



A.N.AC.

Autorità Nazionale Anticorruzione



PROTOCOLLO DI AZIONE

VIGILANZA COLLABORATIVA CON L'AGENZIA DELLE ENTRATE

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 4 novembre 2015 l'Agenzia delle Entrate, nella persona del Direttore dell'Agenzia, Rossella Orlandi, ha inoltrato all'ANAC richiesta di attivazione di vigilanza collaborativa;
- La nota dell'Agenzia delle Entrate evidenzia la necessità di attivare quanto previsto dal Regolamento di vigilanza al fine di rafforzare ed assicurare la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento, nonché ridurre sensibilmente il rischio di contenzioso in corso di esecuzione, con efficacia dissuasiva di possibili condotte corruttive o comunque in violazione della disciplina di settore;
- La stessa nota, nel perseguimento delle finalità di cui sopra, individua specifiche procedure di gara di prossimo espletamento, riconducibili alla fattispecie delineata sub lettera c) dell'art.4, comma 2, del Regolamento di Vigilanza dell'Autorità, sopra richiamato, specificando che trattasi di appalti di notevole importanza sia per il valore economico, sia per la rilevanza gestionale e strategica e precisando ulteriormente che per le procedure di affidamento di lavori l'Agenzia si avvarrà dei competenti Provveditorati alle Opere Pubbliche per le funzioni di stazione appaltante, ai sensi dell'art. 33, comma 3 secondo periodo, D.lgs. 163/2006 con i quali sottoscriverà apposite convenzioni;
- L'Autorità ritiene, pertanto, di avviare un'attività di vigilanza speciale collaborativa in ragione di specifiche e rilevanti circostanze quali: il soggetto richiedente; l'indicata rilevanza economica e strategica e l'incidenza territoriale degli appalti in questione.

TUTTO QUANTO PREMESSO

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

E

L'Agenzia delle Entrate (di seguito anche 'l'Agenzia') nella persona del suo Direttore, Rossella Orlandi

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 riguarda il settore dei contratti pubblici, ivi inclusa la sicurezza sui luoghi di lavoro, e sarà incentrata su un totale di **n. 4** affidamenti considerati a maggior rischio e di seguito indicati:
 - lavori di ristrutturazione totale e di adeguamento normativo dell'immobile demaniale sito in Roma, largo Leopardi n. 5, al fine di valorizzarne l'importanza storica/architettonica;
 - lavori di ristrutturazione del compendio demaniale ubicato a Cagliari in via Simeto – Viale Elmas;
 - lavori di ristrutturazione e restauro dell'ex Convento di San Benedetto in Ferrara, bene di rilevante interesse storico artistico attualmente non utilizzato e da destinare a sede degli uffici dell'Agenzia presenti nella città di Ferrara;
 - lavori di ristrutturazione di cinque immobili ubicati nel compendio demaniale ex Caserma Riva di Villasanta, in centro storico a Verona, attualmente inutilizzati, e da destinare a sede degli uffici dell'Agenzia presenti nella città di Verona;
2. L'Agenzia delle Entrate, tutte le volte in cui la natura e la specifica tipologia degli affidamenti lo consentiranno, considererà le osservazioni formulate dall'Autorità nell'espletamento dell'attività di vigilanza collaborativa sui sopra indicati affidamenti *benchmark* per ulteriori affidamenti di analogo oggetto.

3. Sarà, inoltre, all'occorrenza, verificata, l'applicazione di criteri di rotazione tra i soggetti inseriti negli Albi Fornitori istituiti dall'Agenzia delle Entrate ai sensi degli art. 122, comma 7 del Codice dei contratti pubblici.

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 / Autorità che presiede la gara;
- 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

(ricorso a Provveditorati alle Opere Pubbliche)

1. Per tutti gli affidamenti inclusi nel presente Protocollo per i quali l'Agenzia delle Entrate si avvarrà dei competenti Provveditorati alle Opere Pubbliche per le funzioni di stazione appaltante, ai sensi dell'art. 33, comma 3 secondo periodo, D.lgs. 163/2006, unitamente al primo invio della documentazione di gara da sottoporre a controllo preventivo, dovrà essere, altresì, trasmessa la Convenzione stipulata con il Provveditorato interessato. Nella stessa Convenzione dovrà essere inserita la seguente clausola:

“Il Provveditorato, nell'espletamento delle funzioni di stazione appaltante in relazione all'affidamento specifico oggetto di Protocollo di Azione di Vigilanza Collaborativa tra l'Agenzia delle Entrate e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, si obbliga all'osservanza del Protocollo medesimo, ivi incluso l'impegno all'inserimento della clausola risolutiva espressa di cui all'art. 6, comma 3. Per consentire l'espletamento del procedimento di verifica preventiva il Provveditorato sottoporrà all'Autorità gli atti del procedimento, secondo quanto disposto dagli art. 4 e 7 del Protocollo e sarà destinatario, in uno all'Agenzia delle Entrate, dei pareri e delle osservazioni formulate dall'Autorità. Tutte le comunicazioni scambiate nell'espletamento dell'attività di vigilanza collaborativa ai sensi del Protocollo saranno indirizzate anche all'Agenzia delle Entrate”.

2. Il procedimento di vigilanza collaborativa si espleta, in questi casi, nei confronti del Provveditorato interessato che si obbliga all'osservanza del Protocollo in forza della sopra indicata clausola da inserirsi nella Convenzione con l'Agenzia delle Entrate.

3. L'Agenzia delle Entrate, destinataria in ogni caso di tutte le comunicazioni scambiate nell'espletamento dell'attività di vigilanza collaborativa anche ai sensi del presente articolo, rimane responsabile, in uno al Provveditorato interessato, per l'attuazione del Protocollo di Azione di Vigilanza Collaborativa con riferimento all'opera specifica.

Articolo 6

(Ulteriori forme di collaborazione)

1. È fatto obbligo per l'Agenzia delle Entrate 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 per l'Agenzia delle Entrate, anche al di fuori degli interventi individuati 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. L'Agenzia delle Entrate si impegna ad inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale relativa a ciascun affidamento la seguente clausola:
“ L'Agenzia delle Entrate 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 dell’Agenzia delle Entrate e 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 l’Agenzia delle Entrate 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 7

(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 dell’Agenzia delle Entrate o del Provveditorato ai sensi del superiore art. 5;

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 all’Agenzia delle Entrate e al Provveditorato eventualmente interessato,

In tale ipotesi, l’Agenzia e il Provveditorato eventualmente interessato:

- 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 8

(Durata)

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

Articolo 9

(Verifica intermedia)

1. Dopo i primi sei mesi di collaborazione l’Autorità e l’Agenzia delle Entrate 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.

2. Dopo i primi tre mesi dalla sottoscrizione del presente Protocollo di Azione l’Agenzia delle Entrate invia all’Autorità un primo *report* relativo ai procedimenti/contratti che sono stati oggetto di vigilanza collaborativa specificando:
- La data di pubblicazione degli atti oggetto di vigilanza collaborativa;
 - Lo stato del procedimento;
 - La presenza di eventuali contestazioni/riserve/contenzioso.

Il contenuto del suddetto *report* viene tenuto in considerazione ai fini della valutazione di cui al precedente comma 1. Ulteriori *report* successivi al primo sono previsti, con cadenza semestrale, per tutta la durata del Protocollo ed anche in caso di eventuali rinnovi.

Articolo 10

(Prerogative dell’Agenzia delle Entrate)

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 dell’Agenzia delle Entrate, 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, 1 aprile 2016

Il Presidente dell’Autorità
Nazionale Anticorruzione

Raffaele Cantone

Il Direttore dell’Agenzia delle Entrate

Rossella Orlandi