappresentanti, del documento unico di regolarità contributiva (DURC).

Per quanto concerne l'acquisizione di beni e servizi, l'Amministrazione ha riferito di aver adottato tutte le misure previste dalle vigenti normative sulla trasparenza effettuando, mediante l'utilizzo del mercato elettronico, comparazioni economiche tra le diverse categorie merceologiche di beni e servizi e tra i vari operatori specializzati presenti nel Me.PA; procedendo all'acquisizione con il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'Amministrazione ha precisato che laddove il ricorso al Me.PA non è stato possibile sono state effettuate delle indagini di mercato a più ditte specializzate, aggiudicando la Commessa con gli stessi criteri adottati per il mercato elettronico. Ha affermato, poi, di aver effettuato su ogni singolo operatore economico le verifiche necessarie (sulla validità del documento unico di regolarità contributiva, del certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, dello stato di inadempienza nei confronti di Equitalia, ecc.) e, con riguardo alle attività informatiche, ha dichiarato di aver provveduto alla separazione e rotazione degli incarichi del personale in servizio, attribuendo a ciascuno il ruolo di referente degli applicativi informatici, di direttore dell'esecuzione del contratto e di responsabile unico del procedimento. Ai fini di una maggiore trasparenza amministrativa, ha dichiarato di aver attivato nell'anno 2012, una apposita casella di posta elettronica certificata per la ricezione delle fatture emesse dalle società affidatarie dei contratti.

---

aver avviato il processo per l'introduzione di principi e norme di controllo interno nell'ambito delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

[134] L'Amministrazione ha, inoltre, dichiarato di aver pubblicato sul sito *web* istituzionale, gli indirizzi di posta elettronica certificata cui il cittadino può rivolgersi anche per trasmettere istanze e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ha dichiarato di aver ottemperato all'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale i dati (compresi i contratti) previsti dall'art. 18, comma 2 del DL 83 del 2012[135].

Per quanto concerne il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, questo ha riferito di aver adottato tutte le misure dettate dalle norme vigenti per contrastare i fenomeni legati alla criminalità organizzata, alle organizzazioni mafiose, al lavoro nero, all'evasione fiscale e contributiva, al riciclaggio di denaro di provenienza illecita (DURC, CIG, Equitalia, CCIAA, Antimafia, Procure, Casellari, Prefetture, ecc.). Inoltre, ha dichiarato: di aver tempestivamente provveduto a pubblicare i riferimenti di tutti i provvedimenti di impegno e pagamento per garantire la massima trasparenza; di privilegiare, ove possibile, il ricorso al Mercato elettronico al fine di garantire un soddisfacente livello di trasparenza e per evitare fenomeni di commistione tra stazione appaltante ed aggiudicatario. L'Amministrazione ha, inoltre, riferito di aver predisposto un sistema di rotazione nei confronti del personale addetto alle attività contrattuali dell'Amministrazione, nei confronti del personale da designare alla partecipazione alle commissioni di gara, collaudo, ecc. Per l'affidamento in economia di lavori, servizi e forniture, l'Amministrazione ha dichiarato di aver adottato un regolamento che disciplina l'istituzione, la tenuta e l'utilizzo dell'elenco degli operatori economici, al fine di perseguire lo snellimento delle procedure amministrative per gli affidamenti in economia, fermo restando il puntuale rispetto dei principi di ispirazione comunitaria di trasparenza, rotazione e parità di trattamento. Con riguardo alla scelta del contraente, l'Amministrazione ha riferito di averla effettuata esclusivamente secondo le modalità di selezione previste dal codice sugli appalti pubblici. Ha, inoltre, dichiarato di aver eseguito un monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali anche al fine di evidenziare eventuali anomalie e, nell'ambito dei contratti in economia, di aver emanato una circolare a carattere regolamentare nella quale, tra l'altro, si prescrive che le acquisizioni in affidamento diretto (lavori o acquisizione di beni o servizi sotto la soglia dei quarantamila euro), siano comunque precedute da un sondaggio esplorativo del mercato e dall'acquisizione di almeno tre preventivi.

Il Ministero della difesa ha dichiarato: di aver applicato fedelmente la normativa sul codice dei contratti pubblici e quella vigente nel settore; di aver effettuato le richieste delle certificazioni (antimafia, carichi pendenti, casellario giudiziale etc.) come previste all'art. 38 del d.lgs. 163 del 2006; di aver utilizzato maggiormente gli strumenti messi a disposizione nel mercato elettronico della pubblica Amministrazione; di essere ricorso ad acquisti fuori Consip/Mepa solo in caso di indisponibilità o unicità documentata da apposito verbale; di aver effettuato tutti i controlli previsti dalla normativa vigente; di aver preteso dalla ditta aggiudicataria di indicare un conto corrente dedicato, anche non in via esclusiva, alle commesse pubbliche ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari[136]; di aver provveduto alla nomina dei componenti delle commissioni di collaudo dei materiali e di aver garantito la composizione mista (civile-militare) delle diverse Commissioni.

---

[135] Art. abrogato dall'art. 53, comma 1, lett. t), d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

[136] Secondo quanto disposto dall'art. 3 della legge 13.08.2010, n. 136. L'Amministrazione ha inoltre riferito che sono in corso azioni per l'adozione di provvedimenti in adesione a quanto previsto dalla Circolare PCM del 1 del 25 gennaio , ai sensi ai sensi della legge n. 190 del 2012.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha riferito che: con riguardo alle procedure aperte, è stato considerato il servizio di certificazione dei conti degli organismi pagatori[137]; per la fornitura di servizi e l'acquisizione di beni per importi superiori a cinquemila euro, sono state inoltrate richieste di offerta a ditte presenti sul Mercato elettronico della pubblica Amministrazione; per importi inferiori ai cinquemila euro si è proceduto invece all'ordine diretto, sempre a ditte presenti sul Mercato elettronico della pubblica Amministrazione, utilizzando il parametro del miglior prezzo offerto; nei casi di indisponibilità dei servizi e dei beni da acquisire sulla piattaforma Consip/MePA, sono state utilizzate ditte presenti su piazza, previa indagine di mercato, con la richiesta di più preventivi e successiva comparazione dei medesimi, utilizzando il parametro qualità/prezzo[138]. Come conseguenza fissazione degli obiettivi di *spending review* il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha comunicato di aver realizzato riduzioni delle dotazioni per acquisti di beni e servizi pari ad 2,5 milioni di euro e di aver messo in atto tutte le procedure necessarie all'adesione alle convenzioni Consip[139]. Inoltre, l'Amministrazione ha riferito: di aver previsto, già dal 2011, che nei nuovi contratti siano inserite clausole di nullità per la tracciabilità dei flussi finanziari; di aver ottemperato ai nuovi adempimenti richiesti per tutti i pagamenti di qualsiasi importo relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici che richiedendo il codice unico di progetto (CUP) per i lavori e, ad ogni singolo fornitore, uno o più conti correnti bancari o postali dedicati; di aver effettuato l'acquisizione relativa a ciascuna transazione del codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici; di aver pubblicato, sul sito *web* istituzionale, tutte le informazioni inerenti le procedure di affidamento, comprese le FAQ, le eventuali rettifiche e le date delle sedute pubbliche successive alla prima; di aver provveduto, nel limite del possibile, ad una rotazione ed un ampliamento della rosa delle società fornitrici (Agret Gestione Unificata).

Il Ministero per i beni e le attività culturali ha riferito che nello svolgimento dell'attività contrattuale sono state adottate diverse misure per prevenire fenomeni di corruzione e di altre forme di illecito, improntando, innanzitutto la sua azione a principi di trasparenza, economicità e rotazione. In particolare, ha dichiarato di aver rispettato le procedure sulla verifica dei requisiti di idoneità morale e professionale delle imprese partecipanti alle procedure per l'individuazione del contraente nonché di aver attivato controlli in ordine alla tracciabilità dei flussi finanziari con la verifica del corretto adempimento; di aver effettuato i pagamenti nel rispetto dell'ordine cronologico di arrivo delle fatture e degli stati di avanzamento dei lavori; di aver ottemperato all'obbligo della pubblicazione sul sito *web* istituzionale di tutte le procedure di gara e dei dati relativi ai contratti; di aver periodicamente effettuato la registrazione dei contratti sul sito dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici; di aver attivato procedure di rotazione dei membri delle commissioni di gara; di aver utilizzato

---

[137] Euro 725.700 impegnati sul capitolo 1470/PG01. L'Amministrazione ha specificato che l'attività è rivolta a soggetti terzi (Organismi Pagatori) rispetto all'Amministrazione appaltante (Ministero), attuata in adempimento a disposizione comunitaria (Reg. CE n. 1290/2005). La prestazione resa dall'affidatario del servizio, prima del relativo pagamento, è valutata da una commissione ministeriale (programma 1.2 ex DG POCOI, ora DG PIUE).

[138] Programma 1.4 ICQRF.

[139] Convenzione Consip «*Facility Management*»; «*appalto specifico discendente dall'accordo quadro firmato da Consip per la fornitura dei servizi di gestione integrata delle trasferte di lavoro dei dipendenti*»; convenzione «*per la fornitura di servizi relativi alla gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche Amministrazioni*».

maggiormente il criterio di aggiudicazione del massimo ribasso; di aver attivato procedure di rotazione degli operatori economici invitati alle procedure negoziate. L'Amministrazione ha dichiarato di essersi ispirata a criteri di economicità, rotazione e trasparenza anche nelle procedure semplificate e informali per affidamenti in economia o di affidamenti diretti di acquisto di «spazi media» tramite concessionari esclusivisti nonché affidamenti diretti in regime di *in house providing*. L'Amministrazione ha riferito, inoltre, che provvede a richiedere, in ogni bando alle ditte accreditate per i lavori, il certificato antimafia, il certificato della Camera di Commercio con nulla osta, il certificato generale del casellario giudiziale, il certificato dei carichi pendenti, la qualificazione (SOA, ISO, ecc.), di effettuare le interrogazioni presso Equitalia per eventuali inadempienze, di richiedere il documento unico regolarità contributiva, nonché l'acquisizione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP). In merito agli affidamenti in economia, l'Amministrazione ha riferito di richiedere, con buoni d'ordine, l'autocertificazione dei requisiti soggettivi e oggettivi, il documento unico di regolarità contributiva[140]. Per l'acquisto dei materiali di facile consumo e del materiale in generale, l'Amministrazione ha dichiarato di rivolgersi al Mercato elettronico della pubblica Amministrazione e a convenzioni Consip per la manutenzione dei giardini e degli ascensori, per il servizio pulizie, per i metaldetector e fornitura di servizi relativi alla gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il Ministero della salute, ha riferito che, nello svolgimento dell'attività contrattuale, ha adottato misure di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito, uniformandosi a quanto previsto dalla normativa vigente di settore. Nello specifico, ha riferito che l'approvvigionamento di beni e servizi, viene eseguito con affidamento in economia previa richiesta di almeno tre preventivi di spesa alle ditte inserite nell'albo fornitori e che la scelta del contraente avviene, ove possibile, con il sistema di rotazione delle ditte accreditate. In ogni lettera d'ordine o contratto viene inserito il codice identificativo gara e ad ogni fornitore viene richiesto il documento unico di regolarità contributiva. L'Amministrazione ha, infine, riferito: di aver rispettato la normativa vigente sulla pubblicità e trasparenza degli atti; di aver applicato le tariffe e i costi secondo le congruità tecnico-economiche di Agenzia per l'Italia digitale, di Consip, e del Mercato elettronico della pubblica Amministrazione; di aver attivato il sistema di controlli interni e di essere sottoposta ai controlli esterni da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale, della Corte dei conti e dagli Uffici centrali del bilancio della Ragioneria generale dello Stato.

La Corte prende atto delle misure adottate dalle Amministrazioni centrali in base alle norme vigenti prima dell'approvazione della legge 190 del 2012 recante misure di prevenzione della corruzione nelle pubbliche Amministrazioni e si riserva di verificare, nella prossima relazione al Parlamento, l'applicazione delle nuove norme nello specifico ambito dell'attività contrattuale.

[140] Con riguardo agli affidamenti tramite «buoni d'ordine», l'Amministrazione ha anche riferito di aver proceduto alla eliminazione di quelli per importi non superiori a cinquecento euro.