



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Al Ministro della giustizia
On.le Andrea Orlando

Al Ministro dell'economia e delle finanze
Prof. Pier Carlo Padoan

Al Ministro dello sviluppo economico
Dott.ssa Federica Guidi

Al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il parlamento
On.le Maria Elena Boschi

Oggetto: Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese di cui all'articolo 32, d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014. – Problematiche applicative in merito alla determinazione dei compensi di amministratori ed esperti di nomina prefettizia.

Com'è noto, l'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto misure avanzate sul fronte della prevenzione e del contrasto dei fenomeni corruttivi, definite “misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese”.

In forza di tale norma, nell'ambito di un procedimento amministrativo che coinvolge il sottoscritto Presidente e il prefetto territorialmente competente, possono essere disposte misure incisive nei confronti delle imprese aggiudicatarie o concessionarie di appalti pubblici “incriminati”.

Parimenti, è prevista l'applicazione delle medesime misure ove le imprese di cui sopra siano state raggiunte da un'informazione interdittiva antimafia e si sia riscontrata l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto o la sua prosecuzione per la tutela dei diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Per quanto concerne le tipologie di misure introdotte, di particolare interesse in questa sede è quella della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice che si sostanzia in una sorta di commissariamento dell'appalto o della commessa, mediante la nomina, con decreto prefettizio, di uno o più amministratori, in numero non superiore a tre, incaricati di portare a termine l'appalto o la concessione.

La diversa misura del sostegno e monitoraggio dell'impresa, invece, prevede l'affiancamento degli organi di gestione dell'impresa da parte di esperti di nomina prefettizia, investiti di poteri di stimolo nei confronti della compagine societaria, al fine di promuoverne la revisione gestionale e amministrativa.

Agli amministratori prefettizi, come si legge nel comma 6 dell'articolo in questione, spetta un compenso quantificato con il decreto di nomina sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14, *“Istituzione dell’Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell’articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94”*. Il medesimo criterio di quantificazione del compenso viene stabilito, in misura non superiore al 50% di quello liquidabile in forza delle richiamate tabelle, per gli esperti incaricati del sostegno e monitoraggio dell'impresa.

Il richiamato articolo 8 prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari.

Poiché il citato decreto attuativo ad oggi non è stato adottato, nelle more, sono stati stipulati protocolli di intesa e convenzioni. In particolare, tra il Tribunale ordinario di Roma e l'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Roma, è stato siglato, il 23 maggio 2014, un *“Protocollo di intesa per la liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari di beni sequestrati e confiscati”* il quale introduce, con valore orientativo e non vincolante, i criteri di calcolo degli amministratori di beni sequestrati e confiscati, utilizzando, con i dovuti adattamenti e le necessarie integrazioni, i parametri individuati nel decreto del Ministro della giustizia del 20 luglio 2012, n. 140, *“Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione, da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell’articolo 9, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27”*.

Fatta questa doverosa premessa, si ritiene opportuno evidenziare che le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, malgrado la recente introduzione dell'istituto, sono state oggetto di applicazione in numerosi casi, sia per



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

quanto concerne le fattispecie di cui al comma 1 dell'articolo 32, sia per quanto attiene alle citate ipotesi di cui al comma 10 del medesimo articolo, nei casi di imprese raggiunte da informazione interdittiva antimafia.

In sede di prima sperimentazione, tuttavia, si sono riscontrate significative criticità nella quantificazione dei compensi spettanti agli amministratori e agli esperti sopra richiamati.

Invero, in assenza delle tabelle di cui all'articolo 8 del richiamato decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14, la prassi di alcune prefetture è stata quella di utilizzare, quali parametri per la base di calcolo dei compensi, quelli individuati nel sopra citato protocollo di intesa.

Un primo esame dei provvedimenti adottati, peraltro, ha evidenziato la peculiarità del commissariamento introdotto dall'art. 32 rispetto ad altri istituti e ha reso auspicabile l'introduzione di correttivi *ad hoc* per quanto concerne i criteri per la parametrizzazione dei compensi.

Tale esigenza acquista un rilievo particolare ove si consideri che l'intento perseguito dal legislatore è quello di circoscrivere il più possibile l'intervento dell'autorità amministrativa, in modo da soddisfare l'interesse pubblico alla esecuzione del contratto, senza che la libertà di impresa ne risulti particolarmente compressa.

In quest'ottica, si ritiene stringente la necessità di introdurre parametri che consentano di determinare il compenso degli amministratori anche in funzione del valore e della durata del contratto, tenuto conto che questa Autorità ha ritenuto di interpretare il commissariamento (con un orientamento, avallato anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha trovato piena condivisione sia nelle prime Linee guida di cui al protocollo di intesa stipulato con il Ministero dell'interno il 15 luglio 2014 sia nelle seconde linee guida dello scorso 27 gennaio) come una specifica misura *ad contractum*, in forza della quale gli amministratori, senza doversi occupare dell'attività sociale, saranno tenuti esclusivamente a portare a termine l'appalto o la concessione oggetto della misura.

Si è riscontrato, infatti, che la parametrizzazione del compenso, come previsto dal citato protocollo, "*sulla paga base lorda del dirigente, come da contratto collettivo del settore di appartenenza dell'azienda, ridotta percentualmente dal 20% al 75%*" non è idonea a individuare criteri uniformi per gli istituti che qui ci occupano, ove non sia adeguatamente integrata con disposizioni e correttivi *ad hoc*.

In assenza di parametri legati al valore e alla durata dell'appalto e di criteri certi di riferimento, uno dei rischi che si potrebbe ingenerare è che le prefetture procedano a quantificazioni sensibilmente differenti anche per appalti simili che fanno capo ad imprese che operano nel medesimo settore.

Ove si tenga conto del fatto che i compensi degli amministratori sono a carico delle imprese e che alle medesime sono sottratti anche gli utili del contratto e della concessione, essendo previsto il loro accantonamento in un fondo che viene all'uopo istituito, si appalesa la necessità, da un lato di prevedere criteri certi, uniformi e funzionali alla *ratio*



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

dell'istituto che orientino le prefetture nella quantificazione degli importi da corrispondere e, dall'altro, di introdurre correttivi specifici, idonei a limitare i compensi degli amministratori prefettizi, tenuto conto del fatto che il commissariamento, salvo casi particolari, non ha ad oggetto l'impresa ma solo un segmento della sua attività.

Alla luce di quanto sopra brevemente esposto, si auspica un intervento normativo che in attuazione dell'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14, stabilisca le modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari, introducendo specifiche disposizioni per gli istituti introdotti dall'art. 32 del d.l. n. 90/2014.

L'occasione è gradita per porgere distinti saluti.

Raffaele Cantone