



COMUNE DI GENOVA



Protocollo informatico

Genova, 23 dicembre 2024

Ai Direttori di Area

Ai Direttori

Ai Dirigenti

E p.c. Al Vice Direttore Generale

Al Direttore Generale Operativo

L O R O S E D I

OGGETTO: Direttiva ai fini della corretta attuazione dei controlli e delle verifiche inerenti alla fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture.

Si richiama la [Delibera ANAC n. 497 del 29 ottobre 2024](#), ad oggetto *Indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alle modalità di espletamento dei controlli e delle verifiche da svolgere durante la fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture*, che fornisce occasione utile per rappresentare, in sede di direttiva interna, l'inquadramento normativo e le conseguenti indicazioni operative.

Riferimenti normativi e indicazioni da parte di ANAC

Si richiama quanto disposto dal D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 *Codice dei contratti pubblici*, con particolare riferimento a:

- A. articolo 1, che afferma il principio per cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il **risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo**, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza;
- B. articolo 15, che individua il **Responsabile Unico del progetto** quale **figura deputata ad espletare le principali attività di controllo e coordinamento sull'esecuzione**, cui sono affidati i compiti specificamente individuati dall'articolo 8 dell'Allegato I.2 al codice, oltre che tutte le attività esecutive di carattere residuale (articolo 8 comma 5);
- C. articoli 19 e 21, secondo cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la **digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti**, attraverso **piattaforme e servizi digitali fra loro interoperabili**. Peraltro, l'utilizzo obbligatorio delle piattaforme digitali di approvvigionamento **anche per la gestione della fase esecutiva** permette di **tracciare** in assoluta trasparenza e in tempo reale tutte le attività svolte, consentendo di seguire percorsi predefiniti e standardizzati e di ridurre al minimo errori ed omissioni.
- D. articoli 25 e 22 del codice, che prevedono, rispettivamente, l'utilizzo delle **piattaforme di approvvigionamento digitale** per svolgere le **procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici** e per effettuare il **controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti in fase di esecuzione**;



COMUNE DI GENOVA

- E. articolo 63, comma 5, lett. c) del codice, secondo cui la **qualificazione delle stazioni appaltanti** ha ad oggetto le attività che caratterizzano il **processo di acquisizione di un bene o servizio** anche in relazione alla **capacità di verifica sull'esecuzione contrattuale**;
- F. articolo 114 del codice secondo cui, con riferimento ai **contratti aventi ad oggetto servizi e forniture, le funzioni e i compiti del direttore dell'esecuzione** sono svolti di norma dal **RUP**. Quest'ultimo provvede, anche con l'ausilio di uno o più **direttori operativi** individuati dalla stazione appaltante in relazione alla complessità dell'appalto, al **coordinamento**, alla **direzione** e al **controllo tecnico contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto** anche, qualora previsto, mediante metodi e strumenti di gestione informativa digitale di cui all'allegato I.9;
- G. articolo 116 del codice, secondo cui i **contratti** sono soggetti a **verifica di conformità per i servizi e per le forniture per certificare** il rispetto delle caratteristiche tecniche, economiche e qualitative delle prestazioni, nonché degli obiettivi e dei tempi, in **conformità delle previsioni e pattuizioni contrattuali**.
- H. articolo 8 comma 4 dell'allegato I.2 al codice, secondo cui nei contratti con prestazioni **superiori alle soglie di rilevanza europea** (in quelli di particolare importanza e negli altri casi previsti) il **direttore dell'esecuzione** è figura distinta dal RUP;
- I. articolo 31 dell'allegato II.14 al codice per cui, tra i compiti del **direttore dell'esecuzione** vi è quello di esercitare il **coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante**. Tali attività devono essere esercitate mediante l'utilizzo di **criteri di misurabilità della qualità** e devono **risultare da apposito processo verbale**;
- J. articolo 222, comma 3, lett. b) del codice secondo cui **ANAC vigila sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici**, con il **potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie** per le violazioni accertate nell'ambito della vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici, nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689;

Con la Delibera in oggetto ANAC riferisce in merito a numerose anomalie ed irregolarità riscontrate in seguito ad una capillare attività di vigilanza d'ufficio su appalti di servizi di diversa tipologia, finalizzata a stimare la correttezza, la completezza e l'efficacia dei controlli operati dalle stazioni appaltanti nella fase di esecuzione.

Tale rilievo generale da parte di ANAC rappresenta utile occasione per ribadire l'importanza strategica della **fase di esecuzione** degli appalti, in quanto *in essa si traduce la cura dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara e ciò può avvenire se l'appaltatore selezionato adempie correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo l'appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni stabiliti dai documenti contrattuali*.

Per questo motivo assumono particolare rilevanza i controlli da parte della stazione appaltante, con eventuali **applicazioni di penali** fino a giungere, in casi di grave inadempimento, all'avvio del procedimento di **risoluzione del contratto**.

Peraltro, ANAC segnala che i propri accertamenti, condotti fino ad oggi, hanno consentito di constatare, nella maggioranza dei casi, l'**assenza di evidenze documentali idonee a dimostrare l'effettivo svolgimento dell'attività di controllo da parte dei soggetti competenti**.



COMUNE DI GENOVA

È stato riscontrato come la **formulazione troppo generica** delle clausole di un **capitolato speciale d'appalto** possa determinare **criticità nell'espletamento dei controlli in fase esecutiva**, generando difficoltà nelle **concrete modalità attuative dei controlli** ad opera dei soggetti preposti dalle diverse stazioni appaltanti, in assenza di indicazioni chiare e precise contenute nei **documenti di gara**.

ANAC ha inoltre appurato che il **controllo operato dai DEC e dai RUP** è solo successivo. Esso prende spesso avvio da segnalazioni dei fruitori del servizio o dai *feedback* negativi correlati ad avvenimenti critici e patologici delle prestazioni rese dall'appaltatore. Simili forme di controllo non possono essere qualificate come adeguate e sufficienti, in quanto la normativa di riferimento impone una **puntuale verifica (attiva) sull'esatto adempimento delle obbligazioni previste dai documenti contrattuali, integrati dall'offerta tecnica, anche sotto il profilo qualitativo**.

Indicazioni operative a titolo di direttiva

Per quanto concerne il ruolo del Responsabile Unico del Progetto (RUP) e del Direttore dell'Esecuzione (DEC) occorre che gli stessi pongano in essere, in misura appropriata, tutte le funzioni loro attribuite dagli artt. 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 e dagli artt. 31 e ss. dell'allegato II.14.

È pertanto necessario che **le attestazioni di regolare esecuzione non consistano in mere formule di stile, ma dimostrino sostanzialmente l'attuazione dei controlli**, tenuto conto del fatto che l'articolo 31 comma 2 dell'Allegato II. 14 al codice dei contratti prevede che le attività di controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto negli appalti di servizi e forniture debbano *essere esercitate mediante l'utilizzo di criteri di misurabilità della qualità e risultare da apposito processo verbale*.

Nella fase di predisposizione della **documentazione di gara e contrattuale** occorre pertanto prevedere le **fattispecie di inadempimento** che daranno luogo all'avvio del procedimento per l'applicazione delle **penali contrattuali**, nonché le **modalità di verifica delle migliorie offerte** dall'appaltatore in sede di partecipazione alla gara e le conseguenze derivanti dalle difformità rispetto a quanto offerto.

Con specifico **atto organizzativo** interno i singoli Direttori e Dirigenti dovranno delimitare chiaramente **ruoli e funzioni dei soggetti preposti ad espletare i controlli** in corso di esecuzione, anche prevedendo la frequenza (per prestazioni continuative, almeno mensile) e le modalità di attuazione delle verifiche.

In merito alla suddivisione dei ruoli di chi effettua controlli, va evidenziato come, oltre al **RUP**, negli appalti che si svolgono su tutto il territorio comunale possano intervenire vari **DEC** o, caso degno di particolare attenzione, **singoli referenti locali/incaricati del controllo** anche non appartenenti alla Direzione che abbia affidato l'appalto.

In via collaborativa, prossimamente verranno organizzati incontri con le Direzioni che, sulla base dei dati disponibili, risultino prevalentemente interessate da affidamenti di forniture e servizi, al fine di condividere *check list* di controlli standard (da integrarsi in base alle peculiarità delle singole tipologie di appalto), oltre ad alcuni *fac simile* di processi verbali di controllo e ad esempi di *clausole penali* da inserire in sede di capitolato.

Con l'occasione, si dispone di proseguire nella formazione costante del personale dedicato, con particolare attenzione ai ruoli di Responsabile Unico di Progetto, Direttore dell'Esecuzione e Direttore Operativo.



COMUNE DI GENOVA

La presente direttiva viene pubblicata su Amministrazione Trasparente, ai sensi dell'art. 12 del D.lgs. 33/2013 e s.m.i.

Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO DIRETTORE GENERALE
In qualità di Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza
Dott.ssa Concetta Orlando

documento firmato digitalmente

ORLANDO CONCETTA
2024.12.23 10:06:57
CN=ORLANDO CONCETTA
C=IT
O=COMUNE DI GENOVA
2.5.4.97=VATTI-00856930102
RSA/2048 bits