



UFFICIO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DELEGATO

“per l’attuazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia previsti nell’Accordo di Programma siglato il 25.11.2010”

Autorità Nazionale Anticorruzione
Prot. Uscita del 03/06/2015
Numero: 0070111
Ufficio: PRES - SGPRES

PROTOCOLLO DI AZIONE
VIGILANZA COLLABORATIVA CON IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
DELEGATO “per l’attuazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico nella
Regione Puglia previsti nell’Accordo di Programma siglato il 25.11.2010”.

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 *“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’art. 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 17 marzo 2015 il Commissario Straordinario Delegato “per l’attuazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia previsti nell’Accordo di Programma siglato il 25.11.2010” (abbreviato ‘Commissario Straordinario Delegato’), nella persona dell’On. Nicola Vendola, ha inoltrato all’ANAC richiesta di attivazione di vigilanza collaborativa;
- la richiesta del Commissario Straordinario Delegato evidenzia la necessità di attivare quanto previsto dal Regolamento di vigilanza dell’Autorità al fine di rafforzare ed assicurare la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento, ridurre il rischio di contenzioso in corso di esecuzione, con efficacia dissuasiva di condotte corruttive o comunque contrastanti con le disposizioni di settore;
- il Commissario Straordinario Delegato è il soggetto preposto all’espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuati nell’allegato n.1 all’Accordo di Programma finalizzato alla programmazione ed al finanziamento di interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico da effettuare nel territorio della Regione Puglia, sottoscritto ai sensi di quanto previsto dall’art. 2 comma 240 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, in data 25 novembre 2010 tra il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Regione Puglia;
- il Commissario Straordinario Delegato, secondo quanto stabilito dall’art. 2 del DPCM del 10.12.2010, in particolare, “attua le opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e se del caso emana gli atti e i provvedimenti e cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all’art. 17 del dl 195/2009”;
- l’art. 10 comma 5 del Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, conferma la titolarità in capo al Commissario Straordinario Delegato dei procedimenti di approvazione e autorizzazione dei progetti, avvalendosi dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all’art. 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195; a tal fine emana gli atti e i provvedimenti e cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche, necessari alla realizzazione degli interventi, nel rispetto degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea;
- il comma 6 del medesimo art. 10 dispone inoltre che “l’autorizzazione rilasciata ai sensi del comma 5 sostituisce tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l’esecuzione dell’intervento, comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce,

ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, fatti salvi i pareri e gli atti di assenso comunque denominati, di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da rilasciarsi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale l'autorità procedente provvede comunque alla conclusione del procedimento, limitatamente agli interventi individuati negli accordi di programma di cui al comma 1. Per le occupazioni di urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi, i termini di legge previsti dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, sono ridotti alla metà”;

- l'art. 20, comma 4, del dl 185/2008, espressamente richiamato dall'art. 17 del dl 195/2009, dispone che “Il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico(...)”;
- il DPCM 20 luglio 2011, emanato in attuazione dell'art. 20 comma 4 del dl 185/2008, specifica le principali deroghe spettanti al Commissario con riferimento alla realizzazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, tra le quali la possibilità ad esso riconosciuta di operare mediante uno schema di conferenza di servizi proceduralmente semplificata, con abbreviazione dei termini e modalità diverse rispetto alle previsioni di cui alla legge 241 del 1990;
- il suddetto DPCM ed il dl 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. Sblocca Italia), in ordine ai poteri espropriativi del Commissario straordinario, consentono, una volta effettuata l'occupazione d'urgenza, di procedere all'immissione in possesso dei terreni espropriandi e alla redazione dello stato di consistenza, senza osservare gli ulteriori adempimenti previsti dalla normativa di settore;
- l'art. 9, commi 1 lett. b), 2 lett. b) e 2-bis del dl 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. Sblocca Italia), dispone, per contratti di lavori pubblici di importo pari o superiori ad Euro 500.000,00 la pubblicazione del relativo bando unicamente sul sito informatico della stazione appaltante, previa ricognizione da parte del Commissario Straordinario delegato dell'urgenza ed indifferibilità dell'intervento; con l'espressa esclusione dei bandi relativi ai servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di cui agli artt. 90 e ss. del Codice dei contratti pubblici degli appalti aventi ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del medesimo Codice;
- l'art. 9, commi 1 lett. b), 2 lett. c) e 2-bis, prevede che per i bandi relativi a contratti di lavori pubblici sotto soglia comunitaria, i termini di ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte, e di comunicazione dei capitolati e documenti complementari previsti dall'art. 122, comma 5 del codice sono tutti dimezzati;
- l'art. 9 commi 1 lett. b), 2 lett. d) e 2-bis, consente l'affidamento dei lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria da parte del responsabile del procedimento, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, salvo il rispetto dei principi di trasparenza concorrenza e rotazione;
- l'art. 9, comma 2-septies, con riferimento alle procedure per l'aggiudicazione degli appalti aggiudicati dal Commissario straordinario esclude l'osservanza del termine di *stand still*;
- l'art. 7, comma 4, del medesimo decreto legge, per le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, consente al Commissario Straordinario Delegato di avvalersi, “sulla base di apposite convenzioni, di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto

delle procedure ad evidenza pubblica prescritte dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ivi comprese società in *house* delle amministrazioni centrali dello Stato dotate di specifica competenza tecnica, attraverso i Ministeri competenti che esercitano il controllo analogo sulle rispettive società, ai sensi della disciplina nazionale ed europea”;

- l'attività del Commissario Straordinario Delegato, è riconducibile, in parte, ai casi previsti dall'art. 4 comma 2 e 3 del citato Regolamento di vigilanza, con conseguente possibilità di richiesta e successiva attivazione di una vigilanza collaborativa da parte dell'ANAC. Nello specifico trattasi delle attività relative a: programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari, contratti di lavori e servizi di notevole rilevanza economica aventi impatto sull'intero territorio nazionale ed interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche, quale può essere considerata la prevenzione del dissesto idrogeologico come opera di salvaguardia delle vite umane e di manutenzione del territorio nazionale;
- l'Autorità ritiene, pertanto, sussistano i presupposti per avviare un'attività di vigilanza collaborativa, relativamente alle attività suscettibili di rientrare nell'ambito dei casi espressamente previsti dalle lett. b) e c) del citato art. 4 comma 2 del vigente Regolamento di vigilanza.

TUTTO QUANTO PREMESSO

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

E

il Commissario Straordinario Delegato per l'attuazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico nella Regione Puglia previsti nell'Accordo di Programma siglato il 25.11.2010”, (di seguito Commissario Straordinario Delegato) nella persona dell'On Nicola Vendola 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)

- 2 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.

- 3 Ai fini dell'efficacia della vigilanza medesima, nei successivi articoli viene individuato, all'interno di aree particolarmente critiche, un numero limitato di specifici affidamenti sui quali espletare l'attività prevista dal successivo art. 4
- 4 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 su un numero determinato di interventi. Restano ferme le ulteriori forme di possibile collaborazione di cui al comma 1 del successivo art. 5.
- 2 Gli interventi individuati, di comune accordo dall'Autorità e dal Commissario Straordinario Delegato riguardano n. 5 interventi la cui progettazione è attualmente in corso di realizzazione.

Articolo 4

(Procedimento di verifica)

- 1 Formano oggetto di verifica preventiva:
 - a) i seguenti atti della procedura di affidamento:
 - determinazione a contrarre;
 - bando di gara o lettera di invito o invito a presentare offerta nel caso di procedura negoziata;
 - disciplinare di gara;
 - capitolati;
 - schema 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;
 - b) 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. Il Commissario Straordinario Delegato, anche al di fuori degli interventi espressamente individuati al precedente art. 3 comma 2, in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo e/o di e/o di particolari gravi e comprovate esigenze, può promuovere una verifica preventiva di documentazione ed atti di gara e/o di altri atti e/o provvedimenti concernenti l'esecuzione di altri contratti pubblici, già aggiudicati, richiedendo l'intervento diretto, anche ispettivo, dell'Autorità.
2. Il Commissario Straordinario Delegato si impegna ad inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale relativa a ciascun affidamento la seguente clausola:
“Il Commissario Delegato 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 del Commissario Straordinario Delegato di introdurre la suddetta clausola anche in accordi contrattuali ulteriori ed anche al di fuori delle ipotesi di affidamento di contratti pubblici.
3. Il Commissario Straordinario Delegato invia all'Autorità *report* periodici dei contratti nei quali sono state contestate violazioni delle clausole e condizioni predisposte nei bandi per prevenire tentativi di infiltrazione criminale.
4. È fatto obbligo al Commissario Straordinario Delegato di rendere nota all'ANAC la motivazione delle ragioni per le quali si utilizzano eventualmente poteri in deroga al Codice dei contratti pubblici.

Articolo 6

(Procedimento di vigilanza collaborativa)

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 del Commissario ;
- 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 al Commissario Delegato Straordinario ,

In tale ipotesi, il Commissario :

- 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)

Il presente Protocollo ha durata di un anno a decorrere dalla data della sua sottoscrizione. Il Protocollo è rinnovabile, per un ulteriore anno, nel caso in cui le parti, alla prima scadenza, lo ritengano necessario.

Articolo 8

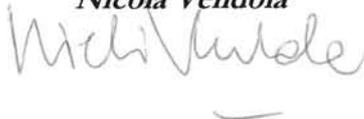
(Prerogative del Commissario Delegato)

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 del Commissario Straordinario Delegato, 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,

Il Commissario Straordinario Delegato

Nicola Vendola



Il Presidente
dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Raffaele Cantone

