



DELIBERA n. 244 del 24 maggio 2024

Fascicolo Anac n. 2904/2023

Oggetto: Servizio di vigilanza armata e televigilanza presso (...) - C.I.G(...). S. A. Regione (...).

Riferimenti normativi

Artt. 31, 101 e 102 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

D.M. n. 49 del 7 marzo 2018

Parole chiave

Ruolo e compiti del responsabile del procedimento e del direttore dell'esecuzione

Controlli in fase di esecuzione dei contratti di servizi e forniture

Massima

Le verifiche in corso di esecuzione sono finalizzate all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previste dal contratto stesso.

In base, infatti, a quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e del D.M. n. 49 del 7.3.2018 (norme di riferimento in punto di coordinamento – direzione – controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto), occorre sempre verificare e comprovare nel dettaglio che le attività e le prestazioni rese dall'O.E. siano eseguite in conformità al contratto cui ci si riferisce.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;



VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici attribuite all'Autorità dagli artt. 211 e 213 del d.lgs. 50/2016, ed in particolare a seguito di un'indagine ricognitiva di carattere generale a mezzo della BDNCP volta ad acquisire elementi utili alla verifica dell'attività contrattuale delle S. A. e dei controlli operati da parte delle stesse nella fase esecutiva dei contratti di servizi e forniture, ha individuato l'affidamento di interesse in oggetto.

A tal fine, l'Autorità ha inviato alla Regione (...), con lettera prot. 92365 del 10.11.2022, una richiesta informativa, ai sensi dell'art. 213 comma 12 del d. lgs. 50/2016, per l'acquisizione delle informazioni ritenute di rilievo per l'indagine. In particolare è stato chiesto di illustrare, tra l'altro, *"gli accertamenti ed i controlli concretamente eseguiti in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento, indicando le relative previsioni"*, nonché di trasmettere *"documentazione che attesti i controlli effettuati dall'amministrazione in corso di esecuzione nel rispetto della norma di riferimento e secondo quanto specificatamente previsto nei documenti contrattuali [...]"*.

A tale richiesta la Regione (...) ha dato riscontro con nota prot. 78994 del 14.12.2022, acquisita in pari data al protocollo dell'Autorità con il n. 104655. Tra la documentazione trasmessa, per gli aspetti relativi ai controlli in fase esecutiva dei contratti, sono stati inviati, il verbale di avvio dell'esecuzione del servizio, taluni verbali definiti *"di accertamento dell'esecuzione dei servizi"* con i relativi documenti contabili e la documentazione relativa all'unica penale applicata.

Successivamente, l'Autorità, ritenendo sussistere i presupposti per il formale avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza contratti pubblici, ha inoltrato la nota prot. 106249 del 28.11.2023 di avvio del procedimento istruttorio. Tale nota, tra l'altro volta all'acquisizione di ulteriori elementi informativi ritenuti di utilità, è stata indirizzata oltre che al Responsabile unico del procedimento (R.U.P.), anche al Direttore dell'esecuzione del contratto (D.E.C.) e al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.).

A riscontro della suddetta lettera è pervenuta la nota del R.U.P., prot. 77638 del 19.12.2023, acquisita in pari data al protocollo Anac n. 113560.

L'Autorità ha poi ritenuto opportuno richiedere chiarimenti alla S.A., con nota prot. 41157 del 29.3.2024, in relazione ad *"ogni aspetto e/o questione relativo/a all'espletamento del servizio in oggetto per il periodo successivo alla scadenza del rinnovo contrattuale"*, poiché il contratto sottoposto a vigilanza risultava scaduto il 17.10.2023. Tale richiesta è stata riscontrata con nota del R.U.P. prot. 23857/2024 del 17.4.2024, acquisita in pari data al protocollo dell'Autorità con il n. 47150.

Esaminata la documentazione in atti ed in base alle valutazioni condotte è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Con determinazione dirigenziale n. DD-A11264 del 12.6.2020 è stato approvato il progetto per l'affidamento *"Servizio di vigilanza armata e di televigilanza presso la sede regionale sita in (...) ed il noleggio, la manutenzione, conduzione e aggiornamento software di un impianto di video sorveglianza TVCC e registrazione"* - C.I.G. (...) per la durata di un anno, con la possibilità di eventuale rinnovo per un ulteriore



anno ed eventuale proroga tecnica, decidendo l'indizione di una procedura di gara aperta ai sensi dell'art. 60 del d. lgs 50/2016 secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 dello stesso testo normativo.

Con determinazione dirigenziale n. 458 del 21.10.2020 sono stati approvati gli atti di gara. Nel bando è stato indicato un valore stimato dell'appalto di € 1.325.178,54, così suddiviso: € 421.226,18 per il servizio di vigilanza armata fissa (piantonamento) e controllo radiogeno accessi programmato di durata annuale, € 20.500,00 per il servizio annuo di noleggio, installazione e manutenzione delle attrezzature di videosorveglianza, € 441.926,18 per l'eventuale affidamento di servizi analoghi ex art. 63, comma 5, del d. lgs. 50/2016, per una durata non superiore a 12 mesi, e € 441.926,18 per eventuale proroga tecnica di mesi 12, ai sensi dell'art. 106, comma 11 del richiamato Codice dei contratti. Nel capitolato di gara, invece, è stato riportato l'importo di € 441.926,18 per il rinnovo per una durata non superiore a 12 mesi, e non è stata menzionata l'eventualità di affidamento di servizi analoghi.

Secondo le previsioni del capitolato di gara, le attività oggetto dell'appalto possono essere sintetizzate in:

- Servizio di controllo accessi, con n. 1 risorsa armata, con predeterminati orari, all'ingresso del personale e dei visitatori della sede in (...), a supporto degli addetti all'informazione dipendenti dell'Amministrazione;
- Servizio di controllo accesso carraio Iato (...) e sede, con una risorsa armata 24 ore su 24;
- Servizio con una risorsa armata, con apparato radiogeno che l'amministrazione mette a disposizione nell'ingresso di (...), con predeterminati orari, per il controllo con "metal detector" e del controllo in sede attraverso dotazioni informatiche di postazione;
- Esecuzione impianto TVCC;
- Servizio di noleggio e manutenzione dell'impianto di videosorveglianza.

Il capitolato, per quanto qui di interesse, individua gli orari e le modalità e il contenuto dei servizi (art. 4), indica i requisiti del personale in servizio (art. 5), individua le disposizioni in materia di protezione dell'impiego e di condizioni di lavoro – clausola sociale (art. 15).

In merito ai controlli sull'esecuzione del servizio, l'art. 8 del medesimo capitolato individua la figura del Direttore dell'Esecuzione del contratto, prevedendo che lo stesso ha "il compito di approvare la pianificazione del servizio, nonché assicurare eventuali autorizzazioni necessarie per operare da parte della Stazione Appaltante" e che deve "verificare la corretta esecuzione del contratto nonché fornire parere favorevole sull'andamento del servizio ai fini del pagamento delle fatture e dell'applicazione delle penali". Il precedente art. 6, invece, prevede, tra l'altro, che il D.E.C. "effettua i necessari accertamenti e rilascia il certificato attestante l'avvenuta ultimazione delle prestazioni". Lo stesso articolo specifica poi che l'appalto "è soggetto a verifica di conformità, al fine di certificare che l'oggetto del medesimo in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni contrattuali e delle condizioni offerte in sede di aggiudicazione", facendo poi esplicito rimando alla disciplina di cui all'art. 102 del d. lgs. n. 50/2016.

Nel documento nessun richiamo viene fatto alle linee guida Anac n. 3 e al D.M. 49/2018 che disciplinano nel dettaglio lo svolgimento delle funzioni di R.U.P. e di D.E.C.

L'art. 9 del Capitolato individua genericamente le penalità per l'appaltatore in caso di mancato adempimento alle prescrizioni contrattuali.



Il capitolato speciale d'appalto, come il bando di gara, indicano anche i requisiti minimi necessari per la partecipazione alla gara, individuando, tra l'altro, la figura obbligatoria del Responsabile Tecnico del Servizio per l'impresa appaltatrice; tuttavia, nei documenti di gara non vi è un'adeguata descrizione delle funzioni e dei compiti dello stesso, limitandosi il capitolato ad indicare, tra i requisiti minimi di partecipazione alla procedura, la certificazione che tale soggetto deve possedere.

Successivamente all'approvazione documentale sopra richiamata e all'espletamento della procedura di gara, con determinazione dirigenziale DD 560/A1012B/2021 del 13.10.2021, l'appalto è stato aggiudicato, per un importo complessivo pari a € 440.799,60, all'A.T.I. composta dalle società (...) in qualità di mandataria e (...) nel ruolo di mandante.

Nelle more della sottoscrizione del contratto di servizio, con verbale di esecuzione del 15.10.2021, prot. n.128713 del 18.10.2021, si è dato avvio all'esecuzione del servizio ex art. 32 commi 8 e 13 del d. lgs. 50/16, per la durata di un anno a decorrere dal 18.10.2021.

Il contratto tra le parti fornito all'Autorità non riporta la data di stipula, risulterebbe firmato digitalmente solo in data 16.2.2022 e repertoriato con il numero 239/2022 del 13.6.2022. Nello stesso documento non viene richiamato il verbale di avvio dell'esecuzione di cui sopra, che viene invece indicato con la terminologia "*sarà redatto*".

Secondo quanto rappresentato dal R.U.P., nel corso dello svolgimento del contratto in oggetto, in occasione di un disservizio occorso in data 25.7.2022, relativo alla mancata tempestiva comunicazione al personale dell'Ente successivamente ad una intrusione di terzi nel balcone dell'immobile proprietà della Regione, la Stazione Appaltante ha ritenuto ricorrere i presupposti per l'applicazione di una penale, per un importo pari a € 100,00. In ultimo, in prossimità della scadenza contrattuale, con determinazione dirigenziale 586/A1112C/2022 del 13.10.2022 si è proceduto a formalizzare l'opzione di rinnovo del contratto per la durata di 12 mesi a decorrere dal 18.10.2022. Tale opzione è stata esercitata nelle more della definizione del nuovo assetto dei servizi legati alla nuova sede del Palazzo Unico della Regione (...), riservandosi la Stazione Appaltante la facoltà di recedere anticipatamente dal nuovo contratto formalizzato.

Successivamente, alla conclusione del contratto sopra indicato, è stato affidato analogo servizio, ai sensi dell'art. 50 comma 1 lett. b) del d. lgs. 36/2023, allo stesso operatore uscente, ritenendo ricorrere "*le condizioni di cui all'art. 49 c. 4*" del medesimo Codice, per un importo di € 44.690,00 dal 18.10.2023 al 31.12.2023, data ultima in cui l'immobile in questione è risultato permanere nella disponibilità (e proprietà) della Regione Piemonte.

Nella relazione del R.U.P. del dicembre 2022, con cui è stata riscontrata la prima nota dell'Autorità, viene indicato che "*gli accertamenti sulla regolare esecuzione del servizio si sono svolti mediante sopralluoghi presso la sede oggetto del servizio, interlocuzione costante (via email/telefono) con il referente responsabile tecnico dell'Appaltatore, con la verifica delle ore/importo del servizio svolto mensilmente e l'autorizzazione, per le vie brevi, alla fatturazione del corrispettivo dovuto per il servizio effettivamente svolto, con la verifica della corretta modalità di fatturazione e della regolarità contributiva dell'Appaltatore*". Alla documentazione trasmessa non risultava però allegato alcun verbale di sopralluogo, risultando invece allegati alcuni Verbali "*di accertamento esecuzione servizi*" redatti ai sensi dell'art. 102 del d. lgs. 50/2016 (relativi al periodo ottobre 2021 - giugno 2022) e alcuni verbali "*di accertamento regolare esecuzione del servizio*" redatti, secondo quanto ivi indicato, ai sensi dell'art. 111 comma 1 del d. lgs. 50/2016 e dell'art. 26 del D.M. 49/2018 (relativi al periodo settembre 2022 - ottobre 2022).



Con la nota di avvio del procedimento istruttorio del 28.11.2023 è stato rappresentato all'Ente regionale, dopo aver effettuato gli opportuni richiami normativi, che *"non risulta essere stata prodotta la documentazione che testimoni le verifiche effettivamente eseguite, da cui si evidenzino le valutazioni ed i controlli specifici eseguiti nonché i criteri di misurabilità ed i parametri oggettivi utilizzati. D'altronde, i verbali di accertamento dell'esecuzione dei servizi trasmessi evidenziano un controllo che ha un carattere più formale che sostanziale, non idoneo alla luce dei contenuti degli stessi a refertare adeguatamente e con completezza ed esaustività gli esiti degli accertamenti/verifiche operati/e"*. Inoltre, con la stessa nota è stato evidenziato *"il ricorrere di talune approssimazioni relativamente alla predisposizione del capitolato tecnico, soprattutto sugli aspetti relativi proprio alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni da parte dell'appaltatore"*.

L'Ente è stato, dunque, invitato a comprovare l'effettivo svolgimento delle verifiche/controlli operati con riguardo alle prestazioni rese dall'O.E., inviando anche i verbali sopralluogo/constatazione redatti.

Con la nota del 19.12.2023, il R.U.P. ha confermato la documentazione precedentemente inviata, e al fine di chiarire le modalità di conduzione e verifica del servizio in questione, ha ritenuto utile precisare che la sede in cui si svolge il servizio relativo all'attività di controllo accessi è *"la sede istituzionale primaria della Regione (...), sede della Presidenza e dei suoi organi di governo e di parte degli uffici relativi alla Giunta, Personale e Ragioneria, nonché dell'Ufficio Relazioni col Pubblico, degli uffici destinati agli addetti stampa e della "Sala Trasparenza", dedicata a conferenze, presentazioni e attività di comunicazione, nel quale a pieno regime trovano alloggio circa 500 dipendenti"*. Secondo il relatore, *"Risulta di tutta evidenza che si tratti di una attività di continua interfaccia con le strutture ai più alti livelli dell'Amministrazione e con il flusso costante di interrelazioni da queste generato, rispetto ai quali le risorse contrattualizzate svolgono una attività insostituibile di apertura e chiusura della sede oltre che controllo degli accessi [...]"* e che vi sia, conseguentemente, *"una verifica fattuale incontrovertibile resa quotidianamente dal funzionamento stesso della sede e delle sue parti, nel quale ogni qualsiasi minimo disservizio o ritardo avrebbe generato una catena di ripercussioni dirette e immediate sul D.E.C. [...]"*. Analoghe considerazioni vengono fatte per le attività svolte dal personale impiegato in periodo notturno/festivo, in relazione al ruolo *"di collettore delle chiamate del servizio di reperibilità del personale del Settore Tecnico"* e del *"permettere l'ingresso e l'uscita della custode dell'immobile"*. In relazione, invece, ai requisiti ed al comportamento del personale in servizio, è stato evidenziato che *"l'eventuale comportamento non idoneo adottato dalle guardie o il mancato rispetto delle disposizioni inerenti l'uniforme e relativo corredo da indossare, sarebbero stati oggetto di segnalazione da parte del pubblico fruitore del servizio, del personale di portineria e del personale di custodia"*.

Le descritte modalità di controllo e verifica sono le medesime utilizzate anche nel corso dell'esecuzione del contratto stipulato, a seguito di affidamento diretto, per la copertura dell'omologo servizio nell'ultimo periodo dell'anno 2023.

Diritto

Preliminarmente devesi rammentare che il d. lgs. 50/2016 individua, all'art. 31, il ruolo e le funzioni svolte dal Responsabile del procedimento anche durante la fase esecutiva dei contratti aggiudicati. Nello specifico, il comma 12 del richiamato articolo di legge prevede che *"Il soggetto responsabile dell'unità organizzativa competente in relazione all'intervento, individua preventivamente le modalità organizzative e gestionali attraverso le quali garantire il controllo effettivo da parte della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, programmando accessi diretti del RUP [...] o del direttore dell'esecuzione sul luogo dell'esecuzione stessa, nonché verifiche, anche a sorpresa, sull'effettiva ottemperanza a tutte le misure mitigative e*



compensative, alle prescrizioni in materia ambientale, [...] e di tutela della salute umana impartite dagli enti e dagli organismi competenti”.

Ulteriormente l'ANAC, con l'approvazione delle Linee guida n. 3, avvenuta con deliberazione n. 1096 del 26.10.2016 e con il successivo aggiornamento, avvenuto con deliberazione n. 1007 dell'11.10.2017, ha fornito indicazioni in materia di *“Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni”*. In particolare, al punto 8 delle linee guida, risultano descritti i compiti del RUP per gli appalti di servizi e forniture ed è indicato che lo stesso svolge *“in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione, acquisendo e fornendo all'organo competente dell'amministrazione aggiudicatrice, per gli atti di competenza, dati, informazioni ed elementi utili anche ai fini dell'applicazione delle penali, della risoluzione contrattuale e del ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie, secondo quanto stabilito dal codice, nonché ai fini dello svolgimento delle attività di verifica della conformità delle prestazioni eseguite con riferimento alle prescrizioni contrattuali”*. Inoltre, il R.U.P. autorizza *“le modifiche, nonché le varianti contrattuali con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante da cui il RUP dipende, nei limiti fissati dall'art. 106 del Codice”*, rilascia l'*“attestazione di regolare esecuzione su proposta del direttore dell'esecuzione qualora nominato”* e predispone *“un piano di verifiche da sottoporre all'organo che lo ha nominato e, al termine dell'esecuzione, presenta una relazione sull'operato dell'esecutore e sulle verifiche effettuate, anche a sorpresa”*.

Inoltre, come è noto, circa lo svolgimento delle funzioni del D.E.C. di cui all'art. 111 del Codice, risulta emanato il Decreto ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 49 del 7.3.2018, con cui sono state approvate le *“Linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto”*. Tale Decreto, al Titolo III, nell'indicare le modalità di svolgimento delle funzioni di D.E.C. prevede, all'art.18, che *“Il direttore dell'esecuzione svolge il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante, in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento”* stabilendo, altresì, che *“[...] le attività di controllo del direttore dell'esecuzione sono indirizzate a valutare i seguenti profili:*

- a) la qualità del servizio o della fornitura, intesa come aderenza o conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto o nel capitolato e eventualmente alle condizioni migliorative contenute nell'offerta;*
- b) l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi;*
- c) il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna;*
- d) l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte;*
- e) la soddisfazione del cliente o dell'utente finale;*
- f) il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro di cui all'articolo 30, comma 3, del codice.*

Tale controllo è condotto nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Gli esiti del controllo debbono risultare da apposito processo verbale.”

In tale contesto normativo, non si può quindi condividere quanto sostanzialmente rappresentato dal R.U.P., secondo cui *“il controllo della corretta esecuzione del servizio, più che basato su una serie di verifiche a campione, sia stato, come poche volte risulta possibile, effettuato sulla praticamente totalità dell'operato e il riscontro stesso di una unica contestazione effettuata [...] è testimonianza [...] della validità del sistema di*



controllo operato”, in assenza di concreti elementi a supporto e comprova di quanto asserito *ex post* con riguardo all’esecuzione contrattuale in esame.

Risulta di tutta evidenza che un sistema di controllo e verifica che, di fatto, si attivi esclusivamente al riscontrarsi di eventuali inadempimenti/non conformità segnalati dai fruitori del servizio, ovvero al rilevarsi di eventuali difficoltà correlate alle attività svolte dall’O.E., non risulta conforme alla norma né funzionale alle finalità per cui è stato pensato. La remissione dell’accertamento della non idonea conduzione del servizio da parte dell’O.E. all’accadimento dell’evento critico/problematico, evidenzia un’importante criticità nello svolgimento dell’attività di vigilanza/controllo di competenza della S.A., in quanto non conforme alla norma, ponendosi peraltro in antitesi con la previsione stessa per cui il Direttore dell’esecuzione deve assicurare *“la regolare esecuzione nei tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento”*, come precisato nel richiamato art. 18 del DM n. 49 del 7.3.2018. Infatti, in tale contesto, l’intervento del D.E.C., per così dire a posteriori, secondo la diversa interpretazione espressa dal R.U.P., avrebbe un ruolo, ove possibile, unicamente riparatore, non dispiegando la sua piena efficacia in termini di iniziative ed azioni preventive di monitoraggio, controllo e direzione dell’esecuzione del contratto, come postula la norma.

Il fatto che il servizio in esame possa prestarsi, per sua natura, ad una maggior esposizione a segnalazioni da parte dell’utenza e dei diversi fruitori, non esonera il D.E.C. e il R.U.P. dallo svolgimento delle proprie funzioni, come previste dalla disciplina normativa soprarichiamata e, quindi, dall’effettuazione di specifiche verifiche, adeguatamente documentate sugli aspetti quantitativo-qualitativi del servizio fornito dall’O.E. nell’ambito del rapporto contrattuale. Si deve, altresì, osservare che, in un contesto in cui non risulta comprovato a cura della S.A. l’avvenuto accertamento della soddisfazione *“del cliente o dell’utente finale”* (pure prevista dal D.M. 49/2018), come nel caso di specie, l’assenza di segnalazioni/reclami formali non coincide necessariamente con l’esecuzione di un servizio rispettoso di quanto contrattualmente stabilito. Oltre a ciò, risulta comunque evidente come, per esempio, in relazione ai richiesti requisiti del personale in servizio, vi sono elementi – quali gli obblighi in materia di formazione specifica – che difficilmente possono assumere evidenza ed essere oggetto di contestazione da parte di eventuali fruitori del servizio, risultando le eventuali valutazioni sulla sussistenza degli stessi rientrare nell’esclusiva competenza del relativo D.E.C. o suo delegato.

D’altronde la disciplina surrichiamata pone in evidenza le numerose funzioni e attività cui i soggetti individuati dalla stazione appaltante (tanto il R.U.P. quanto il D.E.C.) sono tenuti, facendo emergere come, nel caso di specie, non sia possibile accertare positivamente – in base alla documentazione prodotta dalla Stazione Appaltante e disponibile in atti – l’avvenuto svolgimento dei controlli, previsti dalla normativa, volti a verificare le prestazioni rese dall’Operatore Economico. Infatti, i verbali di accertamento della regolare esecuzione del servizio forniti all’Autorità, si limitano a riportare, in relazione alle verifiche svolte, testualmente l’espressione *“verificati i documenti tecnico-contabili, la regolarità della prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità rispetto alle prescrizioni dei documenti contrattuali”*, senza alcun riferimento, come richiesto dalla richiamata normativa, ai criteri di misurabilità utilizzati per la verifica quanti/qualitativa delle prestazioni rese, né tantomeno indicare i parametri/criteri oggettivi utilizzati per la stessa. Nei verbali vengono, invero, utilizzate generiche locuzioni che sottintendono, nei fatti, un riferimento alle regole dell’arte, evenienza questa espressamente esclusa dall’art. 18 del D.M. 49/2018, e che sostanziano un atteggiamento meramente formalistico e privo di concretezza nei confronti del controllo amministrativo-contabile previsto dalle norme. In tal senso, l’accertamento previsto dall’art. 26, comma 1 del D.M. 49/2018 deve intendersi come di riepilogo/conclusivo, e non sostitutivo, delle specifiche attività di controllo indicate dall’art. 18 del medesimo Decreto, i cui esiti devono risultare analiticamente nei processi verbali di cui al richiamato articolo di legge.



Da ultimo, non può non rilevarsi come la surrichiamata problematica risulti strettamente connessa con l'ulteriore elemento di anomalia/criticità individuabile nella documentazione contrattuale redatta – ed in particolare nella verificata articolazione del Capitolato Speciale – le cui clausole, relative ai controlli sull'esecuzione del servizio, appaiono piuttosto generiche. Infatti, come evidenziato nella ricostruzione fattuale, gli artt. 6 e 8 del Capitolato speciale di gara accennano solamente ai compiti del D.E.C. con un mero e generico richiamo a "necessari accertamenti". Tale documento, invero, dovrebbe delineare un'efficace e chiara disciplina dei controlli, anche attraverso l'indicazione della tipologia delle attività di verifica e della relativa frequenza, volta ad identificare le azioni concrete da porre in essere al fine di accertare il corretto operare dell'appaltatore in fase esecutiva.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 24 maggio 2024

DELIBERA

- l'attività di vigilanza effettuata ha messo in luce approssimazioni e carenze nell'attività di direzione, controllo e verifica in fase di esecuzione del contratto da parte del Direttore dell'esecuzione e del Responsabile del procedimento, i quali non risultano aver adeguatamente assolto alle funzioni di direzione, coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016;
- l'attività di vigilanza effettuata ha messo in luce approssimazioni e carenze della documentazione contrattuale adottata in termini di individuazione di un'efficace e chiara disciplina dei controlli dell'operato dell'appaltatore nella fase esecutiva del contratto, nonché nella predisposizione da parte dei competenti soggetti della Stazione Appaltante della documentazione relativa ai controlli amministrativo/contabili prevista dal D.M. n. 49/2018;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla (...), al R.U.P., al D.E.C. e al R.P.C.T. della stessa Amministrazione per le valutazioni di competenza e l'assunzione degli opportuni correttivi, da estendere a tutti gli appalti di servizi di competenza e di analoga natura, in corso di esecuzione e/o soggetti a futuro affidamento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 29 maggio 2024

Il Segretario

Laura Mascali

Firmato digitalmente