



DELIBERA n.413

dell'11 settembre 2024

Fascicolo Anac n. 5180/2023

Oggetto: Servizio di pulizia e igiene ambientale per le sedi di competenza della Direzione Regionale della Lombardia dell'Agenzia delle Entrate avviato il 1° febbraio 2022 con scadenza 23 marzo 2026 per un importo massimo stimato di € 10.899.065,36 oltre Iva - CIG 9207110B85. Stazione appaltante Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Lombardia.

Riferimenti normativi

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

D.M. 7 marzo 2018 n. 49.

Parole chiave

Controlli in corso di esecuzione negli appalti di servizi

Direttore dell'esecuzione

Responsabile unico del procedimento

Massima

Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Gara - Controlli – Controlli in corso di esecuzione - Finalità.

I controlli in corso di esecuzione effettuati dalla Stazione appaltante sono finalizzati 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 e dall'offerta tecnica.

VISTO l'art.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 dei poteri attribuiti dall'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di carattere generale avente ad oggetto i controlli effettuati dalle Stazioni appaltanti nella fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture, previa analisi, tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, degli affidamenti di importo maggiormente significativo per i quali risultano richiesti e perfezionati i relativi CIG.

Nell'ambito di tale indagine è stato individuato il CIG 9207110B85, acquisito dall'Agenzia delle Entrate per l'affidamento dei servizi di pulizia presso gli uffici di competenza della Direzione Regionale della Lombardia.

Al fine di acquisire ulteriori elementi conoscitivi, con nota protocollo n. 98141 del 3.11.2023 l'Autorità ha chiesto alla Direzione Regionale della Lombardia documenti e informazioni ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i. (applicabile *ratione temporis*).

La Direzione Regionale della Lombardia ha riscontrato con relazione del Responsabile del procedimento protocollo AGEDRLOM n. 185836 del 20.11.2023, acquisita al protocollo Anac n. 103755 del 21.11.2023 e AGEDRLOM_3578_2024_981 corredata da allegati, acquisita al protocollo Anac n. 4749 dell'11.1.2024.

Valutata la documentazione acquisita, con nota prot. n. 16277 del 1.2.2024 l'Autorità ha comunicato l'avvio dell'istruttoria alla Direzione Regionale della Lombardia ed all'appaltatore B&B Service Società Cooperativa, mandataria del RTI con Miorelli Service S.p.A.

La Direzione Regionale della Lombardia ha presentato le controdeduzioni con memoria del Responsabile del procedimento e relativi allegati AGEDRLOM n. 29510 del 27.2.2024, acquisita al protocollo Anac n. 28011 del 27.2.2024.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Con determina prot. n. 7523 del 7 giugno 2019 l'Agenzia delle Entrate avviava, in qualità di Stazione Unica Appaltante, un Appalto Specifico nell'ambito del Sistema dinamico di acquisizione della Pubblica Amministrazione avente ad oggetto i servizi di pulizia e igiene ambientale per i propri uffici e per quelli dell'Agenzia delle Entrate -Riscossione.

Per quanto qui di interesse, con provvedimento del Direttore Centrale Logistica e Approvvigionamenti n. 2022/47 del 4 gennaio 2022 il lotto n. 2 – Lombardia- CIG 7930006FF4 - veniva aggiudicato al RTI B&B Service Società Cooperativa (mandataria)/Miorelli Service S.p.A. (mandante).



In data 23 marzo 2022 l’Agenzia delle Entrate- Direzione Centrale Logistica e Approvvigionamenti stipulava con il RTI B&B Service il “Contratto normativo” rep. n. 236 per un importo massimo complessivo di € 12.461.423,44 oltre Iva ed una durata di 48 mesi.

Il Contratto normativo ricomprende anche una variante contrattuale di € 2.076.903,90 oltre Iva introdotta a seguito della necessità di introdurre attività di pulizia integrativa e sanificazione quali misure di profilassi non previste dal Capitolato di gara, che era stato redatto antecedentemente alla pandemia da Covid-19.

Con provvedimento del Direttore Centrale Logistica e Approvvigionamenti prot. n. 12123 del 14 gennaio 2022 veniva disposta e comunicata al RTI l’esecuzione anticipata del servizio con decorrenza 1° febbraio 2022, nelle more della stipula del contratto di appalto.

La Direzione Regionale della Lombardia, con Determina Dirigenziale prot. n. 2022/255 del 21 gennaio 2022, prendeva atto e disponeva la suddetta esecuzione anticipata delle prestazioni contrattuali con decorrenza 1° febbraio 2022.

Con Determina a contrarre prot. n. 2023/1521 del 15 aprile 2022, la Direzione Regionale della Lombardia aderiva al Contratto normativo acquisendo il CIG 9207110B85 ed in data 28 aprile 2022 stipulava con il RTI B&B Service il “Contratto esecutivo” prot. n. 77766/2022 con scadenza 23 marzo 2026 ed un importo massimo stimato di € 10.899.065,36 oltre Iva.

Nel Contratto esecutivo del 28 aprile 2022 venivano nominati il Responsabile del procedimento nella fase di esecuzione nella persona del capo Ufficio Risorse materiali della Direzione Regionale della Lombardia ed il Direttore dell’esecuzione nella persona di un funzionario del suddetto Ufficio.

Diritto

1. Oggetto dell’appalto e figure preposte ai controlli in corso di esecuzione

1.1. Costituiscono oggetto dell’appalto i seguenti servizi:

- a) servizio di pulizia, che ricomprende anche la raccolta di rifiuti indifferenziati e riciclabili. Il servizio di pulizia si suddivide in attività ordinarie (programmate-remunerate a canone) ed attività straordinarie (non programmate-remunerate extra canone);
- b) servizio di disinfestazione, suddiviso in attività ordinarie (programmate – remunerate a canone) ed attività straordinarie, legate ad interventi di bonifica richiesti in caso di “infestazione” (remunerate extra canone);
- c) servizio di raccolta e smistamento di rifiuti speciali, anche questo suddiviso in attività ordinarie e straordinarie;
- d) servizi gestionali legati ai servizi previsti in Capitolato quali trouble ticketing e tracking richieste di intervento tramite portale Web; gestione documentale tramite portale Web; pianificazione e programmazione delle attività, gestione del Call Center;
- e) servizio di sanificazione straordinaria previsto dalla variante contrattuale che consiste nel servizio di decontaminazione nel caso di accertata presenza di un soggetto affetto da Covid-19 all’interno degli ambienti di lavoro.

Il Capitolato speciale prevede in capo all’ appaltatore l’adempimento di una serie obbligazioni nella fase di esecuzione, in generale previste all’art. 12.2, nonché per quanto riguarda la struttura



operativa (art. 4.2) le divise del personale (4.2.1), il comportamento del personale (4.2.2) e la formazione (4.2.3). Per ciascuno dei servizi oggetto dell'appalto sono previste inoltre delle specifiche modalità di esecuzione, ad esempio per il servizio di pulizia all'art. 7.1.3; per il servizio di disinfestazione all'art. 7.2.3; per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti speciali (art. 7.3.3). All'art. 6 del Contratto normativo è previsto che *«l'Appaltatore si obbliga ad eseguire le attività a perfetta regola d'arte, secondo la migliore pratica professionale, nel rispetto delle norme, anche secondarie, deontologiche ed etiche e secondo le condizioni, le modalità ed i termini indicati nel presente Contratto e nei relativi allegati, nonché nei contratti esecutivi e nel Capitolato, da intendersi quali condizioni essenziali per l'adempimento delle obbligazioni assunte dall'Appaltatore medesimo con la sottoscrizione del presente Contratto»*.

Inoltre, l'art. 2 del Contratto esecutivo prevede che le prestazioni *«dovranno essere eseguite conformemente alle previsioni del contratto normativo, del presente atto, del Capitolato tecnico generato dal sistema e relative appendici, del Capitolato speciale descrittivo e prestazionale e relativi allegati e dell'offerta presentata dall'Appaltatore»*.

Le modalità di esecuzione dell'appalto, determinate con carattere generale dal Capitolato speciale descrittivo e prestazionale, sono altresì descritte nel Piano Operativo delle Attività (POA) presentato dal RTI appaltatore previo contraddittorio con l'Ufficio Risorse materiali, che ha formalizzato la configurazione dei servizi fornendo le necessarie informazioni per valutare la schedulazione, anche in forma grafica, di tutte le singole attività da eseguire nel periodo di riferimento.

Per i servizi di sanificazione straordinaria (decontaminazione) introdotti in variante a seguito della pandemia da Covid -19, è stato redatto un apposito Capitolato Tecnico, allegato al Contratto normativo, nel quale sono indicate delle specifiche tecniche di esecuzione del servizio, anche per la gestione dei rifiuti che derivano dall'esecuzione delle operazioni di pulizia, igienizzazione e disinfezione.

1.2. L'art. 4.1. del Capitolato descrittivo e prestazionale prevede che le Amministrazioni Contraenti debbano nominare per ogni Contratto Esecutivo un Responsabile Unico del Procedimento e un Direttore dell'Esecuzione del Contratto *«ai quali sono attribuiti i compiti, le funzioni e le responsabilità previste dalla legge e che sono gli unici responsabili dei rapporti con il Fornitore per i servizi dell'Appalto. Al Direttore dell'Esecuzione del Contratto, inteso come Responsabile del servizio, e agli Assistenti allo stesso, viene demandato il compito di monitorare e controllare la regolare, corretta e puntuale esecuzione dei servizi, verificando il raggiungimento degli standard qualitativi richiesti oltre ad autorizzare le prestazioni di carattere straordinarioLe Amministrazioni contraenti potranno nominare degli Assistenti del Direttore dell'Esecuzione, ai quali attribuire specifiche funzioni di supporto»*.

2. Risultanze istruttorie relative ai controlli in corso di esecuzione concretamente eseguiti dalla Stazione appaltante.

Nel corso dell'istruttoria il Responsabile del procedimento ha rappresentato che per i controlli in corso di esecuzione l'Agenzia delle Entrate adotta un modello in cui hanno un ruolo fondamentale le Direzioni Provinciali (ed all'interno delle stesse le Aree gestione risorse/Aree di staff nelle



Direzioni provinciali di minori dimensioni) che risulterebbe particolarmente efficace nel contesto della Direzione Regionale della Lombardia, caratterizzato da una elevata dispersione territoriale dei punti di esecuzione delle prestazioni di pulizia, che si svolgono in n. 55 edifici.

Ad avviso del RUP un'attività di esecuzione dei controlli totalmente accentrata in capo al DEC e ad un numero contenuto di assistenti DEC in servizio presso la Direzione Regionale sarebbe infatti, inefficace.

Si è quindi reso necessario il coinvolgimento di apposite strutture periferiche presso le quali vi sarebbero figure professionali che, nonostante non siano formalmente nominate quali figure preposte all'appalto, sarebbero debitamente formate per lo svolgimento dei controlli in corso di esecuzione e fornirebbero un contributo informativo fondamentale che, sostanzialmente, renderebbe più agevoli le valutazioni sulla corretta esecuzione del servizio da parte del DEC e del RUP e, di conseguenza, più efficaci i controlli eseguiti.

Tali figure, che attestano l'avvenuta regolare esecuzione delle prestazioni extra canone ovvero, nel caso delle attività programmate, l'avvenuto disservizio, sono n. 92 dipendenti denominati "Referenti locali", dei quali è stato fornito un elenco.

Tale modello di controllo sarebbe coerente con l'art. 9 del Capitolato speciale, il quale prescrive che il DEC verifica le risultanze dei rendiconti mensili e la regolare esecuzione delle prestazioni rendicontate anche avvalendosi di assistenti e di strutture di supporto.

In conformità a tale modello di controllo, il RUP, con nota prot. n. 99200 del 1° giugno 2022, ha notiziato le Direzioni Provinciali in merito alle caratteristiche dell'appalto in oggetto, inviando agli Uffici il Capitolato speciale, l'elenco dei responsabili operativi designati dal RTI appaltatore per ciascun Ufficio, il modulo segnalazione inadempimenti ed il registro presenze. Nella nota il RUP comunica che ogni Ufficio avrebbe dovuto esercitare l'attività di controllo sulla corretta esecuzione delle prestazioni, ed indica la procedura per la segnalazione di inadempimenti e/o disservizi all'Ufficio Risorse materiali. Nella nota il RUP afferma che «*la segnalazione formale del disservizio è l'unico strumento previsto contrattualmente per assicurare all'Agenzia una corretta esecuzione del servizio di pulizia*» e sottolinea l'importanza di una dettagliata descrizione del disservizio nelle segnalazioni di inadempimento, al fine dell'accertamento delle fattispecie suscettibili di applicazione di penali. Il RUP invita, inoltre, gli Uffici a rivolgersi ai responsabili operativi di zona designati dall'appaltatore per segnalazioni riguardanti i livelli di servizio, sopraggiunte esigenze di servizio, eventuali forniture e quant'altro utile per assicurare il corretto adempimento delle prestazioni contrattuali. Da ultimo il RUP informa gli Uffici che avrebbero dovuto tenere il registro delle presenze giornaliera riportante i nominativi, l'indicazione dell'orario di presenza del personale impiegato nel servizio, che avrebbe dovuto firmare il registro ad inizio e fine turno.

Per quanto riguarda il servizio svolto presso la sede della Direzione Regionale della Lombardia – Palazzo degli Uffici Finanziari di Milano, il RUP ha chiarito che i controlli sono effettuati direttamente dall'Ufficio Risorse materiali. In considerazione delle peculiarità sia dimensionali che strutturali dell'immobile (che ospita 800 dipendenti dell'Agenzia e varie altre Amministrazioni) e delle segnalazioni di disservizio pervenute, con nota prot. n. 181373 del 26 ottobre 2022 il RUP ha richiesto agli Uffici interni della Direzione Regionale di uniformare la modalità di rilevazione di eventuali disservizi tramite un apposito modulo di segnalazione all'Ufficio Risorse materiali.



Il RUP ha dichiarato che il processo di controllo così strutturato avrebbe permesso di intervenire tempestivamente su disfunzioni operative di lieve entità, restringendo in misura rilevante le situazioni contingenti effettivamente meritevoli di una attenta valutazione ai fini del loro inquadramento nella procedura formale di contestazione di inadempimento.

Ha inoltre dichiarato che il DEC e lo stesso RUP avrebbero assicurato una costante attività di gestione attiva dell'appalto, fondata anche su un rapporto di collaborazione con il RTI appaltatore, con il quale si sarebbero svolti incontri periodici nel corso dei quali sarebbe stato effettuato un monitoraggio dello svolgimento delle attività, attraverso l'esame dei rendiconti mensili presentati e l'analisi di eventuali criticità manifestate o potenziali.

Per le attività programmate il RUP ha ritenuto di non dover predisporre un'apposita check list di controllo, in quanto si sarebbe andata a sovrapporre integralmente con la "Tabella delle attività e delle frequenze per ciascuna area omogenea" indicata all'art. 7.1.1 del Capitolato, già in possesso e conosciuta dai Referenti locali.

Né il RUP ha ritenuto opportuno strutturare il controllo con la trasmissione di una check list validata mensilmente dai Referenti locali, posto che avrebbe costituito un giudizio con limitata valenza informativa, in quanto numerosissime prestazioni programmate hanno cadenza giornaliera, bi-giornaliera, settimanale e dunque sarebbero state acquisite valutazioni complessive, necessariamente di massima del servizio reso, senza mettere in evidenza le singole carenze.

Come già evidenziato, il Capitolato, all'art. 10, prevede che il RTI deve consegnare mensilmente al DEC, entro il giorno 15 del mese successivo a quello oggetto di valutazione, un report illustrativo del Livello di Servizio complessivo ottenuto, calcolato attraverso i dati forniti dalle Amministrazioni contraenti. Per il servizio di pulizia è previsto che il livello qualitativo delle prestazioni di pulizia erogate venga valutato a seguito di controlli a campione eseguiti sulle aree di riferimento dal Responsabile del Servizio (Direttore dell'esecuzione) o da un incaricato, in contraddittorio con un responsabile incaricato dal Fornitore e che il numero delle ispezioni da effettuare nel mese di riferimento è stabilito dal Responsabile del servizio.

In proposito il RUP ha dichiarato che *«la rilevazione dei livelli di servizio è stata effettuata basandosi sulle informazioni ricevute dagli Uffici e sulla determinazione degli indici di soddisfazione effettuata dal Responsabile del servizio mediante la compilazione di questionari, nei quali sono stati indicati i livelli previsti per ciascun servizio ed il livello di servizio complessivo. La metodologia di determinazione dei livelli di servizio applicata prevede l'attribuzione di giudizi di non conformità in presenza di una sola segnalazione di difformità, senza considerare il numero di unità di controllo non conformi accettabili secondo la tabella presente all'art. 10 del Capitolato. Di conseguenza in presenza di un livello di servizio complessivo avente valore pari o inferiore alle soglie per le quali è prevista la contestazione di penali, occorre acquisire ulteriori informazioni per la verifica delle risultanze ovvero, in caso di gravi disservizi o diffuse segnalazioni di irregolarità, eseguire specifiche verifiche ispettive nelle sedi nelle quali le difformità sono state rilevate».*

Per quanto riguarda i servizi di pulizia extra canone l'attestazione della corretta esecuzione del servizio avviene previa ricezione del modello RAP (Ricevuta Avvenuta Prestazione) con cui l'Ufficio fruitore dell'intervento di pulizia straordinaria attesta la realizzazione dell'operazione richiesta.



Diversamente dal modello strutturato per la gestione delle attività programmate, la gestione dei servizi extra canone, avendo periodicità una tantum, prevede la trasmissione di una specifica attestazione da parte dell'Ufficio che, oltre ad indicare i principali elementi delle attività eseguite, riporta un giudizio qualitativo sintetico sul servizio reso.

Di conseguenza il DEC disporrebbe di tutte le informazioni necessarie per valutare lo svolgimento delle prestazioni e disporre la liquidazione dei corrispettivi al fornitore.

Gli ordini formalizzati all'appaltatore sono sempre indirizzati per conoscenza all'Ufficio destinatario del servizio, che pertanto sarebbe a conoscenza delle caratteristiche tecniche ed economiche delle prestazioni. Pertanto, sia in considerazione della struttura del processo che delle adeguate competenze del personale in servizio presso gli Uffici, il controllo delle prestazioni extra canone avverrebbe in modo qualificato, consentendo di monitorare adeguatamente qualità e quantità delle prestazioni rese.

Per quanto riguarda le modalità di controllo e rendicontazione delle prestazioni, il RUP ha chiarito che, in base al Contratto normativo, il RTI presenta a cadenza mensile al Direttore dell'Esecuzione un tabulato riassuntivo dei corrispettivi risultanti dalla applicazione dei canoni mensili. Il Direttore dell'Esecuzione «*valutata l'assenza di significative segnalazioni di inadempimento da parte degli Uffici fruitori*» comunica formalmente con nota protocollata al RUP la conformità delle prestazioni eseguite dal RTI nel mese di riferimento rispetto alle prescrizioni del Capitolato speciale descrittivo e prestazionale. Tale documento, di cui il RUP ha prodotto copia per ciascuna mensilità, si sostanzierebbe in un certificato di verifica periodica di conformità in corso d'opera delle attività appaltate.

Nella redazione del suddetto documento che viene redatto mensilmente il DEC dichiara, utilizzando la medesima formulazione, che «*i corrispettivi formalizzati nel progetto di fattura allegato corrispondono alle prestazioni ordinarie di pulizia a canone effettivamente eseguite dal personale di B&B Service...*». Dichiarò, inoltre, che «*le suddette prestazioni sono state effettuate conformemente alle specifiche tecniche di cui al sopra citato contratto, al Capitolato Speciale d'Appalto e ai documenti componenti l'offerta tecnica formulata dall'operatore economico in sede di gara*».

In assenza di eccezioni espresse dal RUP, il Direttore dell'esecuzione formalizza al RTI il benessere alla fatturazione dei corrispettivi relativi alle prestazioni mensili, attestando nel contempo la conformità delle medesime alle prescrizioni del Capitolato speciale descrittivo e prestazionale.

Analoga procedura di verifica prestazionale e liquidazione dei corrispettivi viene adottata per le operazioni di carattere straordinario, in quanto l'unica sostanziale differenza consiste nell'obbligo di trasmissione da parte dell'Ufficio fruitore al Direttore dell'Esecuzione di una formale conferma della corretta esecuzione. La liquidazione dei corrispettivi delle prestazioni straordinarie (extra canone) viene effettuata con cadenza periodica – solitamente semestrale – raggruppando tutte le operazioni in un apposito tabulato, che costituisce il documento oggetto di certificazione di conformità in corso d'opera e di certificazione di pagamento da parte del Direttore dell'Esecuzione. Per quanto riguarda il servizio di sanificazione straordinaria il RUP ha chiarito che sono stati eseguiti oltre 700 interventi di sanificazione e che a fronte di un numero così elevato di segnalazioni ed



interventi da gestire, lo scambio di comunicazioni con gli Uffici è avvenuto nelle modalità che garantivano, caso per caso, la maggiore speditezza possibile per l'esecuzione del servizio.

Il RUP ha dichiarato che il RTI avrebbe fornito le certificazioni dell'esecuzione dei servizi resi, attestanti sia le date e i luoghi di esecuzione delle prestazioni, sia le modalità di esecuzione delle stesse, sempre effettuate osservando le prescrizioni dell'Istituto Superiore di Sanità sia relativamente ai prodotti utilizzati che alle metodologie di lavorazione adottate e che il DEC ha effettuato la liquidazione dei corrispettivi basandosi sulle informazioni ricevute dagli Uffici e sulla documentazione prodotta dall'appaltatore, determinando i corrispettivi da remunerare con l'ausilio di funzionari tecnici del proprio Ufficio, rilevando anche dalle planimetrie la misura delle superfici oggetto di sanificazione.

Per quanto riguarda il servizio di smaltimento dei rifiuti il RUP, nelle memorie del 27 febbraio 2024, ha rappresentato che il RTI affidatario ha subappaltato l'attività ad un operatore economico specializzato, il quale ha provveduto ad effettuare le relative operazioni, rilasciando la certificazione di prelievo, trasporto e smaltimento prevista dalle normative vigenti, con specificazione del peso del materiale trattato. Tali certificazioni sarebbero state regolarmente trasmesse all'Ufficio Risorse materiali, che le ha utilizzate come elemento propedeutico all'autorizzazione alla fatturazione delle attività in questione.

Valutazioni

1. Va anzitutto ricordato che, come sottolineato dall'Autorità in diverse occasioni, i controlli in corso di esecuzione sono essenziali per curare al meglio la concreta realizzazione dell'interesse pubblico sotteso ad ogni affidamento degli appalti pubblici. Gli operatori economici affidatari sono tenuti ad adempiere correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo i contratti di appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni stabiliti dalle clausole contrattuali oltreché dal capitolato tecnico. In tale ottica, dunque, i controlli sulla fase esecutiva devono essere adeguati ed effettivi e non possono tradursi in mere formalità da parte dei soggetti deputati ad espletare i controlli, che viceversa sono tenuti ad eseguire sempre un controllo sostanziale volto a verificare che le prestazioni rese siano state eseguite adeguatamente. Solo a seguito di tale controllo formale e sostanziale è possibile procedere al pagamento del corrispettivo contrattuale, mentre il ritardato o il non esatto adempimento delle prestazioni contrattuali può comportare l'avvio del procedimento per la comminazione delle penali (Cfr. Delibere Anac n. 511 dell'8 novembre 2023; n. 519 dell'8 novembre 2023; n. 577 del 6 dicembre 2023; n. 33 del 10 gennaio 2024; n.180 del 10 aprile 2024; n. 244 del 24 maggio 2024; n. 328 del 10 luglio 2024).

2. Venendo al caso di specie, si deve dare atto che il controllo delle prestazioni contrattualizzate è sicuramente complesso, sia in considerazione degli aspetti gestionali del servizio stesso, sia in considerazione della molteplicità e della dispersione territoriale delle sedi presso le quali viene svolto.

Ciò premesso, si deve comunque rilevare come gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria abbiano consentito di riscontrare carenze nei controlli, da parte della Direzione Regionale della Lombardia, sulla regolare esecuzione del servizio, non risultando, dagli atti acquisiti, un'efficace ed



esaustiva attività di verifica dell'adempimento di tutte le obbligazioni assunte dal RTI appaltatore previste nel Contratto normativo e nel Capitolato tecnico, così come integrate da quelle assunte dal RTI nell'Offerta tecnica e nel POA.

Le dichiarazioni del RUP sulla correttezza e completezza dei controlli effettuati dallo stesso e dal Direttore dell'esecuzione, che avrebbero assicurato una costante gestione attiva dell'appalto, attraverso attività di monitoraggio, analisi dei rendiconti mensili ed incontri con il RTI appaltatore, non risultano supportate da idonea documentazione che attesti l'effettivo svolgimento di tali attività.

Risulta, viceversa, che la verifica della corretta esecuzione dell'appalto sia stata delegata pressoché totalmente ai Referenti locali, ritenendo altresì che la regolare esecuzione potesse essenzialmente desumersi dalla mancata segnalazione di inadempimenti da parte degli Uffici dislocati sul territorio.

In base ai documenti acquisiti nel corso dell'istruttoria sembrerebbe che l'attività di controllo da parte degli Uffici tramite i Referenti locali si limiti sostanzialmente a rilevare la presenza di eventuali disservizi, anziché verificare la puntuale rispondenza delle prestazioni svolte al Capitolato ed all'Offerta tecnica.

Tale modello di controllo totalmente decentrato, attuato con le modalità rappresentate e documentate dal RUP, non risulta coerente con le disposizioni del Contratto normativo, del Capitolato speciale e più in generale delle norme in materia di controlli in corso di esecuzione degli appalti pubblici, che prevedono una condotta attiva e propositiva di controllo da parte del Direttore dell'esecuzione e del Responsabile del procedimento.

Ed invero in base al Contratto normativo i soggetti preposti ai controlli sono il Responsabile del procedimento in fase di esecuzione, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 50/2016, nonché il Direttore dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 101 del D.lgs. n. 50/2016 (Cfr. Premesse al Contratto normativo). Il Direttore dell'esecuzione (DEC) viene definito quale «*figura designata dalle Amministrazioni ai sensi dell'art. 101 del d.lgs. 50/2016 a cui sono attribuite le funzioni previste dalla legge, dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018 e dal presente Contratto normativo*». Come già evidenziato, l'art. 4 del Capitolato precisa che al Direttore dell'esecuzione inteso come Responsabile del servizio, e agli Assistenti allo stesso, viene demandato il compito di monitorare e controllare la regolare, corretta e puntuale esecuzione dei servizi, verificando il raggiungimento degli standard qualitativi richiesti oltre ad autorizzare le prestazioni di carattere straordinario.

Anche l'art. 10 del Contratto normativo prevede che la fatturazione mensile debba avvenire «*previa verifica da parte del Direttore dell'esecuzione, confermata dal Responsabile del Procedimento della fase di esecuzione, della corretta esecuzione delle prestazioni effettuate, secondo quanto previsto dal presente Contratto dai suoi allegati e dal singolo contratto esecutivo di riferimento*».

Alla luce di quanto sopra, il Direttore dell'esecuzione non risulta aver svolto con adeguatezza le funzioni ed i compiti ad esso attribuiti dagli atti contrattuali, dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, in quanto tali norme prevedono



un'attività fattiva/propositiva di controllo sulla regolare esecuzione delle prestazioni, che non si esaurisce nella ricezione di segnalazioni di inadempimenti.

Ciò vale anche per l'attività del Responsabile del procedimento, in quanto non risultano documentate attività intraprese dallo stesso in fase di esecuzione, tranne le due circolari inviate agli Uffici il 1° giugno 2022 ed il 26 ottobre 2022, con le quali ha inviato gli atti contrattuali ed un modulo di segnalazione di inadempimenti.

Al riguardo occorre rammentare come il RUP, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 50/2016 e dalla legge 241/1990, abbia il compito di vigilare anche sulla fase di esecuzione del contratto di appalto.

Anche l'art. 101 del d.lgs. 50/2016 prevede che l'esecuzione dei contratti pubblici è diretta dal Responsabile del procedimento, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni e l'art. 102 prevede che il Responsabile del procedimento controlla l'esecuzione del contratto congiuntamente al Direttore dell'esecuzione del contratto per i servizi e forniture (si vedano, in proposito, anche le Linee Guida Anac n. 3 approvate con delibera n. 1007 dell'11 ottobre 2017).

Come già evidenziato, si comprende come, stanti le caratteristiche dimensionali dell'appalto, i controlli possano essere decentrati, a guadagno di efficienza ed efficacia, come peraltro previsto dall'art. 4 del Capitolato in base al quale possono essere nominati degli Assistenti del Direttore dell'esecuzione, ai quali attribuire specifiche funzioni di supporto, che nel caso di specie sarebbero state attribuite ai Referenti locali.

Tuttavia, i controlli effettuati dai Referenti locali non risultano supportati da idonea documentazione che possa attestare un'efficace ed esaustiva attività di verifica dell'adempimento di tutte le obbligazioni previste nel Capitolato tecnico e nel Contratto normativo, così come integrate da quelle assunte dal RTI nell'Offerta tecnica e nel Piano Operativo delle Attività (POA), nonché in ordine all'eventuale verificarsi di fattispecie che potrebbero dare luogo all'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali disciplinate dall'art. 9 del Contratto normativo.

In proposito si ritiene infatti che, alla luce dell'art. 17 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 Marzo 2018 n. 49, nonché di esigenze di trasparenza, tracciabilità e rendicontazione, l'attività di controllo in corso di esecuzione negli appalti di servizi debba essere documentata in forma scritta.

Per quanto riguarda i controlli sui Livelli di servizio, l'art. 10.2 del Capitolato prevede che il livello qualitativo delle prestazioni di pulizia erogate venga valutato a seguito di controlli a campione eseguiti sulle aree di riferimento dal Responsabile del Servizio (cioè il Direttore dell'esecuzione) o da un incaricato, in qualsiasi momento ed in contraddittorio con un responsabile incaricato dal Fornitore. Il Capitolato – che fornisce anche un'apposita check list- prevede infatti che gli esiti delle ispezioni effettuate devono essere annotati in apposito verbale, per monitorare l'andamento generale del servizio e certificare l'assenza di situazioni anomale.

Il Capitolato prevede inoltre la redazione di appositi questionari per la rilevazione degli indici di soddisfazione degli utenti che devono essere redatti mensilmente dal Responsabile del servizio, ossia il Direttore dell'esecuzione e da almeno 10 Utenti dell'immobile (punti 10.2, 10.5 e 10.6 del Capitolato tecnico).



Per quanto in atti, i verbali delle ispezioni ed i questionari di cui sopra non risultano documentati, dunque non è possibile affermare che la valutazione dei Livelli di servizio contenuta nel file excel trasmesso dalla Stazione appaltante venga effettivamente svolta nei termini e con le modalità previste dal Capitolato, attraverso un'attività ispettiva dei Referenti locali o del Direttore dell'esecuzione.

3. Il RUP ha evidenziato che le segnalazioni di mancata effettuazione di alcune prestazioni svolte dagli Uffici utilizzando l'apposita modulistica avrebbero costituito un importante contributo informativo sia per rimuovere tempestivamente le criticità manifestatesi, sia per valutare la qualità del servizio reso ed ha prodotto una serie di segnalazioni di inadempimento da parte dei responsabili degli Uffici, indirizzate all'Ufficio Risorse materiali ed al RTI appaltatore.

Gli elementi acquisiti in corso di istruttoria non hanno consentito di verificare come tali segnalazioni di inadempimento siano state gestite da parte del DEC o del RUP e se abbiano dato luogo all'avvio del procedimento per la contestazione delle penali previste dall'Allegato 8 al Capitolato d'oneri.

4. Sotto altro profilo va osservato come in base all'art. 5 del Contratto normativo i corrispettivi «*si riferiscono all'esecuzione delle prestazioni affidate a perfetta regola d'arte e nel pieno adempimento delle modalità e delle prescrizioni contrattuali*».

Alla luce delle criticità riscontrate e sopra illustrate in merito all'efficacia dei controlli, vi sono elementi che inducono a ritenere che, nonostante le dichiarazioni di regolarità del servizio da parte del DEC nei certificati di verifica di conformità, il pagamento delle fatture si basi in realtà essenzialmente su quanto dichiarato dal RTI nei tabulati mensili e sulla constatazione dell'assenza di segnalazioni di disservizi da parte dei Referenti locali, non risultando adeguatamente documentata una specifica e puntuale verifica sull'effettivo svolgimento delle prestazioni indicate nella reportistica.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza dell'11 settembre 2024

DELIBERA

- i controlli in corso di esecuzione dell'appalto avente ad oggetto il servizio di pulizia ed igiene ambientale da svolgersi presso le sedi della Direzione Regionale della Lombardia dell'Agenzia delle Entrate non risultano adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal Contratto normativo ed esecutivo, dal Capitolato e dall'offerta del RTI appaltatore;
- il Direttore dell'esecuzione non risulta aver adeguatamente documentato lo svolgimento delle funzioni ed i compiti ad esso attribuiti dai Contratti, dal Capitolato, dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018;
- il Responsabile del procedimento non risulta aver documentato l'adeguato assolvimento delle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 ed agli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018;



- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente Delibera alla Direzione Regionale della Lombardia dell'Agenzia delle Entrate, per le valutazioni di competenza, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine di 45 giorni in merito all'effettiva assunzione dei possibili correttivi rispetto alle anomalie ed alle criticità venute in rilievo, nonché al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Agenzia delle Entrate;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera anche al RTI B&B Service Soc. Coop., per dovuta informazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 17 settembre 2024

Il segretario: Laura Mascali

Firmato digitalmente