



Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

RELAZIONE DI MONITORAGGIO

Cosa sono il Patto di integrità di Sibari e l'Accordo di monitoraggio?

INDICE

1. **Introduzione**
2. **Progetto e finalità**
3. **Struttura del Patto di integrità di Sibari**
4. **I controlli svolti dalla Stazione appaltante sui concorrenti**
5. **Esame della documentazione relativa ai contratti per l'intervento su Casa Bianca**

1. Introduzione

Quello di Sibari è uno dei 18 **patti di integrità** che la Commissione europea ha voluto sperimentare in alcuni contratti pubblici per la realizzazione di interventi finanziati dalle politiche di coesione. Ovvero sui propri fondi di investimento e sviluppo destinati agli Stati membri. La sperimentazione è condotta all'interno del programma pilota "[*Integrity Pacts: Civil Control Mechanisms for safeguarding EU funds*](#)". La dimensione economica e il ruolo strategico del settore dei contratti pubblici è tale da richiedere che il minor numero possibile di risorse sia distratto a seguito di fenomeni di corruzione.

Il bando pubblicato dalla Commissione europea per il lancio del programma era destinato a individuare i soggetti istituzionali che nei singoli Stati membri avrebbero aderito all'iniziativa, ovvero le cosiddette Autorità di gestione, responsabili dell'amministrazione e dell'attuazione dei fondi delle politiche di coesione, articolati in numerosi programmi operativi ciascuno destinato ad un obiettivo tematico di interesse nazionale (ad es. l'ambiente o la cultura).

Lo stesso bando ha anche previsto il coinvolgimento di una organizzazione della società civile come supervisore indipendente sullo svolgimento di ciascuno dei patti di integrità stipulati.

ActionAid Italia è stata selezionata come supervisore indipendente di due interventi sul patrimonio culturale, ovvero la musealizzazione di un'area del **Parco Archeologico di Sibari** denominata "**Casa Bianca**" e il riallestimento delle sale del **Museo archeologico nazionale della Sibaritide** in località Cassano all'Ionio (Cosenza). Questi interventi sono stati entrambi finanziati dal programma operativo destinato alla cultura la cui Autorità di gestione è il Segretariato generale del Ministero dei Beni culturali e il Turismo per un totale di 1,5 milioni di euro. Il Segretariato regionale del Ministero per la Calabria, responsabile





Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

della progettazione e dell'esecuzione dell'intervento, è stazione appaltante delle opere sui due interventi summenzionati, oggetto di monitoraggio nell'ambito del progetto.

2. Progetto e finalità

Il Patto di integrità è un accordo vincolante stipulato tra la Stazione appaltante e l'operatore economico che intende partecipare alla gara per l'affidamento del contratto pubblico. Le sue clausole costituiscono impegni specifici per entrambi i firmatari e hanno l'obiettivo di favorire l'adozione di comportamenti utili alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza dell'azione pubblica. La loro formulazione non sostituisce ma integra l'apparato normativo in essere relativo ai contratti pubblici ed agli obblighi di trasparenza, così come non si sostituisce alle verifiche svolte per legge dalle stazioni appaltanti.

I tradizionali strumenti normativi previsti dalla legislazione in materia di appalti pubblici e dal Codice Antimafia (Decreto Legislativo 159/2011) operano prevalentemente attraverso la repressione; ad esempio le misure interdittive nei confronti di operatori economici che abbiano commesso reati gravi in danno dello Stato o incidenti sulla moralità professionale intervengono solo nei casi di sentenza passata in giudicato o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile.

Quindi se i rappresentanti di un'impresa concorrente o aggiudicataria di una gara risultano coinvolti in indagini per reati gravi contro la P.A., occorrerà attendere l'esito del procedimento per il rilascio dell'informativa antimafia da parte della competente Prefettura e, solo dopo il provvedimento interdittivo del Prefetto la stazione appaltante potrà procedere alla revoca dell'aggiudicazione o alla risoluzione del contratto.

Sul piano legislativo, lo strumento del Patto di integrità è previsto dalla **Legge n. 190/2012** (c.d. legge Severino). Oggi è frequente la sua adozione da parte delle pubbliche amministrazioni nella loro attività di gestione per la scelta dei propri contraenti. Le prescrizioni indicate nel Patto di Integrità sono coperte da sanzioni in caso di loro violazione, a dimostrazione della cogenza che le caratterizza. Le sanzioni previste sono: esclusione in fase di partecipazione alla gara nel caso di mancata sottoscrizione/ accettazione del Patto, revoca dell'aggiudicazione, risoluzione del contratto. A queste misure vanno aggiunte anche quelle interdittive: cancellazione dagli albi degli operatori economici qualificati, divieto di partecipazione a tutte le procedure di gara per un periodo predeterminato.

3. Struttura del Patto di integrità di Sibari

Il Patto di integrità di Sibari, dovendo anche regolare il ruolo di ActionAid Italia, ha una articolazione in parte differente da quello normalmente in uso previsto dalla legge anti-corruzione.





Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

A seguito della procedura selettiva della Commissione europea, è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra il Ministero dei Beni Culturali, ovvero l'Autorità di gestione dei fondi europei del programma operativo per la cultura, e ActionAid Italia (13 novembre 2015).

L'Autorità di gestione a sua volta ha indicato gli interventi su Sibari come idonei per la sperimentazione del patto di integrità: un disciplinare siglato con il Segretariato regionale del Ministero per la Calabria, ovvero la stazione appaltante, ha definito i termini dell'adesione al progetto pilota (16 giugno 2016).

Infine è stato concordato e sottoscritto il Patto di integrità dalla Stazione appaltante e da ActionAid Italia (29 dicembre 2016).

Nel Patto è specificato, tra le altre clausole, che la Stazione appaltante inserirà la sottoscrizione/ accettazione del Patto di integrità tra i requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti relativi agli interventi di Sibari.

Il Patto di integrità di Sibari si articola in due sezioni: l'**Accordo di monitoraggio** tra la Stazione appaltante ed ActionAid Italia ed il **Patto di integrità** vero e proprio, che impegna anche gli operatori economici partecipanti alla gara e poi, a seguito della gara, l'operatore che vincerà l'appalto.

Aspetti regolati dall'Accordo di monitoraggio tra la Stazione appaltante ed ActionAid Italia

- premesse, ambito di applicazioni e definizioni
- ruolo di ActionAid Italia
- accesso alle informazioni di ActionAid Italia
- clausole di riservatezza
- accesso all'informazione da parte dei cittadini coinvolti nelle attività di monitoraggio civico
- procedure da seguire in caso di sospetti o evidenze di violazione del Patto di integrità
- possibilità di ritiro unilaterale dal Patto qualora ActionAid non sia messa in grado di eseguire le attività di monitoraggio

Aspetti regolati dal Patto di integrità tra la Stazione appaltante, ActionAid Italia e l'operatore economico

- premesse, ambito di applicazione e definizioni
- obbligazioni
- coinvolgimento del supervisore indipendente
- violazioni e sanzioni

3.1 Accordo di monitoraggio



Ministero
per i beni e le
attività culturali
e per il turismo





Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

Il ruolo di ActionAid Italia è quindi definito da una apposita sezione dell'Accordo di monitoraggio. Sono elencate nel dettaglio le attività che essa è autorizzata a svolgere dalla Stazione appaltante come Supervisore indipendente. La maggior parte delle previsioni sono relative all'esame della documentazione relativa alla realizzazione degli interventi su Sibari, dalla fase progettuale a quella di affidamento ed esecuzione. Nel dettaglio:

- esaminare ed esprimere eventuali pareri meramente retrospettivi sulla documentazione progettuale e sulla sua rispondenza ai bisogni;
- esaminare ed esprimere eventuali pareri sulla documentazione di gara prima che la medesima sia pubblicata, con particolare riferimento alle norme che possono alterare la concorrenza;
- verificare le modalità di risposta alle richieste di chiarimento offerte dall'Autorità appaltante alle imprese partecipanti;
- ricevere informazioni relative a tutte le fasi della gara per assicurare che tutte le procedure siano correttamente eseguite;
- esaminare le offerte pervenute al fine di effettuare un commento non vincolante sulle valutazioni eseguite, dopo l'intervenuta aggiudicazione;
- effettuare senza preavviso sopralluoghi ai cantieri e agli uffici dell'Autorità appaltante, dell'Appaltatore e dei subcontraenti;
- analizzare la reportistica prodotta dall'Appaltatore e dai subcontraenti con l'obiettivo di individuare eventuali irregolarità in fase di esecuzione;
- analizzare il contenuto e le procedure relative alle varianti in corso d'opera.

Alcune clausole regolano poi l'accesso alla documentazione: è stabilito che la Stazione appaltante trasmetta la documentazione in tempo reale, laddove possibile anche prima della sua pubblicazione, che ActionAid abbia accesso ad essa e che possa inoltre partecipare, anche in videoconferenza, agli incontri fra Stazione appaltante e concorrenti ed in genere a tutti gli incontri riguardanti gli interventi del Patto di integrità (anche alle sedute della Commissione, in qualità di osservatore, senza diritto di voto e accesso agli atti).

Altre clausole invece sono relative alla comunicazione e al coinvolgimento delle comunità locali per la più ampia conoscenza possibile del Patto di integrità: organizzare, condurre o facilitare incontri e seminari formativi o campagne informative a mezzo stampa (online e offline) aventi ad oggetto i patti di integrità. Per coloro che partecipano a tali incontri e firmano un apposito regolamento per partecipare alle attività di monitoraggio è prevista la possibilità di inviare segnalazioni ad ActionAid Italia relative agli interventi monitorati, organizzare periodicamente momenti formativi, sopralluoghi ai cantieri, eventi periodici di confronto e deliberazione con la collaborazione della stazione appaltante e degli appaltatori per discutere i risultati delle attività di monitoraggio del Patto di integrità di Sibari.



Ministero
per i beni e le
attività culturali
e per il turismo





Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

Sul sito web di progetto è inoltre stata resa disponibile una piattaforma per le segnalazioni, anche in forma anonima, di episodi di illecito, corruzione o potenziale violazione degli obblighi e degli impegni assunti con la sottoscrizione del Patto di integrità, della quale va assicurata la più ampia conoscenza possibile da parte di tutti gli attori coinvolti (gli operatori economici, il personale della Stazione appaltante, i consulenti e i collaboratori).

3.2 Patto di integrità

Il Patto di integrità vero e proprio, incluso dalla Stazione appaltante tra i requisiti di partecipazione alla gara per l'affidamento dei contratti, stabilisce anche gli impegni delle e verso le imprese che si aggiudicano il contratto, rispetto all'accesso ad informazioni e documenti utili per le attività del Supervisore indipendente. Viene inoltre specificato nel dettaglio il flusso di informazioni, atti e documenti relativi ai progetti dei Patti di integrità dal momento della pubblicazione del bando in poi:

- svolgimento delle procedure di gara e dell'esecuzione dei contratti, specie sotto il profilo della conformità alle disposizioni e agli adempimenti di legge nonché del rispetto della tempistica programmata;
- criteri/ modalità per la scelta dei componenti delle Commissioni di gara e dell'organismo incaricato della verifica del progetto definitivo ed esecutivo;
- adozione di qualsiasi variante riferita al contratto originario;
- riserve iscritte in contabilità ed eventuali relazioni riservate del Direttore dei lavori e relazioni del Responsabile del procedimento;
- pattuizione di nuovi prezzi o comunque modifica dei prezzi iniziali;
- sospensioni contrattuali;
- attivazione di procedimenti volti al raggiungimento di accordi bonari o transattivi;
- presunte / segnalate violazioni del patto di integrità;
- inadempimenti e ritardi ascrivibili a responsabilità dell'appaltatore e dei subcontraenti;
- informazioni e segnalazioni riguardanti compensi e pagamenti, con particolare riferimento all'emissione dei S.A.L. e alla tempistica effettiva dei pagamenti;
- rapporti dell'organismo incaricato della verifica dei progetti, verbale finale e determina di validazione da parte del RUP e più in generale informazioni sull'attuazione delle attività connesse alla pianificazione del controllo di qualità (tempistica, esiti delle verifiche, eventuali sanzioni).

Alcune clausole sono destinate a verificare eventuali conflitti di interesse: la Stazione appaltante trasmette l'elenco dei dirigenti e dei titolari di incarichi (a qualsiasi titolo conferiti) impegnati nelle procedure di aggiudicazione e nella fase di esecuzione del Progetto. Nell'elenco sono precisati ruoli e mansioni e compensi tecnici previsti dalla normativa vigente e collegati alle specifiche procedure l'elenco dei componenti delle Commissioni di gara, completo di CV. L'Appaltatore fornisce l'elenco dello staff interno ed esterno (persone



Ministero
per i beni e le
attività culturali
e per il turismo





Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

fisiche e giuridiche) e dei fornitori impiegati in tutte le fasi dell'Appalto.

Nel Patto, oltre alle clausole comportamentali ed al regime sanzionatorio, altre specifiche previsioni riguardano la filiera dei subappaltatori: è richiesto al vincitore della gara non solo di fornire costanti aggiornamenti sui pagamenti effettuati verso essi, ma anche di inserire la sottoscrizione del Patto di integrità nei contratti stipulati con essi.

Tra le clausole c'è anche l'impegno per la più ampia conoscenza possibile del contenuto del Patto da parte di tutti gli attori coinvolti (gli operatori economici, il personale della Stazione appaltante, i consulenti e i collaboratori). L'adozione, la promozione e l'approfondimento di questo strumento accresce la consapevolezza di tutti gli attori sui comportamenti utili per prevenire la corruzione e per favorire i principi di lealtà, trasparenza e correttezza. Nel Patto di integrità sottoscritto da ActionAid Italia sono previsti anche dei momenti di restituzione e di informazione alla più ampia comunità locale.

4. I controlli sulla ditta vincitrice

Al momento della presentazione delle offerte per la partecipazione alla gara, gli operatori economici formulano tutte le autodichiarazioni richieste dal Codice Appalti ed attestano l'assenza delle cosiddette cause di esclusione dalla partecipazione alle gare pubbliche, nonché sul possesso dei requisiti speciali eventualmente richiesti, mediante la presentazione del DGUE (documento di gara unico europeo).

Ad esempio dichiarano di non essere stati condannati per una serie di reati specifici, di essere in regola con gli adempimenti fiscali e previdenziali, di non aver violato la normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro. Una volta espletata la gara, e proclamato il vincitore, la Stazione appaltante procede con le verifiche delle autocertificazioni rese ed i controlli della documentazione antimafia tramite la competente Prefettura.

Assenza di condanne Assenza di sentenze di condanna passate in giudicato, o di decreti penali di condanna irrevocabile o di sentenze ex art.444 c.p.p. per uno dei reati elencati nelle lett. a), b), b-bis), c), d), e) f) e g), dell'art. 80, co. 1, del Codice degli appalti	Certificato integrale del Casellario Giudiziale
Antimafia Assenza di procedimenti per l'applicazione di una delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai fini della normativa antimafia (D. Lgs. 159/2011)	Comunicazione o informazione antimafia
Regolarità fiscale	Comunicazione di regolarità fiscale



Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

<ul style="list-style-type: none">• Insussistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse• Insussistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali	D.U.R.C. (Dichiarazione Unica di Regolarità Contributiva relativa alle posizioni I.N.P.S., I.N.A.I.L. e Cassa Edile)
Sicurezza sul lavoro Assenza di iscrizioni relative a gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza sul lavoro	Casellario informatico ANAC
Situazioni di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo ecc. Assenza di stato di fallimento, liquidazione coatta o concordato preventivo o di procedimento per la dichiarazione di tali situazioni	Visura registro imprese
Illeciti professionali <ul style="list-style-type: none">• non aver tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a fini di proprio vantaggio oppure non aver fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero non aver omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione• Assenza di significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili	Casellario informatico ANAC
Idoneità professionale ex lege (abilitazioni) Assenza di false dichiarazioni o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione	Casellario informatico ANAC
Clausola antiracket Omessa denuncia di reati concussione ed estorsione aggravata	Casellario informatico ANAC
Normativa disabili Regolarità dell'impresa rispetto alle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili (L. 68/ 1999)	Certificazione di ottemperanza
Assenza della sanzione interdittiva Sanzioni interdittive (ex art. 9, co.2 lett. c d.lgs.231/01) o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione	Certificato dell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato



Civil Control Mechanism
for Safeguarding EU Funds

Assenza di documentazione o dichiarazioni non veritiere nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti	Autocertificazione dell'operatore economico
Situazione di conflitto di interesse (art. 42, c. 2, del Codice degli appalti)	
Distorsione della concorrenza derivante dal precedente coinvolgimento degli operatori economici nella preparazione della procedura d'appalto (art. 67 del Codice degli appalti)	

Grazie al Patto di Integrità cui la ditta vincitrice si obbliga sin dalla fase di gara (il Patto di Integrità è tra i documenti che i concorrenti devono sottoscrivere per accettazione ed è tra quelli allegati al contratto sottoscritto con la ditta vincitrice), i controlli e le verifiche sono stati ulteriori rispetto a quelli previsti per legge e sono stati affidati ad ActionAid quale soggetto deputato al monitoraggio.