

# PROTOCOLLO DI AZIONE PER LA VIGILANZA COLLABORATIVA CON LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER L'ATTUAZIONE DEL CIS PER IL RECUPERO E LA RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'EX CARCERE BORBONICO DELL'ISOLA DI SANTO STEFANO - VENTOTENE

## 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 a casi di particolare interesse;
- 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.

#### CONSIDERATO CHE

- la Delibera CIPE n.3 del 1° maggio 2016 ha assegnato, tra l'altro al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) 70 milioni di euro per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano – Ventotene, a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014/2020;
- il recupero dell'ex Carcere Borbonico dell'isola di Santo Stefano rientra tra gli *"interventi di notevole complessità"*, per i quali, ai sensi dell'art. 1 comma 703 della legge di stabilità 2015, l'Autorità politica per la coesione – titolare dei Fondi FSC – procede alla stipula dei Contratti istituzionali di Sviluppo (CIS);
- il 3 agosto 2017, è stato sottoscritto il CIS per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano (CIS Santo Stefano – Ventotene), tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), il MiBACT, l'Agenzia del demanio, la regione Lazio, il comune di Ventotene, la Riserva naturale statale e area marina protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano" e INVITALIA S.p.A., individuata quale soggetto attuatore;
- con Decreto del Presidente della Repubblica del 28 gennaio 2020, la dott.ssa Silvia Costa è stata nominata Commissario Straordinario del Governo, *"ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con il compito di assicurare il necessario coordinamento, anche operativo, tra le amministrazioni statali istituzionalmente coinvolte e dare un significativo impulso agli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano – Ventotene"*;
- con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 maggio 2020 il dott. Giampiero Marchesi è stato nominato Responsabile Unico del Contratto ai sensi dell'art. 7 del CIS Santo Stefano -Ventotene confermato fino al 30 settembre 2021 dal DPCM del 1° ottobre 2020;
- il 4 giugno 2020 è stato sottoscritto l'Accordo Operativo, previsto dall'art.9 comma 1 del CIS Santo Stefano - Ventotene, tra il MiBACT e INVITALIA S.p.A. che prevede 1) la messa in sicurezza degli edifici, 2) la realizzazione/adequamento degli approdi all'isola di Santo Stefano e 3) la redazione di uno studio di fattibilità;
- l'Accordo operativo sottoscritto indica, altresì, che INVITALIA S.p.A. svolgerà attività di "Centrale di Committenza" ai sensi degli articoli 55-bis, comma 2-bis, del decreto-legge n. 1 del 2012 e degli articoli 37 e 38 del decreto legislativo n. 50 del 2016;
- nella riunione del 4 giugno 2020, il Tavolo Istituzionale Permanente, convocato dal Commissario straordinario, ha preso atto e condiviso i contenuti del Piano Operativo allegato all'Accordo Operativo sottoscritto tra MiBACT e INVITALIA;
- l'art.4 comma 4 prevede che la Presidenza del Consiglio dei Ministri promuova la stipula di un protocollo di azione per la vigilanza collaborativa con l'ANAC;
- con nota in ingresso ANAC prot. 73726 del 7.10.2020, il Commissario Straordinario Unico di Governo Responsabile Unico, dott.ssa Silvia Costa ed il RUC del Contratto istituzionale di sviluppo per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano - Ventotene, Dott. Giampiero Marchesi hanno formulato congiuntamente richiesta di vigilanza collaborativa, nell'ambito del CIS medesimo, per

- l'intervento di messa in sicurezza degli edifici per il quale si prevede l'avvio della fase di gara entro gennaio 2021 e per l'intervento di sistemazione degli approdi, per il quale si prevede l'avvio della fase di gare entro luglio 2021;
- l'Autorità ritiene sussistente il presupposto del particolare interesse ai sensi dell'art. 213, comma 3, lett. h) d.lgs. 50/2016 secondo quanto specificato dall'art. 4, comma 1, lett. c) e d) del Regolamento ANAC in materia di Vigilanza Collaborativa;
  - ai fini dell'espletamento dell'attività di vigilanza collaborativa si rende conseguentemente necessario che anche INVITALIA S.p.A. sia soggetto parte del presente Protocollo di Azione,

#### TUTTO QUANTO PREMESSO

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

E

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella persona del Commissario straordinario di Governo, Silvia Costa,

E

l'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. nella persona del Legale Rappresentante ed Amministratore Delegato Domenico Arcuri,

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.
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 riguarda il settore dei contratti pubblici, ivi inclusa la sicurezza sui luoghi di lavoro, e sarà incentrata su n.2 affidamenti di seguito indicati:
  - a) Intervento per la messa in sicurezza degli edifici dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano. Per tale intervento INVITALIA S.p.A. prevede di indire una gara per l'appalto integrato di lavori, forniture e servizi, tale da consentire una continua interconnessione tra lavori, indagini e progettazione;
  - b) Intervento per la sistemazione degli approdi. Per tale intervento INVITALIA S.p.A. prevede di indire una gara per l'appalto integrato.
2. Tali procedure e le relative indicazioni collaborative sono da considerarsi quali *leading case* a cui possono adeguarsi le procedure omogenee o similari, nell'ambito di successivi previsti dal CIS Santo Stefano - Ventotene. INVITALIA S.p.A. avrà cura di verificare il rispetto delle indicazioni dell'Autorità nei successivi affidamenti.

### **Articolo 4**

(Procedimento di verifica)

1. Formano oggetto di verifica preventiva i seguenti documenti:
  - 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;
  - contratto o convenzione stipulata;
  - 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.
3. INVITALIA S.p.A., in relazione alle procedure per le quali viene espletata la vigilanza collaborativa, in presenza di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo, può altresì promuovere la verifica preventiva di documentazione e atti della fase di esecuzione dei contratti, quali, a titolo esemplificativo: perizie di variante; atti finalizzati alla conclusione di accordi bonari e contratti di transazione; 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).

#### **Articolo 5**

(Attività di INVITALIA S.p.a.)

1. In conformità a quanto previsto nel CIS Santo Stefano - Ventotene sarà onere di INVITALIA S.p.A. sottoporre gli atti alla vigilanza dell'Autorità secondo il procedimento sopra indicato e, più in generale, in conformità alle previsioni contenute nel presente Protocollo di Azione e nel Regolamento ANAC in materia di vigilanza collaborativa.
2. Le osservazioni rese dall'Autorità nell'espletamento dell'attività di vigilanza collaborativa saranno indirizzate ad INVITALIA S.p.A. ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella persona del Responsabile Unico del CIS Santo Stefano - Ventotene.

#### **Articolo 6**

(Ulteriori forme di collaborazione)

1. È fatto obbligo per INVITALIA S.p.A. 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. INVITALIA S.p.A. si impegna ad inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale relativa a ciascun affidamento la seguente clausola:  
*"INVITALIA S.p.A. 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. La risoluzione di cui al periodo precedente è subordinata alla preventiva comunicazione all'ANAC, cui spetta la valutazione in merito all'eventuale prosecuzione del rapporto contrattuale, al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 32 del dl. 90/2014 convertito in legge 114 del 2014".*

Resta ferma la facoltà di INVITALIA S.p.A. di introdurre la suddetta clausola anche in accordi contrattuali ulteriori ed anche al di fuori delle ipotesi di affidamento di contratti pubblici.

3. INVITALIA S.p.A. si impegna a promuovere la sottoscrizione da parte degli operatori economici di patti di integrità con che contengano la clausola di cui al comma 2 del presente articolo, anche ai fini e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 17 Legge 190/2012.
4. Dopo i primi sei mesi dalla sottoscrizione del presente Protocollo di Azione, INVITALIA S.p.A. invia all'Autorità un *report* dei casi nei quali sono state contestate violazioni delle clausole e condizioni predisposte nei bandi/nel bando per prevenire tentativi di infiltrazione criminale.
5. In ogni caso INVITALIA S.p.A. trasmette all'Autorità tempestive informazioni in merito ai contratti/ai casi nei quali sono state contestate violazioni delle clausole e condizioni predisposte nel bando/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 di INVITALIA S.p.A.;
  - 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 ad INVITALIA S.p.A..  
In tale ipotesi, il INVITALIA S.p.A.:
    - 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 le Parti 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 sei mesi dalla sottoscrizione del presente Protocollo di Azione INVITALIA S.p.A. invia all'Autorità un *report* relativo al procedimento/ai procedimenti 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.

**Articolo 10**  
(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 da INVITALIA S.p.A. che si impegna a concedere l'accesso alle suddette note.

**Articolo 11**  
(Prerogative di INVITALIA S.p.A.)

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 di INVITALIA S.p.A. quale soggetto attuatore, 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 25 novembre 2020

Il Presidente dell'Autorità  
Nazionale Anticorruzione  
*Giuseppe Busia*

Il Presidente di  
INVITALIA S.p.A.  
*Domenico Arcuri*

Il Commissario Straordinario  
di Governo  
*Silvia Costa*