

Rassegna stampa del

3 Novembre 2014



APPALTI PUBBLICI / 1

**La busta aperta
esclude dalla gara**

È legittima l'esclusione di un concorrente che ha presentato "aperta" la busta con le offerte.
(Tar Lombardia - Brescia, Sez. II, 17 ottobre 2014, n. 1080)

■ La presentazione della busta "aperta", che contiene in modo visibile l'offerta economica e gli elementi della proposta, viola il principio di segretezza.

APPALTI PUBBLICI / 2

**Le condanne penali
vanno indicate tutte**

È legittima l'esclusione di una società che ha omesso di indicare alcune condanne penali, perché ritenute non gravi e di modesto impatto sociale.
(Tar Marche, Sez. I, 22 ottobre 2014, n. 873)

■ Ogni società concorrente ha il dovere di elencare tutte le condanne e la valutazione sulla loro gravità spetta alla stazione appaltante.

EDILIZIA

**La ristrutturazione
rispetta i «confini»**

È legittimo il diniego di una ristrutturazione di un fabbricato di un piano, se la ristrutturazione comportava l'aumento di un altro piano.
(Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 ottobre 2014, n. 5174)

■ La sentenza è da condividere, perché la ristrutturazione non era limitata alla ricostruzione del preesistente fabbricato, ma determinava un ampliamento non consentito.

Società. Doppia azione di prevenzione degli illeciti ed esclusione delle sanzioni

L'organismo di vigilanza guida i controlli da «231»

Decisivo il ruolo di monitoraggio e aggiornamento del modello

PAGINA A CURA DI
Luca Bicocchi
Davide Rossetti

L'organismo di vigilanza ha un ruolo sempre più centrale nell'ambito della disciplina della responsabilità amministrativa di società ed enti di cui è portatore il Dlgs 231/2001. Sia a livello «interno» delle singole società ed enti, sia a livello «esterno» nel contesto del processo penale. In particolare, l'Odv entra in gioco con due funzioni:

- preventiva, per limitare il rischio che siano commessi reati;
- esimente, per sollevare dalle responsabilità l'azienda, nel caso i reati siano commessi, dimostrando che sono state messe in atto tutte le misure di vigilanza.

L'organismo di vigilanza sta trovando una sua declinazione via via più definita dal punto di vista della composizione, dei compiti, dei poteri e delle procedure. Può essere composto da uno o più soggetti e può avvalersi delle professionalità di consulenti esterni. I componenti dell'Odv devono essere autonomi: è richiesta cioè, l'assenza di qualsiasi forma di interferenza e di condizionamento, anche in forza della disponibilità di un budget adeguato al compito. Devono avere il profilo dell'onorabilità ed essere indipendenti, un aspetto, quest'ultimo, su cui la più recente giurisprudenza pone particolare atten-

zione (si veda la sentenza 38343 della Cassazione penale, Sezioni unite, del 18 settembre 2014, sul caso Thyssen Krupp). Sono richieste anche all'Odv la professionalità necessaria alle specifiche fattispecie di riferimento, e la continuità d'azione (in interazione con il management aziendale).

I compiti dell'Odv

Le linee guida aggiornate di Confindustria, approvate dal ministero della Giustizia il 21 luglio scorso, aiutano a fare una ricognizione dei compiti dell'Odv, che possiamo schematizzare come segue:

- vigilanza sull'effettività del modello organizzativo, cioè sulla coerenza tra i comportamenti concreti e il modello istituito;
- esame dell'adeguatezza del modello, ossia della sua reale capacità di prevenire i comportamenti vietati;
- analisi sul mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del modello;
- cura del necessario aggiornamento in senso dinamico del modello, se le analisi operative rendono necessario fare correzioni e adeguamenti.

È bene precisare come deve essere intesa l'autonomia dell'Odv: questo tema è stato spesso oggetto di fraintendimento, infatti, nella esperienza concreta. Qual è la natura dei poteri di cui è investito l'Odv? A dispetto della lettera della norma, che attribuisce all'organismo di vigilanza «autonomi poteri di iniziativa», questo non dispone, in realtà, di poteri gestionali, organizzativi, o direttamente impeditivi. La funzione dell'Odv si deve manife-

stare nell'attività di verifica e monitoraggio, in quella di informazione, segnalazione e proposizione al management, cui si riferisce. L'autonomia di iniziativa di cui parla la norma va intesa come libertà d'azione, senza condizionamenti, nella tipologia di attività propria dell'organismo e non già come autonomo potere decisionale. Ad esempio, la cura dell'aggiornamento del modello organizza-

tivo si deve tradurre per l'Odv non in autonomi interventi, ma nella proposizione delle modifiche ritenute necessarie all'organo amministrativo, cui è rimessa la responsabilità ultima.

I documenti dell'attività

La funzione e la natura dell'Odv presuppongono l'effettività e la documentabilità dell'attività svolta. Rispettare le procedure, pertanto, diventa fondamentale.

Nella fase iniziale, l'organismo è chiamato a redigere il proprio regolamento, e questa è un'ipotesi preferibile dal punto di vista dell'autonomia a quella in cui in modello è redatto dall'ente, spesso in concomitanza con la redazione del modello organizzativo.

Nel corso del mandato, è opportuno, ad esempio, che risultino verbalizzate le riunioni periodiche (meglio ancora se in un libro ad hoc, anche se non previsto dalla legge) e che siano documentate le attività svolte (con una archiviazione adeguata, anche digitale, di eventuali fogli di lavoro e relazioni).

È importante, ancora, che sia proceduralizzato il sistema di flussi informativi verso l'Odv, e che sia «schedulata» la dovuta reportistica all'organo amministrativo. L'organismo di vigilanza deve sempre regolare la propria attività in base ai principi di concretezza, sensibilità diagnostica e informativa, senza diventare un asettico custode di forme e procedure. L'efficacia del suo ruolo, però, oltre che alla qualità del suo operato, è inevitabilmente legata alla documentabilità di ciò che fa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Organismo di vigilanza

● È l'organismo che ha il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli organizzativi adottati nelle società per prevenire la commissione dei reati sanzionati dal Dlgs 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti. La società non risponde dei reati presupposto commessi dalle sue figure apicali, se prova che l'organo dirigente ha adottato e attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i reati; se il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo; se le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; se l'Odv non ha omesso la vigilanza.

L'identikit dell'Odv

LA COMPOSIZIONE

01 | UNO O PIÙ PROFESSIONISTI

L'organismo di vigilanza è composto da uno o più soggetti (la seconda configurazione è preferibile, soprattutto nelle imprese più grandi), interni o esterni all'ente

02 | LE CARATTERISTICHE

I componenti dell'organismo di vigilanza devono essere dotati di autonomia, indipendenza, professionalità e devono essere in grado di assicurare continuità d'azione (in termini di indipendenza, ad esempio, i componenti «interni» non dovrebbero essere soggetti con poteri di gestione e/o budget di spesa)

I COMPITI E IL RUOLO

01 | L'ATTIVITÀ

- L'Odv redige un regolamento delle proprie attività
- Verbalizza le riunioni periodiche (con la tenuta di un libro, anche se non previsto dalla legge), conserva la documentazione sulle attività svolte

02 | VIGILANZA E AGGIORNAMENTO DEL MODELLO

- L'Odv vigila sull'adeguatezza del modello di organizzazione e gestione, cioè sulla coerenza tra i comportamenti concreti e il modello adottato, e sulla sua capacità di prevenire i comportamenti vietati
- Deve avere libero accesso a tutte le funzioni della società senza necessità di consenso preventivo, per ottenere le informazioni necessarie
- Può avvalersi dell'aiuto, sotto la sua responsabilità, di strutture della società, o di consulenti esterni; può avere un adeguato budget finanziario, ad esempio per consulenze necessarie a svolgere efficacemente i propri compiti
- Analizza il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del modello
- Cura l'aggiornamento del modello, se le analisi effettuate rendono necessario apportare correzioni e adeguamenti (per esempio in seguito a rilevanti modifiche dell'assetto interno e delle attività della società o di modifiche normative)

03 | I FLUSSI DI INFORMAZIONE

- L'Odv cura l'espletamento dell'obbligo di informazione da parte delle funzioni aziendali a rischio reato attraverso report periodici sulle attività svolte e sulle anomalie riscontrate, o di comunicazione, anche da parte dei dipendenti, di notizie sulla commissione di reati e di comportamenti non in linea con i codici etici, garantendo riservatezza a chi segnala le violazioni, ad esempio con l'istituzione di una *e-mail* dedicata

04 | LE SEGNALAZIONI

- L'Odv segnala all'organo dirigente, per gli opportuni provvedimenti, le violazioni accertate del modello che possono dare luogo a responsabilità per l'ente
- Predispone per l'organo amministrativo e per il collegio sindacale, periodicamente (oltre alle segnalazioni di volta in volta necessarie per situazioni contingenti), una relazione informativa sulle attività di verifica e di controllo compiute e sul loro esito

● Inail

Sicurezza sul lavoro, un bando per finanziarla

●●● L'Inail finanzia le piccole e micro imprese operanti nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia, dell'estrazione e della lavorazione dei materiali lapidei per la realizzazione di progetti di innovazione tecnologica mirati al miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. I destinatari degli incentivi sono le imprese, anche individuali, iscritte alla Camera di Commercio Industria, Artigianato ed Agricoltura.

I DATI DI FINANZA E CORTE DEI CONTI. Il settore più «spremuto» è la sanità: sottratti illecitamente un miliardo e 280 milioni. Le consulenze inutili sono costate 30 milioni

Dipendenti pubblici corrotti, 6 miliardi di danni

● Oltre 13 mila i lavoratori della pubblica amministrazione indagati anche per sprechi e truffe. Il primato va alla Calabria

Ci sono casi eclatanti come i doppi pagamenti effettuati per dodici anni dall'Asl di Napoli, altri più sommersi. Di certo tra furberie e «infedeltà» dal gennaio 2013 ad oggi sono andati in fumo circa sei miliardi.

Stefania Giuffrè

●●● Oltre tredicimila dipendenti infedeli, accusati di reati e illeciti amministrativi. Sprechi, truffe, consulenze inutili, corruzione e appalti truccati che costano alle casse dello Stato oltre 5 miliardi e 700 milioni di euro, secondo gli accertamenti effettuati da Guardia di Finanza e Corte dei Conti fra il 1° gennaio 2013 e il 30 settembre scorso. A tanto ammonta infatti il danno erariale causato da diversi tipi di violazioni.

Il numero più consistente è quello dei danni derivanti da frodi al bilancio nazionale e dell'Unione europea: 3.228 casi in tutto, aumentati fra il 2013 e il 2014, che i dipendenti ritenuti responsabili sono chiamati a risarcire con oltre 730 milioni di euro.

Un numero nettamente inferiore di casi quelli del settore sanità che però provocano una vera e propria voragine nei conti pubblici: oltre un miliardo e 280 milioni i danni accertati, 1.176 segnalazioni in tutto, 434 solo nei nove mesi del 2014. In alcuni casi situazioni eclatanti come i doppi pagamenti effettuati per dodici anni (fra il 2000 e il 2012) dall'Asl di Napoli, ammanchi contestati per 32 milioni. E ancora documenti contabili per 560 milioni di euro trovati abbandonati in uno scantinato, documenti mai contabilizzati né controllati. Di truffa sono accusati invece diversi medici: c'è quello che effettuava visite private pur risultando in servizio



Oltre tredicimila dipendenti pubblici beccati in meno di due anni a compiere reati

in una struttura pubblica o quello che percepiva l'indennità di esclusiva mentre invece gestiva una onlus anche durante l'orario di lavoro, solo per citare alcuni casi. Ma ci sono anche gli elenchi non aggiornati (che permettono ai medici di base di continuare ad incassare, inconsapevolmente, i compensi) o le prestazioni erogate a cittadini che non ne avevano diritto.

Gli appalti truccati costano oltre 700 milioni, questi i danni quantificati derivanti da una illecita gestione dei contratti di appalto, poco meno di 900 i casi verbalizzati dalle Fiamme gialle.

La cattiva gestione del patrimonio

pubblico ha subito un vero e proprio boom: nei nove mesi del 2014 sono state registrate oltre 2 mila e 500 violazioni, contro le 631 dell'anno precedente. Fra queste rientrano ad esempio le assegnazioni irregolari di alloggi popolari, affidati spesso a prezzi stracciati. Un utilizzo improprio dei beni pubblici che gli inquirenti quantificano in oltre 325 milioni di danno erariale.

Altri 189 milioni da recuperare sono quelli per le violazioni commesse che riguardano i rapporti di pubblico impiego: indennità non spettanti, esclusive non rispettate, contratti non regolari. Dipendenti infedeli, come ad esempio l'ex direttore dell'

Agenzia per la casa di Asti: condannato per peculato, è accusato di avere utilizzato le carte di credito aziendali e di avere effettuato prelievi in contanti dal conto dell'Agenzia. Attraverso falsi mandati di pagamento avrebbe sottratto alle casse pubbliche circa nove milioni di euro in 10 anni, spesi in auto, vestiti, gioielli, immobili.

A pesare meno, si fa per dire, sono le consulenze inutili, oltre 30 milioni di euro in quasi due anni, 355 le violazioni contestate.

E in questo panorama disastroso il Sud ha tristemente il primato, la Calabria una delle regioni in testa alla classifica per frodi e sprechi. (STEGI)

LA CRISI. Coinvolti i punti vendita delle province orientali dell'Isola. Chiuderà del tutto il negozio di Modica

La Coop licenzia 122 dipendenti I «tagli» maggiori sono a Catania

CATANIA

●●● La mannaia dei licenziamenti si abbatte sui dipendenti delle Coop, soprattutto per coloro che lavorano negli esercizi commerciali della Sicilia centro orientale. In pratica sono 92 gli esuberanti a Catania annunciati dalla Coop, 122 in tutta la Sicilia. I numeri sugli esuberanti sono emersi al termine dell'incontro tenutosi a Roma, sulla procedura di mobilità avviata il 10 ottobre dall'azienda della grande distribuzione.

All'incontro hanno partecipato l'amministratore delegato Lucio Rossetto, presente con una delegazione

aziendale, e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali Fisascat Cisl, Filcams Cgil e Uiltucs Uil. Per la Fisascat Cisl Sicilia, erano presenti la segretaria generale Mimma Calabrò, il catanese Antonino Fiorenza e Salvatore Scannavino come segretari regionali. In provincia di Catania, il totale di 92 esuberanti è distribuito: Iper Le Zagare, 52 unità Full Time Equivalent; Iper Le Ginestre, 19; Super di Bronte, 10; Super Via Fisichelli, 10; Super Zafferana Etnea, 1. In provincia di Messina, nell'Iper di Milazzo sono previsti 10 tagli; nella provincia di Ragusa, nell'Iper di Ragusa 10 e al-

trettanti nel Super di Modica. È stata confermata la chiusura del punto vendita di Modica per il quale vi è un esubero strutturale; sulle altre unità produttive a Milazzo e Ragusa, per il numero ridotto di unità interessate, è ipotizzabile il ricorso alternativo ad altri strumenti.

«Abbiamo respinto unitariamente ogni ipotesi di licenziamento - ha affermato Antonino Fiorenza della Cisl - e abbiamo evidenziato che per i numeri contenuti nella procedura di licenziamento collettivo, vogliamo conoscere quali siano le azioni commerciali e gli investimenti che la so-

cietà intenda avviare per invertire la condizione involutiva esposta, visto che non può considerarsi la riduzione del costo del lavoro risolutiva per recuperare le perdite conseguite». La società ha confermato l'impegno di Coop a restare nel territorio «ma compatibilmente con un diverso quadro economico e con una inversione di tendenza che si rende oggi indispensabile ottenere».

Nel corso della riunione i vertici Coop avrebbero sostenuto che eventuali misure alternative al licenziamento «dovranno essere considerate nel contesto delle singole unità produttive e adeguate a mantenere un assetto che garantisca efficienza e produttività». Il prossimo incontro, si terrà giovedì il 6 novembre a Catania anche alla presenza dei responsabili sindacali aziendali per le sedi coinvolte. (CC)

COMMISSIONE CENTRI STORICI. Posti auto necessari ma somma improponibile

Diciotto milioni di euro per il parcheggio a Ibla «Progetto da rivedere»

❶ Difficile da realizzare anche con un «project financing»
Per Massimo Iannucci si dovrà rimodulare pure la viabilità

I commercianti chiedono di recuperare, da subito, altre aree di sosta limitrofe alla circonvallazione e a via del Mercato con un censimento certosino di tutti i posti auto presenti in zona.

Marcello Digrandi

●●● Uno studio di fattibilità per un parcheggio a terrazzamenti nell'area a ridosso degli scavi archeologici di Ragusa Ibla. Un progetto complessivo che dovrà essere rimodulato tenendo conto delle indicazioni dettate dal Piano regolatore generale. La Commissione risanamento centri storici dovrà tenere conto anche dell'impegno di spesa iniziale pari a 18 milioni di euro che sembrano davvero tanti.

«Non ci sono le condizioni per realizzare un'opera pubblica così onerosa seppur in progetto di finanza - spiega l'assessore ai Centri storici, Massimo Iannucci - siamo convinti che il parcheggio dovrà essere rimodulato con un studio accurato sulla tipologia di intervento da realizzare. La predisposizione della vallata, in via Peschiera, prevede un parcheggio a terrazzamenti aperto su più lati che possa dare spazio a 300-400 posti auto in un'area nevraigica del quartiere barocco. Ci sono, oggettivamente, delle indicazioni di natura tecnica con uno studio ge-



Massimo Iannucci (*foto digrandi*)

ologico sul sito ma l'obiettivo dell'amministrazione è di realizzare una grande area di sosta con un investimento economico decisamente minore». Diciotto milioni di euro sembrano davvero tanti.

«Trovare un'azienda privata che possa investire così tanti soldi è difficile - aggiunge l'assessore ai Centri storici - . Il progetto di massima dovrà essere rimodulato in alcune parti». Anche il piano sulla viabilità dovrà essere complessivamente rivisto. I commercianti chiedono di recuperare, da subito, altre aree di sosta limitrofe alla circonvallazione e a via del Mercato con un censimen-

to di tutti i posti auto presenti in zona. «Un piano strategico d'intervento a medio e a lungo termine - spiega Santi Tiralosi presidente del centro commerciale Naturale Antica Ibla - il quartiere barocco deve tornare ad essere appetibile anche durante il periodo invernale. Il problema posteggi va risolto nell'immediato attraverso un tavolo di confronto e di concertazione tra l'amministrazione comunale, i residenti e gli operatori commerciali». Duecento posti auto da reperire in tempi ragionevolmente brevi. «Il tavolo di confronto è indispensabile - aggiunge Gianni Giannone, componente del comitato dei residenti - abbiamo chiesto di rendere fruibile il parcheggio interrato nell'area a ridosso dell'ex macello e di attivare il servizio bus navetta specie il fine settimana. Da definire, anche, il regolamento sui dehors con la possibilità per i commercianti di posizionare strutture amovibili all'esterno per un periodo più lungo. Una concessione all'attuale norma che va totalmente rivista». Un piano straordinario per Ragusa Ibla. «Da un anno e mezzo si parla di parcheggi - spiega Salvo Avola, commerciante - fino ad ora abbiamo visto veramente poco solo spot elettorali. Il problema va affrontato in maniera strutturale coinvolgendo i commercianti e il comitato spontaneo dei residenti» (*MDS*)