



DELIBERA n.391

Del 30 luglio 2024

Fascicolo Anac n. 5183/2023

Oggetto: Servizio di pulizia e sanificazione triennale degli uffici, edifici e servizi del Comune di Bologna - CIG 8725408277. Stazione appaltante Comune di Bologna.

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 nei contratti di appalto 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 8725408277 acquisito dal Comune di Bologna per l'appalto avente ad oggetto il servizio di pulizia e sanificazione triennale degli uffici, istituzioni e servizi dello stesso Comune.

Al fine di acquisire ulteriori elementi conoscitivi, con nota protocollo n. 98154 del 3.11.2023 l'Autorità ha chiesto al Comune di Bologna 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*).

Il Comune di Bologna ha riscontrato con relazione del Responsabile del procedimento PG 55355/2024 del 29.1.2024 corredata da allegati ed acquisita al protocollo Anac n. 15366 del 31.1.2024.

Valutata la documentazione acquisita, con nota prot. n. 18908 del 6.2.2024 l'Autorità ha comunicato l'avvio dell'istruttoria al Comune di Bologna, ad Intercent-ER Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia Romagna ed alla Rekeep S.p.A. in qualità di mandataria capogruppo del RTI con il Consorzio Stabile Ecobi Soc. Cons. a.r.l., appaltatore del servizio di cui si tratta.

Il Comune di Bologna ha presentato le controdeduzioni con memoria del Responsabile del procedimento acquisita al protocollo Anac n. 32013 del 7.3.2024 (e successivi invii di documentazione a mezzo pec) e l'Agenzia Intercent-ER ha presentato una memoria prot. 12559 del 7.3.2024 acquisita in pari data al prot. Anac n. 32350/2024.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Con Determinazione n. 466 del 21.12.2018 Intercent-ER indiceva una procedura telematica aperta per l'affidamento del «Servizio di pulizia, sanificazione e servizi ausiliari 5» suddivisa in 9 lotti. Viene qui in rilievo il lotto n. 9 relativo alle sedi della Giunta, degli Enti e Agenzie Regionali, dell'Assemblea legislativa del Comune e della Città Metropolitana di Bologna situati nella Provincia di Bologna -CIG 77465130C2, aggiudicato con Determinazione Dirigenziale n. 598 del 9 dicembre 2020 al costituendo RTI Rekeep S.p.A. (mandataria) /Consorzio Stabile Ecobi Società Consortile a r.l. Impresa Sociale (mandante).

In data 15 marzo 2021 Intercent-ER stipulava con il suddetto RTI la relativa Convenzione, con scadenza prevista per il giorno 16 marzo 2023, che sarebbe stata rinnovata fino al 15 marzo 2024.

Il Comune di Bologna emetteva, quindi, l'Ordinativo di Fornitura n. PI143149-21 con la scelta del livello di servizi a frequenza normale, per un importo di € 5.827.155,60 oltre Iva (di cui €



4.747.155,60 per prestazioni di pulizia ordinaria a canone continuativo ed € 1.080.000,00 per prestazioni di pulizia per interventi a richiesta) per la durata di 36 mesi, da maggio 2021 a maggio 2024 - CIG derivato 8725408277.

In data 15 febbraio 2023 il Comune di Bologna emetteva un ulteriore Ordinativo n. PI047486-23 dell'importo di 16.500,00 oltre Iva, ai sensi dell'art. 106 comma 12 del d.lgs. 50/2016, per interventi a richiesta al fine di fronteggiare specifiche esigenze, quali la presa in carico di nuovi e ulteriori spazi, nonché per adeguamento prezzi ai sensi dell'art. 15 della Convenzione.

Con DD/PRO/2024/6306 della Capo Area Servizi Finanziari il Comune di Bologna disponeva la proroga tecnica dell'affidamento al RTI Rekeep ai sensi dell'art. 4 della Convenzione Intercent-ER e dell'art. 106 comma 11 del d.lgs. 50/2016, dal 1° maggio 2024 al 30 settembre 2025, impegnando la somma complessiva di € 3.517.916,03 (Iva inclusa) di cui € 3.367.916,03 per il servizio di pulizia ordinario ed € 150.000,00 per il servizio di pulizia da svolgere in occasione degli appuntamenti elettorali.

In base alla suddetta Determina il Comune di Bologna intende aderire alla nuova Convenzione Intercent-ER che verrà stipulata all'esito della gara programmata con Determina Dirigenziale n. 7254/2024 per l'affidamento dell'appalto avente ad oggetto «Pulizia, sanificazione e servizi ausiliari 6».

Diritto

1. Oggetto del servizio e configurazione del sistema dei controlli in corso di esecuzione

1. La Convenzione sottoscritta da Intercent-ER il 15 marzo 2021 prevede in capo al RTI appaltatore l'adempimento di una serie di obbligazioni nella fase di esecuzione, descritte all'art 9 "Obbligazioni specifiche del Fornitore" il quale prevede, tra l'altro, che il fornitore si obbliga «ad eseguire tutti i servizi oggetto della Convenzione, dettagliatamente descritti nel Capitolato Tecnico e nell'Offerta Tecnica, ove migliorativa e nel Piano dettagliato degli interventi impiegando tutte le strutture ed il personale necessario per la loro realizzazione secondo quanto stabilito nella Convenzione e negli Atti di gara».

L'art. 11 della Convenzione "Modalità e termini di esecuzione del servizio" prevede che «nel rispetto delle modalità di seguito stabilite e nei luoghi indicati dalle Amministrazioni, il Fornitore si obbliga a prestare i servizi dettagliatamente descritti nel Piano Dettagliato degli Interventi, nel Verbale Tecnico, nel Capitolato Tecnico e nell'Offerta Tecnica».

Allo stesso tempo, la Convenzione all'art. 34 "Verifiche sull'esecuzione della Convenzione/Contratto" prevede, tra l'altro, che anche ai sensi degli artt. 101 e 103 del d.lgs. n. 50/2016 le Amministrazioni contraenti e l'Agenzia Intercent-ER per quanto di propria competenza possano procedere, in qualsiasi momento e anche senza preavviso, alle verifiche della piena e corretta esecuzione delle prestazioni oggetto degli Ordinativi di fornitura.

All'art. 19 della Convenzione sono indicate in maniera analitica le fattispecie di inadempimento che danno luogo all'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali, in contraddittorio con l'appaltatore, alcune delle quali sono di competenza delle singole Amministrazioni contraenti, altre di competenza Intercent-ER. Infatti «Intercent-ER e le Amministrazioni Contraenti hanno la facoltà di effettuare tutti gli accertamenti e controlli che ritengano opportuni, con qualsiasi modalità ed in



ogni momento, durante l'efficacia degli Ordinativi di Fornitura, per assicurare che da parte del Fornitore siano scrupolosamente osservate tutte le pattuizioni contrattuali. Altresì, si riservano di controllare la validità delle prestazioni eseguite, portando tempestivamente a conoscenza del Fornitore gli inadempimenti relativi all'applicazione delle penali».

L'art. 19 del Capitolato tecnico prevede un'attività di controllo da parte delle Amministrazioni contraenti attraverso il monitoraggio del livello di qualità del servizio reso sulla base degli indicatori contenuti nella relazione tecnica del Fornitore nonché la possibilità di effettuare controlli a vista. Viene previsto che «*le attività di controllo saranno svolte sia attraverso procedure interne sia con verifiche in contraddittorio con l'impresa aggiudicataria con cadenza almeno mensile*».

Anche per quanto riguarda le figure preposte ai controlli, la Convenzione, sempre all'art. 34, prevede che le Amministrazioni contraenti debbano nominare da uno a tre componenti incaricati ai sensi dell'art. 102 comma 6 del d.lgs. 50/2016 di effettuare qualsiasi momento e senza preavviso, di norma in contraddittorio con il Referente del Fornitore, controlli sulle modalità operative e sulle attrezzature utilizzate per lo svolgimento del servizio, in tutte le sue fasi.

Il Capitolato tecnico art. 4 prevede che l'Amministrazione Contraente ha l'obbligo di nominare, per ogni immobile o gruppi di immobili il "Supervisore" rappresentante per l'Amministrazione Contraente nei confronti del Fornitore, il quale ha il compito di regolare i rapporti con il Fornitore, approvare il Piano Dettagliato degli Interventi, nonché il compito di monitoraggio e di controllo della corretta esecuzione del servizio.

2. Rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato osservato come gli elementi acquisiti consentissero di riscontrare una serie di possibili carenze nei controlli effettuati dal Comune di Bologna sulla regolare esecuzione del servizio.

Infatti, i controlli illustrati nella relazione del RUP del 29 gennaio 2024, così come la generica dicitura riportata nelle Attestazioni di regolare esecuzione sottoscritte dallo stesso RUP, non risultavano supportati da idonea documentazione che potesse documentare un'efficace ed esaustiva attività di verifica dell'adempimento di tutte le obbligazioni previste nel Capitolato tecnico e nella Convenzione, così come integrate da quelle assunte dal RTI nell'Offerta tecnica e nel Piano Dettagliato degli Interventi, nonché in ordine all'eventuale verificarsi di fattispecie che avrebbero potuto dare luogo all'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali.

I controlli effettuati, oltre che non documentati in atti, risultavano comunque parziali ed inadeguati a comprovare un'efficace ed esaustiva attività di controllo sull'adempimento di tutte le obbligazioni assunte dal RTI appaltatore sotto il profilo qualitativo. Infatti, a titolo meramente esemplificativo, il Capitolato tecnico all'art. 9, prevede delle specifiche con particolari standard/livelli del servizio di pulizia, ed all'art. 10.3. prevede l'utilizzo, da parte dell'appaltatore, di prodotti per la pulizia con caratteristiche specifiche, che nel caso di specie non risultavano essere state oggetto di specifici controlli.

Inoltre, in base alla documentazione acquisita, il Direttore dell'esecuzione non risultava aver svolto con adeguatezza le funzioni e i compiti ad esso attribuiti 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.



Da ultimo, in disparte la sottoscrizione delle Attestazioni di regolare esecuzione, **non risultava quale fosse stata l'attività svolta dal RUP nella fase di esecuzione del contratto oggetto di istruttoria.**

Parimenti **non risultava se Intercent-ER avesse effettuato l'attività di verifica e controllo prevista dagli art. 33 e 19 della Convenzione** che, come sopra evidenziato, prevede anche una serie di penali di competenza della stessa Agenzia.

Sotto altro profilo, l'art. 14.2 del Capitolato prevede che **il Fornitore presenti un rendiconto mensile di tutte le attività svolte nel corso del mese di riferimento, che deve essere approvato dal Referente dell'Amministrazione Contraente** al fine di autorizzare l'emissione della relativa fattura.

Nel caso di specie **l'autorizzazione alla fatturazione risultava, di fatto, rilasciata dai referenti di struttura che attestano, genericamente, che "il servizio è stato effettuato in maniera conforme".**

Alla luce delle criticità riscontrate in merito allo svolgimento ed all'efficacia dei controlli, vi erano elementi che inducevano a ritenere che il pagamento delle fatture si basasse esclusivamente sulle dichiarazioni e sui rendiconti prodotti dal RTI appaltatore, senza una specifica e puntuale verifica sull'effettivo svolgimento delle prestazioni indicate nella reportistica.

3. Controdeduzioni del Comune di Bologna

Nelle memorie presentate in data 7 marzo 2024 il Responsabile del procedimento ha evidenziato che il servizio di pulizia di cui si tratta viene svolto in n. 82 edifici, per complessivi 160.310,46 metri quadrati di fabbricati, che si estendono su 140,86 km quadrati di territorio. Tali spazi vengono utilizzati da **almeno 2.500 dipendenti interni**, nonché, in numerosi uffici, anche dall'utenza esterna. Pertanto, il Comune ha ritenuto di configurare una **rete di controllo più mirata ed efficiente rispetto a quella prevista dalla Convenzione**, composta da:

- **uno o più referenti per ogni singolo punto di erogazione** del servizio denominati "referenti di struttura" (circa 115 complessivamente);
- il **Collaboratore del DEC**, individuato ai sensi dell'art. 34 della Convenzione, ossia un funzionario che svolge a livello operativo le funzioni specialistiche di controllo, supervisione e monitoraggio del contratto per il servizio di pulizia oggetto di istruttoria, alle quali dedica il 100% della propria attività lavorativa;
- il **Direttore dell'esecuzione**, che volge anche il ruolo di Supervisore ai sensi dell'art. 4 del Capitolato tecnico.

Il RUP ha sottolineato che la capillarità dei controlli è garantita attraverso la rete dei referenti di struttura, con il coordinamento del DEC e del suo Collaboratore, in quanto, stante la numerosità delle sedi, la figura del referente di struttura consente di avere immediata evidenza di eventuali anomalie sull'efficienza del servizio svolto.

Nel processo di controllo vi sarebbe una costanza di relazioni anche quotidiane tra referenti di struttura e Collaboratore del DEC, a cui i referenti di struttura segnalano le non conformità e ogni altro tipo di segnalazione riguardante il servizio, tramite apposita casella mail.

Tutti i referenti di struttura, nel luogo di esecuzione, costituiscono il riferimento per svolgere le attività di monitoraggio, controllo e verifica della corretta esecuzione del servizio e sarebbero a



conoscenza degli standard di servizio ed in possesso della documentazione descrittiva delle prestazioni a cui è tenuto il RTI appaltatore (Documenti PD3 e PD4, acquisiti agli atti).

Dunque, i referenti di struttura svolgerebbero le attività di controllo in stretta relazione con il Collaboratore del DEC e con il DEC, che è anche Supervisore.

Tenuto conto dei rilievi formulati sul punto nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, il RUP ha dichiarato che sarebbero in programmazione incontri periodici tra il DEC ed il Collaboratore con il gruppo dei referenti di struttura, in aggiunta agli incontri individuali già attivi fin dall'avvio del contratto.

Il RUP ha inoltre dichiarato che il Collaboratore del DEC, su delega del DEC stesso, effettuerebbe periodicamente controlli a sorpresa presso le strutture interessate, accordandosi unicamente con il referente di struttura. In altri casi i controlli a campione, in sedi comunque individuate discrezionalmente dal DEC, verrebbero effettuati anche in contraddittorio con il referente dell'appaltatore. Le verifiche, che non vengono verbalizzate, possono avere o esito positivo, oppure far rilevare un servizio non conforme. Nei casi di non conformità riscontrate sia in esito a tali sopralluoghi, sia nei casi in cui sia il referente di struttura a comunicare al DEC o al suo Collaboratore la non conformità del servizio tramite casella di posta dedicata, il RUP ha dichiarato che si è sempre proceduto con immediatezza alla contestazione, tramite corrispondenza, nei confronti del RTI, richiedendo a seconda dei casi la ripetizione delle attività non correttamente eseguite, oppure l'utilizzo di prodotti conformi agli standard indicati dal RTI in sede di gara. Il RUP ha dichiarato che con tale sistema vengono gestiti in media e tramite corrispondenza cinque reclami mensili (di cui il RUP ha inviato un esempio).

Per quanto attiene alle prestazioni extra canone, il RUP ha dichiarato che le stesse vengono in parte eseguite a richiesta e in parte programmate periodicamente, per ragioni di economicità e convenienza.

Il RUP ha dichiarato ulteriormente nell'ambito del riscontro fornito che non è stato prodotto con costanza un verbale di tali controlli, tuttavia, preso atto dei rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, in futuro verrà sempre prodotto un referto documentale di ogni sopralluogo effettuato, anche in caso di esito positivo, al fine di avere una maggiore documentabilità e tracciabilità del processo e dell'andamento del servizio, utile anche per una programmazione interna dei sopralluoghi a sorpresa.

Tutte le prestazioni straordinarie vengono monitorate tramite modulo "ticket" (già acquisito agli atti) attraverso il quale il referente di struttura, sottoscrivendo il modulo, attesta l'avvenuta e corretta prestazione del servizio, nei termini indicati nel modulo. In mancanza, seguirebbe contestazione o/e sopralluogo «con l'obiettivo di ripristinare sempre i mancati servizi».

Il RUP ha, inoltre, chiarito che i documenti utilizzati dai referenti di struttura per attestare la conformità o la non conformità del servizio, che vengono poi utilizzati per dichiarare la regolarità della fatturazione, sono in realtà dei documenti di sintesi conclusivi di un processo e di una attività molto più capillare ed articolata, che si sostanzia nei controlli quotidiani sulle prestazioni eseguite in raffronto a quelle dovute, come descritte nella documentazione analitica delle prestazioni (prestazioni, fasi, periodicità e frequenze) e nella verifica della risoluzione di eventuali reclami indirizzati al DEC o al suo Collaboratore.



Il DEC ed il suo Collaboratore effettuerebbero un attento e scrupoloso controllo sulle voci e sulle somme oggetto di fatturazione, in base alle segnalazioni ricevute dai referenti di struttura e di quanto riscontrato nei sopralluoghi, ponendo particolare attenzione sulle non conformità effettivamente ripristinate o meno, riscontrando positivamente la fatturazione solo per le somme relative ai servizi effettivamente prestati a regola d'arte.

L'attestazione di regolare esecuzione effettuata dal RUP verrebbe quindi sottoscritta sulla base delle risultanze delle verifiche effettuate dal DEC supportato dal Collaboratore, e sull'assenza di contestazioni aperte e non risolte sulla mancata esecuzione del servizio o non conformità.

Il RUP ha, inoltre, sottolineato che la funzione di vigilanza e controllo sui livelli di prestazione e di qualità del servizio prevista dall'art. 31 del d.lgs. 50/2016 e dalla legge 241/1990 si sostanzierebbe anche nella verifica di adeguatezza dell'organizzazione del processo di controllo. Verrebbero effettuati incontri periodici con il DEC nel corso dei quali verrebbero analizzate le eventuali criticità organizzative del processo, le non conformità riscontrate, la loro risoluzione, le proposte di miglioramento di processo e di risultato, e ove necessario organizzati specifici incontri con l'appaltatore.

Anche in questo caso, in considerazione dei rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, il RUP ha dichiarato di voler dare una maggiore standardizzazione e documentabilità al processo di controllo, al fine di consentire un più efficiente monitoraggio dei livelli di qualità dei servizi. Verrà pertanto introdotto l'utilizzo regolare, da parte dei referenti di struttura, di una modulistica standard che riporti in modo schematico i contenuti analitici dei documenti descrittivi della prestazione (PD8) ed una modulistica standard per segnalare le non conformità al Collaboratore del DEC ("Modulo reclami") da utilizzare in luogo della comunicazione via mail. Solo laddove tutto sia conforme, oppure eventuali non conformità siano state risolte, i referenti di struttura provvederanno ad inviare il modulo di sintesi, come peraltro già fanno, al DEC o al suo Collaboratore.

4. Memorie Intercent-ER

Nella memoria del 7 marzo 2024 l'Agenzia Intercent-ER ha dichiarato di svolgere una costante attività di monitoraggio sull'esecuzione di tutte le Convenzioni che stipula e che l'attività di monitoraggio di competenza si fonda prevalentemente sull'analisi dei report dei fornitori e sulle eventuali segnalazioni che pervengono da parte delle Amministrazioni contraenti, in capo alle quali resta tuttavia il potere di verifica della piena e corretta esecuzione delle prestazioni. Le singole Amministrazioni, infatti, gestiscono gli Ordinativi di fornitura e sono destinatarie delle relative prestazioni.

L'Agenzia ha inoltre chiarito che il RTI appaltatore ha messo a disposizione una sezione riservata del proprio portale internet costantemente aggiornata, contenente la reportistica prevista dalla Convenzione, alla quale l'Agenzia accedrebbe, riscontrando che i report rispondono a quanto richiesto e sono inviati nel termine previsto.

L'Agenzia Intercent-ER ha, inoltre, chiarito che l'avvio del procedimento di applicazione delle penali di competenza è subordinato o alla sussistenza di reiterati inadempimenti o alla segnalazione da



parte delle Amministrazioni contraenti, fattispecie che nell'appalto di cui si tratta non si sono verificate.

5. Valutazioni conclusive

I rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria sono da ritenere sostanzialmente confermabili, in quanto le dichiarazioni sulla regolarità dei controlli ribadite dal RUP nelle controdeduzioni non appaiono supportate da idonea ulteriore documentazione rispetto a quella prodotta in fase preistruttoria, che possa attestare un'efficace ed esaustiva attività di verifica dell'adempimento di tutte le obbligazioni assunte dal RTI appaltatore previste nel Capitolato tecnico e nella Convenzione, così come integrate da quelle assunte dal RTI nell'Offerta tecnica e nel Piano Dettagliato degli Interventi, nonché in ordine all'eventuale verificarsi di fattispecie che potrebbero dare luogo all'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali.

In proposito si ritiene infatti che, alla luce degli articoli 17 e 18 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 (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). Inoltre, non vi sono evidenze documentali dell'attività svolta dal Direttore dell'esecuzione, che non pare aver svolto con adeguatezza le funzioni e i compiti ad esso attribuiti 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.

Infatti, i controlli in corso di esecuzione risultano essere stati demandati, di fatto, ai referenti di struttura che si interfacciano con il Collaboratore del DEC, e non vi sono evidenze di iniziative intraprese dal Direttore dell'esecuzione al fine di effettuare un'attività di coordinamento sugli stessi, quali ad esempio la disposizione di visite ispettive, di controlli a campione (previsti sia dal Capitolato Tecnico che dalla Convenzione), richieste di report periodici, diramazione di direttive e raccomandazioni, predisposizione di check list da fornire ai referenti di struttura volte ad assicurare una uniforme e sistematica attività di monitoraggio e controllo.

Appare, inoltre, che la regolare esecuzione delle prestazioni sia stata essenzialmente desunta "a contrario", basandosi sull'assenza o meno di segnalazioni da parte dei referenti di struttura, anziché promanare da una puntuale verifica (attiva) sull'esatto adempimento delle prestazioni previste dai documenti contrattuali, anche sotto il profilo qualitativo.

Inoltre, non appare conforme alle clausole contrattuali la decisione di risolvere sistematicamente le fattispecie di inadempimento segnalate dai referenti di struttura tramite la «riduzione in pristino» in quanto l'art. 19 della Convenzione prevede delle fattispecie oggettive al ricorrere delle quali la discrezionalità dell'amministrazione nell'avviare il procedimento di contestazione per l'applicazione delle penali (anche in misura minima) è piuttosto limitata.

Per quanto riguarda il ruolo del Responsabile del procedimento, è appena il caso di rammentare come lo stesso, 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).

Nel caso di specie, l'attività svolta dal RUP nella fase di esecuzione del contratto non risulta documentata, in disparte la sottoscrizione delle Attestazioni di regolare esecuzione, in ordine alle quali si ribadisce che dal tenore delle stesse non risulta documentata alcuna valutazione circa la regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini qualitativi previsti dalla Convenzione, dal Capitolato e dall'Offerta tecnica, sia per quanto riguarda le prestazioni a canone che quelle extra canone.

Si prende, comunque, atto delle misure correttive che il RUP ha preannunciato nelle controdeduzioni, volte a superare i rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria ed adeguare l'attività di controllo concretamente finora svolta a quella prevista nei documenti contrattuali, anche in considerazione del fatto che l'affidamento al RTI Rekeep è stato prorogato fino al 30 settembre 2025.

Si prende parimenti atto dei chiarimenti forniti dall'Agenzia Intercent-ER, evidenziando comunque che la messa a disposizione, da parte del RTI appaltatore, della reportistica tramite un portale Web, non esime l'Agenzia dall'effettuare e documentare le attività di controllo ad essa spettanti in base alla Convenzione.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 30 luglio 2024

DELIBERA

- i controlli in corso di esecuzione dell'appalto avente ad oggetto il servizio di pulizia e sanificazione triennale degli uffici, edifici e servizi del Comune di Bologna non risultano adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dalla Convenzione, dal Capitolato tecnico 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 dalla Convenzione, 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 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, quantomeno fino alla ricezione della comunicazione di avvio dell'istruttoria;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera al Comune di Bologna 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 e criticità venute in rilievo, preannunciati nella nota di controdeduzioni trasmessa;



- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera all'Agenzia Intercent-ER, per le possibili valutazioni di competenza.

-

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 5 agosto 2024

Il segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente