

PROTOCOLLO DI AZIONE

VIGILANZA COLLABORATIVA CON LA REGIONE LAZIO

PREMESSO CHE:

- L'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha ridefinito le funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) stabilendo, tra l'altro, al comma 2 che sono trasferiti alla medesima Autorità anche *“i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”* di cui all'art. 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163;
- L'art. 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (Codice) dispone che l'Autorità vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali, nonché, nei limiti stabiliti dal medesimo decreto legislativo, sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture esclusi dal suo ambito di applicazione, al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 163/2006 e, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, di tutela delle piccole e medie imprese attraverso adeguata suddivisione degli affidamenti in lotti funzionali e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara;
- L'art. 4 del Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi dell'Autorità, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 300 del 29 dicembre 2014, dispone che le stazioni appaltanti possono chiedere all'Autorità di svolgere un'attività di vigilanza, anche preventiva, finalizzata a verificare la conformità degli atti di gara alla normativa di settore, all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, nonché al monitoraggio dello svolgimento della procedura di gara e dell'esecuzione dell'appalto;
- Il medesimo art. 4 del citato Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi dell'Autorità individua ai commi 2 e 3 specifici presupposti per l'attivazione della vigilanza collaborativa che, in quanto forma particolare di verifica di carattere prevalentemente preventivo, per essere esercitata efficacemente, non può rivolgersi alla totalità degli appalti indetti da una stazione appaltante, ma deve incentrarsi su particolari specifici casi ad alto rischio di corruzione;
- L'attività di vigilanza esercitata ai sensi dell'art. 4 del citato Regolamento è volta a rafforzare ed assicurare la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento poste in essere dalle stazioni appaltanti, a ridurre il rischio di contenzioso in corso di esecuzione, con efficacia dissuasiva di ulteriori condotte corruttive o comunque contrastanti con le disposizioni di settore;

- Il Regolamento di vigilanza, ai commi 2 e 3 sopra richiamati, individua quattro ipotesi in cui la vigilanza collaborativa può essere richiesta dalle stazioni appaltanti : a) programmi straordinari di interventi in occasione di grandi eventi di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico ovvero a seguito di calamità naturali; b) programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari; c) contratti di lavori, servizi e forniture di notevole rilevanza economica e/o che abbiano impatto sull'intero territorio nazionale, nonché interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche; d) procedure di approvvigionamento di beni e servizi svolte da centrali di committenza o da altri soggetti aggregatori;

CONSIDERATO CHE

- In data 8 gennaio 2015 la Regione Lazio, nella persona del Presidente Nicola Zingaretti, ha inoltrato all'ANAC richiesta di attivazione di vigilanza collaborativa;
- La nota della Regione Lazio evidenzia la necessità di attivare quanto previsto dal Regolamento di vigilanza al fine di perseguire gli obiettivi della legge 190/2012 in tema di trasparenza e anticorruzione;
- L'Autorità ritiene, pertanto, di avviare un'attività di vigilanza speciale collaborativa in ragione di specifiche e rilevanti circostanze quali: il soggetto richiedente; la recente emersione di gravi ipotesi di corruzione nel territorio di riferimento; le dimensioni e i volumi di affidamenti effettuati dalla Regione e la presenza di una centrale di committenza il cui operato incide su altri soggetti aggiudicatori;

TUTTO QUANTO PREMESSO

la Regione Lazio (di seguito anche 'la Regione') nella persona del suo Presidente, Nicola Zingaretti

E

l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito anche 'l'Autorità') nella persona del suo Presidente, Raffaele Cantone

sottoscrivono il presente

PROTOCOLLO DI AZIONE

Articolo 1

(Premesse)

1. Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente Protocollo di azione.

Articolo 2

(Finalità)

1. Il presente Protocollo disciplina lo svolgimento dell'attività di vigilanza collaborativa preventiva, come meglio indicato nei successivi articoli, finalizzata a verificare la conformità degli atti di gara alla normativa di settore, all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, nonché al monitoraggio dello svolgimento della procedura di gara e dell'esecuzione dell'appalto.

2. Ai fini dell'efficacia della vigilanza medesima, nei successivi articoli viene individuato, all'interno di aree particolarmente critiche o di azioni/misure rilevanti, un numero limitato di specifici affidamenti sui quali espletare l'attività prevista dall'art. 4.
3. Il procedimento di verifica preventiva di cui al presente Protocollo si svolgerà secondo modalità e termini temporali coerenti con il fine di assicurare la tempestiva attivazione delle procedure e dei connessi adempimenti.

Articolo 3

(Oggetto)

1. L'attività che l'Autorità porrà in essere nei primi sei mesi di collaborazione riguarda il settore dei contratti pubblici, ivi inclusa la sicurezza sui luoghi di lavoro, e sarà incentrata sulle aree considerate a maggior rischio di seguito indicate.
2. Le aree sono state individuate, in via preliminare, dall'Autorità sulla base dei dati e delle informazioni a propria disposizione ed anche attraverso la consultazione della BDNCP e sono state, quindi, confermate dalla Regione in quanto riconosciute di maggiore rilevanza in relazione alla richiesta formulata.
3. Per ciascun'area individuata per la vigilanza collaborativa-preventiva viene indicato il numero di procedure da sottoporre all'attenzione dell'Autorità come sotto riportato:
 - **n. 1** procedura nell'ambito dei contratti di notevole rilevanza economica finanziati con fondi UE che la Regione intende affidare;
 - **n. 1** procedura di affidamento che l'amministrazione intende bandire nel settore sanitario avente ad oggetto beni e servizi ricadenti nell'ambito dei prezzi di riferimento determinati dall'Autorità (aggiornati al 10 settembre 2014);
 - **n. 1** procedura di affidamento che l'amministrazione intende bandire nel settore sanitario avente ad oggetto beni e servizi **non** ricadenti nell'ambito dei prezzi di riferimento;
 - **n. 2** procedure di affidamento, preferibilmente di importo superiore alla soglia comunitaria, ove presenti di tale importo, di cui almeno n. 1 da indire per i dipendenti regionali, che l'amministrazione intende bandire nel settore della ristorazione, al fine di verificare le modalità di affidamento dei contratti con particolare riferimento ai requisiti di partecipazione ed ai criteri di aggiudicazione, nonché di comprendere le ragioni del riscontrato fenomeno della ricorrenza degli aggiudicatari, e con riferimento ad eventuali abusi dell'istituto della proroga;
 - **n. 2** procedure di affidamento che l'amministrazione intende bandire e **n. 1** affidamento in corso nel settore delle pulizie, al fine di verificare le modalità di determinazione del prezzo posto a base di gara; per gli affidamenti in corso al fine di riscontrare il rispetto della normativa vigente in materia di costo del lavoro;

- **n. 2** procedure di affidamento a cooperative sociali o a soggetti di cui all'art. 52 del Codice che l'amministrazione intende effettuare. L'Autorità esaminerà la documentazione inerente gli affidamenti o le convenzioni e l'elenco delle cooperative sociali con le quali sono attualmente in corso rapporti di affidamento di servizi/forniture;
 - **n. 4** procedure di affidamento da bandire da parte di alcune società partecipate dalla Regione Lazio operanti nel settore stradale, autostradale e dei trasporti;
 - **n. 6** affidamenti diretti o affidamenti in economia che l'amministrazione intende effettuare, al fine della verifica, tramite l'esame della correlata documentazione, del rispetto delle condizioni e dei limiti di importo previsti per tali tipologie di affidamento dagli artt. 57 e 125 del Codice e dal Regolamento UE n. 1336/2013 per lavori, servizi e forniture; dell'analisi della relativa disciplina interna adottata dalla stazione appaltante sulla base dei contenuti di specifico regolamento; della verifica dell'applicazione dell'art. 29 del Codice relativamente ai metodi di calcolo del valore stimato dei contratti. Di queste 6 procedure **n. 3** riguarderanno affidamenti ex art. 57 e **n. 3** affidamenti (aventi tutti il medesimo oggetto) ex art. 125;
 - **n. 2** affidamenti la cui esecuzione è bloccata o fortemente rallentata dal contenzioso in atto o nelle more della definizione di un accordo transattivo (transazione; accordo bonario). L'Autorità esaminerà la documentazione rilevante ai fini della comprensione dello stato dei contenziosi insorti relativamente a contratti stipulati dalla Regione Lazio;
 - tra le attività della Direzione Regionale Centrale Acquisti istituita presso la Regione Lazio quale centrale di committenza, **n. 3** procedure di affidamento che l'amministrazione intende bandire, al fine di verificare le modalità di affidamento dei contratti con particolare riferimento ai requisiti di partecipazione ed ai criteri di aggiudicazione.
4. Oltre agli interventi mirati in tutte le aree nelle quali si rileva il maggiore rischio, saranno sottoposti a specifica attenzione gli oggetti delle segnalazioni dei **whistleblower** e i conseguenti atti adottati dalla Regione, richiedendo alla stessa l'invio di un *report* periodico.
5. Sarà, inoltre, verificata, l'applicazione di criteri di rotazione tra i soggetti inseriti nell'Albo Fornitori istituito dalla Regione ai sensi dell'art. 125, comma 9, del Codice.

Articolo 4

(Procedimento di verifica)

1. Formano oggetto di verifica preventiva i seguenti documenti:

- a) determina a contrarre;
- b) i seguenti atti della procedura di affidamento:
 - bandi di gara o lettere di invito o inviti a presentare offerta nel caso di procedura negoziata;
 - disciplinari di gara;
 - capitolati;

- schemi di contratto;
- provvedimenti di nomina dei commissari e di costituzione della commissione giudicatrice;
- verbali del subprocedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse;
- provvedimenti di aggiudicazione, provvisoria e definitiva.
- Accordi quadro e relativa documentazione di gara e/o contrattuale

c) i seguenti atti della fase di esecuzione dei contratti:

- perizie di variante;
- atti finalizzati alla conclusione di accordi bonari e contratti di transazione di cui agli articoli 240 e 239 del Codice;
- proposte/atti di risoluzione contrattuale o altri atti in autotutela;
- sospensioni contrattuali;
- riscontrate violazioni del protocollo di legalità, ove sottoscritto;
- riscontrati gravi inadempimenti e gravi ritardi ascrivibili a responsabilità dell'appaltatore e provvedimenti conseguentemente assunti dall'amministrazione (applicazioni di penali, segnalazioni, escussione della cauzione, esecuzione in danno, eventuale risoluzione e modalità di affidamento della prestazione residua ad altro operatore).

2. L'Autorità si riserva comunque la facoltà di richiedere ulteriore documentazione ritenuta utile e/o necessaria ai fini del corretto svolgimento dell'attività collaborativa.

Articolo 5

(Ulteriori forme di collaborazione)

1. È fatto obbligo per la Regione di rendere una motivazione, anche sintetica, delle ragioni per le quali si utilizzano eventualmente poteri in deroga al Codice dei contratti, nonché la pubblicazione integrale della motivazione medesima sul sito istituzionale e l'invio della stessa all'Autorità.
2. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione nella Regione Lazio, anche al di fuori delle casistiche individuate nel presente Protocollo di Azione, in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo può promuovere verifica preventiva di documentazione e atti di gara o eventuali fasi della procedura di gara o dell'esecuzione dell'appalto, richiedendo l'intervento diretto, anche ispettivo, dell'Autorità.
3. La Regione si impegna ad inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale relativa a ciascun affidamento la seguente clausola:
“ La Regione si impegna ad avvalersi della clausola risolutiva espressa di cui all'art. 1456 c.c. ogni qualvolta nei confronti dell'imprenditore o dei componenti la compagine sociale, o dei dirigenti dell'impresa con funzioni specifiche relative all'affidamento alla stipula e all'esecuzione del contratto sia stata disposta misura cautelare

o sia intervenuto rinvio a giudizio per taluno dei delitti di cui agli artt. 317 cp 318 cp 319 cp 319 bis cp 319 ter cp 319 quater 320 cp 322 cp 322 bis cp 346 bis cp 353 cp 353 bis cp”.

Resta ferma la facoltà della Regione di introdurre la suddetta clausola anche in accordi contrattuali ulteriori ed anche al di fuori delle ipotesi di affidamento di contratti pubblici.

4. Dopo i primi sei mesi dalla sottoscrizione del presente Protocollo di Azione la Regione invia all’Autorità un *report* dei contratti nei quali sono state contestate violazioni delle clausole e condizioni predisposte nei bandi per prevenire tentativi di infiltrazione criminale.

Articolo 6

(Procedimento di vigilanza collaborativa)

1. Il procedimento di verifica si articola secondo le seguenti modalità:

I. gli atti di cui al precedente articolo 4 sono trasmessi all’Autorità preventivamente alla loro formale adozione da parte della Regione;

II. a seguito della trasmissione l’Autorità esprime un parere, anche formulando eventuali osservazioni;

III. in particolare, qualora si individuino irregolarità o non conformità alle vigenti disposizioni normative o alle pronunce dell’Autorità, l’ANAC formula un rilievo motivato e lo trasmette alla Regione,

In tale ipotesi, la Regione:

- a. se ritiene fondato il rilievo, vi si adegua, modificando o sostituendo l’atto in conformità al rilievo stesso, inviando altresì copia del documento in tal senso rettificato;
- b. se, invece, non ritiene fondato il rilievo, presenta le proprie controdeduzioni all’Autorità e assume gli atti di propria competenza.

Articolo 7

(Durata)

1. Il presente Protocollo ha durata di un anno a decorrere dalla data della sua sottoscrizione.

Articolo 8

(Verifica intermedia)

1. Dopo i primi sei mesi di collaborazione l’Autorità e la Regione procederanno ad una prima verifica dell’efficacia delle attività poste in essere anche al fine di provvedere all’aggiornamento o adeguamento dell’oggetto della collaborazione per i successivi sei mesi.

Articolo 9

(Prerogative della Regione Lazio)


1. Le attività svolte dall'Autorità nell'ambito della vigilanza collaborativa disciplinata dal presente Protocollo di Azione non costituiscono né determinano ingerenza nella fase decisoria che rimane prerogativa esclusiva della stazione appaltante e della Regione Lazio, né in alcun modo ne possono limitare la responsabilità in merito. Restano, pertanto, fermi i poteri di vigilanza, segnalazione e sanzionatori istituzionalmente attribuiti all'ANAC.

Roma, 12 febbraio 2015

Il Presidente dell'Autorità
Nazionale Anticorruzione


Raffaele Cantone

Il Presidente della Regione Lazio


Nicola Zingaretti