

PROTOCOLLO DI AZIONE
VIGILANZA COLLABORATIVA CON L'AGENZIA DELLE ENTRATE

PREMESSO CHE:

- L'art. 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (Codice) definisce le funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- L'art. 213 comma 3 lettera a) del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 dispone che l'Autorità vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza nonché sui contratti esclusi dall'ambito di applicazione del Codice;
- L'art. 213, comma 3 lettera h) del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 dispone che per affidamenti di particolare interesse l'Autorità svolge attività di vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara;
- L'attività di vigilanza esercitata ai sensi dell'art. 213, comma 3 lettera h) del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 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;
- Detta attività si svolge in presenza dei presupposti e secondo le modalità procedurali disciplinati dal Regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 178 del 1° agosto 2017;
- L'art. 3 del predetto Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa, dispone che le stazioni appaltanti, prima di indire una procedura di gara, possono chiedere all'Autorità di svolgere un'attività di vigilanza preventiva finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti di gara, a verificarne la conformità alla normativa di settore, all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, nonché al monitoraggio dello svolgimento dell'intera procedura di gara;
- L'art. 4 del citato Regolamento individua 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;

- A tal fine, il richiamato art. 4 indica come di particolare interesse:
 - a) gli affidamenti disposti nell’ambito di programmi straordinari di interventi in occasione di grandi eventi di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico;
 - b) gli affidamenti disposti a seguito di calamità naturali;
 - c) gli interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche;
 - d) gli affidamenti di lavori di importo superiore a 100.000.000 di euro o di servizi e forniture di importo superiore a 15.000.000 di euro rientranti in programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari;
- L’art. 4 del citato Regolamento prevede, altresì, che anche al di fuori delle ipotesi appena elencate, l’Autorità può disporre l’accoglimento di istanze di vigilanza collaborativa, in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo, ovvero, di rilevate situazioni anomale e, comunque, sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali; infine, la vigilanza collaborativa può essere richiesta dalle stazioni appaltanti anche nei casi in cui uno o più contratti siano stati oggetto dell’applicazione delle misure di cui all’art. 32, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014.

CONSIDERATO CHE

- Con nota in ingresso ANAC prot. 55018 del 25.6.2018 il Direttore dell’Agenzia delle Entrate ha rappresentato che l’Agenzia ha la necessità di avviare quale stazione appaltante e su mandato di Agenzia delle Entrate – Riscossione e Riscossione Sicilia S.p.A. una procedura di rilevanza comunitaria e dell’importo di circa 200 milioni di euro nel triennio per l’affidamento dei servizi di recapito delle comunicazioni, sia nel proprio interesse sia per conto dei soggetti mandanti sopra indicati, atteso che i vigenti contratti scadranno nella seconda metà del 2019;
- Il Direttore dell’Agenzia delle Entrate ha contestualmente formulato richiesta di attivazione di vigilanza collaborativa in relazione all’appalto che avrà ad oggetto la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali ai sensi dell’art. 1, comma 2, d.lgs. 261/1999, nonché i servizi aggiuntivi quali, tra gli altri, la rendicontazione degli esiti di postalizzazione, la scansione delle immagini delle attestazioni di consegna, dei plichi mancato recapito e dei plichi compiuta giacenza ed il servizio di pick up;
- Il Direttore dell’Agenzia delle Entrate ha messo in rilievo la complessità e la specificità della procedura di gara da bandire — relativa all’intero territorio nazionale e ripartita in tre lotti sovraregionali e un lotto prestazionale — del mercato di riferimento e altresì l’interesse che la procedura riveste in considerazione del fatto che gli atti oggetto di postalizzazione attengono a pretese erariali;

- In data 01 aprile 2016 era stato sottoscritto tra l’Autorità e l’Agenzia delle Entrate un primo Protocollo di Azione avente ad oggetto la vigilanza collaborativa su diversi interventi, che prevedeva della durata di un anno;
- L’anno di vigenza del suddetto Protocollo è trascorso e pertanto lo stesso è da intendersi risolto con conseguente impossibilità di ricondurre la nuova procedura segnalata all’interno del suo ambito;
- Sussistono, nel caso di specie, le condizioni per accogliere la richiesta di rinnovo di vigilanza collaborativa con la medesima stazione appaltante in considerazione della complessità dell’affidamento per il quale viene richiesta la vigilanza, unitamente all’elevato importo ed all’indubbio impatto strategico sul territorio nazionale che rendono la richiesta ammissibile anche ai sensi dell’art. 4, comma 1, lett. d) del Regolamento dell’Autorità sull’esercizio dell’attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici;
- L’Autorità ritiene, pertanto, di avviare un’attività di vigilanza collaborativa nei termini e nelle forme sopra individuati, in ragione delle specifiche e rilevanti circostanze sopra indicate;

TUTTO QUANTO PREMESSO

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

E

L’Agenzia delle Entrate, nella persona del Direttore Ernesto Maria Ruffini

sottoscrivono il presente

PROTOCOLLO DI AZIONE

Articolo 1

(Premesse)

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

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.
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 disciplinata dal Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 178 del 1° agosto 2017.
3. Il procedimento di verifica preventiva di cui al presente Protocollo si svolgerà secondo le modalità ed i termini indicati dal già richiamato Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici, 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 confronti dell'Agenzia delle Entrate in qualità di stazione appaltante riguarda il settore dei contratti pubblici, ivi inclusa la sicurezza sui luoghi di lavoro, e sarà incentrata sul seguente intervento, di notevole rilevanza economica ed impatto su territorio nazionale:
 - Appalto per la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.lgs. 261/1999, nonché i servizi aggiuntivi quali, tra gli altri, la rendicontazione degli esiti di postalizzazione, scansione delle immagini delle attestazioni di consegna, dei plichi mancato recapito e dei plichi compiuta giacenza ed il servizio di pick up, per un importo di circa 200 milioni di euro nel triennio.
2. Restano ferme le ulteriori forme di possibile collaborazione di cui al comma 1 del seguente art. 6.

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:
- determina a contrarre o provvedimento equivalente;
 - bando di gara o lettera di invito o inviti a presentare offerta nel caso di procedura negoziata;
 - disciplinare di gara;
 - capitolato;
 - schema di contratto/convenzione;
 - provvedimento di nomina dei commissari e di costituzione della commissione giudicatrice;
 - elenco dei partecipanti alla gara;
 - elenco dei nominativi dei subappaltatori;
 - elenco dei nominativi degli eventuali ausiliari;
 - provvedimenti di esclusione;
 - provvedimenti di aggiudicazione, proposta di aggiudicazione e aggiudicazione;
 - ogni altro atto, determinazione o documento predisposto dalla stazione appaltante nell'ambito della fase di aggiudicazione.

Formano altresì oggetto di vigilanza i verbali di gara e del subprocedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse, i quali vanno trasmessi successivamente alla sottoscrizione, prima dell'adozione di provvedimenti con rilevanza esterna.

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

(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;
 - 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 stazione appaltante;

In tale ipotesi, l'Agenzia delle Entrate:

- 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 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 dell'attuazione del presente Protocollo per conto dell'Agenzia delle Entrate, anche al di fuori delle casistiche individuate nel 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, coerentemente con i principi ispiratori del presente documento finalizzato a garantire la trasparenza e legalità nell'ambito delle infrastrutture c.d. strategiche, 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 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.”.
Resta ferma la facoltà dell'Agenzia delle Entrate di introdurre la suddetta clausola anche in accordi contrattuali ulteriori ed anche al di fuori delle ipotesi di affidamento di contratti pubblici.
4. L'Agenzia delle Entrate si impegna promuovere la sottoscrizione da parte degli operatori economici di patti di integrità con che contengano la clausola di cui al comma 4 del presente articolo, anche ai fini e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 17 Legge 190/2012.
5. L'Agenzia delle Entrate si impegna a fornire all'Autorità tempestive informazioni in merito ai contratti nei quali sono state contestate violazioni delle clausole e condizioni predisposte nei bandi per prevenire tentativi di infiltrazione criminale.

Articolo 7

(Richieste di accesso agli atti)

1. Le richieste di accesso agli atti che riguardino, nello specifico, le note con cui l'Autorità rende le proprie osservazioni nell'espletamento della vigilanza collaborativa ai sensi del presente Protocollo, saranno trattate ed istruite esclusivamente dall'Agenzia delle Entrate che si impegna a concedere l'accesso alle suddette note.

Articolo 8

(Durata)

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

Articolo 9

(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 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.

Il Presidente dell'Autorità Nazionale

Anticorruzione

Raffaele Cantone

Il Direttore dell'Agenzia

delle Entrate

Ernesto Maria Ruffini

Firmato digitalmente da: Raffaele Cantone

Luogo: Roma

Data: 03/10/2018 14:56:28