

**DEFINIZIONE MISURE ORGANIZZATIVE E DI FUNZIONAMENTO DELLE ATTIVITÀ
CONNESSE ALLA CURA E ADEMPIMENTO DELLE SCADENZE CONTRATTUALI**

Le attività delegate alla materia contrattuale si inseriscono all'interno di un processo complesso ed intersecato da diverse disposizioni normative di carattere generale e speciale e che richiedono la massima cura ed equilibrio nella definizione dell'ambito applicativo delle norme alla specifica delega dirigenziale, come espressa alla "cura e adempimento delle scadenze contrattuali convenute e previste".

E' di primaria importanza specificare che il ciclo degli approvvigionamenti di beni, servizi, consulenze e lavori si inserisce in un processo lineare, da cui scaturiscono i dispositivi contrattuali, normativamente disciplinato anche nel vigente PTCPT e MOG, e che nel Co.R.A.P. coinvolge direttamente e diversamente il Legale rappresentante ed i dirigenti delle Aree, individuati dalla DGR n. 407/2016 ed ordinati per le funzioni nei distinti decreti commissariali esecutivi, nonché il RUP o soggetti ulteriori all'uopo delegati/incaricati.

Il citato processo è articolato, di norma, nelle seguenti fasi: 1) Programmazione; 2) Progettazione delle procedure di acquisto, selezione e contrattualizzazione; 3) Selezione del contraente; 4) Verifica ed aggiudicazione del contratto; 5) Esecuzione del contratto; 6) Rendicontazione del contratto.

Come già detto, le prime quattro fasi sono di competenza dei dirigenti delle altre Aree e del Legale rappresentante secondo le distinte funzioni e sono eseguite nell'esercizio dei poteri gestori conferiti dalla norma. Per tali fasi il dirigente dell'Area Economato e Contratti può cooperare e collaborare per l'efficienza e l'efficacia delle prassi organizzative che in tali fasi i dirigenti vorranno attivare, senza però che il dirigente dell'Area Economato e Contratti abbia titolo per sindacare le scelte di merito inerenti le suddette prime quattro fasi.

Le due ultime fasi (Esecuzione del contratto e Rendicontazione del contratto) sono di diretta competenza delegata del dirigente dell'Area Economato e Contratti.

Appare evidente che trattandosi di un processo lineare l'esecuzione ordinata delle due ultime fasi è strettamente legata all'esecuzione corretta delle quattro fasi precedenti. L'assenza di una minima corrispondenza funzionale, decisionale, esecutiva e procedurale tra tutte queste fasi è foriera di criticità, anomalie, distorsioni di applicazione delle norme e spesso "corrette" con interpretazioni giuridiche ed amministrative dai sicuri effetti negativi risolvibili con maggior costi e/o procedimenti giudiziali dai dubbi esiti.

Pertanto, secondo le disposizioni di legge, dell'ANAC, del PTCPT e del MOG, le seguenti indicazioni ed orientamenti si concentrano sulle due fasi: Esecuzione del contratto e Rendicontazione del contratto.

La fase **Esecuzione del contratto** è relativa al momento in cui l'esecutore designato (dirigente, RUP o qualsiasi soggetto formalmente incaricato) pone in essere le procedure, i mezzi e l'organizzazione necessaria a soddisfare il fabbisogno dell'Ente, secondo quanto specificamente determinato e richiesto in contratto, ed è concentrata sulla verifica dell'esatto adempimento.

Tenendo conto che tale fase è esposta al rischio corruttivo e/o al rischio di contenzioso, è di particolare rilevanza che l'Area provveda a monitorare i processi più rilevanti che, a titolo esemplificativo, riguardano: l'approvazione delle modifiche del contratto originario; l'autorizzazione al subappalto; l'ammissione delle varianti; le verifiche in corso di esecuzione; la verifica della sussistenza di clausole dispositive in materia di sicurezza (con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI); l'apposizione di riserve; la gestione delle controversie; l'effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione e finali; la correttezza formale dell'iter amministrativo e di ogni altro elemento che possa, in potenza, costituire un fattore di criticità per l'Ente sotto ogni profilo.

In tal caso il compito e la funzione dell'Area è di verificare come tali processi sono eseguiti in ragione dei due ambiti di rischio ipotizzati, ad es. nel PTCPT e nel MOG, o cristallizzati all'interno dei procedimenti in pre-



contenzioso o contenzioso. Rimane escluso dal campo di attività dell'Area il sindacare le modalità discrezionali e decisionali che riguardano, nel merito, la formazione dei processi stessi ed i loro contenuti oggettivi.

Nel suo complesso, la letteratura e l'evidenza empirica individuano i principali eventi rischiosi nella mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato di avanzamento del contratto al fine di evitare l'applicazione di penali, la risoluzione del contratto o nell'abusivo ricorso alle varianti per favorire l'appaltatore/fornitore/esecutore.

Altrettanto frequente è l'approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto/convenzione definiti nella fase precedente o nel bando di gara o nel capitolato d'oneri (con particolare riguardo alla durata, alle modifiche di prezzo, alla natura dei lavori, ai termini di pagamento, etc.), introducendo elementi che, se previsti fin dall'inizio, avrebbero consentito una gestione più attenta dell'attività.

Rilevante, infine, è l'apposizione di riserve generiche a cui consegue una incontrollata lievitazione dei costi, il ricorso ai sistemi alternativi di risoluzione delle controversie per favorire l'esecutore o il mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità dei pagamenti.

I segnali di allerta, ai quali l'Area dovrà prestare specifica attenzione nella definizione, nell'individuazione e nell'applicazione ai procedimenti contrattuali, sono rappresentati, ad esempio, da una motivazione illogica o incoerente del provvedimento di adozione di una variante, con specifico riferimento al requisito dell'imprevedibilità dell'evento che la giustifica, o alla mancata acquisizione, ove le modifiche apportate lo richiedano, dei necessari pareri e autorizzazioni o ancora all'esecuzione dei lavori in variante prima dell'approvazione della relativa perizia. Parimenti, elementi da valutare con attenzione sono la concessione di proroghe dei termini di esecuzione, il mancato assolvimento degli obblighi di comunicazione all'ANAC delle varianti, la presenza di contenzioso tra stazione appaltante e appaltatore derivante dalla necessità di modifica del progetto, l'ammissione di riserve oltre l'importo consentito dalla legge, l'assenza di adeguata istruttoria dei dirigenti responsabili che preceda l'esecuzione contrattuale o la revisione di clausole o elementi del contratto o l'interpretazione a posteriori delle clausole contrattuali per motivazioni incongruenti.

Nel procedimento di definizione, articolazione del processo di esecuzione e cura dei contratti assume particolare rilevanza la costruzione di indicatori idonei a monitorare l'andamento del procedimento ed a segnalare i fenomeni che possono generare anomalie. Esemplificando, i possibili interventi possono riguardare:

- *Check list* relative alla verifica dei tempi di esecuzione, da effettuarsi con cadenza prestabilita e trasmettersi ai dirigenti coinvolti, ai RUP, al Legale rappresentante ed all'RPCT al fine di attivare specifiche misure di intervento in caso di eccessivo allungamento dei tempi rispetto a quanto convenuto.
- Controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo e/o varianti diversamente giustificate.
- Fermi restando gli adempimenti formali previsti dalla normativa, previsione di una certificazione con valore interno, da inviarsi ai dirigenti coinvolti, ai RUP, al Legale rappresentante ed all'RPCT, che espliciti l'istruttoria interna condotta sulla legittimità della variante e sugli impatti economici e contrattuali della stessa (in particolare con riguardo alla congruità dei costi e tempi di esecuzione aggiuntivi, delle modifiche delle condizioni contrattuali, tempestività del processo di redazione ed approvazione della variante).
- Definizione di un adeguato flusso di comunicazioni interne al fine di consentire a tutti i soggetti di avere tempestiva conoscenza dell'osservanza degli adempimenti contrattuali/convenzionali.

La fase **Rendicontazione del contratto** è relativa al momento in cui l'Ente ha la necessità di verificare la conformità o la regolare esecuzione della prestazione contrattuale richiesta e, di conseguenza, consentire l'effettuazione dei pagamenti a favore dei soggetti esecutori, è importante mappare il procedimento di nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo), il procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione (per gli affidamenti di servizi e forniture), le attività connesse alla rendicontazione dei lavori in economia da parte del responsabile del procedimento o del dirigente, e anche le attività di certificazione dei progetti per gli aspetti che rendono la sostanza delle clausole contrattuali.



Possono essere considerati elementi rivelatori di un'inadeguata rendicontazione l'incompletezza della documentazione inviata dal dirigente o dal RUP o, viceversa, il mancato invio di informazioni al dirigente/RUP (note, documenti, relazioni, verbali; informazioni in merito alle cause del protrarsi dei tempi previsti per il collaudo, ecc.); l'emissione di un certificato incompleto e/o incoerente.

Anche in questa fase risulta estremamente opportuno ed utile verificare il grado e la motivazione di scostamento, in termini di prestazioni, clausole, tempi e costi, tra quanto è stato definito inizialmente nel contratto e quanto è stato eseguito.

Per il calcolo dello scostamento di costo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il valore finale dell'affidamento risultante dagli atti del collaudo ed il relativo valore iniziale e rapportarla poi al valore iniziale. Un indicatore siffatto non analizza le ragioni per le quali i contratti subiscono variazioni di costo; tuttavia una percentuale elevata di scostamenti di costo, in aumento e per un numero elevato di contratti, dovrebbe indurre ad adottare misure specifiche di controllo e monitoraggio.

Altrettanto significativo è l'analisi dello scostamento tra contratti conclusi nei termini convenuti e contratti che hanno generato contenziosi. Analogamente è possibile costruire un indicatore sui tempi medi di esecuzione degli affidamenti. In questo caso potrebbe essere opportuno rapportare gli scostamenti di tempo di ogni singolo contratto con il numero complessivo dei contratti conclusi. Per il calcolo dello scostamento di tempo di ciascun contratto sarà necessario fare la differenza tra il tempo effettivamente impiegato per la conclusione del contratto ed il relativo tempo previsto da progetto e rapportarla al tempo di conclusione inizialmente previsto. Questo indicatore può essere sintomatico di sospensioni illegittime o di proroghe che nascondono comportamenti collusivi tra esecutore e stazione appaltante.

Inoltre, a titolo d'esempio, non esaustivo, si potrebbero adottare le seguenti possibili misure:

- Effettuazione di un *report* periodico (ad esempio semestrale), da parte dell'ufficio preposto, al fine di rendicontare ai dirigenti coinvolti, ai RUP, al Legale rappresentante ed all'RPCT le procedure di gara espletate, con evidenza degli elementi di maggiore rilievo (quali importo, tipologia di procedura, numero di partecipanti ammessi e esclusi, durata del procedura, ricorrenza dei medesimi aggiudicatari, etc.) in modo che sia facilmente intellegibile il tipo di procedura adottata, le commissioni di gara deliberanti, le modalità di aggiudicazione, i pagamenti effettuati e le date degli stessi, le eventuali riserve riconosciute nonché tutti gli altri parametri utili per individuare l'iter procedurale seguito.
- Per procedure negoziate/affidamenti diretti, pubblicazione di *report* periodici in cui, per ciascun affidamento, sono evidenziati: le ragioni che hanno determinato l'affidamento; i nominativi degli operatori economici eventualmente invitati a presentare l'offerta e i relativi criteri di individuazione; il nominativo dell'impresa affidataria e i relativi criteri di scelta; gli eventuali altri contratti stipulati con la medesima impresa e la procedura di affidamento; un prospetto riepilogativo di tutti gli eventuali contratti, stipulati con altri operatori economici, aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture identici, analoghi o similari.
- Pubblicazione del *report* periodico sulle procedure di gara espletate sul sito della stazione appaltante.
- Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e della qualifica professionale dei componenti delle commissioni di collaudo.
- Predisposizione di sistemi di controlli incrociati, all'interno della stazione appaltante, sui provvedimenti di nomina dei collaudatori per verificarne le competenze e la rotazione.

Oltre a quanto sopra esposto la funzione delegata comprende anche le seguenti modalità esecutive:

- acquisizione periodica, dal dirigente, dal RUP o dal soggetto incaricato, di un rapporto sull'andamento delle principali attività di esecuzione del contratto;
- proposizione di modifiche e varianti dei contratti in corso di negoziazione, indicandone i motivi in apposita relazione da inviare al dirigente, al RUP o al soggetto incaricato;
- ricevere dal dirigente, dal RUP, dal soggetto incaricato o dall'Area legale le contestazioni insorte circa aspetti tecnici che possono influire sull'esecuzione del contratto ed acquisire le informazioni, i dati o documenti su circostanze contestate in contraddittorio con il fornitore/esecutore.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'S' shape with a loop at the top.

Area Economato e Contratti

(ex Decreto commissariale n. 144/2017)

L'opportunità di una informazione preventiva, necessaria a ridurre gli impatti negativi per l'Ente, impone che il dirigente o il RUP, che intendano impartire un ordine di servizio o una disposizione all'impresa affidataria, provvedano ad informare il dirigente della presente Area per consentire la possibilità di manifestare suggerimenti esclusivamente volti a non compromettere la regolare esecuzione del contratto. Il dirigente provvederà a comunicare al dirigente, al RUP o al soggetto incaricato le proprie ragioni, adeguatamente motivate, e se questi ultimi confermano la propria posizione il dirigente deve procedere conformemente alle istruzioni ricevute.

Nelle more dell'istituzione di uno strumento informatico per il controllo tecnico, amministrativo e contabile delle prestazioni, è indispensabile procedere ad un censimento dei rapporti contrattuali dell'Ente distinguendo due ambiti: il primo riguarda i contratti/convenzioni ereditati dai cinque Consorzi ASI come accorpatis nel Co.R.A.P. a mente del DPGR n. 115/2016; il secondo, riguarda tutti i contratti/convenzioni che sono stati stipulati dalla data del 29.06.2016 dal nuovo ente consortile.

Il suddetto censimento risulta necessario per definire un fascicolo per ogni contratto/convenzione composto dalle copie degli atti, documenti, note, determine, ordini, contratti ed ogni altra documentazione necessaria ed utile a determinare un quadro preciso dell'impegno trasferito o assunto dall'Ente e permettere di determinare un quadro preciso degli impegni in essere dell'Ente e/o verso l'Ente.

La ricostruzione dei suddetti fascicoli permette all'Area di competenza di redigere:

- i propri processi verbali di accertamento e di consistenza dei fatti e dei fenomeni inerenti il contratto (in particolare quelli relativi all'avvio, sospensione, ripresa e ultimazione dell'esecuzione), che permettono l'interlocuzione con i diversi soggetti coinvolti nel processo di gestione del contratto;
- le specifiche relazioni, a cura del dirigente dell'Area preposta, per il dirigente, il RUP, il soggetto incaricato o ogni soggetto legittimato alle suddette relazioni.

Di norma ed in relazione alle specifiche tipologie di forniture o servizi oggetto di contratto, le attività di controllo dell'Area sono, di minimo, indirizzate a valutare i seguenti profili:

- la qualità del servizio/fornitura (aderenza/conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto e/o nel capitolato e eventualmente alle condizioni migliorative contenute nell'offerta);
- l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi;
- il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna;
- l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte;

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 o a prassi d'ufficio con parvenze ritenute para giuridiche.

A tal fine si segnala ai dirigenti, ai RUP ed ai soggetti proposti/delegati all'attività di valutazione, decisione, determinazione e stipula del contratto che lo stesso deve essere preceduto obbligatoriamente dalla determinazione a contrarre (tale atto unitamente ad eventuali allegati deve essere trasmesso al dirigente dell'Area Economato e Contratti) e nello stesso atto, successivamente sottoscritto tra le parti, dovrebbero essere dettagliatamente indicati, oltre le clausole obbligatorie e di tutela:

- le condizioni migliorative offerte nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa e le modalità di esecuzione del servizio e/o di consegna della fornitura;
- i controlli sulla regolarità e qualità della prestazione resa e relativi criteri di misurazione;
- le penali per eventuali inadempimenti;
- i casi di sospensione, risoluzione o recesso dal contratto e quelli relativi a eventuali premi o incentivi, precisando le modalità per l'irrogazione delle penali, per la sospensione, risoluzione o recesso dal contratto o per la corresponsione dei premi;
- i termini di pagamento/incasso e le sanzioni eventualmente applicabili.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a final downward stroke.

Al Dirigente devono essere tempestivamente segnalati, a cura del dirigente che ha determinato a contrarre, del RUP o del soggetto incaricato o preposto, eventuali ritardi, disfunzioni o inadempimenti rispetto alle prescrizioni contrattuali, anche al fine dell'applicazione delle penali inserite nel contratto ovvero della risoluzione dello stesso per grave inadempimento nei casi consentiti.

In termini di avvio dell'esecuzione del contratto, si precisa che il contratto, previo invio della specifica determinazione a contrarre a cura del dirigente dell'Area proponente o del RUP incaricato, si considera come divenuto efficace e dà **avvio all'esecuzione** della prestazione allorquando tutta la documentazione amministrativa ordinata e di legge risulta trasmessa, anche elettronicamente, all'Area Economato e Contratti.

Le verifiche da parte del dirigente dell'Area Economato e Contratti sono estese anche per le prestazioni affidate in subappalto e per le quali è obbligo, cura ed impegno del dirigente preposto, del RUP o del soggetto incaricato provvedere alla trasmissione di tutta la documentazione necessaria all'esecuzione ed al controllo del contratto stesso.

In merito alle contestazioni e riserve, è cura del dirigente dell'Area, se a questi note, provvedere alla comunicazione al dirigente dell'Area di riferimento e competenza del contratto, al RUP o al soggetto incaricato o preposto delle contestazioni/riserve insorte in relazione agli aspetti tecnici che possono influire sull'esecuzione del contratto, redigendo – se autorizzato ed unitamente al dirigente competente o al RUP – in contraddittorio con il soggetto affidatario un processo verbale delle circostanze contestate e delle soluzioni eventualmente individuate.

In merito alla questione di modifiche o di varianti dei contratti in corso di esecuzione queste devono essere autorizzate dal RUP o del dirigente contraente con le modalità previste dall'ordinamento. Il dirigente dell'Area Economato e contratti potrà, se richieste, fornire al RUP l'ausilio necessario per gli accertamenti in ordine alla sussistenza delle condizioni contemplate dalla vigente normativa. Il Dirigente propone al RUP le modifiche nonché le varianti dei contratti in corso di esecuzione, indicandone i motivi in apposita relazione, anche tenendo conto delle prassi, dei casi e delle condizioni previste dal Codice dei contratti.

Rimangono impregiudicate le prerogative del RUP, come riconosciute dalla vigente normativa, nella gestione delle varianti contrattuali e delle conseguenze che derivano da tale gestione.

Nei termini previsti dal quadro normativo, regolamentare e dispositivo, come definito dagli orientamenti dell'ANAC e giurisprudenziali, il dirigente dell'Area Economato e contratti può proporre al dirigente di riferimento, al RUP, al Legale rappresentante o al soggetto incaricato o delegato del contratto stesso, la motivata **sospensione dell'esecuzione** del contratto, evidenziando: 1) le ragioni della sospensione e l'imputabilità delle medesime, 2) le prestazioni già effettuate, 3) le eventuali cautele per la ripresa dell'esecuzione del contratto senza che siano richiesti ulteriori oneri, 4) i mezzi e gli strumenti esistenti che rimangono eventualmente nel luogo dove l'attività contrattuale era in corso di svolgimento. Non appena siano venute a cessare le cause della sospensione, il Dirigente dell'Area Economato e contratti lo comunica ai soggetti sopra indicati affinché quest'ultimi, per le rispettive competenze, dispongano la ripresa delle prestazioni e indichino il nuovo termine contrattuale, previa sottoscrizione dell'impresa/affidatario che accetta i nuovi termini.

Con riferimento specifico alle funzioni ed ai compiti al termine dell'esecuzione del contratto, è opportuno specificare che il Dirigente dell'Area Economato e contratti, solo a fronte della comunicazione scritta da parte del dirigente dell'Area interessata al contratto, del RUP o del soggetto incaricato/delegato di intervenuta ultimazione delle prestazioni, effettua entro quindici giorni i necessari accertamenti, anche in contraddittorio con la stessa impresa ed i soggetti interni all'Ente, e nei successivi cinque giorni, rilascia una propria certificazione di ultimazione delle prestazioni contrattuali.

Tale **verifica e certificazione**, anche eseguita secondo i principi di norma applicabili ai contratti pubblici, è volta a certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni contrattuali e delle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive script.

Di minimo la documentazione che dovrà essere inviata al Dirigente dell'Area Economato e Contratti è la seguente:

- a) copia della determina a contrarre;
- b) copia degli atti di gara;
- c) copia del contratto;
- d) documenti contabili;
- e) risultanze degli accertamenti in merito alle verifiche sulla qualità della prestazione eseguita;
- f) certificati delle eventuali prove effettuate;
- g) ogni ulteriore documentazione ritenuta utile dal soggetto incaricato.

Dal dirigente potranno essere disposte **verifiche di conformità in corso di esecuzione del contratto** in ragione di particolari caratteristiche delle forniture o dei servizi che ne impongano l'effettuazione ovvero nei casi di appalti di forniture o di servizi con prestazioni continuative, secondo la periodicità prevista nel contratto o per ogni esigenza ritenuta necessaria a tutela dell'Ente.

Durante l'esecuzione del contratto il dirigente dell'Area Economato e contratti provvede al **controllo della spesa** legata all'esecuzione del servizio o della fornitura, attraverso la tenuta di una propria contabilità del contratto, compilando propri documenti contabili, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. Resta ferma la disciplina dei termini e delle modalità di liquidazione e pagamento dell'impresa affidataria o del fornitore/assegnatario di competenza esclusiva del Dirigente dell'Area Bilancio e Contabilità.

Più dettagliate procedure per gli acquisti possono essere definite con atto del Dirigente, secondo le forme più opportune previste dalla normativa vigente e per garantire il maggior risparmio ed efficienza della spesa.

Il Dirigente

Area Economato e Contratti

dott. Enzo Sergi

