



Presidente

VISTO l'articolo 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione";

VISTO il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii.;

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e ss.mm.ii.;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii.;

CONSIDERATE le Linee Guida in materia di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 90/2014, adottate congiuntamente dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e dal Ministro dell'Interno e pubblicate nel sito istituzionale dell'A.N.AC.;

RILEVATA la necessità di disciplinare, sotto il profilo amministrativo, il procedimento di richiesta di adozione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, che l'articolo 32, comma 1, del d.l. 90/2014 attribuisce alla competenza esclusiva del Presidente dell'A.N.AC.;

RICHIAMATE le "Linee Guida per la disciplina del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'A.N.AC. di applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014" adottate in data 11 aprile 2019, a seguito della presa d'atto del Consiglio dell'A.N.AC. del 3 aprile 2019;

RILEVATA l'opportunità di integrare le richiamate Linee Guida con indicazioni e disposizioni volte a favorire il coordinamento e la circolarità delle informazioni tra lo staff del Presidente e gli altri uffici dell'Autorità, in relazione alla possibilità che gli operatori economici destinatari delle misure ex art. 32 d.l. 90/2014 siano coinvolti in altri procedimenti di competenza dell'Autorità;

RICHIAMATA la presa d'atto del Consiglio dell'A.N.AC. nell'adunanza del 3 aprile 2019;

VISTA la presa d'atto del Consiglio dell'A.N.AC. nell'adunanza dell'8 luglio 2020;

ADOTTA

le seguenti Disposizioni.



Disposizioni per la disciplina del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'A.N.AC. di applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014

Premessa

In un'ottica di prevenzione e contrasto del fenomeno della corruzione nel settore dei contratti pubblici, l'articolo 32 del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, attribuisce al Presidente dell'A.N.AC. il potere di richiedere ai prefetti l'applicazione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio nei confronti di imprese affidatarie di contratti pubblici di appalto e/o di concessione, che risultino coinvolte in procedimenti penali per fattispecie delittuose di matrice *lato sensu* corruttiva ovvero in situazioni anomale e sintomatiche di condotte criminali.

Il presente atto di indirizzo intende tracciare la disciplina amministrativa del procedimento, incardinato presso la Presidenza dell'A.N.AC., per l'esercizio del potere di richiesta delle suddette misure, esplicitandone le varie fasi di attività e le connesse modalità operative attraverso l'analisi degli aspetti procedurali che possono venire in rilievo nel processo di formazione della proposta al prefetto.

Sul piano metodologico, l'impianto regolatorio recepisce le coordinate mutate dalla prassi e dagli orientamenti interpretativi espressi finora dall'A.N.AC., con particolare riferimento alle Linee Guida adottate congiuntamente al Ministro dell'Interno¹.

1. *Natura giuridica del procedimento*

L'*iter* applicativo delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio presenta indubbe peculiarità sotto il profilo procedurale e richiede l'attivazione di un procedimento di tipo complesso e a formazione progressiva, in cui la fase introduttiva/di impulso e la fase conclusiva/decisoria afferiscono ad attività di competenza di due diversi soggetti pubblici.

La fase dell'iniziativa e della proposta è, infatti, rimessa alla valutazione autonoma ed esclusiva del Presidente dell'A.N.AC., mentre la successiva fase relativa all'adozione del provvedimento finale - che dispone in concreto la misura straordinaria - è demandata al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante (art. 32, comma 1, d.l. 90/2014).

Nel suo complesso, quindi, il procedimento si articola nella concatenazione di due distinti segmenti istruttori, necessariamente collegati l'uno all'altro, che sollecitano l'intervento a diverso titolo di due organi monocratici dotati di competenze separate e indipendenti, ciascuno dei quali possiede piena autonomia valutativa nell'esercizio della propria attività. La natura composita dell'intero sviluppo procedimentale richiede, in via sistematica, piena sinergia e interazione tra il Presidente dell'A.N.AC. e il Prefetto competente.

Il segmento procedimentale di spettanza del Presidente dell'A.N.AC. è, a sua volta, articolato in diverse fasi di attività, regolate in conformità ai principi generali che governano l'azione amministrativa e nel rispetto della legge 241/1990 e ss.mm.ii.

¹ Le Linee Guida adottate in materia di applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio sono pubblicate sul sito istituzionale dell'A.N.AC., nell'apposita sezione dedicata.



2. I presupposti per l'esercizio del potere di proposta

Per l'attivazione del procedimento è necessaria la sussistenza dei presupposti previsti nel primo comma dell'art. 32, che delimitano, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, l'ambito di applicazione della norma.

2.1. Il presupposto oggettivo: i fatti illeciti di corruzione collegati ad una commessa pubblica

Sotto il profilo oggettivo, occorre che si verifichino eventi o situazioni riconducibili a fatti illeciti di stampo corruttivo in relazione ad una commessa pubblica nella fase procedurale dell'affidamento o nella successiva fase esecutiva.

Tale condizione può venire in rilievo in due ipotesi:

- qualora vi sia evidenza, nell'ambito di un procedimento penale, della contestazione di fattispecie delittuose espressamente incluse nel novero dei reati contro la pubblica amministrazione, considerati dalla norma («*nei casi 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.*»).
- qualora siano rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali.

Nel primo caso, per l'attivazione del potere di richiesta di misure straordinarie, è sufficiente che la qualificazione della fattispecie delittuosa contestata dall'autorità giudiziaria precedente coincida con uno o più dei reati elencati nella norma. La corrispondenza tra fattispecie delittuose è accertabile sulla base degli elementi informativi che risultano dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria nell'ambito del procedimento penale (ad es., ordinanze di applicazione di misure cautelari, personali e/o reali; provvedimenti con cui il Pubblico Ministero esercita l'azione penale ai sensi dell'art. 50 c.p., decreti di rinvio a giudizio).

Nel secondo caso, invece, la formulazione generica del dato normativo («*rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali*») potrebbe dare adito ad un'eccessiva discrezionalità interpretativa e deve indurre ad un'utilizzo rigoroso di questa fattispecie per scongiurare il rischio di estenderne in modo arbitrario le possibilità applicative. Pertanto, in un'ottica garantista, ai fini dell'avvio del procedimento, possono considerarsi oggettivamente apprezzabili le situazioni che esprimono indici di anomalia con un potenziale offensivo penalmente rilevante e che si riferiscono a condotte delittuose propedeutiche o contigue alla commissione dei reati previsti dal primo comma dell'articolo 32².

In ogni caso, la considerazione dei presupposti applicativi per la richiesta di misure ai sensi dell'articolo 32 deve esplicitarsi secondo canoni rigorosi e nel rispetto del principio di proporzionalità, inteso in termini di minor sacrificio tanto dei diritti dei privati, quanto delle esigenze di legalità sottese all'istituto in esame³.

2.2. Il presupposto soggettivo: la riferibilità dei fatti illeciti all'operatore economico aggiudicatario della commessa pubblica

Sotto il profilo soggettivo, le rilevate vicende criminali devono essere riconducibili ad un operatore economico aggiudicatario di una commessa pubblica (appalto di lavori, servizi o forniture/concessione di lavori o di servizi), o ad un contraente generale, oppure ad una impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'art. 8-*quinquies* del d.lgs. 502/1992. Occorre, pertanto, che le condotte illecite siano ascrivibili, anche in via presuntiva, ad

² Si pensi, a titolo esemplificativo, ai reati di: truffa aggravata (art. 640-*bis* c.p.), riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.), dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti ovvero con altri artifici, emissione di fatture e altri documenti per operazioni inesistenti, occultamento o distruzione di documenti contabili finalizzati all'evasione fiscale (artt. 2, 3, 8 e 10 del d.lgs. 74/2000), false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622 c.c.). Cfr. "Prime Linee Guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra Anac-Prefetture UTG ed enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa", siglate il 15 luglio 2014, p. 6.

³ Cfr. "Seconde Linee Guida per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia", siglate il 27 gennaio 2015, p. 7.



un operatore economico ed abbiano un nesso di diretta e specifica pertinenza con la commessa pubblica, di cui lo stesso operatore economico è risultato affidatario.

Il primo comma dell'art. 32 si riferisce testualmente all'" *impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture*".

In una logica interpretativa che consenta di ricorrere all'istituto delle misure straordinarie in modo efficace e concreto, il termine "aggiudicazione" va necessariamente inteso con un'accezione ampia, nel senso di annoverare nel proprio ambito applicativo - oltre agli affidamenti conseguenti alle procedure di scelta del contraente previste dalla normativa sui contratti pubblici (procedure ordinarie, aperte o ristrette; procedure negoziate; procedure competitive con negoziazione; accordo quadro, ecc.) - anche gli affidamenti diretti, le prestazioni eseguite in forza di proroghe contrattuali e finanche le prestazioni svolte di fatto, in assenza di una specifica legittimazione negoziale.

Va precisato, inoltre, che la locuzione "impresa aggiudicataria" si riferisce al soggetto beneficiario e/o esecutore, in tutto o in parte, della commessa pubblica, sia come affidatario singolo sia in qualità di componente di un raggruppamento temporaneo (RTI), di un consorzio o di qualsiasi altra forma societaria/associativa deputata all'attuazione del contratto secondo la normativa vigente⁴.

A tal riguardo, si segnala che la definizione di "impresa" va correttamente interpretata in termini estensivi, alla luce della nozione funzionale - affermata stabilmente dal diritto comunitario - che considera di natura *lato sensu* imprenditoriale ogni attività oggettivamente suscettibile di valutazione economica e riconducibile all'esecuzione di lavori o all'offerta di beni e servizi astrattamente acquisibili in un determinato mercato, a prescindere dallo specifico *status* giuridico e dalle singole caratteristiche strutturali del soggetto. In tal senso, anche ai fini dell'applicazione di misure straordinarie, la definizione di "impresa" ha una portata onnicomprensiva e coincide con la nozione intrinseca di "operatore economico", trasfusa nella vigente normativa in materia di contratti pubblici.

2.3. L'accertamento dei fatti

Per promuovere l'applicazione delle misure straordinarie, il primo comma dell'articolo 32 richiede anzitutto che le fattispecie siano connotate da fatti accertati. Il requisito dell'accertamento dei fatti implica un riscontro sulla consistenza oggettiva delle condotte e degli episodi illeciti ed è funzionale principalmente ad una puntuale ed appropriata considerazione delle circostanze concrete da assumere a supporto della richiesta di misure straordinarie.

In assenza di un giudizio definitivo, la verifica sui fatti difficilmente può raggiungere la certezza e lo spessore probatorio tipici del giudizio penale. È sufficiente piuttosto che, sulla base delle evidenze giudiziarie, gli elementi informativi acquisiti sul fatto abbiano una consistenza oggettiva e uno spessore dimostrativo in grado di ammettere - in termini di qualificata probabilità - la loro incidenza e capacità di condizionamento rispetto al corretto *iter* di una commessa pubblica nella fase genetica o nella successiva fase esecutiva, e che gli stessi elementi siano collegati ad un'attività di tipo illecito riconducibile all'impresa aggiudicataria, potendo ad esempio giustificare l'adozione di un'ordinanza di applicazione di misure cautelari o di un decreto di rinvio a giudizio⁵.

La consistenza oggettiva del quadro fattuale risulta, quindi, anzitutto dall'esame ricognitivo degli elementi più significativi connessi alla vicenda penale, desumibili e valutabili alla luce dei provvedimenti assunti di volta in volta dall'autorità giudiziaria. Occorre, in tal modo, acquisire il convincimento che una determinata procedura contrattuale pubblica sia stata verosimilmente

⁴ Si pensi, ad esempio, ad una società di progetto costituita per la realizzazione e gestione di una concessione di lavori o di servizi pubblici, che subentra al soggetto aggiudicatario nel rapporto concessorio.

⁵ Cfr. "Prime Linee Guida" cit., p. 7.



esposta all'ingerenza pregiudizievole di condotte illecite o di eventi criminali, e poter sostenere, con altrettanta ragionevolezza, un giudizio prognostico di responsabilità nei confronti dell'impresa in relazione al fatto contestato.

3. L'acquisizione delle informazioni

Il Presidente dell'A.N.AC. può venire a conoscenza di situazioni o episodi che integrano i presupposti per attivare la procedura di richiesta di misure straordinarie, in uno dei seguenti modi:

- su apposita comunicazione di soggetti pubblici (ad es., le prefetture; le autorità giudiziarie e, in particolare, le Procure della Repubblica, in ossequio a quanto previsto dall'art. 129, comma 3, delle disp. att. c.p.p.);
- nel corso dell'attività consultiva, ispettiva e di vigilanza svolta dagli uffici dell'Autorità (tra cui, in particolare, l'attività di vigilanza sulle segnalazioni di illeciti da parte di *whistleblower*);
- su segnalazione di soggetti privati;
- in via autonoma (ad es., con la divulgazione, attraverso i *mass media*, di notizie su inchieste giudiziarie).

Al fine di acquisire ogni utile ed ulteriore elemento conoscitivo, il Presidente dell'A.N.AC. può avvalersi, in via preliminare, della collaborazione del personale militare del Corpo della Guardia di Finanza in servizio presso l'Autorità, affidando il compito preparatorio di relazionare sulla singola fattispecie in ordine alla ricorrenza o meno dei presupposti per la richiesta di misure straordinarie in generale, ai sensi del citato art. 32. La nota informativa è funzionale ad ottenere i seguenti dati, supportati - ove necessario - dalla documentazione di riferimento:

- le evidenze emerse nell'ambito del procedimento penale, con particolare riferimento alle fattispecie delittuose contestate e al ruolo che le persone coinvolte negli episodi illeciti di matrice corruttiva e fraudolenta ricoprono - o ricoprivano all'epoca dei fatti - nell'assetto gestionale ed organizzativo dell'operatore economico (amministratori, soci, direttori tecnici, dipendenti, consulenti; responsabili/rappresentanti di zona, ecc.);
- l'aggiornamento del giudizio penale (riesame di misure cautelari, esercizio dell'azione penale, decreto di archiviazione o di rinvio a giudizio, ecc.);
- le caratteristiche precipue dell'operatore economico (forma giuridica, *governance*, proprietà, requisiti dimensionali, organizzativi e di fatturato) e l'aggiornamento delle vicende societarie (eventuali operazioni di cessione/affitto del complesso aziendale o di fusione/scissione/incorporazione, ecc.), anche mediante estrazione di visura camerale;
- il riepilogo dei dati fondamentali relativi alla commessa pubblica (deliberazioni e altri provvedimenti della stazione appaltante; procedura adottata per la scelta del contraente; atti di gara; stipula del contratto e di eventuali atti aggiuntivi; oggetto e importo contrattuale; data prevista per la conclusione delle prestazioni contrattuali; varianti, proroghe, rinnovi e/o altre ipotesi previste di prolungamento o di estensione delle prestazioni contrattuali), nonché l'aggiornamento del programma negoziale (stato di attuazione del contratto di appalto/concessione).

Qualora le vicende delittuose siano riferite a numerose commesse pubbliche aggiudicate da più stazioni appaltanti dislocate in diverse regioni o province, il Presidente dell'A.N.AC. può altresì rivolgersi al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, chiedendo di acquisire, anche per il tramite dei Reparti territorialmente competenti, ulteriori elementi informativi e documentali necessari ad individuare gli affidamenti ancora in corso di esecuzione, anche in virtù di proroghe o rinnovi contrattuali. La conoscenza di tali informazioni consente di ottenere un riscontro celere ed aggiornato sullo sviluppo delle diverse commesse pubbliche rispetto alle risultanze riportate negli atti giudiziari e di assumere, con piena cognizione di causa, iniziative congruenti e commisurate all'attualità della situazione di fatto.

4. Il mancato avvio del procedimento per insussistenza dei presupposti

In caso di rilevata insussistenza o incompiutezza dei presupposti, il Presidente dell'A.N.AC. dispone la non attivazione del procedimento - utilizzando il modello allegato - e la messa agli atti del fascicolo.



Nella sola ipotesi in cui l'intervento del Presidente dell'A.N.AC. sia stato sollecitato su richiesta espressa di soggetti pubblici o privati, si ritiene opportuno – per ragioni di massima trasparenza - informare i soggetti istanti, esponendo in modo sintetico le ragioni della insussistenza degli elementi propedeutici per l'avvio delle attività finalizzate alla richiesta di misure straordinarie.

In ogni caso, qualora dall'esame delle informazioni acquisite sussistano diversi ed ulteriori margini di intervento o profili di vigilanza dell'Autorità, il Presidente trasmette la documentazione agli uffici competenti.

5. L'avvio del procedimento

5.1. La comunicazione di avvio del procedimento

Qualora ravvisi la sussistenza dei presupposti, oggettivi e soggettivi, previsti per la richiesta di misure straordinarie, il Presidente dell'A.N.AC. avvia d'ufficio il procedimento, dandone apposita comunicazione ai seguenti soggetti:

- operatore economico, in quanto eventuale destinatario del provvedimento finale prefettizio che dispone la misura straordinaria;
- stazione appaltante, in quanto parte del rapporto contrattuale.

Nei casi in cui l'operatore economico risulti affidatario della commessa pubblica in qualità di componente di un consorzio, di un raggruppamento o di qualsiasi altra organizzazione associativa o struttura societaria, il Presidente dell'A.N.AC. può – qualora ne ravvisi la necessità - integrare il contraddittorio comunicando l'avvio del procedimento anche agli altri soggetti che partecipano all'organismo aggregato.

La comunicazione di avvio del procedimento è effettuata ai sensi dell'art. 7 della legge 241/1990 e ss.mm.ii. e riporta l'indicazione dell'ufficio presso cui è possibile accedere agli atti, nonché il termine pari a 20 giorni, concesso alle parti per la presentazione di eventuali memorie, deduzioni scritte e documenti. In casi particolari, qualora vi sia la necessità di accelerare la fase istruttoria del procedimento, può essere disposto un termine ridotto per la produzione delle memorie.

Il Presidente dell'A.N.AC., in qualità di responsabile del procedimento, può individuare uno o più funzionari cui affidare lo svolgimento di attività di supporto ai fini dell'istruttoria.

5.2. Coordinamento tra uffici dell'Autorità

Lo Staff del Presidente effettua una verifica, attraverso il protocollo informatico, circa l'eventuale pendenza, presso gli altri uffici dell'Autorità, di procedimenti a carico degli operatori economici, ove individuati come possibili destinatari delle misure straordinarie.

Nel caso in cui il Presidente disponga di avviare il procedimento, la relativa comunicazione di avvio viene trasmessa, ai fini di un coordinamento interno, agli uffici individuati all'esito delle verifiche di cui sopra.

La medesima comunicazione è trasmessa, qualora il Presidente ne ravvisi la necessità per eventuali seguiti di competenza, agli uffici sia di vigilanza anticorruzione sia di vigilanza contratti pubblici.

I suddetti uffici sono tenuti ad informare tempestivamente il Presidente sui procedimenti in corso e su eventuali sopravvenienze.

Agli uffici di cui sopra sono comunicati, altresì, la formulazione della proposta di adozione delle misure straordinarie – o l'archiviazione del procedimento – e l'adozione del successivo decreto prefettizio.

Del decreto prefettizio di adozione delle misure straordinarie, anche ove adottato ai sensi del comma 10 del citato art. 32, viene data comunicazione agli uffici di vigilanza”.

5.3. Accesso agli atti e partecipazione delle parti al procedimento



Il procedimento in esame è improntato al rispetto del canone fondamentale di garanzia e di valorizzazione della piena partecipazione dei soggetti interessati.

A tal fine, le parti possono rivolgere alla Segreteria del Presidente apposita istanza per esercitare il proprio diritto di accesso agli atti introduttivi del procedimento, mediante consultazione e/o acquisizione di copia della documentazione disponibile.

L'accesso agli atti è esercitato nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali e con le modalità previste dal vigente Regolamento dell'A.N.AC. che disciplina i procedimenti relativi all'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge 241/1990. Il rilascio di copie documentali è subordinato al previo rimborso dei diritti ivi previsti (costo di riproduzione e/o quota fissa di ricerca).

Le parti possono, altresì, presentare memorie scritte e/o documenti ed esporre i rilievi e i motivi ritenuti di proprio interesse ai fini del procedimento in corso. Ai fini dell'attività istruttoria non possono essere utilmente valutati i contributi argomentativi delle parti tesi sostanzialmente a confutare i fatti delittuosi, le responsabilità e/o ulteriori profili di illiceità che solo l'autorità giudiziaria procedente può sindacare nell'ambito del giudizio penale.

Per circostanze di particolare complessità ovvero per specifiche esigenze, le parti possono rivolgere una richiesta motivata di audizione. Il Presidente valuta, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite, la necessità di convocare le parti interessate.

In caso di accoglimento della domanda, l'audizione si svolge alla presenza del Presidente e/o di un suo delegato⁶. All'esito dell'audizione è redatto un apposito verbale sottoscritto da tutti i soggetti partecipanti.

6. La valutazione della gravità dei fatti

L'attività conseguente all'avvio del procedimento è preordinata a valutare la consistenza e la gravità dei fatti, delle condotte e delle circostanze rilevate nella singola fattispecie. Il Presidente dell'A.N.AC. compie tale valutazione nell'esercizio di un suo potere autonomo e discrezionale, al fine di individuare - tra le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio - quella ritenuta più appropriata nel caso concreto.

Il requisito della "gravità" - espressamente richiamato dal primo comma dell'articolo 32 - implica una stima concreta del livello di incidenza delle condotte illecite nell'alterazione della procedura di affidamento della commessa pubblica o del suo conseguente sviluppo esecutivo, e richiede la formulazione di un giudizio sul grado di scostamento della fattispecie rispetto agli ordinari standard di regolarità e correttezza stabiliti dall'ordinamento.

Tale requisito è, dunque, funzionale alla individuazione della misura in concreto più adeguata e corrispondente alle esigenze di ripristino della legalità nella singola vicenda. In questa prospettiva, la gravità dei fatti va opportunamente ponderata sulla base di una serie di criteri valutativi e indici di rilevanza, riferiti agli elementi distorsivi che hanno inciso in modo pregiudizievole nella singola fattispecie, quali a titolo meramente esemplificativo:

- il ruolo o l'incarico (o il rapporto di immedesimazione organica con la società) che le persone coinvolte nel procedimento penale ricoprono all'interno della organizzazione e struttura aziendale, nonché l'entità effettiva dei loro poteri gestionali e decisionali in seno all'impresa;
- l'eventuale pluralità di commesse pubbliche oggetto del procedimento penale;
- il valore economico e la rilevanza strategica della commessa pubblica, esprimibile anche in termini di conseguimento di indebite posizioni dominanti e monopolistiche nel mercato di riferimento;

⁶ Il soggetto delegato a partecipare all'audizione coincide, se possibile, con il funzionario incaricato di supportare il Presidente nell'attività istruttoria relativa al procedimento.



- le modalità concrete che hanno caratterizzato lo schema corruttivo della commessa pubblica, e la loro incidenza causale sulla fase genetica e/o esecutiva;
- il grado di coinvolgimento e di complicità, nella vicenda corruttiva, di esponenti della stazione appaltante;
- la gravità dei reati per i quali procede l'autorità giudiziaria, anche con riferimento a fattispecie delittuose non ricomprese nell'articolo 32 (ad esempio, in caso di contestazione di condotte corruttive abbinate ad ipotesi di reato di cui all'articolo 416 bis del c.p.);
- l'effettiva consumazione del delitto;
- il prezzo pagato per la corruzione e il profitto che ne è derivato;
- la tipologia e l'entità delle eventuali misure cautelari adottate dal giudice penale nei confronti dei soggetti indagati/imputati: di natura personale (detenzione in carcere; arresti domiciliari; interdizione a contrarre con la pubblica amministrazione) e/o di natura reale (sequestro preventivo; confisca; nomina di un custode giudiziario, ecc.);
- la contestazione di addebiti e responsabilità per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato anche nei confronti dell'impresa come persona giuridica, e l'eventuale adozione di misure cautelari o irrogazione di sanzioni amministrative ai sensi del d.lgs. 231/2001;
- il comportamento assunto dall'impresa a seguito della vicenda corruttiva e, in particolare, l'adozione di condotte e/o atti realmente dissociativi;
- le argomentazioni formulate dalle parti in sede di partecipazione al procedimento e la documentazione probatoria a supporto delle stesse.

Resta ferma in ogni caso la possibilità di ulteriore interlocuzione con le parti interessate - anche mediante richieste supplementari di informazioni e documentazione integrativa - al fine di acquisire ogni elemento utile per una valutazione quanto più possibile aderente alla situazione di fatto.

Preme evidenziare, infine, che il requisito della gravità - oltre a riferirsi alla vicenda concreta - implica anche una dimensione valutativa più ampia e trasversale, per cui ogni fenomeno di matrice corruttiva costituisce uno specifico fattore di rischio di inquinamento e di vulnerabilità, che si ripercuote fatalmente sull'intero settore dei contratti pubblici.

7. L'individuazione della misura

In attuazione del principio di proporzionalità, l'articolo 32 prevede una graduazione delle misure applicabili in ragione della gravità della situazione riscontrata a carico dell'operatore economico e, quindi, dell'entità degli interventi necessari ad assicurare il ripristino di adeguate condizioni di legalità.

Nel rispetto del predetto canone procedimentale, il Presidente dell'A.N.AC. individua la misura ritenuta più appropriata ed efficace nella fattispecie, valutandola anche sulla base delle argomentazioni addotte dalle parti nella fase partecipativa.

L'articolo 32 prevede tre tipologie di misure applicabili:

- la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto nelle vicende penali (comma 1, lett. a);
- la straordinaria e temporanea gestione dell'attività dell'impresa appaltatrice, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o di concessione ovvero dell'accordo contrattuale, oggetto del procedimento penale (comma 1, lett. b);
- l'attività di sostegno e di monitoraggio dell'impresa, finalizzata a ricondurne il modello organizzativo e gestionale entro parametri di legalità (comma 8).

Le predette misure hanno una connotazione essenzialmente dinamica ed elastica, dovendosi adattare in maniera proporzionata ed efficace alla situazione di fatto esistente al momento della richiesta rivolta al prefetto competente. La flessibilità nell'adozione di tali misure costituisce, dunque, un tratto distintivo che dipende dallo sviluppo diacronico di due elementi: da un lato, il procedimento penale avviato per fattispecie delittuose di stampo corruttivo - che rappresenta il fondamentale presupposto applicativo, al quale le suddette misure sono geneticamente connesse - e dall'altro lato, la specifica evoluzione dell'iter esecutivo



del contratto d'appalto o di concessione implicato nelle vicende giudiziarie. Entrambi questi elementi registrano necessariamente una progressione variabile nel corso del tempo e possono comportare a volte mutamenti significativi rispetto alle condizioni di fatto originarie, sussistenti al momento dell'avvio del procedimento. La scelta della misura non può in alcun modo prescindere dall'attualità di tali circostanze, potendo persino approdare alla formulazione di una proposta più ampia e articolata che ravvisi l'esigenza di combinare più misure straordinarie fra loro compatibili.

Per l'individuazione della misura da applicare in modo più appropriato e coerente con la fattispecie concreta, occorre considerare i tratti distintivi che caratterizzano singolarmente ciascuna misura e che ne definiscono la rispettiva finalità.

7.1. La rinnovazione degli organi sociali

L'ordine di rinnovazione degli organi sociali si rivolge ai soggetti titolari dei poteri di amministrazione in seno alla *governance* aziendale e ne impone la sostituzione qualora tali soggetti siano stati coinvolti nei fatti di corruzione e il loro allontanamento sia ritenuto adeguato e sufficiente per superare la situazione di criticità e di allarme sociale in cui versa l'operatore economico.

La rinnovazione degli organi sociali adottata su iniziativa dello stesso operatore economico quale misura di *self-cleaning* (dimissioni o rimozione dei titolari di cariche amministrative) non è condizione di per sé esaustiva e sufficiente ad escludere in automatico influenze e ripercussioni di ordine negativo sull'assetto imprenditoriale, soprattutto laddove vi sia coincidenza tra assetti proprietari e assetti gestionali. Occorre piuttosto che l'impresa fornisca la dimostrazione che l'avvicendamento non sia di mera facciata, attraverso atti concreti di dissociazione dalla condotta tenuta dal soggetto sostituito, quali la proposizione di denunce penali, di azioni di responsabilità, ovvero la prova dell'avvenuta cessazione di qualunque rapporto o forma di collaborazione con tale soggetto⁷.

7.2. La gestione straordinaria e temporanea del contratto

Nel caso in cui l'impresa non abbia ottemperato all'ordine di rinnovazione degli organi sociali ovvero nei casi più gravi e pervasivi, in cui la surrogazione nelle cariche amministrative non risulterebbe idonea a garantire pienamente gli interessi a tutela della legalità, si fa luogo alla misura più incisiva della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa "*limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto*".

La gestione affidata agli amministratori straordinari è preordinata ad assicurare che la fase esecutiva del contratto possa immediatamente proseguire in condizioni di ripristinata legalità nei rapporti con il soggetto pubblico committente e in assenza di ulteriori condizionamenti o condotte collusive, anche solo agevolative. Per tale motivo, la misura dispiega i suoi effetti limitatamente al contratto in relazione al quale essa è stata disposta e da cui trae origine. Nel caso di una pluralità di contratti, la proposta di commissariamento coincide con il perimetro contrattuale delineato in sede di accertamento dei presupposti.

Ai fini applicativi, è evidente che la natura "*ad contractum*" della misura presuppone necessariamente la sussistenza di un programma negoziale in *itinere* e di un contratto pubblico in fase di esecuzione, di cui mira a garantire la continuità e il completamento nel rispetto dei tempi previsti. Nondimeno, pur applicandosi "*limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto*", la gestione c.d. "*commissariale*" prescinde dalla percentuale residua di esecuzione contrattuale: per l'applicazione della misura è, quindi, sufficiente che l'appalto sia ancora in fase di realizzazione, senza che rilevi il tasso specifico di avanzamento dell'opera o di svolgimento del servizio.

⁷ Cfr. "Seconde Linee Guida" cit., p. 7.



7.3. Il sostegno e monitoraggio dell'impresa

La misura del sostegno e monitoraggio è applicabile nel caso in cui le vicende giudiziarie abbiano coinvolto soggetti diversi dai componenti degli organi sociali dell'impresa ovvero i fatti corruttivi rivelino un minor grado di compromissione e di rischio per l'operatore economico.

Peraltro, che il sostegno e monitoraggio sia una misura più mitigata rispetto al commissariamento, lo si deduce dalla declinazione normativa delle funzioni che l'esperto è chiamato concretamente a svolgere nei confronti dell'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*».

Pur essendo geneticamente connessa con l'appalto "incriminato" in base ad un criterio di contestualità o di contiguità temporale, l'attività di sostegno e monitoraggio è preordinata a garantire la legalità dell'operato aziendale nel suo complesso, attraverso un momento di revisione virtuosa e di verifica del modello organizzativo e gestionale, anche a garanzia della correttezza e regolarità di tutti gli altri appalti pubblici di cui risulta o può risultare affidatario, anche in futuro, l'operatore economico. La misura in questione rivendica, quindi, un ambito di efficacia che trascende il singolo contratto e ne postula la piena operatività indipendentemente da ulteriori e sopravvenute circostanze attinenti alla stessa commessa pubblica.

In chiave evolutiva, la portata trasversale e l'estrema flessibilità dell'attività di "tutoraggio" favoriscono l'utilizzo della misura nelle fattispecie più variegata ed a prescindere dalla esecuzione di un contratto d'appalto specifico, consentendone l'applicazione anche nel caso in cui - nelle more del procedimento avviato dall'A.N.AC. - l'esecuzione delle prestazioni contrattuali sia già stata ultimata, il contratto sia stato risolto oppure all'affidamento della commessa incriminata non abbia fatto seguito alcuna stipula contrattuale (perché, ad esempio, l'operatore economico è stato escluso oppure l'aggiudicazione è stata revocata o annullata in autotutela dalla stazione appaltante).

Sempre in un'ottica di autonomia applicativa della misura dal singolo contratto d'appalto, va inoltre rilevato che l'attività di sostegno e monitoraggio svolge una funzione aggiuntiva di supporto e di orientamento, e consente di affidare ad ulteriori soggetti terzi e indipendenti - in grado di avere un punto di osservazione neutrale - il compito di verificare *in itinere* la portata e lo stato di attuazione dei modelli di "organizzazione, gestione e controllo", adottati dalle imprese ai sensi del d.lgs. 231/2001, e di attestarne l'effettiva operatività ed efficacia. In tal senso, la misura appare pienamente conciliabile anche con eventuali iniziative di *self-cleaning*, già assunte autonomamente dall'operatore economico ai fini del rinnovamento, aggiornamento e sviluppo dei modelli aziendali di organizzazione e gestione.

7.4. La possibilità di combinare più misure

L'art. 32, comma 1, consente al Presidente dell'Autorità di esercitare il suo potere di proposta al prefetto, potendo scegliere tra due misure alternative, entrambe incidenti sull'assetto societario: la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto nelle indagini giudiziarie, oppure il ricorso alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto o della concessione. Un rapporto di coerente e necessaria alternatività può configurarsi esclusivamente tra queste due misure, in quanto entrambe incidono sulla *governance* dell'impresa coinvolta.

L'ulteriore misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa risponde, invece, ad una logica del tutto diversa, avendo una portata applicativa non più circoscritta alla gestione del singolo contratto d'appalto ma riferita trasversalmente alla struttura aziendale nel suo complesso, in una prospettiva di recupero, supporto e controllo dei processi organizzativi al fine di agevolare il ritorno dell'attività d'impresa entro parametri di piena legalità.



In quest'ottica, lo strumento del "tutoraggio" ben può applicarsi in maniera congiunta e abbinata con una delle altre due misure (commissariamento o rinnovazione degli organi sociali). Persino nei casi in cui il coinvolgimento diretto dell'impresa nella gestione illecita dell'appalto induca a reclamare la misura più incisiva della straordinaria e temporanea gestione, nondimeno può sussistere anche la necessità di garantire un presidio a tutela della legalità dell'operato aziendale nel suo complesso, che solleciti un intervento di risanamento radicale sotto il profilo strutturale e organizzativo. In simili ipotesi, è possibile che all'incarico di gestione straordinaria del contratto siano abbinate anche funzioni aggiuntive di sostegno e monitoraggio dell'impresa.

8. La conclusione del procedimento

Il procedimento si conclude, di regola, nel termine di 180 giorni a decorrere dalla comunicazione di avvio di cui al precedente punto 5.1.). Nel suddetto termine non vanno computati i periodi concessi e/o impiegati per acquisire gli elementi informativi e documentali necessari alle attività istruttorie (produzione di memorie e documentazione, richieste integrative, interlocuzioni con l'autorità giudiziaria, audizioni, istanze di proroga, ecc.).

Il procedimento si conclude con l'adozione di uno dei seguenti provvedimenti:

- di archiviazione;
- di richiesta di una o più misure straordinarie.

8.1. Il provvedimento di archiviazione

Il procedimento si conclude con l'archiviazione nelle seguenti ipotesi:

- qualora intervengano, in fase istruttoria, le circostanze previste dal comma 5 dell'articolo 32, vale a dire provvedimenti di confisca, di sequestro e/o di amministrazione giudiziaria dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione. Questi ulteriori strumenti normativi, anch'essi di natura cautelare, si pongono in un rapporto di evidente incompatibilità con le misure disposte ai sensi dell'articolo 32 e ne comporterebbero in ogni caso la revoca o la cessazione degli effetti;
- qualora le misure cautelari adottate dall'autorità giudiziaria siano state annullate per insussistenza del *fumus* in relazione ai fatti oggetto di procedimento penale;
- qualora non vi siano elementi validi per la richiesta, da parte del Pubblico Ministero, di un eventuale rinvio a giudizio e il relativo procedimento penale si concluda con un decreto di archiviazione⁸ del G.I.P.;
- qualora gli elementi informativi e documentali acquisiti in fase istruttoria non siano sufficienti a consentire una valutazione compiuta della fattispecie ai fini della dichiarazione di sussistenza dei presupposti per la richiesta di misure straordinarie;
- qualora siano altrimenti venuti meno i requisiti necessari per l'esercizio del potere di proposta di una delle misure straordinarie ovvero le istanze di recupero e di salvaguardia della legalità, sottese alla fattispecie, siano affievolite al punto tale da non richiedere più alcun intervento in chiave preventiva.

Nei suddetti casi, il Presidente dell'A.N.AC. dispone l'archiviazione del procedimento, dandone comunicazione alle parti. Il provvedimento di archiviazione indica gli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda la decisione.

Nel caso in cui, successivamente all'adozione del provvedimento di archiviazione, dovessero risultare elementi ulteriori in grado di incidere sulla valutazione dei presupposti necessari per l'adozione di misure straordinarie, il Presidente dell'A.N.AC. può disporre la riattivazione del procedimento.

⁸ Il decreto di archiviazione del G.I.P., e il conseguente esonero di responsabilità, devono ovviamente riferirsi ai capi d'imputazione e alle condotte illecite rilevanti ai fini della richiesta di misure straordinarie e, quindi, ascrivibili all'impresa/operatore economico nei cui confronti è stato avviato il procedimento ex art. 32, comma 1.



8.2. La proposta

Qualora sussistano i presupposti per invocare l'applicazione dell'articolo 32, il Presidente dell'A.N.AC. individua la misura ritenuta più adeguata nel caso di specie e ne propone l'applicazione al Prefetto competente ai sensi del comma 1 dell'articolo 32.

La proposta va formulata in modo da rendere espliciti tutti i passaggi valutativi dell'*iter* procedurale, con particolare riferimento al quadro motivazionale (presupposti oggettivi e soggettivi necessari per l'avvio del procedimento/accertamento e gravità dei fatti/ponderazione delle argomentazioni espresse dalle parti in sede di partecipazione al procedimento/selezione della misura più efficace e appropriata nella fattispecie).

Per la motivazione in ordine all'accertamento dei fatti, è sufficiente che il Presidente dell'A.N.AC. abbia preso cognizione degli elementi fattuali rilevati nell'ambito del procedimento penale e li abbia ritenuti adeguati e coerenti con la sua decisione, potendo legittimamente far ricorso ad una motivazione secondo la dinamica argomentativa *per relationem*, nonché richiamare, anche integralmente, il contenuto dei provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria per quanto riguarda l'esposizione, la ricostruzione e l'accertamento dei fatti.

Sulla base delle circostanze concrete ravvisate nella singola fattispecie, il Presidente dell'A.N.AC. può corredare la proposta con il suggerimento di indicazioni specifiche sui tempi e sulle modalità di esercizio della misura, calibrandole in relazione alla tipologia delle prestazioni contrattuali (ad es., richiesta di adeguamento formale alla situazione negoziale esistente di fatto; aggiornamento del sito *web* dell'operatore economico con le informazioni relative alla gestione commissariale del contratto; invito alla stazione appaltante di adeguamento del proprio sito istituzionale con la identificazione esplicita e trasparente di ogni utile informazione in ordine alla misura di straordinaria gestione del contratto, in modo da rendere agevole il controllo diffuso da parte dell'utenza sulle modalità di esecuzione della commessa pubblica; attività di monitoraggio e controllo da parte degli amministratori straordinari sull'attività conformativa del soggetto committente alle prescrizioni e adempimenti della legge 190/2012; ecc.).

Se la proposta ha ad oggetto la richiesta combinata di due diverse misure (ad es., straordinaria gestione/sostegno e monitoraggio) e, nelle more del procedimento dinanzi al Prefetto, diventi inutile o impossibile l'adozione della misura più incisiva⁹, il provvedimento resta senz'altro valido ed efficace per la parte residuale, che attiene all'applicabilità della misura più lieve del sostegno e monitoraggio, misura di per sé fruibile a prescindere dalla esecuzione di un contratto d'appalto specifico.

La proposta è corredata di tutta la documentazione utilizzata per l'istruttoria del procedimento.

8.3. L'individuazione del Prefetto competente

Nelle ipotesi originate da fatti illeciti di matrice corruttiva, di cui al primo comma dell'articolo 32, il Presidente dell'A.N.AC. richiede l'adozione di misure straordinarie al prefetto del luogo in cui ha sede la stazione appaltante.

L'opzione legislativa che individua il prefetto competente in base ad un criterio territoriale incardinato nel luogo ove ha sede il soggetto committente è, senz'altro, pienamente compatibile e coerente con la precipua finalità della misura di straordinaria e temporanea gestione, limitata alla completa esecuzione del contratto "incriminato" d'appalto o di concessione. Tale misura, infatti, è funzionale all'insediamento di un presidio di legalità nel luogo di esecuzione del contratto per porre al riparo da ulteriori interferenze criminali la fase residua di realizzazione e conclusione di quella singola e specifica commessa pubblica.

⁹ Il caso più ricorrente - che impedisce il ricorso alla misura del commissariamento - è l'avvenuta conclusione del contratto da sottoporre a straordinaria gestione.



Anche nella diversa ipotesi riconducibile alla misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa, il legislatore ha preferito mantenere l'unitarietà dell'istituto, confermando implicitamente - attraverso il combinato disposto dei commi 1, 2 e 8 dell'articolo 32 - il medesimo criterio territoriale di competenza in capo al prefetto del luogo in cui ha sede la stazione appaltante, a prescindere dai tratti distintivi che caratterizzano le due tipologie di misure.

Tuttavia, nelle ipotesi in cui vi sia una molteplicità di contratti d'appalto stipulati con altrettante stazioni appaltanti aventi, ciascuna, sede in una diversa provincia di riferimento, tale criterio trova non poche difficoltà applicative e rischia di bloccare l'efficacia stessa della misura in considerazione dell'elevato numero di prefetture coinvolte. In simili casi, al fine di non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla misura, occorre individuare la competenza del prefetto sulla base di un criterio complementare e alternativo, che risulti in linea con il dettato normativo e in coerenza con l'intero sistema delineato dall'articolo 32 nonché con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

A tal fine, si indicano i seguenti criteri integrativi, ai quali poter far ricorso per l'individuazione del prefetto competente ad assumere il provvedimento finale, nei casi in cui sia coinvolta una pluralità di stazioni appaltanti dislocate in diverse province:

- In caso di richiesta di commissariamento, il Presidente dell'A.N.AC. indirizza la proposta a tutti i prefetti territorialmente competenti, evidenziando tuttavia, di volta in volta, l'opportunità che le prefetture destinatarie della richiesta concordino preventivamente eventuali modalità di raccordo organizzativo, in modo da incaricare un'unica gestione commissariale con riferimento a tutti i contratti e da individuare un'unica prefettura in qualità di referente principale per la suddetta gestione¹⁰, con funzioni decisionali e di coordinamento.
- In caso di richiesta della misura più lieve del sostegno e monitoraggio, il Presidente dell'A.N.AC. indirizza la proposta a tutti i prefetti territorialmente competenti nonché al prefetto del luogo ove ha sede legale l'impresa (se quest'ultimo non è già ricompreso tra i prefetti territorialmente competenti in base al criterio della sede di una delle stazioni appaltanti). In tale ipotesi, il provvedimento finale che dispone la misura può essere adottato proprio dal prefetto del luogo ove ha sede legale l'impresa. Il criterio alternativo della competenza del prefetto in base alla sede legale dell'operatore economico - già prospettato in via interpretativa e condiviso con il Ministero dell'Interno¹¹ - consente di demandare ad un unico Ufficio Territoriale del Governo, in qualità di referente, tutte le funzioni decisionali in ordine all'adozione della misura, tenendo presente le modalità con cui gli esperti di nomina prefettizia dovranno svolgere in concreto la loro attività di osservazione, controllo e supporto logistico, ai sensi dell'articolo 32, comma 8. La misura del sostegno e monitoraggio incide, infatti, sull'assetto organizzativo e gestionale dell'impresa e l'attività degli esperti si sviluppa, in concreto, non presso i luoghi di esecuzione degli appalti ma presso la sede legale, dove opera la struttura di direzione e di amministrazione dell'azienda. Ai fini di una corretta applicazione della misura in questione assume rilievo non tanto la consapevolezza degli aspetti legati alla esecuzione di un singolo appalto, quanto piuttosto la conoscenza della *governance* dell'impresa, delle strutture organizzative e delle dinamiche che ne orientano e ne condizionano le scelte. In tal senso, il prefetto della provincia in cui l'impresa destinataria del sostegno e monitoraggio ha la propria sede può senz'altro assicurare un livello di efficacia più elevato nell'attività di controllo e di verifica sull'applicazione della misura.

8.4. Trasmissione, comunicazione e pubblicazione della proposta

La proposta è trasmessa integralmente:

- al Prefetto competente, con allegata tutta la documentazione di riferimento;

¹⁰ La prefettura di riferimento può essere individuata, ad esempio, sulla base di uno dei seguenti criteri oggettivi: il valore o lo stato di attuazione dei singoli contratti, la loro concentrazione maggiore in una determinata provincia o, ancora, la riconducibilità territoriale del luogo ove l'impresa ha la propria sede legale ad una delle province.

¹¹ Cfr. circolare del Ministero dell'Interno, prot. n. 9198 dell'8 febbraio 2017.



- al Procuratore della Repubblica competente nel procedimento penale, senza bisogno di allegare la documentazione. La notizia serve principalmente per consolidare il circuito informativo tra autorità giudiziaria, prefettura e A.N.AC. e per rendere edotto il Procuratore in ordine alla possibile disponibilità di una riserva di denaro, costituita dagli utili di impresa accantonati ai sensi dell'articolo 32, comma 7, e funzionale all'adozione di eventuali provvedimenti di sequestro o di confisca nell'ambito del giudizio penale¹².

In considerazione della natura composita dell'intero procedimento di adozione delle misure straordinarie, alle parti va data unicamente comunicazione dell'avvenuto invio della richiesta al prefetto, con l'avvertenza che il provvedimento - insieme a tutti gli atti del relativo fascicolo - è accessibile integralmente mediante istanza documentale presso la stessa prefettura ricevente che, in qualità di titolare dell'ulteriore segmento procedimentale, è competente a gestire anche le richieste di accesso agli atti.

A fini di trasparenza, la proposta del Presidente dell'A.N.AC. è pubblicata nel sito istituzionale ai sensi dell'articolo 7 *bis*, comma 3, del d.lgs. 33/2013¹³, in quanto la conoscenza dei dati ivi contenuti costituisce presupposto necessario per comprendere le motivazioni delle scelte effettuate dai prefetti e la coerenza di tali scelte con gli obiettivi previsti sia dall'articolo 32 del d.l. 90/2014 sia dall'articolo 15 *ter*, comma 4, del d.lgs. 33/2013¹⁴, favorendo nel contempo forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali nell'ambito di procedimenti complessi con evidenti finalità pubbliche di prevenzione della corruzione.

Al fine di procedere alla pubblicazione nel rispetto della vigente normativa in materia di tutela della riservatezza e di protezione dei dati personali, la proposta è redatta in duplice copia, di cui una omissata dei dati identificativi delle persone fisiche coinvolte nel giudizio penale, ivi compresi i riferimenti alle rispettive cariche e agli uffici ricoperti¹⁵. La copia omissata è pubblicata nel sito istituzionale dell'Autorità, nell'apposita sezione dedicata alle "Misure straordinarie art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90", contestualmente o successivamente alla pubblicazione del decreto di adozione della misura sul sito *web* della prefettura. La pubblicazione del decreto prefettizio è assolta mediante inserimento del *link* di collegamento al relativo sito istituzionale.

9. Elementi sopravvenuti rispetto alla proposta di misure straordinarie

Il segmento procedurale che attiene al potere propulsivo del Presidente dell'A.N.AC. si conclude con la trasmissione della richiesta di applicazione di misure straordinarie al prefetto competente.

Dopo l'adozione del decreto che dispone la misura, spetta all'autonomia valutativa e decisionale del prefetto la considerazione di ogni ulteriore e successiva circostanza relativa alle modalità attuative della misura stessa.

Pertanto, eventuali istanze di proroga, di revisione/riesame/revoca¹⁶ o altre richieste di carattere prettamente gestionale devono essere rivolte esclusivamente al prefetto che ha disposto la misura. Prima di pronunciarsi in merito alla richiesta, il

¹² Cfr. "Quinte Linee Guida per la gestione degli utili derivanti dalla esecuzione dei contratti d'appalto o di concessione sottoposti alla misura di straordinaria gestione ai sensi dell'art. 32 del decreto legge 90/2014", siglate il 16 ottobre 2018.

¹³ L'art. 7 *bis*, comma 3, del d.lgs. 33/2013 prevede la facoltà per le pubbliche amministrazioni di disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto a quelli da pubblicare obbligatoriamente per disposizione di legge o di regolamento. La pubblicazione di questi dati facoltativi deve avvenire nel rispetto dei limiti indicati dall'articolo 5-bis del medesimo decreto legislativo, procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti.

¹⁴ L'art. 15 *ter*, comma 4, del d.lgs. 33/2013 stabilisce, in capo alle prefetture, l'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti di nomina e di quantificazione dei compensi degli amministratori e degli esperti nominati ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014.

¹⁵ Gli atti di proposta che l'Autorità ritiene di pubblicare per finalità di trasparenza sono soggetti ad oscuramento dei dati personali, ossia dei dati che riguardano l'individuo persona fisica. Ne deriva che l'oscuramento riguarda i riferimenti personali e le generalità, come il nome e cognome, nonché tutti i dati ulteriori che consentono di risalire univocamente alla persona, ma non riguarda la ragione sociale dell'impresa.

¹⁶ Le parti possono formulare, ad esempio, istanza di revoca della misura in autotutela, ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della legge 241/1990, in caso di sopravvenuti elementi nuovi.

prefetto può chiedere al Presidente dell'A.N.AC. di esprimere le proprie valutazioni. Il parere è reso a titolo collaborativo e non assume carattere vincolante rispetto alle decisioni del prefetto.

Il prefetto può richiedere, altresì, al Presidente dell'A.N.AC. un analogo contributo in caso di cessazione, sospensione e/o riattivazione degli effetti della misura in base alle specifiche circostanze previste dall'articolo 32 o da altre disposizioni della vigente normativa di riferimento.

Il prefetto può, infine, formulare quesiti interpretativi al Presidente dell'A.N.AC. ove insorgano criticità applicative od operative in sede di esecuzione della misura disposta.

10. Pubblicazione ed entrata in vigore delle Linee Guida

Le presenti Linee Guida entrano in vigore a far data dalla pubblicazione sul sito istituzionale dell'A.N.AC., nella sezione dedicata " *Misure straordinarie art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90*".

Roma, 8 luglio 2020

*Il Presidente f.f.
Francesco Merloni*

(firmato digitalmente)