

Presidente

Al Consiglio regionale della Campania
UD Amministrazione e Datore di Lavoro
Centro Direzionale, Isola F13 - 80143 Napoli

c.a. Direttore Generale ... *Omissis* ...

c.a. R.U.P. ... *Omissis* ...

c.a. D.E.C. ... *Omissis* ...

e, p.c. RPCT ... *Omissis* ...

Fascicolo ANAC 1196-2023 (da citare nella risposta)

Oggetto: Proroghe tecniche relative agli affidamenti di alcuni servizi presso le sedi del Consiglio Regionale della Campania e controlli in sede di esecuzione a cura dei soggetti preposti dalla Stazione Appaltante. Servizio di pulizia (CIG 71387960D3) e Servizio di Reception (CIG 7316197CBF).

Nota di definizione della trattazione ex art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018.

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, a seguito di specifico approfondimento, si è potuta apprezzare la possibile presenza di criticità riferibili all'affidamento di alcuni diversi appalti di servizi per cui risultano disposte dall'Amministrazione, con distinte Determinazioni dirigenziali datate 23.3.2023, le proroghe tecniche dei contratti in essere. Al fine di ottenere i relativi chiarimenti l'Autorità, come è noto, ha inoltrato una richiesta di informazioni utili, con nota prot. n. 27611 del 6.4.2023, ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018. Con tale nota si intendeva verificare la sussistenza di eventuali margini per l'avvio dell'attività di vigilanza di competenza ed, in particolare, richiedere informazioni aggiornate sullo stato della procedura di adesione all'accordo quadro CONSIP per i "Servizi di Facility Management Grandi immobili", in quanto tale adesione costituiva la motivazione a supporto delle richiamate proroghe, nonché di riferire circa i controlli e gli accertamenti posti in essere in sede esecutiva per la verifica della regolarità dei due servizi affidati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (C.I.G. 71387960D3 e C.I.G. 7316197CBF).

Con nota prot. n. 7042 del 24.4.2023, acquisita in pari data al prot. ANAC con il n. 31782, codesta Amministrazione, in persona del Direttore Generale delle risorse umane finanziarie e strumentali, ha riscontrato la richiesta dell'Autorità, indicando le attività poste in essere per l'adesione alla convenzione Consip, e chiarendo che tale adesione sarebbe andata a sostituire i singoli contratti oggetto di richiesta informativa dell'ANAC.

In relazione ai controlli in fase esecutiva del servizio di pulizia e del servizio di reception, sono invece state trasmesse delle sintetiche relazioni a firma congiunta del R.U.P. e del D.E.C. (figure coincidenti per entrambe gli affidamenti), senza però fornire alcuna comprova dei controlli che sarebbero stati effettivamente svolti durante l'esecuzione dei servizi, né alcuna indicazione circa le risultanze degli stessi, e senza qualsiasi produzione documentale di atti relativa agli appalti in questione, a supporto di quanto dichiarato.

L'Autorità, con nota prot. 41081 del 29.5.2023, ha preso atto dell'attivazione (in epoca prossima) dei servizi in adesione alla convenzione Consip surricordata, ritenendo invece sussistere i presupposti per l'avvio dell'istruttoria, di cui all'art. 13 del Regolamento di vigilanza, in merito agli aspetti relativi al controllo in fase esecutiva del servizio di pulizia e del servizio di reception presso le sedi del Consiglio regionale. Con la stessa nota l'Amministrazione regionale è stata invitata, tra l'altro, a documentare gli accertamenti svolti sulle prestazioni concordate in sede contrattuale e sull'effettiva esecuzione delle migliorie proposte dagli OO.EE., precisando anche l'avvenuto rispetto delle previsioni contrattuali in materia di obblighi dell'appaltatore, di salvaguardia dell'occupazione e rispetto dei C.A.M. (per il servizio di pulizia).

Con nota prot. n. 11302 del 29.6.2023, acquisita al prot. ANAC con il n. 51751 del 30.6.2023, l'Amministrazione regionale, in persona del Direttore Generale delle risorse umane finanziarie e strumentali, ha riscontrato la nota di avvio del procedimento istruttorio, rispondendo solo parzialmente alle richieste dell'Autorità.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Servizio di pulizia delle sedi del Consiglio regionale della Campania (C.I.G. 71387960D3).

Con determina n. 486/DGR-S del 10.7.2017, è stata indetta una procedura aperta, ex art. 60 del D. lgs. 50/2016, per l'affidamento triennale del servizio di Pulizia dei locali delle sedi del Consiglio Regionale della Campania da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95 del Codice.

Il capitolato speciale di gara prevedeva un valore stimato dell'appalto di € 2.397.018,72 e una durata di 36 mesi a partire dalla data di effettivo inizio del servizio. Lo stesso capitolato prevedeva, inoltre, diverse modalità di esecuzione del servizio, e raggruppava le attività per tipologie: pulizia ordinaria, pulizia periodica, pulizia straordinaria, interventi di bonifica ambientale e presidio fisso. Per ciascuna tipologia¹ venivano dettagliate le prestazioni (minime) da effettuare e la relativa frequenza di intervento, e veniva stabilito lo svolgimento del servizio in conformità al Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 24.5.2012, in relazione ai C.A.M. e al Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della P.A., adottato con decreto interministeriale dell'11.04.2008 ed aggiornato con Decreto del 10.04.2013. Il capitolato, tra l'altro, forniva specificazioni in merito: alla fornitura del materiale di pulizia (art. 13) con precisazione delle etichettature dei prodotti chimici, al materiale di consumo dei servizi igienici (art. 14), alle indicazioni per il personale addetto al servizio (art. 15), alle norme a salvaguardia dell'occupazione (art. 16), nonché agli aspetti relativi alla vigilanza e al controllo delle attività (art. 17). Per tale ultimo aspetto veniva precisato che: *"L'amministrazione disporrà i controlli igienico sanitari di propria competenza e, in ogni caso, effettuerà controlli a campione in entrambi gli edifici sulla qualità del servizio [...]".*

A seguito dell'espletamento della gara, il servizio è stato aggiudicato all'operatore economico S.A.P. Società appalti di pulizia S.r.l. che ha presentato un'offerta tecnica con le seguenti proposte migliorative²: pulizia di fondo ad inizio e fine appalto, messa a disposizione di una squadra addetta alla minuta manutenzione e di una squadra

¹ Artt. da 6 a 11 del capitolato speciale.

² Capitolo 3 dell'offerta tecnica.

addebita ad interventi vari tra cui facchinaggio e movimentazione, officina mobile h24 per la riparazione macchine e attrezzature, nonché numerosi miglioramenti in termini di frequenza delle prestazioni già previste dal capitolato. Nell'offerta tecnica è stata anche individuata un'elencazione di ulteriori prestazioni con la relativa frequenza di esecuzione, la fornitura di materiale per l'igiene e la pulizia, nonché l'incremento di alcune prestazioni straordinarie.

Con contratto Rep. 1158/2019, sottoscritto dal Direttore Generale delle Risorse Umane Finanziarie e Strumentali *pro-tempore* in data 21.12.2018, è stato formalizzato il rapporto contrattuale tra l'operatore economico e l'Amministrazione regionale, ed è stato fissato l'importo complessivo di € 2.047.192,77, per lo svolgimento del servizio dal 1.12.2018 al 30.11.2021, pari ad un corrispettivo annuale di € 682.397,59. Nel contratto sono riportate, tra l'altro, le specificità dell'esecuzione del servizio e degli obblighi dell'appaltatore, già presenti nel capitolato, ed è previsto, all'art. 22, che *"Ai sensi dell'art. 101 del Codice dei contratti, la stazione appaltante verifica il regolare andamento dell'esecuzione del contratto da parte dell'Impresa attraverso il Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC). Il DEC eserciterà le proprie funzioni, ai sensi dell'art. 111 del Codice dei Contratti, provvedendo in particolare al coordinamento, direzione e controllo contabile dell'esecuzione del contratto e alla verifica che le attività e le prestazioni siano svolte in conformità dei documenti contrattuali."* All'art. 23 è, invece, previsto che *"l'esecuzione del contratto sarà soggetta a verifica di conformità in corso d'opera da parte del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), controllando che le attività e le prestazioni siano espletate in conformità dei documenti contrattuali."*

Il contratto originario, scaduto in data 30.11.2021, è stato successivamente soggetto a più proroghe tecniche, motivate dalla volontà di aderire all'Accordo Quadro CONSIP *"Facility Management per i Grandi Immobili in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche Amministrazioni (lotto 14)"*, che però è stato aggiudicato ed attivato, solo dal giorno 13.3.2023.

L'ultimo provvedimento di proroga del contratto in questione è costituito dalla Determinazione dirigenziale n. 326 del 23.3.2023 con cui il servizio è stato prorogato al 31.5.2023, data di conclusione del contratto in conseguenza all'avvenuta adesione al richiamato accordo quadro.

In merito ai controlli in fase di esecuzione del contratto sono state dichiarate dalla S.A., ma non concretamente ed esaurientemente documentate, verifiche con cadenza anche giornaliera.

Servizio di reception presso le sedi del Consiglio regionale della Campania

Con determina n. 869/DGR-S del 14.12.2017, è stata indetta una procedura aperta, ex art. 60 del D. lgs. 50/2016, per l'affidamento triennale del servizio di reception presso le sedi del Consiglio Regionale della Campania da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 95 del Codice.

Il capitolato speciale di gara prevedeva un valore stimato dell'appalto di € 3.049.047,56 e una durata di 36 mesi a partire dalla data di effettivo inizio del servizio. Lo stesso documento prevedeva, tra l'altro, all'art. 4 le diverse prestazioni (minime) per l'esecuzione del servizio, indicando le attività da svolgere da parte del personale addetto al servizio, individuava le modalità di gestione dello stesso personale (art. 5) e definiva gli aspetti relativi alla verifica e al controllo delle attività (art. 6). Per tale ultimo aspetto era precisato che: *"Il Consiglio effettuerà controlli e verifiche per la regolare esecuzione del servizio tramite i propri dipendenti. Per l'accesso ai fabbricati del Consiglio Regionale, gli addetti verranno dotati di badge che registreranno l'orario di entrata e di uscita durante l'arco temporale della postazione occupata dal singolo addetto. Pertanto, le verifiche, in qualsiasi momento della giornata, verteranno sull'orario, sulla presenza alla postazione assegnata e sulla corretta esecuzione del servizio"*.

A seguito dell'espletamento della gara, il servizio è stato aggiudicato all'operatore economico Service Group S.r.l. che ha presentato un'offerta tecnica con le seguenti proposte migliorative³: implementazione del sistema di comunicazione interno, installazione di un punto informativo "*info point*", servizio di efficientamento dei percorsi di emergenza, rilascio di un sistema di "*customer satisfaction*" con l'istituzione di un call center e la predisposizione di un sistema informatico di *Customer relationship Management* per la gestione delle relazioni con l'utenza, bacheca elettronica per la gestione delle chiavi dei locali.

Con contratto Rep. 1159/2019, sottoscritto dal Direttore Generale delle Risorse Umane Finanziarie e Strumentali *pro-tempore* in data 21.12.2018 e dalla Service Group S.r.l. in data 28.12.2018, è stato formalizzato il rapporto contrattuale tra l'operatore economico e l'Amministrazione regionale ed è stato fissato l'importo complessivo di € 2.560.397,40 per l'espletamento del servizio dal 1.12.2018 al 30.11.2021, pari ad un corrispettivo annuale di € 853.465,80. Nel contratto sono riportate, tra l'altro, le specificità dell'esecuzione del servizio e degli obblighi dell'appaltatore ed è previsto, all'art. 15, che "*Ai sensi dell'art. 101 del Codice dei contratti, la stazione appaltante verifica il regolare andamento dell'esecuzione del contratto da parte dell'Appaltatore attraverso il Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC)*". All'art. 16 è invece previsto che "*l'esecuzione del contratto sarà soggetta a verifica di conformità in corso d'opera da parte del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), controllando che le attività e le prestazioni siano espletate in conformità dei documenti contrattuali*".

Il DEC eserciterà le proprie funzioni, ai sensi dell'art. 111 del Codice dei Contratti, provvedendo in particolare al coordinamento, direzione e controllo contabile dell'esecuzione del contratto e alla verifica che le attività e le prestazioni siano svolte in conformità dei documenti contrattuali."

Il contratto originario, scaduto in data 30.11.2021, è stato successivamente soggetto a più proroghe tecniche, motivate dalla volontà di aderire all'Accordo Quadro CONSIP "*Facility Management per i Grandi Immobili in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche Amministrazioni (lotto 14)*", che però è stato aggiudicato ed attivato solo dal giorno 13.3.2023. L'ultimo provvedimento di proroga del contratto in questione è costituito dalla Determinazione dirigenziale n. 328 del 23.3.2023 con cui il servizio è stato prorogato al 31.5.2023, data di conclusione del contratto in conseguenza all'avvenuta adesione al richiamato accordo quadro.

In merito ai controlli in fase di esecuzione del contratto sono state dichiarate anche in questo caso dalla S.A., ma non concretamente ed esaustivamente documentate, verifiche con cadenza anche giornaliera.

Diritto

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 della richiamata norma 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. Il documento di programmazione, corredato dalla successiva relazione su quanto effettivamente effettuato, costituisce obiettivo strategico nell'ambito del piano della performance organizzativa dei soggetti interessati e conseguentemente se ne tiene conto in sede di valutazione dell'indennità di risultato [...]*".

³ Capitolo 6.4.3.3. (pag. 23) dell'offerta tecnica.

Ulteriormente l'ANAC, come è noto, 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, sono 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, circa lo svolgimento delle funzioni del D.E.C. di cui all'art. 111 del Codice, richiamate anche dai contratti stipulati dall'Amministrazione regionale con gli OO.EE., come è noto, è stato 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, in particolare, 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."

A tal riguardo, è necessario sottolineare che le attività di verifica in fase esecutiva assumono un'importanza di rilievo, specialmente negli affidamenti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in relazione alla necessità, in questo caso, di provvedere con efficacia anche ai controlli ed alle verifiche relative alle prestazioni connesse alle proposte migliorative contenute nell'offerta tecnica dell'aggiudicatario.

Ciò detto, deve essere rilevato che, a riscontro della preliminare nota di richiesta di informazioni dell'Autorità, la S.A., per gli aspetti relativi ai controlli in fase esecutiva ha inoltrato, per ciascun servizio, alcune sintetiche relazioni datate 24.4.2023, prive di protocollo e firmate congiuntamente dal R.U.P. e dal D.E.C., da cui non emergeva

alcuna descrizione utile in merito all'effettivo andamento dei due servizi, che si sono protratti per circa 4 anni e mezzo, e dei principali eventi caratterizzanti gli stessi. Nelle relazioni veniva data la sola indicazione di generici controlli sulla base di una sintetica parafrasi delle previsioni dei capitolati speciali d'appalto. In particolare, in relazione al servizio di pulizia delle sedi del Consiglio regionale della Campania (C.I.G. 71387960D3), veniva indicato che *"Le operazioni di pulizia sono condotte da personale dotato di specifica attrezzatura ed eseguite con perizia e diligenza al fine di assicurare una perfetta igiene di tutti gli ambienti oggetto dell'appalto. Le attività di controllo sono indirizzate a valutare la qualità del servizio intesa come aderenza agli standard quantitativo - qualitativi svolti in sede esecutiva, adeguatezza delle prestazioni nonché rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro."*

Il DEC provvede all'effettuazione di ispezioni periodiche, controlli igienico sanitari di propria competenza e controlli a campione in entrambi gli edifici sulla qualità del servizio nonché al controllo della spesa legata all'esecuzione del servizio.

A seguito di verifiche giornaliere, settimanali e mensili, relative alla presenza degli operatori delle imprese ed alle attività svolte, il DEC comunica al RUP se la prestazione effettuata corrisponda a quanto previsto nei documenti contrattuali per la predisposizione della determina di pagamento dei corrispettivi dovuti". Invece, in relazione al servizio di reception presso le sedi dello stesso Consiglio regionale, veniva indicato che, *"le verifiche, in qualsiasi momento della giornata, verteranno sull'orario, sulla presenza alla postazione assegnata e sulla corretta esecuzione del servizio in relazione anche alle modalità descritte nell'offerta tecnica presentata in sede di gara, al monte ore complessivo ed ai livelli retributivi applicati"*.

Non producendo atti e documenti dell'appalto adeguatamente esplicativi a supporto di quanto affermato, e non risultando, dunque, adeguatamente comprovato quanto dichiarato in merito ai controlli che sarebbero stati effettivamente svolti in fase esecutiva, l'Ufficio competente ha provveduto alla formalizzazione del relativo avvio dell'istruttoria, chiedendo all'Amministrazione, per entrambi i servizi in questione, di fornire i processi verbali relativi ai controlli effettuati e documentanti l'effettivo accertamento svolto sulle prestazioni contrattualmente previste e sull'effettiva esecuzione delle migliorie proposte dagli OO.EE. oltre che di precisare l'avvenuto rispetto delle previsioni contrattuali in materia di obblighi dell'appaltatore, di salvaguardia dell'occupazione e rispetto dei C.A.M. (per il servizio di pulizia).

La nota prodotta dalla S.A. in riscontro all'avvio del procedimento istruttorio, tuttavia, non ha fornito elementi di maggior pregio e dettaglio utili a dimostrare l'effettivo svolgimento delle verifiche asserite. Infatti, genericamente si è continuato a ribadire da parte dell'Amministrazione che *"i controlli giornalieri sono stati espletati effettuando sopralluoghi per i vari piani che, oltre a verificare la presenza degli addetti alla reception, consentivano anche il monitoraggio della pulizia degli ambienti"*, senza fornire adeguata prova degli stessi, che come chiaramente precisato dalle sopra richiamate Linee guida, devono essere effettuati con criteri di misurabilità della qualità e sulla base di parametri oggettivi, e devono riportare i propri esiti in appositi verbali. L'unica forma di attività di verifica descritta e di cui è stato documentato l'esito sotto forma di nota di contestazione all'O.E.⁴, è legata al controllo della presenza degli addetti ai servizi, effettuato da parte del DEC in seguito alla dotazione di un badge, anche per gli operatori delle ditte esterne, che consente la registrazione della data e dell'ora di passaggio del lavoratore ai tornelli, consentendo quindi di verificare la presenza o meno degli stessi all'interno degli edifici in cui devono svolgere le loro prestazioni lavorative. Tuttavia, occorre evidenziare che, le verifiche sulla presenza dei singoli operatori preposti presso la prevista sede di lavoro, in coerenza anche con le comunicazioni del relativo appaltatore, sono senz'altro necessarie ed importanti, non risultando,

⁴ Ci si riferisce alla contestazione avanzata all'O.E. aggiudicatario del servizio Reception con nota 3454/2023.

comunque, sufficienti per un completo e pieno controllo sull'effettiva e corretta esecuzione del servizio. A tal proposito si evidenzia che i due capitolati speciali relativi ai distinti servizi, prevedono proprio controlli sulla qualità della prestazione (per le pulizie) e sulla presenza alla postazione assegnata e sulla corretta esecuzione (per il servizio di reception).

In relazione alla documentazione trasmessa con l'ultima nota dalla S.A., ad eccezione della documentazione relativa alla convenzione Consip, vengono forniti esclusivamente 2 verbali di fine attività riferiti a interventi straordinari per un servizio di pulizia del 23.01.2023⁵ e uno per un intervento di facchinaggio del 20.01.2022⁶. Tra l'altro, tali verbali, oltre a documentare esclusivamente un'attività straordinaria, evidenziano un approccio meramente formalistico ai dovuti controlli che trascurava completamente gli aspetti sostanziali e le caratteristiche e la qualità della prestazione svolta. Tant'è che l'addetto firmatario del verbale per conto dell'Amministrazione (presumibilmente il D.E.C.), non risulta neanche aver compilato i previsti campi della modulistica volti ad esprimere un grado di soddisfazione sulla prestazione dell'appaltatore, che in qualche modo, seppur in termini estremamente sintetici, avrebbe concretizzato un controllo di tipo qualitativo sulla prestazione, che invece non risulta documentato in alcun modo. D'altronde, anche i 3 attestati di ultimazione dei lavori forniti dall'Amministrazione, sempre relativi esclusivamente ad interventi straordinari, non sono utili al fine di dare dimostrazione delle verifiche svolte; ciò in quanto riportanti una generica indicazione quale *"in seguito ai riscontri eseguiti ed ai controlli effettuati, attesta"*, che le prestazioni sono state *"regolarmente eseguite"*, risultando anch'essi privi di qualsivoglia elemento relativo alla tipologia ed alla qualità dei controlli eseguiti.

Anche in relazione alla richiesta di comprova dell'avvenuto rispetto delle previsioni contrattuali in materia di obblighi dell'appaltatore, di salvaguardia dell'occupazione e rispetto dei C.A.M. (per il servizio di pulizia), avanzata in sede procedimentale, non è stato fornito un adeguato riscontro. Infatti, la S.A. al riguardo ha avuto modo di precisare solamente che *"sono state rispettate tutte le previsioni contrattuali, tant'è che per gli addetti dei due contratti è stato effettuato il passaggio di cantiere con la Romeo Gestioni S.p.A."*, facendo rimando all'elencazione del personale addetto che svolgerà le prestazioni relative ai nuovi servizi attivati in seguito all'adesione alla convenzione Consip sopra richiamata. Tralasciando quindi ogni informazione sugli obblighi dell'appaltatore e sui vincoli occupazionali rispetto all'affidamento precedente a quello in questione.

Nessun accenno viene poi fatto sulla verifica del rispetto dei C.A.M. per il servizio di pulizie.

In relazione, invece, alle offerte migliorative dell'impresa ed alla verifica dell'effettivo svolgimento dei controlli sulle stesse, l'Amministrazione ha rappresentato:

- per quelle presentate in sede di gara dalla Services Group s.r.l. (Servizio di Reception), *"che alcune di queste, quale la bacheca elettronica per la gestione delle chiavi, non sono state attuate in quanto i due fabbricati sono vigilati da guardie giurate con l'incarico della gestione delle chiavi; per l'efficientamento dei percorsi di emergenza, trattandosi di due fabbricati che superano i 50 mt. di altezza, ai sensi del D. lgs. 818/84 e ss. mm. e ii., devono obbligatoriamente essere dotati di percorsi emergenziali con la dovuta segnaletica illuminata per cui non è stato possibile realizzare quanto proposto dalla società; per quanto riguarda, infine, il punto informativo "info point" non è stato installato in quanto già presenti totem informativi di proprietà del Consiglio allocati ad ogni singolo piano"*;
- per quelle presentate in sede di gara dalla S.A.P. s.r.l. (Servizio di pulizia), che l'Amministrazione *"in accordo con la società, firmava un verbale di fine attività delle prestazioni extra effettuate, indicando i piani, e le stanze dove erano stati svolti gli interventi straordinari svolto l'intervento straordinario di pulizia e le ore"*

⁵ Relativo a: "Intervento straordinario di pulizia Piano 15° stanze 2-3-4-5-6-7 e Piano 17° stanze 2-3 – Ore lavorate 40".

⁶ Relativo a: "Intervento straordinario di facchinaggio per movimentazione arredi stanze 3-4-5 del Piano 13 Is. F13 – Ore lavorate 20".

occorrenti calcolate considerando il tempo che ogni addetto aveva impiegato per rendere idonei gli ambienti [...] ed il DEC redigeva l'Attestato di Ultimazione dei Lavori [...]; una volta superato il totale delle ore straordinarie offerte, se si necessitava di ulteriori prestazioni, il RUP chiedeva con nota protocollata un preventivo e, dopo averlo ricevuto, con nota protocollata accettava il preventivo ed incaricava l'esecuzione dei lavori" precisando che lo "stesso procedimento si è adottato per le ore di facchinaggio e movimentazione offerte in sede di gara".

Quindi, anche in relazione a tali aspetti non viene fornito alcun adeguato chiarimento né la comprova dell'esatta e puntuale esecuzione delle prestazioni migliorative offerte dall'impresa in sede di gara, limitandosi l'Amministrazione ad indicare le migliorie, di fatto, non realizzabili alla luce delle circostanze fattuali rilevate e, pertanto, non realizzate, relative al servizio di reception.

Anche in relazione alle migliorie relative al servizio di pulizie, l'Amministrazione sfugge al fornire una puntuale indicazione e comprova, quantomeno dell'incrementata offerta in termini di frequenza dell'esecuzione delle prestazioni, e descrive, unicamente, in via meramente astratta, il processo seguito per l'esecuzione di interventi straordinari di pulizia e facchinaggio, anche eccedenti la prestazione offerta.

In ultimo, con riferimento alla richiesta di chiarimento circa le modalità con cui sono state liquidate le fatture relative ai periodi di espletamento del servizio, in relazione agli accertamenti previsti dall'art. 26 delle sopra richiamate Linee guida approvate con D.M. 49/2018, l'Amministrazione ha sinteticamente riferito che *"Le fatture sono state liquidate a seguito degli accertamenti previsti"* rappresentando che *"in quei casi in cui non è stato espletato completamente il servizio"*, come emerso per la riscontrata assenza della timbratura dell'operatore, *"ha chiesto all'appaltatore la decurtazione delle ore non lavorate dalla fatturazione mensile"*. L'Amministrazione, anche in tale occasione ha dunque omesso di dimostrare gli accertamenti eseguiti dal direttore dell'esecuzione in relazione alla quantità e qualità della prestazione effettuata dall'O.E. – accertamento che deve essere comunicato al RUP ai fini della liquidazione delle somme spettanti all'impresa – riconducendo tutto alla mera verifica della timbratura degli addetti al servizio, in assenza di una effettiva verifica anche qualitativa dello svolgimento delle prestazioni contrattuali. Non è stata quindi data comprova del fatto che il sistema di pagamento e liquidazione delle fatture è concretamente basato sugli accertamenti quantitativo-qualitativi richiesti dalla norma.

All'esito della valutazione istruttoria della documentazione trasmessa all'Autorità, risulta che codesta Amministrazione regionale non ha provveduto ad una corretta applicazione della richiamata normativa sui Contratti Pubblici nei termini sopra esposti. Le carenze nei dovuti controlli sono riscontrabili, in primo luogo, a carico del direttore dell'esecuzione del contratto e, quindi, a carico del responsabile del procedimento, che non risultano aver adeguatamente assolto le funzioni di direzione, coordinamento e controllo di cui agli artt. 31, 101 e 111 del d.lgs. 50/2016.

Tenuto conto di tutto quanto sopra rilevato e considerato, nonché del quadro normativo di riferimento e dell'intervenuta conclusione dei contratti oggetto di esame, con la presente si comunica che il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 3 ottobre 2023, ha disposto la conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 commi 1 e 3 del Regolamento sull'esercizio di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, con invito nei riguardi di codesta Stazione Appaltante a voler tener conto, d'ora in avanti, delle specifiche considerazioni innanzi svolte in ordine al migliore e più scrupoloso rispetto della normativa relativa ai controlli in fase di esecuzione dei contratti pubblici, evidenziando che tali iniziative non devono essere intese come mero adempimento formale, rivestendo - di fatto - un ruolo sostanziale nel

garantire l'adeguata e conforme esecuzione delle prestazioni di volta in volta contrattualizzate dall'Amministrazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente