

Rassegna stampa del

24 Novembre 2014



Società. L'organizzazione da adottare per prevenire la responsabilità amministrativa

# Deleghe chiare e sanzioni rafforzano i modelli «231»

## È essenziale individuare le aree più a rischio di reati

PAGINA A CURA DI

Luca Bicocchi

Davide Rossetti

■ Un modello organizzativo e di gestione efficace nella prevenzione dei reati, chiaro nell'individuazione di poteri e deleghe e con un sistema di sanzioni adeguato. È la chiave che può esentare le società dalle responsabilità per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato previsti dal decreto legislativo 231/2001. Agli articoli 6 e 7, infatti, il decreto prevede espressamente tra le condizioni essenziali di responsabilità dell'ente, l'adozione e l'efficace attuazione di idonei modelli organizzativi e di gestione (Mog).

La chiave di volta del «sistema 231» è quindi la costruzione di un buon modello, che può riuscire facilitata dal riferirsi a linee guida elaborate da associazioni di categoria, come le linee guida di Confindustria, pubblicate il 23 luglio 2014 nella loro versione aggiornata, con il vaglio del ministero della Giustizia.

L'architettura di questa costruzione è il grado di idoneità del modello: una idoneità che deve essere valutata in chiave preventiva - al momento della costruzione e dei successivi aggiornamenti del modello - e non certo da disconoscere ex post per il solo fatto che un reato presupposto è stato commesso (anche perché, ragionando in questi termini, il verificarsi di un reato vanificherebbe sempre e comunque la funzione esimente di qualsivoglia modello, in contrasto con il principio cardine del decreto legislativo 231).

### Il rischio «accettabile»

In buona sostanza, il modello deve essere adeguato a prevenire i vari tipi di reato presupposto, in base al concetto definito efficacemente proprio dalle linee guida di Confindustria come «rischio accettabile», in un'ottica in cui gli sforzi di prevenzione hanno un senso finché non sono smisurati rispetto al valore e all'interesse da tutelare.

Nei casi di reati dolosi, per le linee guida, la soglia di accettabilità «è rappresentata da un sistema di prevenzione tale da non poter essere aggirato se non fraudolentemente»; nei casi di reati colposi (come in materia ambientale e di salute e sicurezza sul lavoro), la soglia «va diversamente modulata» e valutata rispetto a condotte «in violazione del modello organizzativo di prevenzione (...) nonostante la puntuale osservanza degli obblighi di vigilanza previsti dal decreto 231 da parte dell'Organismo di vigilanza».

### La costruzione del modello

Come bisogna orientarsi, dunque, in concreto, nella costruzione di un modello?

Sicuramente, un modello organizzativo e di gestione, di norma suddiviso in «parte generale» e «parte speciale» (quest'ultima più incentrata sui concreti protocolli procedurali a presidio dei singoli rischi di reato), deve prevedere:

■ l'individuazione, attraverso l'esame dell'organizzazione aziendale e del suo oggetto sociale, delle attività nel cui ambito possono essere commessi i reati, ossia le aree di attività a ri-

schio reato (analisi e mappatura del rischio dell'azienda);

■ la creazione e/o implementazione di protocolli specifici, volti a presidiare le aree ed i processi sensibili;

■ l'attribuzione all'Organismo di vigilanza (Odv) di compiti di controllo del modello, disciplinando i flussi informativi verso e dall'Odv;

■ la diffusione a tutti i livelli aziendali delle regole comportamentali e delle procedure istituite nel modello (che dovrà essere consultabile sul sito internet dell'ente);

■ l'adozione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare l'inosservanza delle misure indicate nel modello.

Insomma: inventariazione dei reati presupposti; analisi e mappatura dei connessi rischi nel caso aziendale specifico; ricognizione delle procedure e del sistema di controlli, deleghe e responsabilità esistenti; implementazione dei vari protocolli aziendali di prevenzione del rischio nelle varie aree e funzioni; diffusione del modello - e di una cultura di sensibilità alle sottostanti problematiche - sia all'interno dell'ente sia all'esterno, presso le sue controparti.



### Modello di organizzazione

● Il modello di organizzazione e gestione si compone di una parte generale e di una parte speciale. Nella prima sono illustrati i lineamenti del decreto legislativo 231/2001, sono elencati i compiti dell'Odv e gli elementi costitutivi del modello, che rappresentano i presidi organizzativi per i processi sensibili: codice etico, sistema autorizzativo e sistema disciplinare. Nella parte speciale, associati ai reati previsti dal decreto, sono mappati i processi a rischio e sono illustrate per ogni area sensibile le procedure per la prevenzione delle condotte illecite.

### Il ricorso alle certificazioni

Oltre alla possibilità di avvalersi di indirizzi categoriali o associativi come quelli di Confindustria, va segnalata la possibilità di appoggiarsi alle varie certificazioni di processo e linee guida procedurali, volontarie o normative, sempre più diffuse nella pratica, come ad esempio in materia antinfortunistica (Uni-Inail o Ohsas 18001), ambientale (Emas o Iso 14001), di sicurezza informatica (Iso 27001) e di qualità (Iso 9001 ovvero le altre forme volontarie per prodotti e/o servizi offerti).

Il rispetto di alcune di queste linee guida, però - come ad esempio le Bs Ohsas 18001:2007, per salute e sicurezza sul lavoro - può avere efficacia esimente solo «sezionale», come componente di un più generale modello organizzativo, che dovrà contemplare anche le altre fattispecie previste dal Dlgs 231/2001.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## In sintesi

I tre punti cardine del modello organizzativo

### IL CODICE ETICO



Il Codice etico sostanzia i principi cardine del modello attraverso un sistema di regole comportamentali finalizzate a prevenire la commissione dei reati. In particolare:

- è un elemento essenziale del **controllo preventivo** poiché rappresenta il principio di riferimento per tutte le procedure che disciplinano le attività a rischio
- fissa le direttive fondamentali a cui devono conformarsi le attività e i comportamenti dei dipendenti aziendali e in particolare coloro che hanno **responsabilità direttive** e gli organi sociali con funzioni di **amministrazione o controllo**
- nelle aziende organizzativamente più complesse si trovano anche clausole specifiche destinate a **fornitori e controparti** in genere, per impegnarli al rispetto delle prescrizioni del Dlgs 231/2001 nella loro attività e al rispetto delle regole di condotta adottate dalla società

### LE AUTORIZZAZIONI



Nel quadro del modello organizzativo e di gestione, il sistema delle autorizzazioni definisce l'attribuzione dei **poteri**, delle **deleghe** e delle **procure** che servono a gestire le risorse finanziarie e a dare attuazione alle decisioni dell'ente relativamente alle attività a rischio reato. Questo sistema deve avere le seguenti caratteristiche:

- deve essere **formalizzato**, indicando con chiarezza i soggetti delegati, l'attribuzione delle distinte responsabilità, la previsione di limiti soggettivi e/o qualitativi e/o quantitativi ai poteri di spesa che sono stati conferiti
- deve essere **documentato** e **aggiornato** alla luce delle modifiche normative e dell'organizzazione aziendale

### LE SANZIONI



È necessario adottare un **sistema disciplinare** che sia idoneo a sanzionare l'inosservanza delle misure indicate nel modello organizzativo. In pratica, si tratta delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza del modello e del codice etico. In particolare:

- il sistema disciplinare completa e rende effettivo il modello organizzativo con il fine di prevenire la commissione dei reati anziché reprimerti quando gli stessi sono stati già commessi
- l'esercizio del potere disciplinare deve conformarsi ai principi di **proporzionalità** (commisurando la sanzione all'entità della contestazione) e di **contraddittorio** (assicurando il coinvolgimento del soggetto interessato per dargli la possibilità di giustificare la sua condotta)

## Le condotte illecite. Nelle varie attività Amministrazione, contabilità e finanza i settori più sensibili

■ Dai reati ambientali alla violazione delle norme a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: sono diverse le tipologie di reato rilevanti ai fini del Dlgs 231/2001.

Tra i reati presupposto, come previsto dall'articolo 25-ter del decreto, sono compresi anche quelli «in materia societaria previsti dal Codice civile, se commessi nell'interesse della società, da amministratori, direttori generali o dal liquidatore o da persone sottoposte alla loro vigilanza», quali, ad esempio, le false comunicazioni sociali (articoli 2621 e 2622 del Codice civile), l'illegale ripartizione di utili e riserve (articolo 2627), la corruzione tra privati (articolo 2635), l'illecita influenza sull'assemblea (articolo 2636), l'aggiotaggio (articolo 2637).

Ai reati societari previsti dal Codice civile molti (e le stesse linee guida di Confindustria) aggiungono quelli di «falso in prospetto» e di «falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni delle società di revisione», un tempo disciplinati dagli articoli 2623 e 2624 del Codice civile - ora abrogati - e oggi rispettivamente disciplinati dall'articolo 173-bis del Dlgs 58/1998 e dall'articolo 27 del Dlgs 39/2010. Va segnalato, però, che la Cassazione, con la sentenza a sezioni unite n. 34476/2011, ha sancito l'irrilevanza ai fini del Dlgs 231 del reato di falsità nelle relazioni delle società di revisione, perché ora non richiamato nel tassativo elenco dell'articolo 25-ter.

Gli interessi tutelati appartengono fondamentalmente a tre diverse categorie (interesse a comunicazioni sociali veritiere, tutela del capitale, regolare funzionamento della società), ma è chiaro che - ai fini della preven-

zione del rischio - l'area societaria di maggior sensibilità per questo tipo di reati sarà sempre quella contabile, amministrativa e finanziaria.

È dunque su questa area e sulle sue varie linee di attività che, nella costruzione del modello, bisognerà concentrarsi, se possibile, con queste azioni:

① evitare la passiva riproduzione di modelli standardizzati, per preferire una sorta di *zero based budgeting* (ovvero un'analisi preventiva che riparta da zero) dei rischi di reato nella realtà di riferimento;

② dedicare spazio, sottraendone un po' all'oziosa elencazione di principi tautologici (del tipo «osservare scrupolosamente tutte le norme poste dalla legge» o «astenersi da comportamenti suscettibili di integrare le fattispecie...»), a spiegazioni ed esemplificazioni dei singoli reati da scongiurare;

③ enfatizzare, nella costruzione dei protocolli di comportamento, la centralità di due principi: la tracciabilità (ogni operazione - così come l'apporto di chi vi ha contribuito - deve essere documentata, verificabile e coerente), la segregazione delle attività (tra chi autorizza, chi esegue, chi contabilizza, chi controlla: nessuno dovrebbe gestire un intero processo in autonomia).

Nuova e particolare attenzione andrebbe posta al rischio di reati come la corruzione tra privati (ad esempio con procedure volte a mappare fasi come quella dell'assegnazione di consulenze o di sponsorizzazioni e omaggi, con monitoraggio di indici quali l'effettuazione di incassi/pagamenti con procedure diverse da quelle standard aziendali, come nel caso di fatture pagate a vista).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Licenziamenti. Superati i paletti della privacy

# Il datore può usare i dati dei dipendenti pubblicati online

Il datore di lavoro può utilizzare i dati che riguardano i suoi dipendenti reperiti sui social network, anche grazie agli "amici degli amici" o ai contatti in comune.

A stabilirlo sono stati il Garante della privacy (nota del 26 agosto 2010) e i giudici, che hanno tracciato precedenti ormai consolidati. Da ultimo, il tribunale di Milano, con l'ordinanza del 1° agosto scorso, ha deciso che è legittimo licenziare il dipendente che ha postato su Facebook fotografie scattate durante l'orario di lavoro, accompagnate da post offensivi nei confronti dell'azienda. Sembra crollare anche il principio secondo il quale ricade sul datore di lavoro l'onere di informare il dipendente sull'uso corretto dei social network in azienda. A prescindere dall'affissione del codice disciplinare, l'utilizzo improprio dei social network può essere in grado di ledere il vincolo fiduciario con l'azienda e, quindi, di legittimare il licenziamento.

In generale, i tribunali considerano pubblico tutto ciò che si posta sui social network e, pertanto, utilizzabile in giudizio, a esclusione delle chat private. A maggior ragione se il lavoratore effettua l'accesso durante l'orario di lavoro.

Può costare caro, poi, non effettuare il log out alla fine della giornata lavorativa, avere "amici" in comune con il proprio datore o semplicemente usare internet per scopi personali mentre si è in ufficio.

La privacy è violata solo se si compie una diffusione indebita, cioè per scopi diversi dalla tutela di un diritto proprio o altrui, e si commette così il reato di trattamento illecito dei dati personali (articolo 167 del Dlgs 196/2003).

Dal momento in cui si pubblicano informazioni e foto sul proprio profilo Facebook si accetta il rischio che possano essere portate a conoscenza di terze persone non rientranti nell'ambito delle "amicizie" accettate dall'utente, il che le rende utilizzabili anche in sede giudiziaria. È accaduto nel caso del poliziotto che ha postato foto con abiti femminili (Consiglio di Stato, sentenza 848 del 21 febbraio 2014). In questi casi i giudici sono chiari: se la foto lede il decoro dell'amministrazione pubblica per la quale il dipendente lavora, il provvedimento disciplinare è motivato.

Non è necessario, poi, che il lavoratore citi espressamente il nome dell'azienda o del datore di lavoro. Quello che conta è che quest'ultimo sia riconoscibile anche solo alla cerchia degli amici dell'utente (Cassazione penale, sentenza 16712 del 16 aprile 2014).

Commette invece trattamento illecito dei dati personali il datore di lavoro di un ente pubblico che raccoglie su internet dati sensibili, attinenti alla vita sessuale di un dipendente, per licenziarlo. Infatti i dati personali possono essere utilizzati solo in giudizio per tutelare un diritto, sempre rispettando i principi generali di proporzionalità, necessità, pertinenza e non eccedenza, ma non nella fase amministrativa del procedimento che prelude alla massima sanzione (Cassazione, sentenza 2107 del 7 ottobre 2014).

In futuro, poi, potrebbe arrivare la revisione della disciplina dei controlli a distanza dei lavoratori, prevista dal disegno di legge delega di riforma del mercato del lavoro. Il controllo potrà riferirsi agli impianti e agli strumenti utilizzati durante l'attività.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**ANTISISMICA****Norme tecniche,  
revisione in arrivo**

Primo via libera alla revisione delle norme tecniche per le costruzioni. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha approvato il 14 novembre un nuovo testo per la sicurezza e l'adeguamento antisismico degli edifici, che andrà a sostituire l'attuale, datato 2008. Nella nuova versione saranno "ammorbiditi" gli obiettivi di messa in sicurezza antisismica per gli edifici esistenti. Nessuna revisione, invece, per i materiali, con il risultato di bloccare l'ingresso a componenti come il vetro per usi strutturali. Il testo dovrà essere approvato dalla conferenza Stato-Regioni per poi confluire in un decreto ministeriale.

**Dl sblocca-Italia.** Punita anche l'inottemperanza all'ordine di demolizione con una multa fino a 20mila euro

# Sanzioni rafforzate sui mini-abusi

Mille euro per chi non invia all'ufficio la comunicazione di inizio lavori

PAGINA A CURA DI  
Raffaele Lungarella

Avviare ristrutturazioni di immobili o nuove costruzioni senza essere in regola con i titoli edilizi necessari costa sempre di più. Con la legge di conversione del Dl 133/2014 sblocca-Italia (legge 164/2014) sono state introdotte sanzioni maggiori a carico di chi trasgredisce le regole che autorizzano nuove costruzioni e le ristrutturazioni.

## Piccoli lavori

La sanzione per il mancato rispetto delle norme relative alla comunicazione di inizio lavori (Cil) per gli interventi minori, che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo è stata di fatto quadruplicata: con le modifiche apportate dallo Sblocca Italia al settimo comma dell'articolo 6 del Testo unico dell'edilizia (Dpr 380/2001), questa sanzione è stata innalzata da 258 a mille euro. La multa non colpisce tutte le attività di edilizia libera, ma solo quelle che possono essere eseguite senza Scia e senza permesso di costruire ma a condizione che l'interessato comunichi l'inizio dei lavori all'amministrazione comunale, anche per via telematica.

Circoscrivere l'elenco è difficile: occorre comunque consultare il Comune dove ha sede l'immobile interessato dai lavori, visto che, sulle attività di edilizia libera, il Dpr fa salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali. Ma vi rientrano di sicuro:

- la pavimentazione e finitura di spazi esterni;
- la realizzazione di vasche di raccolta delle acque e di locali tombati;
- l'installazione di pannelli solari fotovoltaici al servizio de-

gli edifici ubicati fuori dai centri storici;

- la realizzazione di aree ludiche senza fini di lucro e la realizzazione di opere per l'arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

Colpiti dall'aumento anche gli interventi di manutenzione straordinaria sui servizi igienico-sanitari e tecnologici, l'apertura di porte interne, lo spostamento di pareti interne, oppure modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa. Per questi ultimi

## LO SCONTO

Versamenti ridotti a un terzo se la documentazione è spedita al Comune in ritardo ma a intervento ancora in corso

la comunicazione di inizio lavori deve essere asseverata da un tecnico abilitato, che attesti la loro conformità agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi e certifichi che i lavori non intaccano le parti strutturali.

La sanzione si paga per l'importo intero se l'infrazione viene rilevata dal Comune in corso d'opera o a lavori conclusi, ma se l'interessato effettua spontaneamente la comunicazione mentre l'intervento è ancora in corso, si riduce a un terzo.

## La mancata demolizione

Le modifiche all'articolo 31 del Dpr 380/2001 introducono una sanzione pecuniaria anche per gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto al progetto approvato dal Comune. Fino-

ra, quando il dirigente comunale accertava che un'opera era stata eseguita senza il necessario permesso o se ne discostava sostanzialmente, intimava al suo proprietario e a chi era responsabile dell'abuso, di demolirla e riportare l'area a come era prima dell'intervento, altrimenti l'immobile passava nel patrimonio del Comune.

Ora, con la conversione in legge del Dl 133/2014 chi non ottempera all'ordine di demolizione del Comune, dovrà pagare anche una multa di importo compreso tra i 2mila e i 20mila euro. Queste cifre possono essere aumentate dalle Regioni a statuto ordinario, che hanno anche la possibilità di comminarle periodicamente, fino a quando non viene eseguita la demolizione.

Saranno, verosimilmente, le singole amministrazioni comunali a stabilire la cifra esatta da pagare in base alla gravità dell'abuso. La nuova norma non lascia, però, alcuno spazio di manovra se le opere sono eseguite senza titolo, o in difformità, su aree sulle quali le leggi statali e regionali o le norme urbanistiche hanno posto un vincolo di inedificabilità, o le hanno destinate ad opere e spazi pubblici oppure alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: in questi casi i Comuni devono applicare la sanzione massima di 20mila euro.

Per i tecnici comunali è rischioso indugiare nell'emana-zione della sanzione, e tanto più non farlo. Possono farne le spese al momento della propria valutazione per l'attribuzione di gratifiche salariali o di avanzamenti di carriera; ma possono incorrere anche in responsabilità penali, disciplinari e amministrativo-contabili.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Gli esempi

### LA VIOLAZIONE

Il proprietario di un appartamento ha avviato dei lavori di recupero - ha aperto una porta su una parete interna - senza prima presentare all'ufficio tecnico del Comune la comunicazione di inizio dei lavori. La comunicazione avrebbe anche dovuto essere asseverata da un tecnico abilitato, il quale deve attestare che i lavori siano conformi agli strumenti urbanistici e al regolamento edilizio del Comune in cui si trova l'appartamento

Una parte della superficie di un capannone, la cui realizzazione è avvenuta sulla base di un regolare permesso di costruire rilasciato dal Comune, è stata costruita su un'area diversa da quella indicata nel permesso di costruire, anche se all'interno dello stesso lotto di terreno. In questo caso ci si trova di fronte a una parziale difformità dell'intervento dal titolo abilitativo

Su un'area che il piano regolatore destina comunque a insediamenti produttivi, piccole imprese e artigianato è stato realizzato - senza il necessario permesso di costruire - un capannone formato da una platea in calcestruzzo sulla quale è fissato un telaio in acciaio zincato che costituisce la sua struttura portante. L'opera, priva di qualsiasi titolo, risulta dunque del tutto abusiva

### LA SANZIONE

Questa violazione, se scoperta dal Comune, si sana pagando all'ente locale una sanzione amministrativa. La legge di conversione del decreto sblocca Italia (Dl 133/2014) ne ha portato l'importo da 258 a mille euro. La cifra si riduce a 1/3, cioè a 333,33 euro, se la comunicazione di inizio lavori asseverata viene presentata spontaneamente dall'interessato quando l'intervento è ancora in corso

Poiché non si è costruita una superficie maggiore di quella prevista dal permesso di costruire e l'intervento non contrasta con le previsioni del Prg, la difformità può essere superata con un permesso di costruire rilasciato "in sanatoria". Per questa tipologia di abuso, la sanzione prevista consiste nel pagamento del contributo di costruzione in misura doppia

Questo abuso non è sanabile. L'immobile deve essere abbattuto e lo stato dei luoghi ripristinato. In più, dopo l'entrata in vigore del decreto legge Sblocca Italia questo abuso è sanzionato anche con una multa variabile tra i 2mila e i 20mila euro - disciplinabile dalle Regioni - applicabile più volte, finché l'immobile non viene completamente demolito

Titoli abilitativi. Come cambiano le procedure

## Varianti ai permessi: possibile la Scia

■ Il decreto Sblocca Italia accorcia la lista degli interventi edilizi realizzabili con la dichiarazione di inizio attività (Dia) e amplia l'elenco di quelli per i quali è sufficiente la segnalazione certificata di inizio attività (Scia). Diventa anche più facile realizzare, in regime di attività di edilizia libera, alcune tipologie di manutenzioni straordinarie.

Con le modifiche introdotte dal Dl 133/2014 all'articolo 22 del Dpr 380/2001, d'ora in avanti potranno essere eseguiti con Scia, e non più con Dia, tutti gli interventi non classificati tra le attività di edilizia libera e quelli per i quali non è richiesto il permesso di costruire, a condizione che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente. Di fatto si restringono di molto i nuovi confini della Dia. La Scia è ammessa anche per le varianti ai permessi di costruire se - rispetto al progetto originario - si lasciano inalterati i parametri urbanistici e le volumetrie, non si modifica la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non si altera la sagoma degli edifici sottoposti a vincoli e si rispettano tutte le altre prescrizioni dei titoli abilitativi di partenza.

Si amplia anche la gamma delle varianti per le quali basta la Scia e viene introdotta la rilevante novità della comunicazione della variante al Comune a fine lavori con un'attestazione del professionista. Questa procedura si applica solo alle varianti che non configurano modifiche essenziali, ma è sottoposta anche a due condizioni:

● le varianti devono essere conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici

ed edilizi;

● è necessario anche avere ottenuto, se occorrono, gli atti di assenso richiesti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e da altre normative di settore.

Si allarga anche il ventaglio degli interventi che possono essere realizzati senza alcun titolo abilitativo. È il risultato dell'incrocio delle modifiche introdotte agli articoli 3 (definizione degli interventi), e 6 (attività edilizia libera). Con le nuove norme, per classificare come interventi di ma-

### LA LIBERALIZZAZIONE

Non servono via libera per la manutenzione straordinaria se non cambiano volumi e destinazioni d'uso

nutenzione straordinaria le opere e le modifiche fatte per rinnovare e sostituire alcune parti (anche strutturali) degli edifici o per realizzare servizi igienico-sanitari e tecnologici, non è più richiesto che restino immutati i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari. È sufficiente che non cambino la volumetria complessiva degli edifici e la destinazione d'uso. Se ricorrono queste due condizioni, sono considerate manutenzione straordinaria anche tutte le opere necessarie per ottenere più unità immobiliari da un edificio o, al contrario, per accorparle.

Con questi interventi possono anche cambiare le superfici delle singole unità immobiliari e il carico urbanistico.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Contratti.** L'analisi di PromoPa Fondazione: nel 68% dei casi si sceglie in base al prezzo più basso

# Sugli appalti controlli solo formali

## Quasi assente la valutazione su fornitori ed esecuzione dei lavori

**Alberto Barbiero**

Le stazioni appaltanti fanno ampio utilizzo delle procedure negoziate per l'affidamento degli appalti, in un contesto di forte contrazione del mercato e con una maggiore complessità dei percorsi selettivi. La fondazione PromoPA e l'Università di Roma Tor Vergata hanno analizzato, nell'edizione 2014 del rapporto «Come appalta la Pa» (che sarà presentato domani a Roma alla sede Ance) le dinamiche del sistema degli affidamenti di lavori, servizi e forniture, mediante un confronto con gli esperti delle amministrazioni aggiudicatrici e l'elaborazione delle informazioni rilasciate dall'Autorità di vigilanza.

L'analisi dei dati pubblicati dall'Anac ha evidenziato per il 2013 l'andamento negativo degli appalti di lavori, con una diminuzione del 13% delle procedure ordinarie (alla quale corrisponde una contrazione del 6% dei volumi

economici) e addirittura del 21% delle procedure di partenariato pubblico-privato (con una riduzione di oltre il 50% delle risorse investite). Dalla contrazione del mercato viene stimata in media una perdita in termini di volume di affari del 16,8 per cento.

### LE TENDENZE

AvcPass e anti-corruzione aumentano la complessità delle procedure  
Continua a scendere (-16,8%) il volume d'affari

Dal confronto con i soggetti che nelle amministrazioni pubbliche e nelle società partecipate si occupano di appalti emerge come sia chiaramente percepita una tendenza consolidata all'aumento dei ribassi, che va di pari passo con un aumento della complessità delle procedure per affidamento

ed esecuzione degli appalti. Sul l'anticorruzione e sulla trasparenza il giudizio appare univoco e tendenzialmente negativo: le norme, oltre ad essere giudicate poco efficaci nella loro ratio, sono considerate non idonee a migliorare la qualità delle procedure ma percepite come ulteriore appesantimento degli adempimenti.

Tra gli operatori è comunque diffusa la convinzione che l'intervento in grado di incidere in misura forte sulla trasparenza sia l'introduzione di tecnologie nel processo di appalto, da accompagnare alla revisione del sistema delle Soa e la diffusione dei Protocolli di legalità. Allo stesso tempo, però, in merito all'AvcPass, la ricerca rileva le molte perplessità degli operatori, per il timore che il sistema si riveli un appesantimento.

Pur a fronte del maggior utilizzo del «Mepa» e delle procedure telematiche (ma con un indice ancora molto basso rispetto al totale) permane un notevole utilizzo

degli albi fornitori, soprattutto da parte delle società partecipate, ma con una ridottissima percentuale di casi nei quali è adottato un modello di valutazione dei fornitori. A questo aspetto corrisponde, in relazione all'esecuzione dei contratti, l'utilizzo di strumenti di controllo in circa il 50% delle amministrazioni, anche se con una prevalenza di soluzioni di verifica poco strutturate.

Per individuare i fornitori le stazioni appaltanti fanno largo uso della procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara (26%), anche se aumenta il ricorso alle procedure aperte (24%), che risultano comunque quelle con maggior volume economico gestito. La scelta di ricorrere alla procedura negoziata è determinata da esigenze di semplicità del percorso ed è connessa anche alla riduzione del valore degli interventi trattati, ma curiosamente la ricerca evidenzia che molti operatori vi ricorrono per-

ché la normativa ha allentato i vincoli al suo utilizzo.

Le stazioni appaltanti dimostrano di essere molto legate al metodo selettivo più semplice e immediato, poiché nel totale delle procedure prevale largamente la valutazione delle offerte con il criterio del prezzo più basso (68%) con una forte contrazione del ricorso a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

«Le gare al massimo ribasso - riflette Ezio Melzi, ad di Bravo Solution che ha collaborato alla definizione del rapporto - sono invise alle imprese che puntano su modalità più meritocratiche e meno penalizzanti dal punto di vista economico. Oggi le soluzioni tecnologiche ci sono, e le Pa potrebbero dare il giusto spazio alla componente qualitativa non solo nell'aggiudicazione, ma anche con meccanismi trasparenti di valutazione delle performance dei fornitori».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**ASSEMBLEA A RAGUSA****Legacoop, Occhipinti è il presidente  
eletti direzione provinciale e delegati****MICHELE BARBAGALLO**

Alla presenza dell'assessore regionale all'agricoltura, Nuccio Caleca, si è svolta a Ragusa la diciassettesima assemblea provinciale della Legacoop Ragusa che ha affrontato i temi del rilancio dell'economia per una risoluzione della crisi che attanaglia anche la provincia di Ragusa e che può essere arginata e superata facendo leva sulle qualità lavorative e valoriali del mondo cooperativistico.

Su questi temi si è soffermato, nella sua relazione introduttiva, Pino Occhipinti, presidente della Legacoop Ragusa, tra l'altro riconfermato nella carica: "Le cooperative ragusane rappresentano, - ha detto Pino Occhipinti - nel tessuto produttivo ed imprenditoriale della provincia, punti di riferimento avanzato nei vari settori dell'agricoltura, della cooperazione d'abitazione, nella

produzione e lavoro, nel consumo e nel dettaglio e nell'erogazione di servizi sociali alle nostre comunità, con livelli occupazionali di tutto rispetto. Le radici delle cooperazione ragusana sono profonde, abbiamo un patrimonio sociale, economico e professionale innovativo e qualificato, che mettiamo a disposizione delle future generazioni a cui dobbiamo dare innovazione, sviluppo e a cui dobbiamo affiancare nuova cooperazione e nuova e moderna aggregazione, come risposta alle criticità dimensionali delle nostre imprese e delle nostre famiglie". Dopo le conclusioni di Pietro Piro, direttore regionale della Legacoop Sicilia, è stata eletta la direzione provinciale e i delegati al congresso regionale di Palermo del prossimo 3 dicembre. La direzione provinciale ha poi come detto riconfermato alla presidenza della Legacoop lo stesso Occhipinti che si è detto pronto a proseguire l'impegno.

**GIUNTA.** Tra i progetti da realizzare anche l'ampliamento del Giardino ibleo. Un milione per le manutenzioni

## Legge su Ibla, «sì» al piano di spesa Così saranno utilizzati i 4 milioni

●●● Via libera della giunta al piano di spesa della legge su Ibla. Quattro milioni di euro per l'anno 2014. Poco più di trecentomila euro andranno per le spese generali, tra queste 70mila euro per progetti, funzionamento della commissione e attività convegnistica. Duecentomila, invece, serviranno per manifestazioni di rilievo nazionale e internazionale per la rivitalizzazione del centro storico. C'è poi un interessante progetto, da 300 mila euro, per l'ampliamento del Giardino ibleo - portale di San Giorgio. È prevista l'acquisizione dell'area tra il viale principale e via

dosso del Portale di San Giorgio dove verrebbero eseguite campagne di scavo per il mantenimento di eventuali preesistenze archeologiche. Prevista anche la sistemazione compatibile con l'uso a verde pubblico. Altri 150 mila euro saranno impiegati per l'area archeologica dei Giardini iblei, da anni in stato di abbandono. Sono previste opere complementari compatibili con l'uso a verde pubblico per la fruizione diretta del sito. Centomila euro per la riqualificazione del sagrato della Chiesa di San Tommaso (nuova pavimentazione, arredo urbano, risistemazione della scala d'accesso da via San Dome-

nico). Duecentomila euro per la riqualificazione del percorso Salita Mercato (risistemazione della pavimentazione con l'utilizzo di pietra calcarea). Trecentomila euro per il ripristino tipologico di un'unità edilizia di corso don Minzoni, in tal modo sarà riconfigurata la quinta urbana. Stessa cifra per il parcheggio del Tribunale, a Ragusa superiore: saranno sistemati gli spazi adiacenti con pavimentazione in pietra calcarea e sistemazione a verde pubblico. Poco più di un milione di euro andranno per interventi manutentivi (200mila euro per gli immobili comunali in centro, 200mila per le reti

idriche e fognarie, 200mila per vie e segnaletica, 200mila per le vallate, 180mila per interventi per la salvaguardia dell'incolumità, 100mila per l'eliminazione di barriere architettoniche, 200mila per opere di sottosuolo e ripavimentazione in corso Vittorio Veneto, nel tratto via San Vito - Via Roma). Per la riqualificazione urbana e gli interventi sul patrimonio monumentale: 100mila euro serviranno per illuminazione e riqualificazione del percorso pedonale tra via Ottaviano e via Torrenuova, 60mila sostituzione pali dell'illuminazione in via del Mercato, 270mila per l'acquisto della Chiesa di Santa Maria dei Miracoli ("A Bammina"), 250mila euro per manutenzione e restauro del patrimonio monumentale, 50 euro per la riqualificazione di contesti urbani degradati. Infine 300mila euro vanno per l'incentivazione di attività economiche. ("DABO") **DAVIDE BOCCHIERI**

**IMPRESE.** Eletta anche la direzione provinciale

## «Legacoop», Occhipinti confermato alla presidenza

●●● Pino Occhipinti è stato riconfermato presidente della Legacoop Ragusa alla presenza dell'assessore regionale all'agricoltura, Nuccio Caleca. «Le cooperative ragusane rappresentano, - ha detto Pino Occhipinti - nel tessuto produttivo ed imprenditoriale della provincia, punti di riferimento avanzato nei vari settori dell'agricoltura, della cooperazione d'abitazione, nella produzione e lavoro, nel consumo e nel dettaglio e nell'erogazione di servizi sociali alle nostre comunità, con livelli occupazionali di tutto rispetto. Le radici delle cooperazione Ragusana sono profonde, abbiamo un patrimonio sociale, economico e professionale innovativo e qualificato, che mettiamo a disposizione delle future generazioni a cui dobbiamo dare innovazione, sviluppo e a cui dobbiamo affiancare nuova cooperazione e nuova e moderna aggregazione, come risposta alle criticità dimensionali delle nostre imprese e delle nostre famiglie». La direzione provinciale è composta da Giorgio Ra-



**Pino Occhipinti di Legacoop**

gusa, Santo Italia, Alessandro Cappello, Graziana Fortunato, Biagio Fortunato, Roberto Rocuzzo, Eugenio Geratana, Salvatore Cascone, Emanuele Bracchitta, Giuseppe Paglia, Carmelo Arrabito, Giovanni Cascone, Giuseppe Occhipinti e Marisa Spadaro.

(\*SM\*)