

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

IV – Il cronoprogramma a seguire

Nr. ord.	Intervento	Previsione di avvio cantiere	Previsione di conclusione
1	GPP 2+3+4	Entro settembre 2016 (*)	Entro dicembre 2018
2			
3			
4	GPP 37	Entro luglio 2016	Entro settembre 2017
5	GPP G	Entro luglio 2016	Entro marzo 2017
6	GPP M	Entro settembre 2016	Entro dicembre 2018

() L'avvio dell'intervento è subordinato all'esito di contenzioso amministrativo azionato da una ditta esclusa dalla gara di appalto.*

Tabella 8 – GPP – Previsione conclusione interventi

Le tabelle che seguono riportano un'ipotesi di conclusione del Grande Progetto, sia dal punto di vista fisico che finanziario:

	Totale interventi	Conclusi	In corso	In fase di avvio	In gara
31 dicembre 2015	76	42	23	9	2
1 gennaio 2016	76 - 42= 34	//	23	9	2
30 giugno 2016	34	5	23	6	0
31 dicembre 2016	34	28	6	//	//
30 giugno 2017	34	29	5	//	//
31 dicembre 2017	34	30	4	//	//
30 giugno 2018	34	30	4	//	//
31 dicembre 2018	34	34	//	//	//

Tabella 9 – Proiezione conclusione GPP dic-2015 / dic-2018

	M€ banditi (lordo ribassi)	M€ aggiudicati (lordo ribasso)	M€ aggiudicati (netto ribasso)	Impegni giuridicamente vincolanti	Spesa effettiva	Ulteriore possibile spesa per somme a disposizione
31 dicembre 2015	157,5	126,9	90,4	71	40,7	
30 giugno 2016	157,5	157,5	111,9	92	50,6	
31 dicembre 2016	157,5	157,5	111,9	92	70,1	1,2
30 giugno 2017	157,5	157,5	111,9	92	78,6	9,0
31 dicembre 2017	157,5	157,5	111,9	92	84,5	
30 giugno 2018	157,5	157,5	111,9	92	88,2	
31 dicembre 2018	157,5	157,5	111,9	92	92,0	9,7

Tabella 10 – Avanzamento finanziario GPP dic-2015 / dic-2018

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

IV – Il cronoprogramma a seguire

Durante la seconda metà del 2016, si provvederà, inoltre, a programmare il reimpiego delle economie rinvenienti dalla conclusione – anno durante – degli interventi del GPP.

L'attività, condotta in stretto coordinamento con l'AdG del PON, sarà principalmente rivolta a coprire l'impegno finanziario per la realizzazione dei dieci interventi la cui progettazione è stata appaltata dalla Centrale di committenza. Le risorse finalizzate a tale scopo, la cui esatta quantificazione sarà possibile solo all'esito della validazione di tutti i progetti elaborati, si potrebbero quantificare in 15 M€ circa.

Compatibilmente con le attività ancora da svolgere, si può ipotizzare che per la fine dell'anno in corso si potranno bandire almeno cinque progetti¹²⁶, per un importo complessivo di 5 M€.

Si deve rilevare, tuttavia, che potrebbero aversi dei rallentamenti connessi con la comprensibile fase di “rodaggio” del nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. n. 50 del 2016), in vigore dal 19 aprile 2016. In particolare già per i primi tre progetti, avviati per la fase di gara, vi è stata una laboriosa attività di adeguamento del Capitolato Speciale di Appalto alla nuova normativa.

Infine, si deve aggiungere che il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, nel maggio 2016, ha assegnato 1 miliardo di euro, a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020, al Ministero dei beni e delle attività culturali per il finanziamento del Piano “Turismo e cultura” finalizzato ad un'azione di rafforzamento dell'offerta culturale del nostro Paese e di potenziamento della fruizione turistica. Saranno previsti, quindi, interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e per la messa in rete delle risorse culturali materiali e immateriali, con particolare riguardo al Sistema museale italiano.

In particolare, per l'area archeologica di Pompei, sono stati assegnati 40 M€ destinati alla realizzazione dei seguenti interventi:

- *messa in sicurezza dell'Insula meridionalis, per la parte che sovrasta il tratto da Porta Marina inferiore a Porta Anfiteatro;*
- *restauro architettonico e degli apparati decorativi dei “Granai del foro”;*
- *realizzazione di nuovi percorsi di fruizione delle aree periferiche dell'Insula occidentalis e un nuovo accesso al Laboratorio di ricerche applicate.*

¹²⁶ GPP 16, GPP 29, GPP 35, GPP P e GPP NewRos.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

IV – Il cronoprogramma a seguire

Tali ulteriori risorse hanno dimostrato l'attenzione degli Organi di Governo per l'Area archeologica di Pompei ed in particolare la volontà di continuare ad alimentare il volano di ripresa che indubbiamente il Grande Progetto Pompei ha messo in moto.

Sviluppo delle attività per il rilancio della *Buffer zone*

Il secondo semestre 2016 sarà un periodo significativo per le attività di rilancio della *Buffer zone*. Infatti, si confida che gli esiti del Comitato di Gestione che si riunirà, verosimilmente, come si è già riferito, tra gli ultimi giorni di luglio ed i primi giorni di agosto, condurranno a una svolta in merito al contenuto del Piano strategico e alla *governance* che ne assicurerà la realizzazione.

L'impegno, nel corso del semestre a venire, dunque, sarà teso a rendere concrete le decisioni del Comitato, allo scopo di assicurare lo sviluppo complessivo della zona e il suo rilancio socio economico e, nel contempo, di proseguire le periodiche riunioni con il Presidente della Regione Campania, con i Sindaci dei comuni ricompresi nell'area della *Buffer zone* e con gli Enti interessati per l'esame di singole problematiche relative alla valorizzazione del territorio, quali, a titolo di esempio, ricettività alberghiera, viabilità, parcheggi.

Avvio del rientro dalla situazione emergenziale alla gestione ordinaria del sito

La conversione in legge del D.L. n. 210 del 2015, cd. decreto milleproroghe, avvenuta nel primo semestre 2016¹²⁷, ha confermato lo slittamento al 1° gennaio 2017 della confluenza del DGP e della Struttura che lo supporta nell'ambito della Soprintendenza.

Nel secondo semestre 2016, si dovrà fornire la massima collaborazione ai competenti uffici del MiBACT al fine di consentire l'emanazione del decreto attuativo previsto dall'articolo 2, comma 5-ter, del D.L. n. 83 del 2014, nell'ottica di assicurare il più agevole rientro alla gestione ordinaria del Grande Progetto, anche tenendo conto delle legittime aspettative del personale che, dal 2014, ha dedicato la propria professionalità alla realizzazione del Progetto europeo.

In ultima analisi, si può affermare che tutte le attività del GPP previste per il 2016 e contenute nella Relazione per il II semestre 2015, sono in pieno svolgimento in linea con i cronoprogrammi previsti. In ogni caso è utile sottolineare come l'approvazione da parte della Commissione Europea del *bridging* finanziario meglio descritto nel Capitolo

¹²⁷ Cfr. *supra* pagg. 4 e 5.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)**IV – Il cronoprogramma a seguire**

I della presente Relazione, ha, indubbiamente, rappresentato un traguardo di importanza assai rilevante non tanto, e non solo, per il recupero finanziario che consentirà il completamento degli interventi in corso e di quelli previsti, senza perdita di risorse conseguente ad un paventato definanziamento, ma anche, e soprattutto, per il guadagno di tempo che potrà assicurare la completa realizzazione degli interventi entro il 2018, secondo il cronoprogramma illustrato nelle tabelle sopra riportate.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)
V – Problematiche giuridiche

V

PROBLEMATICHE GIURIDICHE

Nell'ambito della sua attività, la Dirz.GP si è trovata ad affrontare delle problematiche interpretative connesse sia all'applicazione che all'evoluzione degli strumenti normativi vigenti.

In particolare, con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 50 del 2016 (nuovo Codice degli Appalti), alle Autorità coinvolte nel monitoraggio del Grande Progetto Pompei sono stati posti, volta per volta, da parte della Direzione Generale di Progetto/Soprintendenza, quesiti giuridici che hanno voluto significare, in particolar modo, un momento di riflessione scaturito dalla "pratica quotidiana" su questioni che potrebbero anche avere indubbi riverberi, a livello nazionale, nell'ambito delle Grandi Opere.

Livello progettuale da porre a base di gara per gli interventi GPP

Nello sviluppo delle attività connesse alla realizzazione dei servizi di progettazione affidati ad Invitalia nelle funzioni di Centrale di committenza, è sorta una perplessità riguardante il livello di progettazione che deve essere raggiunto perché un intervento previsto da GPP possa essere messo a gara, anche alla luce delle novelle normative contenute nel D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 "Nuovo codice degli appalti".

Quest'ultimo decreto ha apportato significative variazioni alla normativa nel settore degli appalti. In particolare, l'art. 147, comma 3, definisce, in generale, i livelli di progettazione in materia di beni culturali. Il comma 4¹²⁸ prevede che i lavori siano appaltati sulla base di un progetto esecutivo, mentre il successivo comma 5¹²⁹ dispone che il RUP possa, in taluni casi, prevedere l'integrazione della progettazione in corso d'opera.

Questa disposizione sembra potersi interpretare in due modi distinti:

¹²⁸ I lavori di cui al comma 3 e quelli di scavo archeologico, anche subacqueo, nonché quelli relativi al verde storico di cui all'art. 10, comma 4, lettera f) del codice dei beni culturali e del paesaggio sono appaltati sulla base di un progetto esecutivo.

¹²⁹ Qualora il responsabile unico del procedimento accerti che la natura e le caratteristiche del bene, ovvero il suo stato di conservazione, sono tali da non consentire l'esecuzione di analisi e rilievi esaustivi o comunque presentino soluzioni determinabili solo in corso d'opera, può prevedere l'integrazione della progettazione in corso d'opera.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

V – Problematiche giuridiche

1. il progetto a base dell'appalto è esecutivo, ma può essere integrato ulteriormente in corso d'opera;
2. il progetto a base dell'appalto è, di contro, definitivo e viene integrato in corso d'opera in ragione di analisi o rilievi incompleti all'atto della redazione del progetto stesso a causa delle peculiarità del bene.

Quest'ultima sembra essere l'ipotesi interpretativa più concreta, in quanto, proprio in assenza di quelle analisi e rilievi che devono essere, poi, eseguite in corso d'opera, il progetto messo a bando di gara non sembra poter essere esecutivo.

Inoltre, appare opportuno precisare come gli interventi di manutenzione e risanamento delle superfici architettoniche e decorate, rientranti nel parco archeologico di Pompei, siano regolati da normative speciali, stratificatesi nel tempo, che hanno riguardato, in un caso, proprio il livello di progettazione da porre a gara.

Più nel dettaglio, l'art. 2, comma 5¹³⁰, del D.L. n. 34 del 2011, convertito con legge del 26 maggio 2011, n. 75, prevede la possibilità di indire gare sulla base della progettazione preliminare. Il Legislatore, dunque, ha inteso regolamentare gli appalti che interessano il sito archeologico di Pompei prevedendo deroghe alla normativa generale, attesa la specificità dei beni sui quali si interviene. In particolare, questa legislazione speciale trova maggiore motivazione se si considera lo stato manutentivo delle opere e la necessità di provvedere agli interventi nel più breve tempo possibile.

Peraltro, tali provvedimenti normativi speciali sono tutt'ora in vigore poiché non rientrano tra quelli espressamente abrogati dall'art. 216 del D.lgs. n. 50 del 2016. Dunque, la legge speciale – che prevale su quella generale anche in caso di *jus superveniens (lex posterior generalis non derogat legi priori speciali)* – è tuttora viva e vigente in assenza di quella previsione abrogativa che, di contro, nell'articolo 216 citato, espressamente colpisce altre norme. Sembra, pertanto, che tale omissione sia indicativa di una precisa volontà del legislatore (*ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*) di mantenere in vigore la normativa speciale emanata specificatamente per il Grande Progetto Pompei.

Quanto precede è stato oggetto di specifico quesito all'Ufficio Legislativo MiBACT, il quale, variamente argomentando, ha convenuto sul fatto che *sia possibile continuare a porre a gara interventi, sulla base del livello di progettazione definitivo, gli interventi di*

¹³⁰ Per l'affidamento dei lavori compresi nel programma è sufficiente il livello di progettazione preliminare, in deroga all'articolo 203, comma 3-bis, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, salvo che il responsabile del procedimento ritenga motivatamente la necessità di acquisire un maggiore livello di definizione progettuale.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

V – Problematiche giuridiche

manutenzione o restauro di superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati e, più in particolare, di beni immobili di interesse storico, artistico o archeologico rientranti nell'area archeologica di Pompei e riferibili agli interventi di tutela e di valorizzazione del sito affidati all'attuazione del Grande Progetto Pompei, approvato dalla Commissione europea con la Decisione n. C(2012) 2154 del 29 marzo 2012.

Istituto del “Trust” quale forma di partecipazione degli operatori economici agli appalti pubblici.

Nell'ambito della vicenda legata all'informativa antimafia interdittiva a carico della ditta Lande Spa¹³¹, la Dirz.GP, nel comunicare alle competenti Autorità le variazioni dell'assetto societario, ha evidenziato come, l'originario socio di minoranza (15%) avesse disposto, nel corso dell'anno 2015, il trasferimento del proprio pacchetto azionario ad un “Trust”. In particolare si è evidenziato come l'art. 17, comma 3, della legge n. 55 del 1990, vieti “*l'intestazione ad interposte persone*” di azioni di Spa aggiudicatarie di opere pubbliche, con la sola eccezione delle intestazioni a società fiduciarie autorizzate ai sensi della Legge 23 novembre 1939 n. 1966. Tale circostanza va valutata anche alla luce delle previsioni dell'art. 38, comma 1, lettera d) del D.lgs. n. 163 del 2006, ossia del Codice degli Appalti vigente all'epoca del quesito, poi riproposto nell'art. 80, comma 5, del nuovo omologo Codice contenuto nel citato D.lgs. n. 50 del 2016. Quest'ultima previsione normativa, richiamando i contenuti dell'art. 17, comma 3, della legge n. 55 del 1990, stabilisce che “*sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti*” che abbiano violato il divieto di intestazione fiduciaria previsto dalla suddetta norma. Sull'argomento, tuttavia, l'ANAC si è pronunciata con una delibera apparentemente non conforme con il dettato legislativo. Infatti, la delibera n. 42 del 27 maggio 2015, emanata dall'ANAC sul caso di presenza di “Trust” nella compagine societaria di un concorrente ad un appalto, richiamando le conclusioni di una pronuncia di un Tribunale Amministrativo, ha affermato che in materia di appalti vige il principio della libertà delle forme organizzative, al fine di favorire la massima apertura al confronto concorrenziale tra operatori economici.

¹³¹ Cfr. *supra* pag. 15.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

V – Problematiche giuridiche

Tale presunta discrasia ha motivato un quesito alla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione – per il quale non è ancora pervenuto riscontro – al fine di ottenerne un chiaro indirizzo per affrontare problematiche di questa natura.

Natura delle sanzioni previste dal Protocollo di Legalità

In occasione della valutazione delle posizioni di Operatori Economici in relazione alla mancata osservanza di talune disposizioni del Protocollo di Legalità e del Protocollo Operativo, è sorta la necessità di individuare l'esatta specie dei provvedimenti afflittivi discendenti da queste prescrizioni, accettate dall'Operatore Economico in sede contrattuale. In tale quadro è stato formulato un quesito all'ANAC.

Più nel dettaglio, le procedure di gara e le esecuzioni contrattuali degli interventi rientranti nel GPP sono assistiti dall'applicazione di detti Protocolli che riguardano sia la fase di partecipazione alle gare, da cui deriva l'obbligo per gli operatori economici di accettazione integrale dei citati Documenti, sia durante la realizzazione del relativo contratto.

In particolare, nella fase esecutiva del contratto di appalto, sono previste sanzioni di carattere pecuniario a carico dell'Operatore Economico in misura percentuale rispetto all'importo del contratto stesso¹³².

In altre parole, è sembrato opportuno definire se a tali penalità vada attribuita la valenza giuridica di sanzioni in termini pubblicistici – attesi gli interessi superiori, alla tutela dei quali sono rivolte – ovvero, poiché esse dispiegano i loro effetti in sede privatistica, se rappresentino una quantificazione anticipata del danno ai sensi dell'art. 1382 del Codice Civile e come tale aventi natura risarcitoria. Tale valutazione inciderebbe sia sul corretto svolgimento delle fasi prodromiche all'eventuale applicazione delle citate sanzioni ed in particolare nella fase di contraddittorio con l'Operatore Economico, che sulla individuazione della giurisdizione competente a risolvere l'eventuale contenzioso insorgente con l'Operatore Economico colpito dal provvedimento.

L'analisi condotta in merito dalla Dirz.GP ha portato a considerare, *prima facie*, quale natura abbia il Protocollo, in particolare, se esso abbia una valenza privatistica, o se, in ragione degli interessi pubblici che si propone di tutelare e dai quali, dunque, trae

¹³² A titolo esemplificativo, quindi non esaustivo, si riportano alcune ipotesi di "sanzione" e/o "penale" previste: all'art. 8, comma 1, del Protocollo di Legalità, sanzione del 5% dell'importo del contratto di cui non si è proceduto a dare e preventive comunicazioni (dati relativi alle imprese contraenti, comprese le variazioni degli assetti societari, ecc.); all'art. 7, comma 2, lett. d) del Protocollo Operativo, applicazione dello 0,5% dell'importo del contratto per ogni giorno di ritardo in caso di mancato rilascio della lettera di manleva relativa all'apertura del conto corrente dedicato.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

V – Problematiche giuridiche

motivo, vada inteso come un accordo nel quale la Pubblica Amministrazione, rappresentata dalla Stazione Appaltante, si ponga su di un piano autoritativo e, quindi, sovrastante rispetto all'Operatore Economico stesso. In altri termini, se il Protocollo – accettato in sede di sottoscrizione del disciplinare di gara quale *conditio sine qua non* – vada inteso come atto, appunto, autoritativo della PA o se esso sia espressione di una libera scelta – sia pure obbligata per l'esecuzione del contratto – della ditta aggiudicataria.

In primo luogo, si deve osservare che il Protocollo di Legalità prescrive testualmente: “in occasione di ciascuna delle gare indette per la realizzazione delle opere la Soprintendenza si impegna ... omissis ... iii. a predisporre nella parte relativa alle dichiarazioni sostitutive allegata al disciplinare di gara, da rendere da parte del concorrente, le seguenti dichiarazioni ... omissis ... c) clausola n. 3 La sottoscritta ditta si impegna all'integrale rispetto di tutto quanto previsto nel Protocollo di Legalità sottoscritto tra la Prefettura e la Soprintendenza in data 5 aprile 2012 e di essere pienamente consapevole e di accettare il sistema sanzionatorio ivi previsto.”.

Sembra, pertanto, che la penale non vada intesa come un provvedimento della PA che agisce per la presunta violazione di norme amministrative, ma come l'inosservanza colpevole di regole previste da un accordo tra contraenti che sancisce le modalità di conduzione delle attività previste dal contratto, ossia una *exceptio inadimpleti contractus*. Tale penale, dunque, non si ritiene possa essere elevata alla dignità di sanzione amministrativa, ancorché essa, nello stigmatizzare il mancato rispetto colpevole di precetti che l'Operatore Economico stesso ha liberamente recepito, si rivolga, indubbiamente, alla tutela del supremo interesse pubblico. Peraltro, anche il sistema sanzionatorio, come si è appena indicato, è accolto dall'Operatore Economico allorché, più in generale, accetta il dettato dei protocolli. Questo ulteriore espresso consenso non sarebbe necessario qualora la penale avesse il rango di sanzione amministrativa, poiché quest'ultima sarebbe di per sé portatrice di cogenza.

Tali considerazioni, dunque, fanno ragionevolmente ritenere come il comportamento difforme rispetto alle prescrizioni contenute nel Protocollo di Legalità da parte della ditta aggiudicataria dell'appalto vada considerato alla stregua di una sorta di inadempimento contrattuale. La penale che ne discende, quindi, non può considerarsi atto sanzionatorio della PA, ma una *stipulatio poenae*, ai sensi dell'art. 1382 cc, volta a stigmatizzare l'inosservanza di un impegno, peraltro liberamente preso dall'Operatore Economico. In effetti, la penale prevista è conosciuta dall'Operatore Economico e

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

V – Problematiche giuridiche

prequantificata, in termini percentuali rispetto all'importo contrattuale, nello stesso Protocollo di Legalità.

In conclusione, si è dell'opinione che la violazione agli obblighi del Protocollo di Legalità sia stigmatizzabile con la penale prequantificata a norma dell'art. 1382 cc e che, conseguentemente, la giurisdizione di un'eventuale azione legale da parte dell'Operatore Economico avverso l'applicazione di tale penale, non possa che essere quella Ordinaria e non Amministrativa.

Proposta di integrazioni/modifica del D.lgs. n. 159 del 2011 (cd. Codice delle leggi Antimafia).

L'esperienza pratica, maturata nell'ambito della trattazione delle procedure di gara rientranti nel Grande Progetto Pompei, ha fatto emergere delle considerazioni tecnico-giuridiche che, se opportunamente integrate nel tessuto normativo in oggetto, avrebbero degli indubbi riflessi nel potenziarne la ratio delle disposizioni.

In particolare, ci si riferisce al caso in cui una ditta aggiudicataria di appalto, fosse raggiunta da informazione interdittiva ai sensi dell'art. 91 del D.lgs. n. 159 del 2011 allorquando è nella fase terminale dei lavori.

In questo caso particolare, l'art. 94, commi 3 e 4, del D.lgs. n. 159 del 2011 prevede che: *“I soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, non procedono alle revoche o ai recessi di cui al comma precedente nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 si applicano anche nel caso in cui emergano elementi relativi a tentativi di infiltrazione.”*

Alla citata disposizione si è aggiunta quella successiva contenuta nell'art. 32, comma 10, (misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione) del D.L. n. 90 del 2014 convertito con Legge n. 114 del 2014 che dispone: *“le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto ovvero dell'accordo contrattuale, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo*

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)

V – Problematiche giuridiche

6 settembre 2011, n. 159. In tal caso, le misure sono disposte di propria iniziativa dal Prefetto che ne informa il Presidente dell'ANAC. Nei casi di cui al comma 2-bis, le misure sono disposte con decreto del Prefetto, d' intesa con il Ministro della salute”.

In tale ipotesi il Prefetto procederà alla fase di amministrazione straordinaria con la relativa gestione degli utili di impresa come previsto a pag. 17 e 18 delle “Seconde Linee-Guida per l’applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell’ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia” dell’Autorità Nazionale Anticorruzione e del Ministero dell’Interno.

A tal proposito come esposto a pag. 8 delle Linee Guida, le due citate disposizioni continuano a coesistere ovvero ricorre:

- l’art. 32, comma 10, del D.L. 90 del 2014 nel caso in cui occorre garantire “la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell’integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all’articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
- l’art. 94, comma 3 e 4, del D.lgs. n. 159 del 2011, nel caso seppur residuale (vedasi pag. 8 delle citate Linee Guida) in cui la Stazione Appaltante decida il proseguimento dell’ultimazione dell’opera o della fornitura ritenuta essenziale per il perseguimento dell’interesse pubblico.

Alla luce di quanto esposto si potrebbe verificare l’ipotesi in cui il Prefetto non ravvisi i presupposti per l’applicazione dell’art 32, comma 10, del D.L. 90 del 2014 (continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell’integrità dei bilanci pubblici) e quindi non disponga il ricorso agli strumenti commissariali ivi previsti, ma la Stazione Appaltante preveda la prosecuzione dell’intervento ai sensi dell’art. 94, commi 3 e 4, del D.lgs. n. 159 del 2011, per esigenze differenti, ma sempre apprezzabili, sotto il profilo pubblico (es. tutela e conservazione di beni attinenti al patrimonio culturale).

Si deve aggiungere che nei grandi appalti pubblici, come nel caso del Grande Progetto Pompei, le ditte aggiudicatarie, all’atto della stipula del contratto di appalto, si impegnano a rispettare un Protocollo di Legalità che prevede una sanzione (non inferiore al 5% del valore contrattuale) qualora fosse colpita da informazione interdittiva ai sensi dell’art. 91 del D.lgs. n. 159 del 2011.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)V – Problematiche giuridiche

In tali casi l'Operatore Economico in capo al quale si sono accertati "tentativi di infiltrazione mafiosa", potrebbe continuare ad erogare la prestazione alla Stazione Appaltante (tra l'altro senza il presidio di legalità di cui al citato art. 32, comma 10) e percepire gli "utili di impresa" in assenza di una disposizione normativa di divieto nel senso.

Alla luce di quanto esposto si è ritenuto opportuno segnalare la necessità di una riflessione su una possibile proposta di integrazione dell'art. 94 del D.lgs. n. 159 del 2011, con la disciplina della negazione degli utili di impresa (ossia fatta salva la spesa dovuta per gli emolumenti alle maestranze ed al pagamento delle forniture) nel caso di prosecuzione del rapporto contrattuale di cui ai commi 3 e 4 del citato articolo.

Tale integrazione sarebbe opportuna anche nella delicata fase di ricorribilità, in sede amministrativa, del provvedimento ostativo antimafia da parte dell'Operatore Economico che ne sia stato colpito.

Qualora la ditta fosse soccombente in sede di contenzioso amministrativo, non solo non sarebbero riconosciuti gli utili di impresa ma sarebbe anche applicata la già menzionata penale (nella misura del 5% sul valore dell'intero ammontare del contratto, nel caso del Protocollo di Legalità applicato al Grande Progetto Pompei).

Siffatta previsione costituirebbe un concreto deterrente per quelle società che, pur infiltrate da elementi appartenenti ad organizzazioni mafiose, volessero concorrere ugualmente a pubblici appalti. In effetti, la mancata corresponsione degli utili, cui andrebbe ad aggiungersi la sanzione prevista dai Protocolli di Legalità generalmente in uso, produrrebbe una concreta perdita che potrebbe indurre la dirigenza della Società a decidere di non partecipare alla gara di appalto.

Quinta relazione semestrale al Parlamento (I / 2016)
Elenco degli allegati

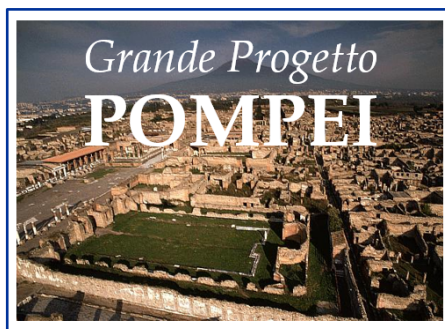
ELENCO DEGLI ALLEGATI

- 1 Elenco degli interventi allocati sul Piano delle opere *(pag. 14)*
- 2 Elenco eventi organizzati dalla SSPES nel primo semestre 2016 *(pag. 19)*
- 3 Situazione contenziosi al 30 giugno 2016 *(pag. 19)*
- 4 Lettera n. 392 in data 26/04/2016 della Dirz.GP – Richiesta prosecuzione attività Centrale di committenza *(pag. 25)*
- 5 Lettera n. 2747/CT in data 17 gennaio 2016 di Invitalia – Conclusione supporto per interventi GPP *(pag. 26)*
- 6 I tempi di attuazione delle opere del Grande Progetto Pompei – Invitalia, febbraio 2016 *(pag. 27)*
- 7 Lettera n. 9860 in data 07/06/2016 della Soprintendenza Pompei – Sospensione intervento GPP-Coperture *(pag. 28)*
- 8 Situazione alimentazione SiLeg al 30 giugno 2016 *(pag. 31)*
- 9 Elenco delle sanzioni previste dal Protocollo di Legalità, adottate nei confronti delle ditte appaltatrici di interventi GPP *(pag. 32)*
- 10 Decreto ministeriale del 26 aprile 2016 – Approvazione spese 2015 per il funzionamento della Dirz.GP *(pag. 35)*

PAGINA BIANCA

QUINTA RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO (I / 2016)

ALLEGATI



QUINTA RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO (I / 2016)

ALLEGATO 1

Elenco degli interventi allocati sul Piano delle opere *(pag. 14)*

