

**PROGETTO:** INTERVENTI A SUPPORTO DELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME DELLA P.A.

**“I patti di integrità e gli strumenti di rafforzamento della trasparenza nella contrattazione pubblica”**

Webinar 15 dicembre 2014

*Avv. Laura Savelli*

## Protocolli di legalità/Patti di integrità

### DEFINIZIONE

Strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche. In altri termini, si tratta di disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica).

### SCOPO

Rafforzamento dei vincoli previsti dalle norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti, non previste dalla predetta normativa.

## Orientamenti giurisprudenziali antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 190/2012

**PRIMO ORIENTAMENTO:** le previsioni estensive dei protocolli di legalità/patti di integrità trovano adeguata copertura nell'art. 15 della legge n. 241/1990 ("le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune"), che ne costituisce la diretta fonte legittimante (Tar Campania, Napoli, Sez. I, 24 settembre 2009, n. 5058).

**IL CASO ESAMINATO DAL TAR:** l'Amministrazione comunale ha chiesto il rilascio di un'informativa prefettizia per un contratto di importo inferiore ai limiti di valore fissati dalla norma per l'applicabilità della disciplina in tema di documentazione antimafia.

**LE CONCLUSIONI DEL TAR:** il protocollo di intesa stipulato tra la Prefettura ed il Comune ha esteso il dovere di richiedere le informazioni antimafia a tutte le tipologie di appalti, indipendentemente dal loro importo. Tale accordo, che trova la sua fonte legittimante direttamente nell'art. 15 della legge n. 241/1990 fornisce adeguata copertura alla richiesta di informazioni espletata nel caso specifico.

## Orientamenti giurisprudenziali antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 190/2012

**SECONDO ORIENTAMENTO:** i protocolli di legalità/patti di integrità sono “atti politici di indirizzo non vincolanti le Amministrazioni nell’esercizio della loro attività amministrativa. Questa, infatti, si realizza esclusivamente secondo il principio di legalità, il che significa di sottoposizione alle norme giuridiche derivanti dalla legge (intesa in senso di atto primario o secondario) e non dall’atto politico” (Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 19 dicembre 2008, n. 1100).

**IL CASO ESAMINATO DAL C.G.A.R.S.:** in ossequio al protocollo di legalità, il bando prevedeva una scelta preferenziale per i concorrenti che si impegnavano a subappaltare ad imprese confiscate ai sensi della normativa antimafia, da indicare obbligatoriamente all’atto di presentazione dell’offerta, con consecutiva risoluzione del contratto in caso di mancato subappalto alle imprese segnalate.

**LA CONCLUSIONI DEL C.G.A.R.S.:** le clausole impugnate non intervengono praeter legem, ma contra legem, perchè violano i principi della parità, della concorrenza e della libertà di impresa, nella parte in cui impongono preventivamente l’indicazione di una categoria predeterminata di imprese con cui esercitare la libertà di impresa nel subappalto.

## Orientamenti giurisprudenziali antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 190/2012

**SECONDO ORIENTAMENTO:** “è illegittima l’informativa antimafia rilasciata per contratti aventi valore inferiore alla soglia di cui all’art. 1, comma 2, lett. e), del d.P.R. n. 252/1998 (art. 83 del Codice antimafia, approvato con d.lgs. n. 159/2011)”, e sono parimenti illegittimi “gli atti di tipo organizzativo o convenzionale che tale informativa comunque prevedano, come i protocolli di legalità” (Tar Calabria, Reggio Calabria, 7 maggio 2013, n. 258).

**IL CASO ESAMINATO DAL TAR:** nell’ambito di un affidamento di importo inferiore a 150 mila euro, vale a dire al di sotto della soglia indicata dalla normativa antimafia per la richiesta delle informative prefettizie, è stato comunque disposto tale accertamento in previsione di una espressa clausola in tal senso del protocollo di legalità.

**LE CONCLUSIONI DEL TAR:** la soglia di valore che segna il limite della fattispecie non è disponibile, perchè costituisce un preciso punto di equilibrio del bilanciamento di opposti interessi, individuato dal legislatore. Tale limite è posto, infatti, per temperare in maniera ragionevole e proporzionata l’esigenza di assicurare le ragioni di interesse pubblico alla prevenzione con l’altrettanto qualificata esigenza di consentire libertà di impresa e speditezza degli affari ad operatori economici che comunque non sono colpiti da condanne

## Copertura normativa dei protocolli di legalità/patti di integrità

**Art. 1, comma 17, legge 6 novembre 2012, n. 190 (legge anticorruzione)**

Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

**RATIO:** rendere obbligatorio il contenuto del protocollo di legalità, comprese le sanzioni ivi previste, una volta che l'impresa accetti formalmente le sue clausole; ove ciò non avvenisse, si determinerebbe una legittima causa di esclusione dalla gara, ai sensi dell'art. 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti.

**DUBBI INTERPRETATIVI:** le clausole inserite nei protocolli di legalità, con obblighi a carico delle imprese, riguardano di regola comportamenti realizzabili solo successivamente alla stipula del contratto, e quindi nella fase esecutiva, quando le relative infrazioni non potrebbero essere più punite con l'esclusione dalla gara, ma solo in altri modi, tra cui la risoluzione contrattuale.

Pertanto, la legge avrebbe dovuto prevedere come violazione punibile con l'esclusione dalla gara non il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità, di regola possibile solo dopo la stipula, ma la mancata accettazione delle clausole da parte delle imprese.

## Copertura normativa dei protocolli di legalità/patti di integrità

Art. 1, comma 17, legge 6 novembre 2012, n. 190 (legge anticorruzione)

### ALTERNATIVA ERMENEUTICA:

- 1) la fonte degli obblighi dell'impresa rimane il contratto di appalto, e dunque la norma non aggiunge alcunché all'assetto normativo previgente;
- 2) l'innovazione normativa va nella direzione di depotenziare gli effetti del protocollo di legalità, limitandoli alla fase di svolgimento della gara senza incidere su quella esecutiva.

**SOLUZIONE PLAUSIBILE:** sembra maggiormente plausibile la prima opzione descritta, a patto che venga anche vagliata la conformità delle clausole dei protocolli ai principi generali in materia di appalti pubblici, così come emerge dalla giurisprudenza richiamata in precedenza, che individua i limiti alla potestà discrezionale della P.A. in materia, incidenti su primari diritti costituzionali.

## **Copertura normativa dei protocolli di legalità/patti di integrità**

**Art. 46, comma 1-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti)**

### **Principio di tassatività delle cause di esclusione**

La stazione appaltante esclude i candidati o i concorrenti in caso di mancato adempimento alle prescrizioni previste dal presente codice e dal regolamento o da altre disposizioni di legge vigenti, nonché nei casi di incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta, per difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali ovvero in caso di non integrità del plico contenente l'offerta o la domanda di partecipazione o altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze concrete, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte; i bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione. Dette prescrizioni sono comunque nulle.



## **Copertura normativa dei protocolli di legalità/patti di integrità**

**Determinazione (ex) AVCP n. 2 del n. 4 del 10 ottobre 2012**

**Bandi-tipo. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara  
ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis, e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti**

Si ritiene legittimo prescrivere, a pena di esclusione dalla gara, l'accettazione degli obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti previsti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

I c.d. protocolli di legalità/patti di integrità sanciscono un comune impegno ad assicurare la legalità e la trasparenza nell'esecuzione di un contratto pubblico, in particolar modo per la prevenzione, il controllo ed il contrasto dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Nei protocolli le amministrazioni assumono, di regola, l'obbligo di inserire nei bandi di gara, quale condizione per la partecipazione, l'accettazione preventiva, da parte degli operatori economici, di determinate clausole che rispecchiano le finalità di prevenzione indicate.

## **Copertura normativa dei protocolli di legalità/patti di integrità**

**Determinazione (ex) AVCP n. 2 del n. 4 del 10 ottobre 2012**

**Bandi-tipo. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara  
ai sensi degli articoli 64, comma 4-bis, e 46, comma 1-bis, del Codice dei contratti**

Deve ritenersi che la previsione dell'accettazione dei protocolli di legalità/patti di integrità quale possibile causa di esclusione sia tuttora consentita, in quanto tali mezzi sono posti a tutela di interessi di rango sovraordinato e gli obblighi in tal modo assunti discendono dall'applicazione di norme imperative di ordine pubblico, con particolare riguardo alla legislazione in materia di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata nel settore degli appalti.

Mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara.

## Orientamenti giurisprudenziali successivi all'entrata in vigore della legge n. 190/2012

1) Non può condividersi la censura circa l'illegittimità dell'esclusione dalla gara del concorrente, che non abbia reso la dichiarazione relativa al protocollo di legalità, da ritenersi invece obbligatoria e prevista a pena di esclusione (Tar Sicilia, Catania, Sez. IV, 25 luglio 2014, n. 2118).

2) Il bando di gara, nella parte in cui statuisce la sanzione dell'esclusione dalla gara per l'omessa allegazione all'offerta delle dichiarazioni antimafia, non risulta nullo ai sensi dell'art. 46, comma 1-bis, del d.lgs. n. 163/2006, atteso che tale norma prevede che le stazioni appaltanti possono sancire nei bandi di gara l'esclusione dal procedimento "in caso di mancato adempimento alle prescrizioni previste dal presente codice e dal regolamento e da altre disposizioni di legge vigenti". Pertanto, poichè l'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012 statuisce che "le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara, il bando di gara non viola l'art. 46, comma 1-bis, del d.lgs. n. 163/2006 (Tar Basilicata, Potenza, Sez. I, 5 dicembre 2014, n. 835).

## Orientamenti giurisprudenziali successivi all'entrata in vigore della legge n. 190/2012

**2) (Segue):** la generica dichiarazione di “accettare, senza condizione o riserva alcuna, tutte le norme e disposizioni contenute nel bando di gara, nel disciplinare e nel capitolato speciale, non può considerarsi sostitutiva e/o equipollente al molto dettagliato contenuto delle dichiarazioni antimafia, attesoché dalla predetta dichiarazione generica non si evince il sicuro impegno al rispetto della clausola del bando, quando, come nella specie, per l'acquisizione di tale impegno, la *lex specialis* di gara prescriveva, a pena di esclusione, la formalità di un'apposita e specifica dichiarazione.

Nè la circostanza che le dichiarazioni in discorso non erano contenute nei moduli allegati alla *lex specialis* costituisce una valida causa, giustificativa dell'omissione in commento, tenuto conto della chiara formulazione del bando.

Inoltre, costituisce interesse essenziale e/o di natura sostanziale della stazione appaltante acquisire la preventiva adesione, già in sede di offerta, dei concorrenti alle clausole antimafia in questione, al fine di evitare eventuali contestazioni al momento della stipula del contratto e/o durante l'esecuzione dell'appalto (Tar Basilicata, Potenza, Sez. I, 5 dicembre 2014, n. 835).

## Orientamenti giurisprudenziali successivi all'entrata in vigore della legge n. 190/2012

**3) RIMESSIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA:** con riferimento ad un caso analogo, in cui un'aggiudicazione è stata revocata per la mancanza della dichiarazione di accettazione delle clausole contenute nel protocollo di legalità, da rendere secondo lo schema predisposto dalla stazione appaltante e contenuto in allegato al disciplinare, è stata tuttavia sollevata la questione di legittimità dell'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012, dinanzi alla Corte di Giustizia (C.G.A.R.S., ordinanza 12 settembre 2014, n. 534).

I residui dubbi del Collegio si addensano attorno al profilo della compatibilità con il diritto dell'Unione europea di una clausola che preveda la sopra descritta causa di esclusione, seppure legittimamente poggiante, dal punto di vista del diritto interno italiano, sull'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012. Ed invero, l'art. 45 della direttiva 2004/18/CE, del pari ispirato a un principio di tendenziale tassatività dei motivi di esclusione, non contempla un'analogha previsione.

## Orientamenti giurisprudenziali successivi all'entrata in vigore della legge n. 190/2012

**3) (Segue):** al riguardo, l'opinione di questo Consiglio è che l'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012 non confligga con l'art. 45, paragrafo 1, comma 3, della direttiva 2004/18/CE, atteso che l'art. 1 sunnominato, sebbene comportante un adempimento a carico delle imprese che partecipino a una procedura di affidamento di contratti pubblici, risponde tuttavia a una dichiarata logica di contrasto in via anticipata del fenomeno della criminalità organizzata, la cui alta diffusività costituisce un serio pericolo per la genuinità e l'effettiva concorrenzialità delle gare. Si tratta pertanto di disposizione che attiene direttamente all'ordine pubblici e alla prevenzione del crimine e che corrisponde, dunque, a esigenze imperative di interesse generale, in relazione al quale gli Stati membri, proprio in virtù del succitato comma 3 del paragrafo 1 dell'art. 45 della direttiva 2004/18/CE, possono derogare al principio di tassatività delle cause di esclusione (C.G.A.R.S., ordinanza 12 settembre 2014, n. 534).

**Protocollo d'Intesa**  
**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e Ministero dell'Interno**  
**15 luglio 2014**

Adozione delle prime Linee Guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC–Prefetture UTG e Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa.

**OGGETTO:** indicazioni per lo sviluppo di una coordinata azione di prevenzione dei fenomeni di corruzione e, più in generale, di indebita interferenza nella gestione della cosa pubblica.

**SCOPO:** mettere a punto una stabile cooperazione tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo e gli Enti Locali, finalizzata ad agevolare la piena attuazione delle previsioni recate dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e dalle altre fonti normative che da essa derivano.

## Protocollo d'intesa (par. 4)

### Indirizzi concernenti i protocolli di legalità in materia di appalti pubblici

Il settore dei contratti pubblici continua ad essere tuttora una delle aree più esposte non solo ai tentativi di infiltrazione delle mafie, ma anche alle interferenze e pressioni dei comitati d'affari e della criminalità comune.

Coerentemente, quindi, con la svolta impressa dalla legge n. 190/2012, è fondamentale che alla repressione sul piano puramente penale si affianchi una **capillare azione di prevenzione in via amministrativa** che possa far leva non solo sul rafforzamento degli strumenti normativi, ma anche su quelli di carattere pattizio.

Il naturale punto di riferimento è l'**esperienza dei protocolli di legalità** stipulati tra Prefetture e Stazioni appaltanti che, nel corso di questi anni, ha consentito di elevare la cornice di sicurezza sia degli interventi strutturali di interesse strategico, sia di altri appalti pubblici, attraverso una corresponsabilizzazione di tutte le parti contraenti, sia pubbliche che private.



## Protocollo d'intesa (par. 4)

### Indirizzi concernenti i protocolli di legalità in materia di appalti pubblici

Appare pertanto strategico **ampliare l'ambito di operatività** di tali strumenti anche oltre il tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose per farne un mezzo di prevenzione di portata più generale, capace di interporre efficaci barriere contro le interferenze illecite nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Un'evoluzione in questo senso degli strumenti di collaborazione pattizia appare pienamente giustificata dalla constatazione che **frequentemente le infiltrazioni della criminalità organizzata finiscono per saldarsi con i fenomeni corruttivi e di mala gestio della cosa pubblica.**

Alla luce di ciò, si raccomanda vivamente ai Prefetti e alle altre Amministrazioni ed enti operanti in veste di Stazione appaltante che le iniziative collaborative volte a rafforzare la cornice di legalità nel segmento dei contratti pubblici, si ispirino ad un **modello di protocolli di legalità di "nuova generazione"**.

## Protocollo d'intesa (par. 4)

### Indirizzi concernenti i protocolli di legalità in materia di appalti pubblici

Tale forma di cooperazione rafforzata si concretizzerà nell'introduzione, accanto alle tradizionali clausole antimafia, di pattuizioni tese a rafforzare gli impegni alla trasparenza e alla legalità, pure in ambiti non strettamente riconducibili ai rischi di aggressione da parte del crimine organizzato.

Più in particolare, in linea con la disciplina pattizia già vigente circa l'obbligo di denuncia dei tentativi di estorsione, appare opportuno che i protocolli di "nuova generazione" contengano clausole volte a riconoscere alla Stazione appaltante la potestà di azionare la clausola risolutiva espressa, ai sensi dell'art. 1456 c.c., ogni qualvolta l'impresa non dia comunicazione del tentativo di concussione subito, risultante da una misura cautelare o dal disposto rinvio a giudizio nei confronti dell'amministratore pubblico responsabile dell'aggiudicazione.

Sempre per le finalità in discorso, appare indispensabile che i medesimi protocolli prevedano, altresì, la possibilità per la Stazione appaltante di attivare lo strumento risolutorio in tutti i casi in cui, da evidenze giudiziarie consolidate in una misura cautelare o in un provvedimento di rinvio a giudizio, si palesino accordi corruttivi tra il soggetto aggiudicatario e l'impresa aggiudicataria.

## Protocolli di legalità di nuova generazione

### Allegato C del Protocollo - Schema-tipo delle clausole

#### Articolo

#### Prevenzione interferenze illecite ed oneri a carico della Stazione appaltante

**1.** In occasione di ciascuna delle gare indette per la realizzazione dell'appalto di cui al presente protocollo, la Stazione appaltante si impegna a predisporre nella parte relativa alle dichiarazioni sostitutive legate al disciplinare di gara, da rendere da parte del concorrente, le seguenti dichiarazioni:

**a) Clausola n. 1:** “Il contraente appaltatore si impegna a dare comunicazione tempestiva alla Prefettura e all’Autorità giudiziaria, di tentativi di concussione che si siano, in qualsiasi modo, manifestati nei confronti dell’imprenditore, degli organi sociali o dei dirigenti di impresa.

Il predetto adempimento ha natura essenziale ai fini della esecuzione del contratto e il relativo inadempimento darà luogo alla risoluzione espressa del contratto stesso, ai sensi dell’art. 1456 del c.c., ogni qualvolta nei confronti di pubblici amministratori che abbiano esercitato funzioni relative alla stipula ed esecuzione del contratto, sia stata disposta misura cautelare o sia intervenuto rinvio a giudizio per il delitto previsto dall’art. 317 del c.p.”

## Protocolli di legalità di nuova generazione

### Allegato C del Protocollo - Schema-tipo delle clausole

**b) Clausola n. 2:** “La Stazione appaltante si impegna ad avvalersi della clausola risolutiva espressa, di cui all’art. 1456 c.c., ogni qualvolta nei confronti dell’imprenditore o dei componenti la compagine sociale, o dei dirigenti dell’impresa, sia stata disposta misura cautelare o sia intervenuto rinvio a giudizio per taluno dei delitti di cui agli artt. 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322 c.p., 322-bis c.p., 346-bis c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p.”.

## Protocolli di legalità di nuova generazione

### Allegato C del Protocollo - Schema-tipo delle clausole

2. Nei casi di cui ai punti a) e b) del precedente comma, l'esercizio della potestà risolutoria da parte della Stazione appaltante è subordinato alla previa intesa con l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

A tal fine, la Prefettura competente, avuta comunicazione da parte della Stazione appaltante della volontà di quest'ultima di avvalersi della clausola risolutiva espressa di cui all'art. 1456 c.c., ne darà comunicazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione che potrà valutare se, in alternativa all'ipotesi risolutoria, ricorrano i presupposti per la prosecuzione del rapporto contrattuale tra Stazione appaltante ed impresa aggiudicataria, alle condizioni di cui all'art. 32 del decreto-legge n. 90/2014.

## Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione

**Art. 32, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90,  
convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114**

**1.** Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322, c.p., 322-bis, c.p., 346-bis, c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p., ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture ovvero ad un concessionario di lavori pubblici o ad un contraente generale, il Presidente dell'ANAC ne informa il procuratore della Repubblica e, in presenza di fatti gravi e accertati anche ai sensi dell'articolo 19, comma 5, lett. a) del presente decreto, propone al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante, alternativamente:

**a)** di ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto e, ove l'impresa non si adegui nei termini stabiliti, di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto o della concessione;

**b)** di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione.

## Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione

**Art. 32, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90,  
convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114**

- 2.** Il Prefetto, previo accertamento dei presupposti indicati al comma 1 e valutata la particolare gravità dei fatti oggetto dell'indagine, intima all'impresa di provvedere al rinnovo degli organi sociali sostituendo il soggetto coinvolto e ove l'impresa non si adegui nel termine di trenta giorni ovvero nei casi più gravi, provvede nei dieci giorni successivi con decreto alla nomina di uno o più amministratori, in numero comunque non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270. Il predetto decreto stabilisce la durata della misura in ragione delle esigenze funzionali alla realizzazione dell'opera pubblica, al servizio o alla fornitura oggetto del contratto e comunque non oltre il collaudo.
- 3.** Per la durata della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, sono attribuiti agli amministratori tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa ed è sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. Nel caso di impresa costituita in forma societaria, i poteri dell'assemblea sono sospesi per l'intera durata della misura.
- 4.** L'attività di temporanea e straordinaria gestione dell'impresa è considerata di pubblica utilità ad ogni effetto e gli amministratori rispondono delle eventuali diseconomie dei risultati solo nei casi di dolo o colpa grave.

## Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione

**Art. 32, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90,  
convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114**

- 5.** Le misure di cui al comma 2 sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento. L'autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori nominati dal Prefetto.
- 6.** Agli amministratori di cui al comma 2 spetta un compenso quantificato con il decreto di nomina sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso sono a carico dell'impresa
- 7.** Nel periodo di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione di cui al comma 2, i pagamenti all'impresa sono corrisposti al netto del compenso riconosciuto agli amministratori di cui al comma 2 e l'utile d'impresa derivante dalla conclusione dei contratti d'appalto di cui al comma 1, determinato anche in via presuntiva dagli amministratori, è accantonato in apposito fondo e non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento, sino all'esito dei giudizi in sede penale ovvero, nei casi di cui al comma 10, dei giudizi di impugnazione o cautelari riguardanti l'informazione antimafia interdittiva.



## Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione

**Art. 32, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90,  
convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114**

**8.** Nel caso in cui le indagini di cui al comma 1 riguardino componenti di organi societari diversi da quelli di cui al medesimo comma è disposta la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa. Il Prefetto provvede, con decreto, adottato secondo le modalità di cui al comma 2, alla nomina di uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa. A tal fine, gli esperti forniscono all'impresa prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo.

**9.** Agli esperti di cui al comma 8 spetta un compenso, quantificato con il decreto di nomina, non superiore al cinquanta per cento di quello liquidabile sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso sono a carico dell'impresa.

## Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione

**Art. 32, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90,  
convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114**

**10.** 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 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 6 settembre 2011, n. 159. In tal caso, le misure sono disposte di propria iniziativa dal Prefetto che ne informa il Presidente dell'ANAC. Le stesse misure sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di passaggio in giudicato di sentenza di annullamento dell'informazione antimafia interdittiva, di ordinanza che dispone, in via definitiva, l'accoglimento dell'istanza cautelare eventualmente proposta ovvero di aggiornamento dell'esito della predetta informazione ai sensi dell'articolo 91, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, anche a seguito dell'adeguamento dell'impresa alle indicazioni degli esperti.

## Allegato D del Protocollo

### Elenco dei reati rilevanti ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014

Artt. 317 c.p. – Concussione

Art. 318 c.p. – Corruzione per l'esercizio della funzione

Art. 319 c.p. – Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio

Art. 319-bis c.p. – Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio avente ad oggetto il conferimento di pubblici impieghi, stipendi o pensioni, la stipulazione di contratti, nonché il pagamento o il rimborso di tributi

Art. 319-ter c.p. – Corruzione in atti giudiziari

Art. 319-quater c.p. – Induzione indebita a dare o promettere utilità

Art. 320 c.p. – Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio

Art. 322 c.p. – Istigazione alla corruzione

Art. 322-bis c.p. – Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee di Stati esteri

Art. 346-bis c.p. – Traffico di influenze

Art. 353 c.p. – Turbata libertà degli incanti

Art. 353-bis c.p. – Turbata libertà di scelta del procedimento del contraente

## Protocollo d'intesa (par. 3)

### Orientamenti interpretativi per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione e sostegno delle imprese di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014

Le circostanze suscettibili di dare luogo ai provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 32, comma 1, del citato decreto legge 90/2014 debbono essere individuate non solo in fatti riconducibili a reati contro la pubblica amministrazione, ma anche a vicende e situazioni che sono propedeutici alla commissione di questi ultimi o che comunque sono ad esse contigue.

Si pensi, a titolo esemplificativo, ai reati di truffa aggravata di cui all'art. 640-bis c.p., di riciclaggio (art. 648-bis c.p.), a quelli di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti ovvero con altri artifici, l'emissione di fatture e altri documenti per operazioni inesistenti, l'occultamento o la distruzione di documenti contabili finalizzata all'evasione fiscale (artt. 2, 3, 8 e 10 del d.lgs. n. 74/2000), i delitti di false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622 c.c.).

## Protocollo d'intesa (par. 3)

### Orientamenti interpretativi per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione e sostegno delle imprese di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014

Inoltre, non si può escludere che la presenza di situazioni anomale di cui al comma 1 possa essere ricondotta a fattispecie distorsive della regolarità e trasparenza delle procedure di aggiudicazione quali ad esempio: la comprovata sussistenza di collegamenti sostanziali tra imprese partecipanti alla gara; la rilevata sussistenza di accordi di desistenza artatamente orientati a favorire l'aggiudicazione nei confronti di un'impresa; la accertata violazione dei principi che sorreggono la trasparenza delle procedure ad evidenza pubblica, qualora da elementi di contesto possa formularsi un giudizio di probabile riconducibilità del fatto a propositi di illecita interferenza.

Il comma 1 richiede, inoltre, che gli elementi riscontrati siano "sintomatici" di condotte illecite o eventi criminali. La norma non subordina, dunque, l'applicazione delle misure all'acquisizione di una certezza probatoria, tipica del procedimento penale.

E' sufficiente, piuttosto, che gli elementi riscontrati siano indicativi della probabilità dell'esistenza delle predette condotte ed eventi, probabilità che deve essere ritenuta sulla base di una valutazione discrezionale delle circostanze emerse, le quali devono essere, comunque, connotate da tratti di pregnanza ed attualità.