

Controlli nella fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture: l'intervento di ANAC

Le verifiche promosse da ANAC volte ad accertare le attività di governo dei servizi e delle forniture in fase di esecuzione del contratto, trova la propria sintesi nella Delibera n.497 del 29 ottobre 2024.

Tale delibera infatti, prende le mosse dalle risultanze della capillare attività di vigilanza su appalti di servizi di varia natura, dalla quale sono emerse numerose anomalie ed irregolarità circa la correttezza, l'efficienza e l'efficacia dei controlli operati dalle stazioni appaltanti dopo la stipula del contratto.

L'obiettivo principale della delibera è pertanto quello di garantire che ogni stazione appaltante adotti prassi rigorose, basate su verifiche documentabili e criteri misurabili, migliorando la qualità dei servizi pubblici e tutelando l'interesse collettivo.

CONTESTO NORMATIVO

Il principale contesto di riferimento da considerare è il Codice dei Contratti pubblici (D.lgs. 36/2023 e s.s.m.i.) ed in particolare gli articoli 114-115-116, oltre a quanto dettagliato dall'Allegato II.14, Capo II, i quali prevedono una puntuale disciplina in ambito di esecuzione dei contratti di servizi e forniture. Tale disciplina rappresenta una evidente risposta a quanto sancito dall' articolo 1 comma 1 del medesimo Codice, ossia il "Principio di risultato", 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"*

Si consideri altresì che la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti così come sintetizzata all'art. 19 del medesimo Codice, ricomprende anche la fase esecutiva; ciò comporta pertanto che, diversamente da quanto finora in uso, le Amministrazioni, dovranno adottare un approccio volto alla trasparenza e alla tracciabilità delle attività successive alla stipula del contratto e alla conseguente responsabilizzazione di coloro che operano in tale fase, in particolare Responsabile Unico del Progetti (R.U.P.) e il Direttore dell'esecuzione del contratto (D.E.C.).

I PRINCIPI CARDINI DELLA DELIBERA

ANAC nella delibera oggetto di analisi pone l'accento su alcune delle principali riflessioni svolte nel corso della propria attività di vigilanza svolta su specifici affidamenti: dai servizi di ristorazione alla manutenzione del verde, ai trasporti, fino a prendere in considerazione l'esternalizzazione dei servizi professionali sanitari (*)

Nel dettaglio:

1) PROGETTAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

Una puntuale e dettagliata progettazione della documentazione di gara, diventa presupposto fondamentale per poter governare efficacemente l'affidamento, ridurre ambigue formulazioni e conseguenti contenziosi tra le parti.

Perché ciò si realizzi è necessario che la documentazione sopra citata preveda:

- **Una corretta individuazione dei bisogni e fabbisogni**, nonché dei confini del processo o delle fasi del processo che si intendono esternalizzare, anche al fine di non rischiare una commistione tra attività in capo alla stazione appaltante e quelle in capo all'operatore economico con sovrapposizione di compiti e responsabilità dei soggetti che vi operano. È necessario pertanto chiarire "che cosa voglio e come lo voglio"
- **Una puntuale disciplina circa l'attività di governance del servizio** da parte della stazione appaltante in cui vengano indicati: criteri di verifica oggettivi, obiettivi e misurabili, tempistiche di verifica, strumenti di verifica. All'avvio del servizio, il R.U.P. o, se nominato il D.E.C., deve pertanto avere chiare e già definite "le regole" e le modalità di gestione della fase esecutiva.

In questa logica, il capitolato di gara, integrato con quanto previsto in sede di offerta tecnica (soprattutto per quanto concerne le migliorie indicate dall'aggiudicatario) rappresentano, per i soggetti sopra citati, la principale fonte per l'attuazione del monitoraggio del servizio o della fornitura. Clausole ambigue dovranno pertanto lasciare spazio ad una analitica regolamentazione dei controlli e delle verifiche in fase esecutiva.

Tale impianto, una volta avviato il contratto, garantisce un'attività di governo del servizio e della fornitura di carattere "preventivo" e "proattivo", oggetto di una programmazione già definita in sede di gara e perfezionata in fase di avvio del servizio. Ciò permette di individuare in anticipo possibili situazioni di grave non conformità ed inadempimento patologico, non limitandosi pertanto ad un controllo ed intervento successivo, legato unicamente alle segnalazioni da parte degli stakeholder.

- **Una disciplina dettagliata circa le "contromisure" a disposizione della stazione appaltante** al fine di poter rispondere agli inadempimenti dell'operatore economico. Dal punto di vista operativo è necessario infatti che, nel corso della redazione della documentazione di gara, venga disciplinata la gestione dei piani di miglioramento, il regime sanzionatorio e i casi di risoluzione del contratto, i quali non dovranno relegarsi a semplici formulazioni di massima o rinvii generici alla normativa codicistica, ma, al contrario, dovranno essere esplicitati in modo coerente rispetto a quanto precisato ai punti precedenti, secondo la logica:



2) RIORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE AMMINISTRATIVE

Dall'esercizio dei poteri di vigilanza in capo ad ANAC, frequentemente si sono rilevate delle carenze organizzative e strutturali da parte delle Amministrazioni con particolare riferimento alle Unità operative che si occupano di coordinamento e di direzione dei controlli in fase esecutiva. La consapevolezza circa la centralità di tale fase del processo di esternalizzazione e la considerazione che una efficace ed efficiente gestione di questa fase, diventa il presupposto per una futura progettazione o riprogettazione del nuovo fabbisogno, deve inevitabilmente portare ad un rafforzamento delle strutture organizzative.

Le modalità con cui intervenire si possono così riassumere:

- **Promozione della formazione del personale:** il R.U.P. e D.E.C. devono essere edotti circa i propri ruoli e le proprie responsabilità, attraverso una formazione puntuale, specifica e continua, la quale non dovrà limitarsi a semplici enunciazioni di articoli e normative, ma integrata da approcci disciplinari pratici e di reale supporto ai soggetti che operano in questa fase.
Si consideri a tal proposito il richiamo all'articolo 45 comma 7 "Incentivi alle funzioni tecniche", in cui si precisa: "... Una parte delle risorse di cui al comma 5 è in ogni caso utilizzata:
a) per attività di formazione per l'incremento delle competenze digitali del personale nella realizzazione degli interventi;
b) per la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche.
- **Messa a disposizione risorse umane e strumentazione adeguate:** al fine di garantire una completa implementazione delle attività previste dalla normativa in capo al D.E.C., è necessario che lo stesso sia attivamente indirizzato; in questo modo, le Amministrazioni dovranno tendere a dei modelli organizzativi nei quali siano previste figure giuridico/amministrative con compiti di supporto alla gestione della fase esecutiva. È evidente, infatti, che, nella prassi, la figura del D.E.C., sia rivestita da soggetti che per loro natura sono in possesso di competenze specialistiche (tecnici, sanitari, informatici, farmacisti, ...) e il loro know-how spesso non presenta specifiche conoscenze in materia amministrativa e contabile, tuttavia presenti tra le attività in capo al medesimo.

Tale aspetto, è utilmente integrato dalla predisposizione di linee guida, e procedure interne per indirizzare i compiti e le azioni dei soggetti impegnati in fase esecutiva, ricorrendo il più possibile a forme di tipizzazione quali per esempio l'adozione di template, formulari e modelli da poter customizzare alle singole esigenze.

Alto elemento significativo su questo punto è la necessità di efficientare le verifiche, con un miglioramento di tempi e risorse da impiegare nelle attività di monitoraggio, attraverso l'investimento in strumenti digitali, supporti tecnici e strumentazione adeguata anche in fase di rendicontazione e sintesi delle risultanze delle verifiche.

Osservazione conclusiva svolta da ANAC su questo punto, anche in risposta della lamentata carenza di personale e organizzazione, da parte delle Amministrazioni, è quella per cui, tale limitazione può essere superata anche attraverso la centralizzazione di alcune funzioni, e la creazione di gruppi di lavoro costituiti da esperti dedicati e strumenti specifici capaci di supportare più contratti contemporaneamente (anche a livello regionale).

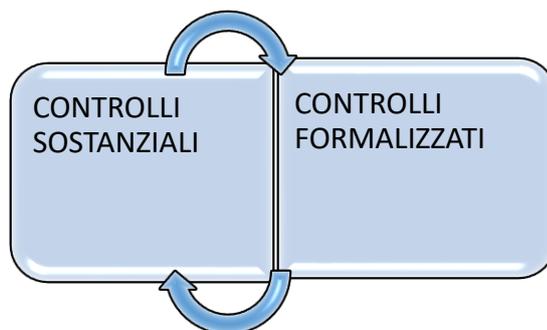
3) APPROCCIO ALLE ATTIVITA' DI MONITORAGGIO E CONTROLLO

Se un'attenta attività di progettazione risulta essere il presupposto per l'implementazione del monitoraggio e controllo, ANAC rileva come sia altresì imprescindibile che il D.E.C. nell'attestare la regolare esecuzione del contratto, abbandoni consuete e inappropriate formule di stile, ma vi proceda attraverso l'applicazione di indicatori oggettivi e misurabili (previamente indicati nella documentazione di gara) capaci in concreto di valutare quanto svolto dall'operatore economico. Tale aspetto, dalle risultanze dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità, è risultato in molte occasioni carente. Nelle poche occasioni in cui sono state esaminate certificazioni o attestazioni prodotte dalle Amministrazioni, le stesse si sostanziavano per lo più in formule di stile, mancando la necessaria istruttoria a dimostrazione delle attività di controllo effettuate. Da tali osservazioni se ne deduce che:

- Il monitoraggio e controllo deve essere implementato attraverso una **sostanziale attività di verifica da parte dei D.E.C.**, caratterizzata dall'esame di indicatori di processo e di risultato che siano in grado di misurare la prestazione resa in modo oggettivo e inconfutabile. Tale attività, per i contratti a prestazione continuativa, deve essere garantita nel corso di tutta la durata del contratto, valutando aspetti tecnici, amministrativi e contabili del servizio reso, così come indicato dal Codice dei contratti pubblici.
- L'attività sostanziale di governo e gestione del contratto, avrà rilievo solamente se attestata **in documenti formali** per gran parte indicati dal Codice stesso. Per detto motivo le Amministrazioni, attraverso il D.E.C dovranno garantire la redazione di verbali attestanti le attività di verifica svolte, i sopralluoghi, gli stati di avanzamento lavori, la produzione di relazioni al R.U.P., circa le risultanze delle attività condotte dai D.E.C. o volte a istruire particolari criticità e relative azioni di miglioramento; la formalizzazione dei controlli può essere garantita anche attraverso la redazione e sottoscrizione di check list di verifica, questionari di gradimento, schede di verifica per i controlli di qualità a campione. Solo la

redazione e successiva formalizzazione di tale documentazione, condivisa e sottoscritta dalle parti, potrà dare evidenza di quanto realmente svolto dai D.E.C..

Solo la compresenza di entrambi gli aspetti, soddisfa le condizioni per una efficace ed efficiente attività di governo del contratto



La Delibera in esame in conclusione sollecita l'utilizzo da parte delle Amministrazioni di metodi informatizzati di gestione del servizio, attraverso l'utilizzo sempre più diffuso, di piattaforme digitali. Tali strumenti se correttamente implementati sono in grado di assicurare:

- Trasparenza e tracciabilità delle operazioni di verifica eseguite, in quanto le attività svolte sono registrate a sistema e condivise in tempo reale con gli utilizzatori
- Riduzione degli errori date da compilazioni, elaborazione di dati, estrazioni fatte con strumenti diversi (es: Excel..)
- Efficienza operativa: semplificazione dei processi e ottimizzazione dei tempi e risorse per le verifiche.

*Vedi a titolo esemplificativo: *Delibera n. 60/2025 del 19 febbraio 2025, Delibera A n. 576 del 10 dicembre 2024, Delibera n.180 del 10 aprile 2024, Delibera n.33 del 10 gennaio 2024, Delibera n. 577 del 6 dicembre 2023*