

Linea Guida

ESECUZIONE CONTRATTI DI LAVORI SERVIZI E FORNITURE

Premessa

Nella definizione della presente linea guida è stata indicativamente seguita la sequenza delle attività che vengono svolte dalla stipula del contratto di appalto di lavori, servizi e forniture che vengono individuate dal D.Lgs. 163/06 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce” e dal relativo regolamento di attuazione D.P.R. 207/10.

Attività e procedimenti a rischio

Le attività elencate nella presente linea guida ampliano quelle previste nel Piano della Prevenzione della Corruzione nell'allegato 1) “Elenco aree di rischio” che si focalizza essenzialmente sulle seguenti attività/procedimenti all. 2):

Approvazione varianti in corso d'opera

Attività di direzione dell'esecuzione del contratto – Direzione lavori

Contabilità lavori

Sospensione e ripresa lavori – proroghe per ultimazione lavori

Comunicazione a Osservatorio LL.PP.

Definizione spese contrattuali e registrazione contratto

Stipula contratto in forma pubblico/amministrativa o privata

Anticipazione e pagamenti su stati di avanzamento

Applicazione penali

Autorizzazione cessione crediti

Autorizzazione subappalti subaffidamenti

Consegna lavori servizi e forniture

Liquidazione stato finale e collaudo o certificato di regolare esecuzione

Risoluzione e revoca del contratto

Verifica requisiti di partecipazione aggiudicatario

Minacce

In linea generale i dipendenti coinvolti nelle attività/procedimenti dell'Area 3 possono essere assoggettati alle seguenti minacce (All. 5 del PTPC):

- Assoggettamento a minacce o pressioni esterne. In conseguenza di pressioni di vario tipo (minacce, ricatti, pressioni psicologiche) i responsabili dei processi possono compiere operazioni illecite sulla stesura del provvedimento finale. Tale evenienza può comportare la manipolazione dei dati che non rendono corretta la procedura amministrativa.
- Omissioni di doveri d'ufficio. Trattasi di omissione di azioni o comportamenti dovuti in base al compito d'ufficio svolto. In tal modo si possono favorire comportamenti illeciti, attribuire vantaggi o creare danni. In molti casi si tratta di illecito penale.
- Mancanza di controlli verifiche. Il dipendente omette alcune fasi di controllo o verifica al fine di ottenere per sé o per altri vantaggi. Tale evenienza può comportare l'alterazione degli equilibri concorrenziali di mercato, la mancata trasparenza dell'azione amministrativa e la formazione di vantaggi personali.
- False certificazioni. Con comportamento consapevole il dipendente favorisce l'attestazione di qualcosa che non ha fondamento giuridico oppure con negligenza omette dati esistenti. In tal caso si favorisce l'emissione di certificazioni fasulle per agevolare successivamente inizi di procedimenti già inficiati all'origine.

- Discrezionalità nelle stime e/o nelle valutazioni. Il dipendente può effettuare stime o valutazioni non conformi o effettuare scelte in modo arbitrario. In tal modo si possono procurare favori per se o per terzi.
- Discerezionalità nei tempi di gestione dei procedimenti. Il dipendente accelera o ritarda l'adozione del provvedimento finale favorendo o ostacolando interessi privati. Anche in tale circostanza si possono procurare favori per se o per terzi.

Affidamento degli incarichi di attività inerenti l'esecuzione di contratti di lavori servizi e forniture.

All'Atto dell'affidamento degli incarichi al personale che parteciperà all'esecuzione dei contratti di lavori servizi e forniture, risulta necessario verificare con assoluta priorità eventuali incompatibilità legate a possibili conflitti di interesse come definito dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici, art. 6 c.2 (interessi propri, dei parenti affini entro il secondo grado del coniuge e dei conviventi, di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore procuratore o agente, di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società p stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente ecc.). Pertanto il Dirigente verifica la posizione del Rup. e quest'ultimo verifica le posizioni del personale dipendente.

Opere o Lavori: per opere o lavori si intende la costruzione, la demolizione, il recupero, la ristrutturazione, il restauro, la manutenzione, e le attività ad essi assimilabili;

1- Consegna dei lavori art. 153 del DPR 207/10

All'atto della consegna dei lavori, che in genere avviene sul luogo preposto all'esecuzione dei medesimi, il Direttore dei Lavori, che la legge individua come unica figura presente in occasione di tale adempimento, dovrà essere affiancato dal Responsabile Unico del Procedimento e da direttori operativi o ispettori di cantiere, questi ultimi quando previsti.

Della consegna viene poi redatto un verbale di consegna controfirmato dai rappresentanti della ditta e dai rappresentanti della Provincia.

La presenza sia del Responsabile del procedimento che da Direttori operativi o ispettori di cantiere può servire per ridurre il rischio di corruzione, considerato che il solo Direttore dei lavori potrebbe subire pressioni o potrebbe consentire false valutazioni dello stato dei luoghi.

2- Sospensione e ritardo della consegna dei lavori 153 DPR 207/10

Si richiama l'attenzione alle disposizioni impartite dalla norma per l'applicazione di tale provvedimento. Sia la sospensione che il ritardo della consegna dei lavori, ai fini della prevenzione, verranno segnalati al Responsabile della Corruzione.

3- Varianti in corso d'opera art 132 del D.Lgs 163/06

Il progetto di variante deve essere approvato dalla Giunta o dal Dirigente ai sensi della D.G.P. n°226 del 09/07/1999.e richiede la predisposizione di tutti gli atti previsto dalla normativa di riferimento da allegare al progetto di variante.

Ai fini della prevenzione:

- il Direttore dei lavori e RUP devono essere due persone diverse. Laddove per esigenze organizzative le due persone dovessero coincidere, la scelta dovrà essere adeguatamente motivata.

Le varianti che comportano un aumento dell'importo contrattuale superiore al 5% devono essere comunicate al Responsabile della Prevenzione il quale valuterà se istituire apposita commissione di analisi della variante a supporto del conseguente passaggio approvativo da parte della Giunta Provinciale. Tale adempimento diviene obbligatorio per le varianti di cui all'Art. 132 c.1 lett. b) c) e d) del Codice e relativo agli appalti pari o superiori alla soglia comunitaria le cui variazioni comportano un aumento superiore al 10 % dell'importo originario del contratto le quali dovranno essere trasmesse all'ANAC dopo la loro approvazione come prescritto dalla L. 114/14.

4- Sospensione e ripresa lavori.

La normativa dettaglia abbondantemente la fase di sospensione e ripresa dei lavori ed il mancato rispetto può diventare oggetto di riserva da parte della Ditta appaltatrice. Il Rischio che può emergere è legato a sospensioni per favorire ritardi della Ditta appaltatrice. A tal fine deve essere trasmesso il verbale di sospensione e ripresa al Responsabile della Prevenzione

5- Proroga ultimazione lavori

La proroga viene recepita con determina dirigenziale e quindi resa nota in quanto soggetta a pubblicazione.

6 - Applicazioni penali.

Per i lavori, l'applicazione delle penali viene evidenziata nel conto finale dei lavori e registrata nello stato di avanzamento lavori. l'applicazione deve seguire le condizioni di cui all'art. 145 del Regolamento che prevede una informazione tra l'Ufficio di D.L. ed il RUP sufficiente ad un rispettoso controllo della procedura

7 - Riserve, Accordi Bonari, Transazioni

Se a seguito di rilievi nella consegna dei lavori o durante il corso dei lavori la ditta iscrive riserve sul registro di contabilità, il Direttore dei lavori predispone specifica relazione riservata che, oltre ad essere inviata all'ufficio Legale, viene visionata dal Responsabile del servizio, avallata dal RUP e dal Dirigente competente.

Le riserve presentate dalla ditta e le deduzioni verranno trasmesse, ai fini della prevenzione, anche al Responsabile dell'anticorruzione.

L'istituto degli accordi bonari e delle transazioni risulta ben approfondito dal Codice e dal regolamento di attuazione. Purtroppo, al fine di dare massima trasparenza e condivisione interna all'eventuale proposta di risoluzione del contenzioso emerso dovrà essere intrapreso un confronto tra le figure dell'Ente interessate quali: Direttore Lavori, RUP, Dirigente preposto, Avvocatura interna (con espressione di parere obbligatorio) Direzione generale, Responsabile prevenzione corruzione.

8 - Contabilità lavori art. 178 DPR 207/10 e successivi

Costituisce un'importante fase della gestione del contratto.

Infatti i rischi connessi con la presente fase possono ricondursi alla falsa contabilizzazione dei lavori e pertanto portare alla corruzione.

Pertanto la contabilità dei lavori deve essere effettuata dalla Stazione Appaltante; si organizza con idoneo Ufficio di Direzione lavori formato da personale qualificato e da un Direttore dei lavori ed almeno un direttore operativo o ispettore di cantiere che sorvegli e controlli continuamente l'operato dell'Impresa sul cantiere.

In caso di direzione lavori affidata a professionisti esterni all'ente il RUP o suo delegato deve effettuare costantemente sopralluoghi e verifiche in loco in merito alla qualità dei lavori e provvedere a misurazioni a campione delle quantità rendicontate con l'emissione di appositi verbali.

Per quanto possibile il collaudatore dell'opera, che deve verificare la contabilità e la qualità dell'opera nonché la rispondenza al progetto appaltato, deve essere di norma un dipendente della pubblica amministrazione, di idonea professionalità al fine di evitare collusioni tra professionisti e imprese.

9 - Autorizzazione subappalti e sub affidamento.

L'autorizzazione al subappalto deve essere effettuato dal RUP.

Sub affidamento: servizi che vengono effettuati al di sotto del 2% o dei 100.000,00 euro e manodopera fino al 50% della prestazione .

Verifica del rispetto dei limiti imposti dalla legge soprattutto per i subaffidamenti per i quali la ditta deve effettuare solo una comunicazione. Il Direttore dei lavori e il RUP segnalano alla ditta l'eventuale superamento dei limiti.

Oggi il coordinatore della sicurezza segnala la presenza di automezzi collegabili al controllo antimafia.

10 - Liquidazione stato finale e collaudo o certificazione regolare esecuzione

Tali aspetti risultano del Tutto normati dal Codice e dal regolamento.

- Liquidazione stato finale : Direttore dei lavori e RUP
- Collaudo: collaudatore dell'opera.

Tali atti dovranno essere approvati dal Dirigente di riferimento e resi pubblici nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'Ente.

Servizi e Forniture

I limiti economici per i quali stipulare il contratto, la scrittura privata o la sottoscrizione del capitolato d'oneri sono i seguenti:

Per contratti di importo superiore a 50.000,00 euro:

- Contratto d'appalto con regolare registrazione.

Per contratti di importo inferiori a 50.000,00 euro:

- scrittura privata nella quale ricomprendere tutte le condizioni definite nel capitolato d'oneri;

- in assenza di scrittura privata inserimento nei capitolati d'oneri, da sottoscrivere tra le parti, della clausola di registrazione del contratto solo in caso d'uso.

Per garantire una corretta esecuzione del contratto è necessario predisporre un capitolato d'oneri dettagliato e adeguato alla prestazione che si intende ottenere. Per fare ciò è necessario che vengano studiati e curati sia i contenuti di natura tecnica, che quelli di natura giuridica.

Sulla scorta delle suddette valutazioni, sono state elaborate le linee guida di seguito illustrate, la cui attuazione al momento risulta di difficile attuazione in quanto richiede una riorganizzazione degli uffici ed un'approfondita formazione degli operatori:

- a) Nomina, da parte del dirigente preposto, del **responsabile del Procedimento** per ogni contratto di servizi e forniture (art. 272 e 273 del D.p.r. 207/10);
- b) Nomina del **Responsabile dell'esecuzione**, prima della stipula di qualsiasi contratto, anche se relativo ai servizi o alle forniture, alla stessa stregua dei contratti di Lavori;

- c) Predisposizione di idoneo **Progetto di servizi e forniture**, composto dagli elaborati richiesti dall'art. 279 del D.P.R. 207/10 e di complessità rapportata all'entità del servizio o della fornitura da acquisire;
- d) Verifica e validazione dei progetti ai sensi degli artt. 45 e successivi del codice, obbligatoria per i progetti superiori ad € 500.000,00 (art. 280 del regolamento)

Il capitolato d'oneri da porre nei progetti a base di gara dovrà contenere le condizioni e gli approfondimenti necessari per individuare con chiarezza il servizio o la fornitura da ottenere. Dovrà essere predisposta una linea guida con i contenuti minimi necessari ai quali fare riferimento.

Le eventuali **varianti** ai servizi e alle forniture che si concedessero in sede di esecuzione del contratto dovranno essere formalizzate con apposito atto di approvazione dell'organo preposto.

11 - Applicazioni penali.

Anche per le forniture e i servizi nel capitolato d'oneri o nel contratto devono essere precisati i termini e le modalità di applicazione delle penali tenuto conto della gravità e dell'importanza dell'inadempimento rispetto alle prestazioni richieste.

12 - Consegna dei servizi

Deve essere predisposta una comunicazione dove vengono segnalati il nominativo del RUP e del Direttore dell'esecuzione ed altre informazioni inerenti il servizio, quali la data di inizio.

13 - Liquidazione stato finale e collaudo o certificazione regolare esecuzione

Per forniture e servizi il Direttore dell'esecuzione deve redigere un verbale di regolare esecuzione delle prestazioni da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale.

14 – Risoluzione e revoca del contratto di lavori servizi e forniture

E' importante dettagliare nel Capitolato le condizioni e le modalità di applicazione. Per quel che concerne la risoluzione, è necessario precisare i termini entro i quali contestare alla ditta gli eventuali inadempimenti e le possibilità di produrre giustificativi da parte della ditta stessa. Tale procedura risulta estremamente dettagliata dalla normativa di riferimento; si ritiene comunque necessario, anche al fine delle trasparenza anticipare la risoluzione con atto di informazione alla Giunta.

Conclusioni

Principi generali di indirizzo da applicare alle fasi precedentemente analizzate

- Incarichi: Nel rispetto delle varie fasi operative e delle tempistiche prescritte dalle norme di riferimento, identificare con precisione e con atto scritto da parte del Dirigente competente, tutti gli attori che partecipano all'attività di esecuzione del

contratto di lavori servizi e forniture (RUP, Direttore lavori, Ispettori di cantiere, Direttori Operativi, collaboratori ecc.)

- In occasione dell'affidamento dei suddetti incarichi ricorrere per quanto possibile, in base alla dotazione di personale ed alle professionalità presenti, alla rotazione dei dipendenti.
- Trasparenza: Al fine della prevenzione della corruzione deve essere osservato l'obbligo di pubblicare i principali atti conseguenti alle attività sopradescritte; in particolare: atti di nomina dei professionisti, perizie di variante, subappalti, proroghe tempi contrattuali, conto finale dei lavori, collaudo, atti di risoluzione e revoca, atti di riconoscimento riserve, accordi bonari ecc.
- Estensione dei meccanismi di doppia sottoscrizione dei procedimenti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
- Individuazione di uno o più soggetti anche estranei all'ufficio di competenza che presenzi agli incontri di maggior rilievo nell'ambito delle concertazioni da effettuare con le Ditte appaltatrici dei lavori servizi e forniture con comunicazione al Dirigente competente.
- Report finale da pubblicare con indicazione dei costi unitari delle opere, servizi e forniture.
- Controlli tecnici: svolgimento di controlli a campione da parte di apposite commissioni interne costituite con provvedimento Dirigenziale e formate da personale estraneo alle attività di riferimento.