



## Delibera n. 173 del 6 maggio 2026

### Fascicolo 4462/2025

#### Oggetto:

Comune di *Omissis* – Servizio di gestione integrata e manutenzione impianti di pubblica illuminazione compresa la fornitura di energia elettrica - Importo a base d'asta € *Omissis*. Cig *Omissis*

#### Riferimenti normativi

Art.li 101, comma 1; 102, commi 1 e 2; 108, comma 4; 111, comma 2 del d.lgs. 50/2016; art.li 26, 28 e seg. del d.lgs. 81/2008; linee guida ANAC n. 3 del 26.10.2016

#### Parole chiave

Concessione di servizio pubblico locale – esecuzione del contratto – immodificabilità dell'offerta – compiti del responsabile del procedimento e del direttore dell'esecuzione – nomina del direttore dell'esecuzione – DUVRI

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

visto il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

visto il "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici", approvato con Delibera n. 803 del 4 luglio 2018;

visti gli atti acquisiti nel corso dell'attività di vigilanza, la comunicazione di avvio del procedimento, le relative controdeduzioni e tutta la documentazione istruttoria.

#### **Premessa**

Con nota del 1.10.2025 (prot. ANAC n. 128262/2025) un Consigliere comunale del Comune di *Omissis* ha segnalato la non conforme esecuzione del servizio in oggetto da parte della concessionaria *Omissis* a partire dalla stipula del contratto in data 21 aprile 2017.

Nella segnalazione sono state evidenziate, in primo luogo, significative divergenze tra l'offerta tecnica presentata in gara dall'impresa affidataria e il progetto esecutivo approvato nel 2017.

E' stata altresì rilevata una carente attuazione degli obblighi contrattuali, in ordine a:



- la mancata installazione/attivazione del sistema informativo gestionale di telecontrollo, previsto come strumento di misurazione delle prestazioni contrattuali;
- l'assenza di riscontri oggettivi sull'effettiva manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria;
- il non funzionamento da oltre cinque anni degli impianti semaforici e di videosorveglianza previsti in contratto;
- i risultati insoddisfacenti in termini di efficienza energetica e di illuminazione pubblica.

Nonostante le carenze sopra indicate l'amministrazione avrebbe proceduto alla emissione nel 2020 del certificato di collaudo positivo e ai pagamenti trimestrali del canone (€ 114.999,60 ciascuno), effettuati in assenza di verbali di verifica e con mere attestazioni di prestazione eseguita, prive di documentazione probatoria.

A detta del segnalante, la mancata o irregolare nomina di RUP e DEC avrebbe concorso a determinare la carente vigilanza della Stazione appaltante sull'esecuzione del contratto e la mancanza di adeguati controlli tecnici e amministrativi.

Ai fini di una valutazione preliminare di tale segnalazione, con nota del 21.11.2025 (prot. 145928/2025) l'Autorità ha chiesto alla Stazione appaltante di fornire chiarimenti e controdeduzioni, documentando le eventuali misure adottate per porre rimedio alle criticità segnalate. Ha chiesto, altresì, di allegare ogni utile documentazione a sostegno, tra cui contratto di concessione, capitolato speciale, offerta tecnica, verbali di verifica, atti di nomina etc.

Con nota acquisita all'Autorità con prot. n. 151779 del 09.12.2025, l'ing. *Omissis*, in qualità di Responsabile p.t. del Settore Lavori Pubblici per il Comune di *Omissis*, ha rappresentato:

- 1) di aver assunto l'incarico di Responsabile del Settore solo in data 25.06.2025, senza peraltro ricevere un formale passaggio di consegne e trasferimento dei fascicoli e della documentazione relativi all'intervento;
- 2) di aver riscontrato – a seguito della ricognizione documentale e tecnica effettuata dopo la nomina - la sussistenza di evidenti criticità nell'esecuzione e in particolare:
  - l'assenza di report temporali del Sistema informativo gestionale e telecontrollo in difformità dalle previsioni contrattuali (artt. 1, 3 e 6);
  - il mancato o parziale completamento del sistema informativo gestionale di telecontrollo previsto in contratto;
  - la difficoltà di acquisire riscontri oggettivi e sistematici sull'esecuzione delle attività di manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria;
  - la persistenza di disfunzioni su alcuni impianti semaforici e di videosorveglianza, per i quali non risultano interventi risolutivi documentati;
- 3) di aver avanzato reiterate richieste di adeguamento rivolte all'affidataria e conseguentemente, causa il perdurare delle criticità sopra rappresentate, di aver disposto la sospensione dei pagamenti in via cautelativa sino al pieno adempimento delle



prestazioni contrattuali, respingendo l'ultima fattura acquisita dell'importo di Euro 114,999,60.

Il Dirigente comunale non forniva alcun atto a supporto di tali dichiarazioni, ma si dichiarava disponibile a trasmettere la documentazione in proprio possesso e reperibile presso gli uffici comunali.

Peraltro, quest'Autorità aveva già acquisto, in allegato all'esposto, la corrispondenza intercorsa tra il Responsabile del settore e l'impresa concessionaria, e segnatamente:

- 1) la nota di contestazione del 31.07.2025 ove la Stazione appaltante, enumerate le anomalie e criticità riscontrate, chiedeva all'impresa di controdedurre entro 5 giorni, ventilando l'irrogazione delle penali;
- 2) la nota di replica del 29.08.2025 ove l'impresa dichiarava di aver provveduto, sin dal collaudo delle opere oggetto di concessione, alla fornitura del Sistema informativo gestionale e della postazione PC atta a consentire all'Amministrazione concedente l'accesso e il monitoraggio da remoto dell'impianto di illuminazione; come sarebbe confermato dal certificato di collaudo tecnico – amministrativo, rilasciato a suo tempo dall'ente. Negata ogni responsabilità in ordine allo smarrimento di tali attrezzature, quindi, l'impresa si dichiarava disponibile a fornire nuovamente i programmi necessari, dietro pagamento dei costi di licenza alla ditta fornitrice.

Con altri argomenti, poi, l'impresa respingeva gli addebiti anche in ordine alle ulteriori criticità contestate.

Risulta agli atti, tuttavia, che la risposta dell'impresa sia stata giudicata insoddisfacente da parte del Comune di *Omissis*.

Alla luce di quanto precede, l'Autorità ha deciso di procedere all'avvio del procedimento istruttorio, formalizzato con comunicazione prot. n. 24836 dell'11.03.2026.

Contestualmente si chiedeva alla stazione appaltante di trasmettere il supporto documentale minimo per la trattazione delle questioni in esame: capitolato speciale della concessione; eventuale ulteriore corrispondenza intercorsa con il concessionario concernente inadempimenti contrattuali e difetti di esecuzione, eventuali provvedimenti assunti nei confronti del concessionario inadempiente.

Il Comune ha dato riscontro a tale richiesta con nota acquisita al prot. Anac n. 29206 del 23.03.2026, A questa sono stati allegati, oltre ai principali atti di gara (bando, capitolato, contratto), la copia di una nota, inviata all'impresa il medesimo giorno 23.03.2026, ove si chiede conto delle risultanze del sistema gestionale di monitoraggio, che segnala n. 2451 allarmi per criticità della rete di illuminazione pubblica comunale; nonché il riscontro dell'impresa, anch'esso in pari data, che spiega tale dato riferendolo agli allarmi storici, già risolti e ormai inattivi.

In definitiva, dalla corrispondenza intercorsa si evince che, sebbene la concessionaria avesse risposto in modo carente alle contestazioni formulate dal RUP in data 31.07.2025, da quella data ad oggi non vi sono stati provvedimenti né ulteriori contestazioni da parte della stazione



appaltante; e che, con tutta evidenza, questa ha iniziato ad utilizzare il programma gestionale ai fini del monitoraggio della prestazione solo nel marzo 2026.

### **Considerato in fatto**

Il contratto di concessione dichiarava un importo pattuito di Euro 6.900.000, costituito da un canone annuale di euro 460.000 x 15 anni.

Il contratto annoverava, tra i compiti minimi del concessionario, la realizzazione e il continuo aggiornamento di un Sistema informativo gestionale che consenta all'Amministrazione concedente di controllare efficacemente la quantità e la qualità delle prestazioni erogate dal concessionario (*es.: il flusso luminoso erogato ed in quali orari, i consumi, i guasti ed i malfunzionamenti, gli interventi manutentivi programmati e realizzati, la determinazione dei corrispettivi, il continuo inventario delle componenti impiantistiche*); e disponeva che l'installazione del Sistema, comprendente la fornitura di una postazione PC collegata e due accessi a disposizione dell'amministrazione, fosse ultimata entro 45 giorni dalla stipula del contratto (articoli 1, 3 e 6).

In caso di mancata realizzazione era prevista l'applicazione di penali, previo contraddittorio con l'impresa, nella misura di 25 euro per ogni giorno di ritardo nell'entrata in funzione del Sistema informativo gestionale dopo il suddetto termine; per difetti e guasti, era prevista una decurtazione del corrispettivo di 50 euro per ogni ulteriore giorno lavorativo di ritardo dopo il secondo nella risoluzione di problemi hardware o software che non consentono il pieno utilizzo del sistema; precisando che, qualora il Concessionario avesse accumulato penali per un importo pari o superiore al 10% del valore del canone annuo del contratto, lo stesso fosse automaticamente ritenuto inadempiente e l'Amministrazione concedente potesse pretendere la risoluzione del contratto (art. 7).

Il contratto comprendeva poi la Manutenzione ordinaria, la Manutenzione programmata-preventiva e la Manutenzione straordinaria secondo le modalità e le caratteristiche presentate in sede di offerta, inclusi gli interventi di adeguamento normativo dell'impianto. Il capitolato prestazionale prevedeva, poi, all'art. 8 specifiche penali a presidiare la conformità di tali prestazioni.

Nel complesso, considerate le criticità contestate dall'Ente con nota del 31.07.2025, si rileva che per la mancata attivazione del SIG - in disparte le altre inadempienze - la penale da applicare dopo circa otto anni (2.978 gg) supererebbe largamente il 10% del valore del canone (= 46.000 Euro), integrando così i presupposti per la risoluzione automatica del contratto.

### **Considerato in diritto**

Il contenuto della segnalazione trova conferma negli atti visionati e nelle scarse informazioni fornite dall'attuale Responsabile del Settore Tecnico, il quale, in mancanza di delega ad un soggetto terzo, svolge la funzione di responsabile del procedimento per il servizio in questione.



Le principali discrasie sopra indicate (l'assenza del sistema di telecontrollo, l'assenza di verifiche illuminotecniche e la superficialità nella gestione amministrativa dei pagamenti) sono avvalorate anche dalle dichiarazioni rese dal Sindaco in Consiglio Comunale (Deliberazione n. 26 del 03.09.2025).

Nel complesso, dalla ricostruzione così operata emerge, da un lato, l'inottemperanza del concessionario agli obblighi assunti con la formulazione dell'offerta, dall'altro la condotta omissiva da parte degli organi tecnici della stazione appaltante riguardo ai compiti istituzionali di vigilanza sulla conformità del servizio e di contabilizzazione delle attività contrattuali.

Considerato che il contratto è stato sottoscritto nel 2017, per tutto il tempo contrattuale sin qui trascorso si è registrata la mancata attivazione del servizio informatico previsto nell'offerta al fine di garantire il completo monitoraggio della esecuzione da parte della S.A.

Sebbene detta omissione possa pregiudicare la corrispettività del contratto e la conformità della prestazione, non risulta che essa abbia procurato l'irrogazione di alcuna sanzione nei confronti del concessionario.

Difatti, la Stazione appaltante ha costantemente provveduto al pagamento integrale delle rate trimestrali del canone, che pure in base al contratto era subordinato alla verifica della quantità e qualità delle prestazioni tramite il Sistema di monitoraggio.

In linea più generale, non risulta che sia mai stata formulata all'impresa alcuna contestazione di inadempimento o esecuzione difforme, sia all'atto dell'accettazione delle forniture informatiche sia all'atto dei pagamenti, con validità ai fini dell'eventuale irrogazione della penale. Di conseguenza, è stato ignorato il limite massimo del 10% per la penale, il cui raggiungimento avrebbe dovuto comportare l'avvio della procedura di risoluzione contrattuale ai sensi dell'art. 7, ultimo capoverso, del contratto e dell'art. 8 del capitolato prestazionale.

Infine, per quanto in atti, non è stato acquisito per tempo il DUVRI, documento che, ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. 81/2008, va allegato al contratto per attestare le misure di sicurezza contro i rischi interferenziali. In base all'art. 9 lett. m) del capitolato la predisposizione del DUVRI rientrava tra gli obblighi del Concessionario, che risulta lo abbia presentato solo nell'agosto 2025. Si fa presente che la mancata predisposizione del DUVRI comporterebbe l'applicazione delle sanzioni amministrative e penali previste dall'art. 55 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Inoltre, la sua assenza può rendere nullo il contratto.

Le negligenze *in vigilando* sopra richiamate appaiono imputabili ai vari Responsabili del procedimento succedutisi nel tempo, visto che non è stato nominato alcun Direttore per l'Esecuzione del Contratto. Ciò in base alla considerazione che la normativa vigente al tempo dell'affidamento (2017) non prescriveva l'obbligo di nominare un DEC distinto dal RUP.

In realtà quest'Autorità, già nelle Linee Guida n. 3 approvate dal Consiglio con deliberazione n. 1096 del 26.10.2016, stabiliva che, per prestazioni di importo superiore a 500.000 euro (come quella in esame), o che richiedano l'apporto di una pluralità di competenze, ovvero per interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, o innovativi ovvero che



richiedano elevate prestazioni, il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal responsabile del procedimento.

Nel complesso, la prolungata inerzia della stazione appaltante nei confronti delle inadempienze del concessionario non appare coerente con le disposizioni del d.lgs. 50/2016 in materia di gestione e direzione dei contratti di servizi (con particolare riguardo agli articoli n. 101, comma 1; n. 102; n. 108, comma 4; n. 111) e con le richiamate Linee guida n. 3 del 26.10.2016 di quest'Autorità; inoltre, consentendo l'esecuzione incompleta o difforme della controprestazione, essa ha comportato l'erogazione di denaro pubblico in misura non dovuta. Invero, anche la linea d'azione prospettata dall'ultimo Responsabile del procedimento in carica – che ha chiesto all'impresa di adeguarsi tardivamente al capitolato senza imporre alcun termine di mora e ha disposto la mera sospensione dei pagamenti sino alla completa regolarizzazione delle prestazioni non eseguite – configura una “sanatoria di fatto” dei pregressi inadempimenti e ritardi, e appare sostanzialmente acquiescente rispetto alla condotta opportunistica posta in essere per molti anni dall'impresa, che da essa non riceverebbe alcuna sanzione.

Dall'esame dei fatti occorsi è emerso che l'omissione dei controlli nella fase esecutiva e il forte ritardo nella formale contestazione degli inadempimenti ha consentito la prosecuzione del contratto con modalità differenti rispetto a quelle offerte in sede di gara.

Tali circostanze hanno comportato gravi pregiudizi a diversi livelli: in primo luogo l'ente concedente ha, di fatto, rinunciato allo svolgimento di alcune prestazioni ricevendo un servizio qualitativamente e quantitativamente inferiore rispetto a quello offerto in sede di gara; il concessionario ha ottenuto un illecito vantaggio competitivo, conseguendo un punteggio aggiuntivo sulla base di impegni che non è stato in grado di adempiere; il medesimo concessionario non ha subito conseguenze in ragione del grave inadempimento, a fronte di situazioni che avrebbero, invece, potuto comportare, oltre che immediate conseguenze economiche (applicazione di penali e risoluzione del contratto), anche l'esclusione da successive procedure di affidamento ai sensi dell'art. 95 del codice dei contratti pubblici.

Infine, non può non rilevarsi che, nel caso di un servizio che trova esclusiva remunerazione tramite i canoni pagati dall'amministrazione concedente, la disapplicazione formale o di fatto delle penali che sanzionano il mancato o tardivo adempimento avrebbe l'effetto di azzerare il rischio operativo nominalmente posto a carico del contraente privato, finendo per snaturare del tutto le caratteristiche del modello concessorio come disciplinato dall'art.165 del d.lgs. 50/2016. Infatti, in presenza di un canone fisso e immutabile, calcolato in modo da coprire i costi del servizio e recuperare gli investimenti, è escluso ogni rischio per il concessionario.

Per tutto quanto esposto, il Consiglio dell'Autorità, ai sensi dell'art. 19 del “Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici”, approvato con Delibera n. 803 del 4 luglio 2018, integrato con le modifiche introdotte con la Delibera n. 654 del 22 settembre 2021,



## DELIBERA

- in relazione ai gravi inadempimenti riscontrati nell'esecuzione delle prestazioni, l'inottemperanza del concessionario agli obblighi assunti con la presentazione dell'offerta migliorativa e l'inosservanza della normativa in materia di sicurezza. A carico dell'amministrazione concedente sono emersi gravi ritardi nella contestazione degli inadempimenti, che hanno portato alla disapplicazione dei rimedi (penali, risoluzione contrattuale) messi a disposizione dall'ordinamento;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla società *Omissis* e al Comune di *Omissis*, per le valutazioni di competenza in merito all'assunzione, anche per il futuro, di possibili correttivi rispetto alle criticità emerse in corso di istruttoria, come sopra evidenziate, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine di 30 giorni.

Ai sensi del predetto Regolamento di vigilanza dell'Autorità, applicabile *ratione temporis*, la presente delibera sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 14 maggio 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente