

Modulo 1 (Parte II) - Responsabilità e pratica operativa:

Responsabilità di RUP e DEC

Casi giurisprudenziali e simulazione

Avv. Samantha Battiston

28 luglio 2026

Accreditato



RUP: direzione complessiva e dovere di governo

Art. 114 d.lgs. 36/2023

L'art. 114 del d.lgs. 36/2023 stabilisce che l'esecuzione dei contratti è diretta dal RUP, il quale controlla i livelli di qualità delle prestazioni e accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni affidate agli altri soggetti della filiera.

Nella fase esecutiva il RUP non diventa un mero destinatario di relazioni.

Anche quando nomina un DEC distinto, conserva il dovere di governo complessivo del contratto: deve organizzare il sistema dei controlli, ricevere le segnalazioni, attivare contestazioni e penali, decidere sulle modifiche e verificare che la liquidazione poggia su prestazioni effettivamente rese.

Accreditato



Responsabile di fase dell'esecuzione

Art. 15 d.lgs. 36/2023 e Allegato I.2

Il responsabile di fase non sostituisce il RUP e non frammenta l'unicità del progetto.

Serve a presidiare tecnicamente uno specifico segmento, soprattutto quando la stazione appaltante gestisce contratti complessi o numerosi.

La sua responsabilità nasce in relazione al perimetro effettivamente assegnato: programmazione dei controlli, raccordo con il DEC, istruttoria sulle contestazioni, monitoraggio della spesa o gestione degli adempimenti informativi.

L'atto di nomina deve essere chiaro e non generico

Accreditato



DEC: autonomia funzionale e controllo tecnico-contabile

Allegato II.14, artt. 31 e 32

Il DEC opera in autonomia in ordine al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico-contabile, nell'esclusivo interesse dell'efficiente e sollecita esecuzione del contratto.

Nei servizi e nelle forniture di particolare importanza deve essere distinto dal RUP.

Il cuore della sua responsabilità è la trasformazione della prestazione contrattuale in evidenza misurabile: verbali, ordini di servizio, controlli a campione, relazioni periodiche, registrazione delle non conformità, attestazioni propedeutiche al pagamento e certificato di ultimazione.

Dove il DEC attesta senza misurare, la responsabilità diventa concreta.

Accreditato



Assistenti e direttori operativi del DEC

Allegato II.14, art. 32, comma 4

Nei contratti di particolare complessità la stazione appaltante può nominare assistenti con funzioni di direttore operativo.

La figura è essenziale nei servizi diffusi sul territorio, nei contratti multisede, negli appalti ICT o nei contratti a prestazioni ripetitive.

L'assistente non è un "occhio informale" del DEC.

Se riceve un compito espresso, deve registrare ciò che vede, trasmettere rilievi, documentare sopralluoghi e alimentare la contabilità tecnica. La responsabilità si misura sul compito ricevuto e sulla prevedibilità dell'anomalia: ciò che era visibile e non segnalato può diventare omissione rilevante.

Accreditato



Dirigente e responsabile del servizio

Organizzazione interna e responsabilità gestionale

Il dirigente o responsabile del servizio conserva competenze decisionali e organizzative che non possono essere assorbite dal RUP o dal DEC.

La responsabilità del dirigente emerge quando il contratto è gestito senza risorse, senza struttura di controllo, senza DEC dove necessario, o quando le segnalazioni tecniche non vengono trasformate in atti amministrativi coerenti.

La filiera funziona solo se la responsabilità tecnica incontra una decisione amministrativa consapevole.

Accreditato



Verificatore della conformità e commissione

Art. 116 d.lgs. 36/2023 e Allegato II.14, artt. 36-38

La verifica di conformità è il momento in cui la stazione appaltante accerta che il servizio o la fornitura corrispondano al contratto, alle eventuali norme di settore e alle risultanze contabili.

Il verificatore non deve limitarsi a prendere atto delle attestazioni del DEC.

Deve confrontare documenti, risultanze di fatto, controlli in corso d'esecuzione, rilievi e contestazioni.

Se la verifica si riduce a una formula liberatoria priva di riscontri, può consolidare pagamenti indebiti e generare responsabilità.

Accreditato



Responsabilità concorrente: la domanda corretta

Nella fase esecutiva è raro che la responsabilità appartenga a un solo soggetto.

Il danno nasce spesso dalla somma di omissioni: il DEC non segnala, il RUP non contesta, il dirigente liquida, l'ufficio finanziario paga, il verificatore certifica.

La domanda istruttoria deve essere concreta:

chi aveva la disponibilità dell'informazione?

chi aveva il potere di attivare il rimedio?

chi ha firmato un'attestazione incompatibile con i dati disponibili?

chi ha ignorato un alert?

La risposta consente di distinguere responsabilità principale, concorrente, omissiva e meramente formale.

Accreditato

La stessa condotta può aprire procedimenti diversi

Disciplinare

Viola doveri di servizio.
Sanzione sul rapporto di lavoro.

Erariale

Cagiona danno pubblico con dolo o colpa grave.
Giudice contabile.

Civile

Produce un danno risarcibile.
PA, terzo e agente.

Penale

Integra una fattispecie tipica.
Responsabilità personale.

Accreditato

Autonomia e possibili cumuli di responsabilità

Ogni sistema ha fonte, elemento soggettivo, prova, giudice e conseguenza propri.

Lo stesso fatto può essere disciplinarmente rilevante senza produrre danno erariale o reato.

Il giudicato penale produce gli effetti previsti dalla legge, ma non trasforma i criteri degli altri giudizi.

Occorre classificare prima il fatto e solo dopo valutare i possibili titoli di responsabilità.

Accreditato

Responsabilità erariale

La responsabilità erariale è la responsabilità che più frequentemente intercetta la gestione dell'esecuzione. Non richiede necessariamente un reato: basta un danno pubblico riconducibile a dolo o colpa grave, con nesso causale rispetto alla condotta del funzionario.

Accreditato



Art. 28 Costituzione

Responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Accreditato



Articolo 3 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3

«Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati dello Stato»

"L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni conferitigli dalla legge o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23, **è personalmente obbligato a risarcirlo**. ...".

L'azione risarcitoria possa essere esercitata congiuntamente nei confronti dell'impiegato e dell'amministrazione - qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato - consentendo, all'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente, di rivalersi, in conformità agli artt. 18 e 19 del TU cit., sull'impiegato responsabile.

Il successivo articolo 23 individua il perimetro della nozione di **danno ingiusto**, inteso quale danno "derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave", fatte salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.

Accreditato



Articolo 93, comma 1 del D.Lgs. 18 agosto, n. 267

"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

in tema di responsabilità patrimoniale, stabilisce che:

"Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato"

Accreditato



Il danno

Danno non patrimoniale.

L'esempio tipico di danno erariale non patrimoniale è quello all'immagine.

E' pacifico il danno all'immagine che deriva dalla commissione di un grave reato che lede la credibilità e la fiducia che la collettività ripone nella Pubblica amministrazione

Il danno

Danno patrimoniale è il pregiudizio suscettibile di valutazione economica.

Si distingue in

Danno emergente: ovvero la perdita subita per effetto dell'evento dannoso, intesa come diminuzione del patrimonio del danneggiato, facilmente documentabile.

Esempi tipici di danno emergente causato dal RUP sono: costi derivanti dall'approvazione di varianti in corso d'opera rese necessarie da errori progettuali che il RUP avrebbe dovuto intercettare in fase di verifica o validazione; esborso per interessi moratori o risarcimento danni all'operatore economico a causa dell'inerzia del RUP nella gestione delle tempistiche contrattuali; spese sostenute dalla stazione appaltante.

Accreditato



Il danno

Danno patrimoniale è il pregiudizio suscettibile di valutazione economica.

Si distingue in

Lucro cessante inteso come mancato guadagno.

Ad esempio la perdita di finanziamenti, qualora lo stesso ritardi le rendicontazione

Il danno inoltre si distingue in diretto ovvero cagionato direttamente alla Amministrazione e indiretto rappresentato ad esempio dalle somme pagate dalla Stazione appaltante a titolo di risarcimento a terzi

Accreditato

L'elemento psicologico: dolo o colpa grave

Il dolo è definito dall'art. 43 c.p., secondo il quale: «è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione»

La riforma introdotta dal D.L. 76 del 2020 convertito in Legge n. 120 del 2020 (c.d. decreto semplificazione) chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non è sufficiente la violazione cosciente di un precetto (c.d. dolo in adimplendo), ma deve essere dimostrata **la volontà dell'evento dannoso**.

L'elemento psicologico: dolo o colpa grave

Il dolo eventuale si riferisce alla situazione in cui il soggetto – pur non avendo come obiettivo principale l'evento dannoso – lo prevede come possibile (o probabile) e, ciononostante, agisce accettando il rischio che esso si produca.

In sede penale, tale figura funge da spartiacque tra il dolo vero e proprio e la colpa cosciente (o colpa con previsione dell'evento): nel primo caso vi è accettazione consapevole dell'evento illecito, nel secondo l'evento, pur previsto, non è voluto nemmeno in via condizionata, verificandosi piuttosto per negligenza, imprudenza o imperizia dell'agente

L'elemento psicologico: dolo eventuale contabile

Corte dei conti per l'Umbria, sentenza 22 maggio 2023, n. 37:

“è ben possibile che il dolo si configuri anche solo come eventuale, ossia che si concreti anche nella mera accettazione del rischio della produzione dell'evento dannoso con la propria condotta anti doverosa”

Corte dei conti, Sezione Seconda Centrale d'Appello, con sentenza 4 agosto 2021, n. 308:

“il dolo eventuale consiste nella volontà non dissuasa dalla rappresentazione dell'evento, accettato nell'evenienza del suo realizzarsi”.

L'elemento psicologico: dolo eventuale contabile

Casi di dolo eventuale:

L'azione del RUP che si discosta dalle procedure e regole imposte è indice che ha agito volontariamente

Un singolo errore può essere colposo, ma una serie prolungata di atti contrari ai doveri d'ufficio fa presumere un'accettazione deliberata.

L'errore del RUP dovrebbe essere prontamente identificato e corretto dal medesimo; qualora l'errore permanga durante tutta l'esecuzione, si ritiene che il RUP sia consapevole dello stesso e, di conseguenza, ne accetti indirettamente gli effetti

La convalida di un progetto che presenti criticità comporta l'assunzione del rischio di future complicazioni in sede esecutiva che espone il RUP a profili di responsabilità per colpa o, nei casi più gravi di consapevole accettazione del danno, per dolo eventuale

Accreditato

L'elemento psicologico: la colpa grave

Oggi tipizzata dalla Legge n. 1 del 2026 la colpa grave veniva intesa come la massima negligenza, valutata in concreto ed ex ante, mantenendo quale costante di riferimento la specificità della qualità e delle mansioni svolte

Accreditato



Definizione operativa di responsabilità erariale

L. 20/1994, art. 1

La responsabilità erariale è la responsabilità del soggetto sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti per il danno arrecato alla finanza pubblica mediante una condotta dolosa o gravemente colposa, commissiva od omissiva, posta in essere in violazione di obblighi di servizio.

La colpa grave nella fase esecutiva non coincide con ogni inesattezza tecnica. Diventa grave quando il funzionario omette controlli elementari, ignora difformità evidenti, liquida senza riscontri, lascia scadere termini di contestazione, accetta proroghe prive dei presupposti, oppure certifica la regolare esecuzione in assenza di verifiche.

Il criterio operativo è la prevedibilità del danno: se il contratto, il capitolato, i KPI o le segnalazioni rendevano percepibile il rischio, la mancata reazione può integrare colpa grave.

Negli appalti di servizi e forniture il danno può consistere nel pagamento di prestazioni non rese, nella perdita di penali, nel maggior costo da proroga illegittima, nella revisione prezzi non dovuta, nella perdita di finanziamenti, nel danno da disservizio o nel danno all'immagine nei casi previsti.

Accreditato

Elementi costitutivi

Danno, condotta, nesso, elemento soggettivo

Gli elementi da verificare sono quattro.

Il primo è il rapporto di servizio, che negli appalti pubblici riguarda RUP, DEC, dipendenti, dirigenti e, in alcune ipotesi, soggetti esterni inseriti funzionalmente nell'organizzazione amministrativa.

Il secondo è il danno pubblico, attuale e quantificabile.

Il terzo è il nesso causale, cioè la dimostrazione che il danno si sarebbe evitato con una condotta diligente.

Il quarto è l'elemento soggettivo: dolo o colpa grave.

La responsabilità riguarda la violazione macroscopica di regole di gestione, controllo e prudenza.

Accreditato



Il quadro normativo della colpa grave

La legge n. 1/2026 ha modificato l'art. 1 della legge n. 20/1994, introducendo sia una tipizzazione legislativa della colpa grave sia il nuovo comma 4-bis sull'obbligo di polizza per chi assume incarichi che comportano gestione di risorse pubbliche e sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti.

La legge n. 1/2026 è entrata in vigore il 22 gennaio 2026.

Tuttavia il nuovo comma 4-bis non è oggi immediatamente operativo, perché il testo coordinato del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, convertito dalla legge 27 febbraio 2026, n. 26, ha espressamente previsto che si applichi soltanto dal 1° gennaio 2027.

La finestra temporale che ci separa dal 1° gennaio 2027 serve proprio a capire come delimitare i soggetti obbligati, come coordinare le norme esistenti e come organizzare gli enti.

Accreditato

La riforma intende far proprie le preoccupazioni espresse dalla Corte costituzionale con sentenza del 16 luglio 2024, n. 132 allorquando i Giudici delle leggi hanno parlato espressamente di “fatica dell’amministratore” e del suo impatto negativo su uno dei perni dell’azione amministrativa ovvero la discrezionalità alimentando fenomeni di burocrazia difensiva (o “fimite”).

L’introduzione sempre più forte di una amministrazione di risultato secondo la Corte costituzionale ha promosso la ricerca di nuovi punti di equilibrio, ferma restando l’impossibilità di limitare la responsabilità al solo dolo salvo casi specifici.

Accreditato



La stessa Corte costituzionale ha dunque fornito alcuni suggerimenti al legislatore:

tipizzazione della colpa

ammontare massimo del danno risarcibile

modifica del potere riduttivo

rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti a cui accompagnare esenzioni da responsabilità.

Accreditato

Prima la colpa grave: il cuore della riforma

Come è noto, l'art. 1, della Legge n. 20 del 1994, così come modificato nel 1996, aveva già limitato la rilevanza della responsabilità erariale “ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave”, rispetto a quanto sancito in linea generale dall'art. 2043 c.c.

Con l'art. 21, comma 2 D.L. 16 luglio 2020, n. 76 si era ulteriormente limitata la responsabilità circoscrivendola ai soli fatti dolosi.

La colpa grave ha comunque continuato ad assumere rilievo con riguardo ai fatti omissivi e all'inerzia per cui se il pubblico funzionario anziché agire, si fosse astenuto dal compiere l'attività di pertinenza ritornava applicabile la regola derogata dalla legislazione “pandemica” riemergendo la colpa grave.

Accreditato

Costituisce colpa grave la **violazione manifesta** delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della violazione manifesta **si tiene conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza**. **Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento ad indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.**

Accreditato

Prima la colpa grave: il cuore della riforma

La vera novità non è soltanto lessicale.

La colpa grave, che prima veniva ricostruita soprattutto dalla giurisprudenza contabile, viene ora **tipizzata dal legislatore**. La riforma sposta il baricentro da una nozione elastica, costruita caso per caso, a una nozione più **predeterminata, fondata su quattro indici: violazione manifesta della regola, travisamento del fatto, affermazione di un fatto smentito dagli atti, negazione di un fatto confermato dagli atti**.

Sul piano metodologico questo significa che la responsabilità si valuta sempre più in chiave di qualità dell'istruttoria e della motivazione.

Se la norma richiama gli atti del procedimento, la chiarezza della regola e persino il rilievo degli indirizzi giurisprudenziali e dei pareri, il terreno decisivo diventa la costruzione ex ante della decisione amministrativa.

Non basta più dire che una scelta è stata discrezionale. Occorre mostrare che le verifiche preventive sono state svolte, che i fatti sono stati letti correttamente e che il riferimento a pareri o orientamenti è stato davvero assunto nel percorso motivazionale.

In realtà nell'assetto della riforma si può ancora leggere una specie di impunità destinata ad accompagnare l'azione amministrativa del funzionario pubblico.

Ciò in relazione alla limitazione del risarcibilità a una quota del 30% e, in ogni caso, non superiore al doppio della retribuzione lorda, conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento, o nell'anno immediatamente precedente o successivo.

Il danno andrà ovviamente risarcito integralmente da parte di chi agisca con dolo ovvero consegua un illecito arricchimento.

Accreditato

A ciò si aggiunge l'introduzione di un'ampia funzione consultiva, con funzione esimente rispetto alla colpa grave, da rendersi, a seconda dell'ente richiedente, dalla sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti ovvero dalle sezioni regionali.

Ciò che in sostanza potrebbe comportare la vanificazione di ogni forma di controllo, tenuto conto dell'obbligo di pronunciarsi entro trenta giorni, per cui, in mancanza, si aprono le porte del silenzio assenso.

La colpa grave nel codice dei contratti pubblici

Il D.lgs. n. 36 del 2023 aveva già tipizzato, in termini speciali, la colpa grave dell'agente pubblico nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione, valorizzando la violazione di norme e auto-vincoli, la palese violazione di prudenza, perizia e diligenza, e l'omissione di cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto.

Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento ad indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

La legge generale del 2026 e il codice del 2023 parlano la stessa lingua solo in parte. Entrambe valorizzano la prevenzione dell'errore e il rilievo di pareri e orientamenti; ma il codice costruisce una disciplina settoriale, più ancorata alle cautele del procedimento contrattuale e alla logica del risultato.

Accreditato

Il codice dei Contratti pubblici del 2023 collega poi il principio della fiducia di cui all'art. 2 alla copertura assicurativa dei rischi per il personale, utilizza una quota delle risorse per funzioni tecniche anche per gli oneri di assicurazione obbligatoria del personale e, in tema di collegio consultivo tecnico, stabilisce che l'osservanza delle determinazioni del collegio è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva la condotta dolosa.

Accreditato



Chiunque assuma un incarico che **comporti la gestione di risorse pubbliche** dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, **prima dell'assunzione dell'incarico**, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, **l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario**.

Accreditato



Il nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della Legge 20/1994 : struttura e funzione della polizza

La norma contiene quattro nuclei forti.

Il primo è **soggettivo**: “chiunque” assuma l’incarico.

Il secondo è **funzionale**: l’incarico deve comportare gestione di risorse pubbliche.

Il terzo è **giurisdizionale**: da quella gestione deve discendere la sottoposizione alla Corte dei conti.

Il quarto è **processuale**: l’assicuratore entra nel giudizio come litisconsorte necessario.

Questo significa che la polizza è pensata come una componente strutturale della nuova architettura del rischio: **deve esistere prima dell’incarico e incide anche sul giudizio**. Per questo il tema non è solo “se assicurare”, ma “chi assicurare”, “a spese di chi”, “con quale contenuto minimo” e “con quali effetti sulla validità del conferimento dell’incarico e sulla concreta gestione del contenzioso contabile”.

La polizza non sostituisce l’accertamento della colpa grave, ma presuppone che quella colpa sia già stata tipizzata. Senza la nuova nozione di colpa grave, il meccanismo assicurativo sarebbe assai meno governabile.

Accreditato

Il nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della Legge 20/1994 : struttura e funzione della polizza

Gli stessi Enti pubblici sarebbero tenuti a verificare l'esistenza e l'adeguatezza della copertura per il personale già assunto e aggiornare le procedure di assunzione: la legge impone infatti al singolo funzionario, di stipulare la polizza prima dell'assunzione dell'incarico.

Accreditato



Prima criticità: chi sono davvero i soggetti obbligati?

La questione soggettiva è la più delicata. Se si segue la linea estensiva, l'obbligo può toccare un novero ampio di figure: dirigenti, funzionari, responsabili di procedimento, amministratori e, più in generale, chi disponga in concreto di denaro, beni o valori pubblici.

Se si segue una linea più restrittiva, il dato decisivo è invece il riferimento alla giurisdizione contabile che “discende” dalla gestione delle risorse pubbliche, formula che avrebbe soprattutto la funzione di intercettare i privati inseriti nell'apparato pubblico per svolgere attività di interesse pubblico.

Prima criticità: chi sono davvero i soggetti obbligati?

Per gli enti la conseguenza è immediata: non basterà richiamare categorie astratte.

Occorrerà individuare quali incarichi comportino in concreto gestione di risorse pubbliche, quali poteri di disposizione o incidenza patrimoniale siano collegati a ciascun incarico e quali figure esterne o interne rientrino nella catena decisionale.

La norma, letta bene, impone una mappatura degli incarichi a rischio.

L'obbligo riguarda davvero tutto il personale con funzioni gestionali, oppure soprattutto i soggetti per i quali la giurisdizione contabile va costruita attraverso il rapporto di servizio? È questo il primo grande nodo su cui si misureranno prassi, pareri e futuri chiarimenti applicativi.

Accreditato

La prima presa di posizione già emersa: Corte dei conti Lombardia n. 102/2026/PAR

La Corte dei Conti Sezione Lombardia ha già valorizzato un criterio funzionale e non meramente formale: rientrano, in via generale, nell'ambito della giurisdizione contabile tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, gestiscono o amministrano risorse pubbliche, cioè coloro che hanno la disponibilità giuridica o materiale di denaro, beni o valori pubblici e che, attraverso la propria attività, possono incidere sugli equilibri finanziari dell'ente.

Questa lettura è importante perché sposta il **focus dalla qualifica alla funzione**.

Non basta domandarsi se il soggetto sia dirigente, funzionario o amministratore.

Occorre verificare se la sua attività comporti davvero governo di risorse pubbliche e capacità di incidere sul patrimonio dell'ente.

In chiave organizzativa, è un'impostazione che spinge le amministrazioni a mappare incarichi e processi, non solo organigrammi.

Accreditato

Quindi l'obbligo oggi differito della polizza assicurativa non sarà solo il dirigente o il funzionario pubblico o il rup, l'economista o l'agente contabile in genere, ma chiunque (persona fisica pubblica o privata che sia) gestisca risorse pubbliche, compresi gli amministratori locali nel caso dell'esercizio della facoltà prevista per i comuni fino a 5.000 abitanti dall'art. 53, comma 23, della Legge n. 388 del 2002, che consente lo svolgimento di poteri gestionali

Accreditato



Seconda criticità: chi paga il premio e come si coordina il sistema

La nuova norma impone la stipula della polizza al soggetto interessato, ma non disciplina in modo espresso **l'onere economico del premio**. Questo silenzio è problematico soprattutto se la si legge insieme alle regole già esistenti.

Da un lato, il codice dei contratti conosce forme di copertura assicurativa del personale e persino specifiche risorse per gli oneri di assicurazione obbligatoria nelle funzioni tecniche.

Accreditato



Seconda criticità: chi paga il premio e come si coordina il sistema

Dall'altro lato, resta il divieto posto dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007 non espressamente abrogato ove dispone che

“È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. ...

In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.”

Accreditato



La Corte dei Conti anche di recente ha enunciato il seguente principio di diritto:

“Fermo restando il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile, l’obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti, previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce norma speciale sopravvenuta rispetto all’art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007. Di conseguenza, tale divieto non si applica alla copertura dei danni derivanti dall’esercizio dell’attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici, nello svolgimento delle funzioni di cui all’allegato I.10, del d.lgs. n. 36/2023, indipendentemente dal grado di colpa, ferma restando l’esclusione dei danni derivanti da fatti dolosi (art. 1900 c.c.).”

Accreditato

Seconda criticità: chi paga il premio e come si coordina il sistema

Ne deriva un quadro non omogeneo.

Nel settore degli appalti esiste già una base normativa per politiche assicurative interne.

In presenza del divieto di cui all'art. 3, comma 59, L. 24 dicembre 2007, n. 244, che opera nei riguardi dei soli amministratori, si ritiene che il premio assicurativo possa essere pagato dall'ente pubblico-danneggiato in favore del dipendente pubblico-danneggiante.

Una diversa interpretazione del disposto normativo espone a dubbi di legittimità costituzionale, per violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), in quanto l'art. 2, comma 4, D.Lgs. n. 36/2023 stabilisce che la copertura assicurativa dei rischi per il personale che opera nel settore degli appalti e delle concessioni è a carico delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

Accreditato



Terza criticità: contenuto della polizza e riflessi processuali

Il comma 4-bis aggiunge un dato che spesso viene sottovalutato: nei procedimenti per danni patrimoniali l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario.

Questo significa che la polizza non è soltanto uno strumento di copertura economica, ma un elemento destinato ad entrare nella dinamica del giudizio.

Secondo la Relazione illustrativa dell'originario disegno di legge il litisconsorzio sarebbe volto a garantire il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'amministrazione a prescindere dalle condizioni economiche dell'agente e ciò tenendo in considerazione il dato statistico, citato nella relazione, a detta del quale viene recuperato solo il 10 per cento del credito complessivo maturato dalla pubblica amministrazione sulla base di sentenze definitive.

Accreditato

La qualità delle clausole contrattuali — massimali, franchigie, delimitazioni del rischio, retroattività, ultrattività, esclusioni — non resta confinata al rapporto assicurativo, ma può incidere sulla concretezza della tutela.

Da qui una criticità operativa evidente: una polizza esistente solo in apparenza, ma strutturata in modo incoerente con il rischio tipizzato dal legislatore, non risolve il problema.

Per i soggetti obbligati la questione non sarà soltanto stipulare, ma stipulare in modo coerente con il danno patrimoniale da colpa grave delineato dalla nuova disciplina.

Anche per questo il rinvio al 2027 andrebbe usato per definire contenuti minimi e standard ragionevoli.

Accreditato

Di per sé, l'obbligo assicurativo non ha un effetto deresponsabilizzante per gli amministratori ed i dipendenti pubblici, ma senza dubbio la limitazione ai soli danni patrimoniali lascia fuori dalla copertura assicurativa i danni non patrimoniali che, nella pratica, rappresentano una tipologia piuttosto ricorrente.

Inoltre la previsione che l'impresa assicuratrice sia litisconsorte necessario nei giudizi di responsabilità amministrativa deve essere completata con il riconoscimento dell'azione diretta analogamente a quanto dispone la L. n. 24/2017, all'art. 12, per quanto concerne la responsabilità sanitaria.

Accreditato



La copertura assicurativa del danno erariale delineata dalla riforma apre la strada ad eccezioni della impresa assicuratrice innanzi alla Corte dei Conti.

Corte di cassazione, Sez. III, 24 dicembre 2025, n. 33949

Il giudizio traeva origine dalla vicenda relativa ad un direttore generale di ASL condannato dalla Corte dei conti per avere ricoperto contemporaneamente l'incarico di presidente del consiglio di amministrazione di una società, in situazione di conflitto di interessi.

Afferma che non è assicurabile la perdita di un profitto illecito ovvero derivante da attività contra ius.

Accreditato



Gli aspetti organizzativi che gli enti devono presidiare già ora

Il differimento dell'obbligo non è un invito all'attesa. È il tempo utile per costruire organizzazione, criteri interni e presidi documentali.

Primo: mappare gli incarichi. Ogni ente dovrà individuare quali funzioni comportano vera gestione di risorse pubbliche e quale sia, per ciascuna, il titolo di sottoposizione alla giurisdizione contabile.

Secondo: disciplinare i controlli ex ante, perché la norma lega la polizza al momento anteriore all'assunzione dell'incarico.

Terzo: coordinare disciplina generale, codice dei contratti, regolamenti interni, sistemi di delega e assetti organizzativi esistenti.

Accreditato



Gli aspetti organizzativi che gli enti devono presidiare già ora

Quarto: rafforzare la tracciabilità della decisione. La nuova colpa grave e l'esimente fondata su indirizzi giurisprudenziali prevalenti o pareri delle autorità competenti richiedono istruttorie meglio documentate, motivazioni più esplicite e chiara evidenza delle verifiche svolte.

Quinto: preparare modelli standard di conferimento incarico, dichiarazioni, check-list e, quando necessario, clausole contrattuali che chiariscano oneri, coperture e obblighi informativi.

La polizza è l'ultimo anello. I primi anelli restano organizzazione, istruttoria, motivazione, verifiche preventive e chiarezza nella distribuzione delle responsabilità.

Accreditato



Danno da mancata applicazione delle penali

Servizi continuativi e SLA

La mancata applicazione delle penali è una delle ipotesi più tipiche di danno erariale.

Se il contratto prevede penali per ritardo, disservizi, mancato rispetto degli SLA o inadempimenti qualitativi, il RUP e il DEC devono registrare il fatto, contestarlo e proporre la decurtazione.

Il danno consiste nella perdita dell'entrata o nella maggiore spesa sopportata dalla stazione appaltante.

Non basta dire che il servizio è proseguito: la penale ha funzione liquidatoria e deterrente, e la sua mancata attivazione deve essere motivata in modo puntuale.

Accreditato



Danno da pagamento di prestazioni non rese

Allegato II.14, art. 31, lett. m)

Il pagamento è il momento in cui la responsabilità si cristallizza.

Nei servizi a canone il rischio è liquidare l'intero corrispettivo anche quando mancano ore, presidi, pulizie, trasporti, pasti, attività manutentive o livelli minimi di reperibilità.

Nelle forniture il rischio è pagare beni non consegnati, non conformi o non collaudati.

Il DEC deve accertare la prestazione effettuata e comunicarla al RUP. Il RUP deve impedire che la liquidazione diventi un automatismo contabile sganciato dalla realtà del servizio.

Accreditato



Danno da disservizio

Utilità pubblica mancata

Il danno da disservizio assume rilievo quando l'amministrazione subisce un pregiudizio per il mancato conseguimento dell'utilità pubblica attesa dal contratto.

Può manifestarsi in servizi sociali non erogati, pulizie insufficienti in edifici pubblici, mancata manutenzione di impianti, indisponibilità di sistemi informatici, trasporto scolastico irregolare o refezione non conforme.

Non ogni disfunzione produce automaticamente danno erariale.

Occorre dimostrare la gravità, la durata, la conoscibilità e il nesso con l'omissione di controllo o reazione della stazione appaltante.

Accreditato



Danno da proroga tecnica impropria

Programmazione e continuità del servizio

La proroga tecnica è uno strumento eccezionale e temporaneo, funzionale a garantire continuità del servizio nelle more della nuova procedura.

Diventa fonte di responsabilità quando è usata per compensare inerzia programmatica, quando supera il tempo strettamente necessario, quando modifica sostanzialmente il rapporto o quando determina condizioni economiche peggiori senza adeguata istruttoria.

Nel servizio essenziale la continuità non giustifica tutto: la responsabilità può nascere non dalla proroga in sé, ma dall'assenza di programmazione che l'ha resa necessaria.

Accreditato



Danno da rinnovo o affidamento di fatto

Il rinnovo non previsto, la prosecuzione di fatto e l'ordine informale di continuare il servizio sono aree ad alto rischio.

L'operatore esegue, l'amministrazione beneficia, poi si tenta di regolarizzare con liquidazioni, riconoscimenti o affidamenti successivi.

Il danno può consistere nella violazione della concorrenza, nel maggior costo rispetto a una procedura tempestiva, nella perdita di economie di gara e nella formazione di debiti fuori bilancio.

Per il RUP la prima protezione è il calendario delle scadenze; per il dirigente è l'avvio anticipato della nuova procedura.

Accreditato



Danno da revisione prezzi illegittima

Art. 60 e disciplina contrattuale

La revisione prezzi nei servizi e nelle forniture è oggi un istituto centrale, ma non è un automatismo liquidatorio.

Serve una clausola, un presupposto oggettivo, una verifica istruttoria e un calcolo coerente con il contratto.

La responsabilità può derivare sia dal mancato riconoscimento di una revisione dovuta, con contenzioso e maggiori oneri, sia dal riconoscimento indebito di somme non spettanti.

RUP e DEC devono tenere distinti adeguamento prezzi, modifica contrattuale, compensazione e mera rinegoziazione.

Accreditato



Danno da modifica contrattuale fuori dai limiti

Art. 120 d.lgs. 36/2023

Le modifiche in corso di esecuzione sono fisiologiche solo quando ricadono nei casi e nei limiti dell'art. 120 del Codice.

Nei servizi e nelle forniture il rischio maggiore è mascherare una nuova prestazione come estensione marginale del contratto, oppure utilizzare il quinto d'obbligo o le prestazioni supplementari senza una motivazione effettiva.

La responsabilità erariale si colloca sul doppio piano del maggior costo e della perdita di concorrenza.

Il DEC rileva il bisogno tecnico; il RUP istruisce la fattispecie giuridica; il dirigente non può approvare una modifica priva di base normativa.

Accreditato



Danno da mancato controllo del subappalto

Art. 119 e Allegato II.14, art. 31, lett. d)

Nei servizi ad alta intensità di manodopera e nelle forniture con posa o installazione, il subappalto può incidere su qualità, sicurezza, tracciabilità, CCNL e regolarità retributiva.

La responsabilità nasce se la stazione appaltante autorizza senza verifiche, non controlla l'effettiva esecuzione, non presidia il divieto di cessione del contratto o ignora subaffidamenti sostanzialmente esecutivi.

Il DEC deve verificare la presenza dei subappaltatori autorizzati e segnalare inosservanze al RUP.

Il RUP deve tradurre la segnalazione in atti: diffida, contestazione, sospensione del pagamento o risoluzione, se ricorrono i presupposti.

Accreditato



Incentivi tecnici: rischio di liquidazione indebita

Art. 45 d.lgs. 36/2023

Negli appalti di servizi e forniture gli incentivi per funzioni tecniche sono collegati, tra l'altro, alla nomina del DEC nei casi previsti.

La liquidazione è rischiosa se manca il presupposto regolamentare, se non sono individuate le attività effettivamente svolte, se si premiano funzioni meramente ordinarie o se il quadro economico non contiene una voce corretta.

La Corte dei conti ha più volte richiamato la natura eccezionale degli incentivi rispetto al principio di onnicomprensività della retribuzione.

Per la stazione appaltante qualificata, il registro delle attività svolte è difesa essenziale.

Accreditato



Corte dei conti, Sez. Sardegna, sentenza n. 85/2020

Fatti essenziali. La vicenda riguarda prestazioni rese in modo difforme rispetto al contratto. La Corte ha valorizzato la non corrispondenza tra utilità pagata e utilità acquisita dall'amministrazione.

Nodo di responsabilità. Il punto non è solo l'inadempimento dell'appaltatore, ma l'inerzia della struttura pubblica nel rilevare, contestare e tradurre la difformità in conseguenze economiche.

Le prestazioni difformi possono generare danno erariale anche quando non sia dimostrato un accordo doloso, se la difformità era percepibile e il controllo doveroso.

Nei servizi a prestazione ripetitiva il DEC deve costruire evidenze: campionamenti, verbali, rilievi fotografici, report degli utenti, misurazione dei livelli di servizio e proposta di penale.

Accreditato



Corte dei conti, Appello Sicilia, sentenza n. 213/2021

La decisione, richiamata per omesso controllo di obblighi contrattuali e liquidazione di fatture, è significativa perché mostra il rischio economico di controlli solo formali.

Il danno nasce dalla dissociazione tra fattura e prestazione effettiva.

La filiera pubblica non può limitarsi ad acquisire la richiesta di pagamento dell'operatore economico.

Il controllo contabile deve poggiare su un accertamento tecnico-amministrativo effettivo. Dove il contratto prevede obblighi misurabili, il mancato riscontro può integrare colpa grave.

Ogni liquidazione dovrebbe essere preceduta da attestazione del DEC riferita al periodo, agli indicatori, agli scostamenti, alle penali proposte e alle eventuali riserve dell'esecutore.

Accreditato



Corte dei conti, Sez. Calabria, n. 422/2020

È connotata da colpa gravissima la condotta del RUP, in evidente violazione delle norme legislative e regolamentari che presidiano il corretto andamento degli appalti, a tutela sia dell'interesse della stazione appaltante a che i lavori vengano eseguiti nei tempi e nei modi contrattualmente previsti, sia del correlato interesse dell'appaltatore a che l'attività si svolga senza particolari aggravii.

È gravemente negligente la condotta di sindaco ed assessori che, pur consapevoli delle difficoltà di esecuzione di un appalto, non hanno adottato i necessari provvedimenti, anche coercitivi, finalizzati alla liberazione delle aree di cantiere, così concorrendo causalmente, insieme al RUP e al direttore dei lavori, alla produzione del danno.

L'accertamento del nesso eziologico nell'ipotesi di danno derivante da procedimenti complessi e/o collegati va esteso anche al di fuori del perimetro dei soggetti citati in giudizio, al fine di verificare se le condotte di soggetti estranei al processo abbiano parimenti assunto un ruolo concausale nella causazione del danno erariale, ai fini della corretta ripartizione dell'addebito

Accreditato

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

Richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di xxx in merito all'esistenza dell'obbligo per il Comune, ai sensi del Codice dei contratti pubblici, di stipulare una polizza assicurativa per la responsabilità amministrativo-contabile da colpa grave del personale incaricato delle attività incentivate, di cui agli allegati I.7 e I.10 del nuovo Codice dei contratti pubblici

Il comune .. premettendo di aver "stipulato polizze per la responsabilità civile della P.A. e dei dipendenti per danni a terzi - escludendo però la responsabilità per colpa grave - oltre a polizze per la responsabilità professionale di progettisti e verificatori finanziate nel quadro economico dell'opera, in conformità alla normativa vigente", ha, da un lato, richiamato talune disposizioni del D.Lgs. 36 del 2023 dall'altro, citato i pareri resi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (pareri MIT n. 2339 del 26 febbraio 2024; n. 2090 del 30 giugno 2023 e n. 2163 del 20 luglio 2023) e dall'ANAC (parere ANAC n. 34-bis del 17 luglio 2024). Ha inoltre ricordato le deliberazioni n. 89/2023/PAR della Sezione regionale per il Piemonte; n. 76/2025/PAR e n. 118/2025/QMIG della Sezione regionale per la Toscana, sostenendo che alla luce delle norme citate, della giurisprudenza contabile, dei pareri del MIT e dell'ANAC nonché delle prassi amministrative consolidate, **sussistono orientamenti divergenti e incertezze interpretative.**

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

Quesiti:

1. "La Corte ritiene legittimo che l'Ente sostenga con fondi propri i premi di una polizza assicurativa che copra anche la responsabilità amministrativo-contabile da colpa grave del personale incaricato delle funzioni previste dagli Allegati I.7 e I.10?".
2. "L'adozione di una copertura assicurativa per la responsabilità da colpa grave deve considerarsi obbligatoria per la stazione appaltante o facoltativa?"
3. "In caso di obbligatorietà, l'omissione potrebbe integrare profili di responsabilità a carico del dirigente o del dipendente?".

Accreditato

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

L'art. 1 comma 2, lettera p) della Legge delega 21 giugno 2022 n.78 indica fra i criteri di esercizio della delega anche quello della "previsione, in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, della sottoscrizione di apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni".

L'articolo 2 del Decreto legislativo di attuazione, il "Principio di fiducia", affermando, in particolare, al comma 4, che: Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7.", ed ha introdotto, all'articolo 45, una specifica disciplina in materia di "Incentivi alle funzioni tecniche".

Accreditato

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

Rispetto al quadro normativo generale la previsione dell'obbligo di copertura assicurativa del personale incaricato delle funzioni previste dall'Allegato I.10, introdotto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce **norma speciale sopravvenuta**: le disposizioni del Codice che impongono a carico dell'ente l'obbligo di stipulare polizze assicurative a copertura dei danni arrecati dai dipendenti, assumono infatti **carattere eccezionale**, con la conseguenza - in coerenza con il "Principio di fiducia" su cui si fonda (fra gli altri) l'intera disciplina del Codice - di traslare il rischio degli effetti risarcitori del danno extracontrattuale a carico della compagnia assicurativa.

Quali disposizioni di **carattere eccezionale**, esse **debbono essere interpretate in modo restrittivo**, in ossequio al principio dettato dall'art. 14 delle disposizioni preliminari al Codice civile, secondo cui "le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati".

Accreditato

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

Gli oneri di assicurazione, di cui al comma 7 dell'art. 45 sono da riferire esclusivamente alle figure per le quali, ex lege, vige l'obbligo di assicurazione e limitatamente per le attività tecniche elencate nell'allegato I.10.

Trattandosi di un obbligo normativamente imposto, l'ente è tenuto a provvedere integralmente alla relativa copertura economica.

Pertanto, le risorse previste dall'art. 45, comma 7, lett. c), non sono le uniche utilizzabili per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria, ma costituiscono una quota che l'amministrazione deve necessariamente destinare a tal fine (In tal senso, vedasi la deliberazione n. 76/2025/PAR della Sezione regionale per la Toscana).

Accreditato

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

L'art. 5, comma 1, lett. e), numero 10 dell'Allegato I.7, rinviando alla disposizione di cui all'art.45 prevede che

"il quadro economico, con riferimento al costo complessivo dell'opera o dell'intervento" comprende, tra l'altro le "somme a disposizione della stazione appaltante per spese di cui all'articolo 45, commi 6 e 7, del codice" (cioè, per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale).

Più precisamente, secondo l'art. 37, comma 3 dell'Allegato I.7, "il soggetto incaricato dell'attività di verifica è munito di adeguata polizza assicurativa per la copertura dei rischi legati alle attività professionali a norma dell'articolo 43," che specifica le caratteristiche della polizza richiesta al soggetto incaricato dell'attività di verifica

Accreditato

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

L'art. 42, comma 2, dell'Allegato I.7 dispone che

"... per i danni non ristorabili, per tipologia o importo, mediante la copertura assicurativa di cui all'articolo 43, resta ferma la responsabilità del soggetto esterno incaricato dell'attività di verifica, la quale opera anche nell'ipotesi di inesigibilità, in tutto o in parte, della prestazione contrattualmente dovuta dall'assicuratore. Nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 37, **salve la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti.**"

Accreditato

Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., Sentenza, 11/11/2025, n. 65

Dunque:

la polizza assicurativa per responsabilità da colpa grave (così come per ogni grado di colpa, con esclusione del dolo), per danni che derivano dall'attività professionale del progettista e del verificatore nell'esercizio delle funzioni tecniche previste dall'Allegato I.10 del Codice dei contratti pubblici, è obbligatoria per la stazione appaltante, con i costi dei relativi premi a carico del bilancio dell'Ente. Al di fuori di tale specifica fattispecie, che deve essere rigorosamente individuata dalle Amministrazioni, si applica il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile previsto dall'art. 3, comma 59 della Legge n. 244 del 2007

Accreditato

La responsabilità solidale

Art. 2055 cod. civ.

ammette la responsabilità solidale ad esempio tra il DEC, RUP e l'appaltatore se le rispettive condotte abbiano efficacemente concorso alla produzione di un medesimo evento dannoso.

La giurisprudenza ha chiarito che occorre un vincolo causale.

Si delinea un concorso di colpa che impone al giudice di distinguere tra le diverse condotte

Accreditato

La ISO 9001 come strumento di tutela della Pubblica Amministrazione

La giurisprudenza della Corte dei Conti evidenzia come l'esposizione al danno erariale sia legato a problemi di carenze dei processi organizzativi della Stazione Appaltante.

Nei casi sottoposti alla Corte le Stazioni Appaltanti non avevano monitorato l'andamento dell'appalto, non erano stati eseguiti i controlli dovuti o comunque non erano stati documentati, non erano stati prediposti meccanismi di alert per le difformità che espongono a rischi.

I rischi si riflettono dunque sull'operato degli Amministratori coinvolti anche per omissioni di controlli dovuti anche su altri soggetti (culpa in vigilando).

La prevenzione del rischio passa da un atto mappatura dei processi e gestione secondo un modello di processo per errori (monitorare, verificare l'andamento del processo, risolvere le criticità).

La ISO 9001 come strumento di tutela della Pubblica Amministrazione

Invece il processo che porta all'adozione della ISO 9001 è uno strumento organizzativo che implica la preliminare mappatura dei rischi e l'impostazione di un work flow in contesti in cui l'errore procedurale può portare a risarcimenti patrimoniali.

Dunque il flusso di lavoro standardizzato elaborato con il supporto dei consulenti ISO 9001 consentirebbe di:

Ridurre la discrezionalità operativa: Ogni fase (segue passaggi predeterminati, riducendo il rischio di dimenticanze o errori materiali da parte del RUP.

Standardizzare la documentazione: L'uso di modulistica verificata e conforme all'ultimo aggiornamento normativo evita vizi formali negli atti di esecuzione.

Accreditato

La ISO 9001 come strumento di tutela della Pubblica Amministrazione

Esempio:

la Corte dei Conti ha sanzionato un RUP con condanna al risarcimento del danno erariale per non essersi avveduto dell'omissione dei controlli da parte del Direttore dei Lavori.

L'adozione del sistema di monitoraggio attraverso l'utilizzo della piattaforma di gestione digitale del ciclo di vita del contratto avrebbe potuto consentire al RUP in questione di avvedersi della mancanza e interloquire con il Direttore dei Lavori, così da valutare se l'omissione fosse meramente informatica (mancata registrazione) o invece fosse sostanziale, attivandosi per la loro immediata effettuazione.

Ovviamente tale discorso vale a maggior ragione con riferimento alla esecuzione di servizi continuativi nel tempo

La ISO 9001 come strumento di tutela della Pubblica Amministrazione

Il sistema informatizzato vale come strumento di difesa perché consente in caso di accuse di aver seguito i protocolli in uso e gli autovincoli amministrativi.

Inoltre l'adozione di adeguati flussi procedurali consente di monitorare il mantenimento dei requisiti di qualificazione delle Stazioni appaltanti.

L'Allegato II.4, tra gli elementi necessari per la qualificazione (e per il suo mantenimento) richiede il rispetto dei tempi di pagamento e l'assolvimento degli obblighi comunicativi verso ANAC.

Senza un sistema di gestione organizzato che monitori le scadenze e le performance (KPI), si aumenta il rischio che la SA perda i requisiti sostanziali nel corso del tempo.

La ISO 9001 fornisce l'architettura organizzativa necessaria per non mantenere i livelli di servizio richiesti da ANAC

Responsabilità disciplinare

La responsabilità disciplinare intercetta la violazione di doveri di servizio, imparzialità, diligenza, correttezza, tracciabilità e collaborazione. È autonoma rispetto alla responsabilità erariale e penale: lo stesso fatto può avere più conseguenze.

Accreditato



Art. 55-sexies d.lgs. 165/2001

Responsabilità disciplinare per danno all'amministrazione

1. La condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore dipendente, degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54, comporta l'applicazione nei suoi confronti, ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.
2. Fuori dei casi previsti nel comma 1, il lavoratore, quando cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, è collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità, e si applicano nei suoi confronti le disposizioni di cui all'articolo 33, comma 8, e all'articolo 34, commi 1, 2, 3 e 4.

Accreditato



Definizione e fonti

D.lgs. 165/2001; D.P.R. 62/2013; CCNL

La responsabilità disciplinare è la responsabilità del dipendente pubblico per violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, dal codice di comportamento, dal contratto collettivo e dalle disposizioni organizzative dell'amministrazione.

Negli appalti di servizi e forniture le violazioni tipiche riguardano inerzia, mancata vigilanza, mancata astensione, gestione informale dei rapporti con l'esecutore, omessa tracciabilità degli ordini, mancata segnalazione di anomalie, liquidazioni frettolose, tolleranza di inadempimenti e ritardi nell'istruttoria.

Accreditato



Quando il fatto esecutivo diventa illecito disciplinare

Obbligo di diligenza e proporzionalità

Un disservizio non genera automaticamente responsabilità disciplinare del RUP o del DEC.

La responsabilità emerge quando il funzionario non rispetta un dovere esigibile: non programma i controlli, non fa sopralluoghi, non verifica gli SLA, non risponde alle segnalazioni, non informa il dirigente, non attiva il contraddittorio o non conserva documenti decisivi.

La misura disciplinare richiede proporzionalità: gravità della violazione, ruolo, danno o rischio prodotto, reiterazione, grado di negligenza e consapevolezza della condotta.

Accreditato



Rapporto tra procedimento disciplinare e altri giudizi

Autonomia dei piani di responsabilità

Il procedimento disciplinare può convivere con indagini penali, istruttorie ANAC, giudizio contabile e contenzioso civile.

La stazione appaltante non dovrebbe paralizzare ogni iniziativa interna in attesa di altri procedimenti, salvo i casi in cui la legge imponga sospensione o coordinamento.

Per RUP e DEC è centrale la qualità della ricostruzione interna: cronologia dei fatti, ordini ricevuti, segnalazioni effettuate, istruttorie svolte e atti omessi.

La memoria difensiva disciplinare spesso coincide con il fascicolo dell'esecuzione.

Accreditato



Conflitto di interessi in esecuzione

D.P.R. 62/2013 e art. 16 d.lgs. 36/2023

Il conflitto di interessi non riguarda solo la commissione di gara.

Può emergere durante l'esecuzione: rapporti personali con l'esecutore, precedente consulenza, interessi economici indiretti, promesse di incarichi, pressioni politiche o gestionali, rapporti con subappaltatori.

Il DEC che controlla un operatore rispetto al quale è in posizione non neutra deve dichiarare e astenersi. L'omessa dichiarazione può avere conseguenze disciplinari e, nei casi più gravi, erariali o penali, soprattutto se da essa derivano controlli attenuati o liquidazioni indebite.

Accreditato



Comunicazioni informali con l'appaltatore

Tracciabilità del rapporto esecutivo

La gestione “al telefono” o tramite messaggi non protocollati genera rischi.

Nei servizi continuativi è normale un dialogo operativo con l'esecutore, ma ordini, contestazioni, tolleranze, autorizzazioni e modifiche devono essere tracciati.

La responsabilità disciplinare può nascere non solo dall'ordine illegittimo, ma dalla mancata formalizzazione che impedisce alla stazione appaltante di ricostruire cosa è stato chiesto, quando, da chi e con quali effetti economici.

Nel dubbio, l'ordine operativo deve diventare ordine di servizio o verbale.

Accreditato



Mancata collaborazione interna

Dovere di collaborazione

La fase esecutiva richiede cooperazione tra ufficio contratti, servizio utilizzatore, DEC, RUP, contabilità, RPCT e direzione.

La responsabilità disciplinare può emergere quando il funzionario trattiene informazioni, non risponde a richieste istruttorie, non trasmette verbali, non comunica ritardi o non consente al RUP di assumere decisioni tempestive.

Nei servizi complessi la mancata collaborazione interna equivale spesso a mancata vigilanza esterna: l'appaltatore beneficia delle lacune organizzative e l'amministrazione perde capacità di reazione.

Accreditato



Responsabilità civile

La responsabilità civile nella fase esecutiva deve essere letta su due piani: responsabilità dell'amministrazione verso terzi e operatori economici; responsabilità di rivalsa o responsabilità interna verso funzionari che abbiano agito con dolo o colpa grave.

Accreditato



Definizione

Art. 28 Cost.; artt. 2043, 1218, 1228 c.c.

La responsabilità civile consiste nell'obbligo di risarcire il danno ingiusto cagionato ad altri per fatto doloso o colposo, secondo le regole generali del codice civile e dell'art. 28 della Costituzione.

Nella fase esecutiva dei servizi e delle forniture può riguardare danni agli utenti, agli operatori economici, a terzi, ai dipendenti dell'appaltatore o all'amministrazione stessa.

Il RUP e il DEC non sono normalmente controparti contrattuali dell'appaltatore, ma i loro atti possono incidere sulla responsabilità dell'ente e sulle azioni di rivalsa.

Accreditato



Responsabilità verso gli utenti del servizio

Servizi alla persona e servizi essenziali

Nei servizi pubblici esternalizzati l'utente subisce spesso il disservizio, ma la responsabilità contrattuale è della stazione appaltante verso la collettività e dell'esecutore verso la stazione appaltante.

Il RUP e il DEC devono reagire quando il servizio incide su sicurezza, salute, continuità scolastica, assistenza sociale, accessibilità o tutela di soggetti fragili.

L'inerzia può alimentare azioni risarcitorie contro l'ente e, in presenza di grave negligenza, azioni interne di rivalsa.

Accreditato



Responsabilità verso l'operatore economico

Buona fede contrattuale e correttezza esecutiva

Anche l'appaltatore può subire un danno da cattiva gestione dell'esecuzione: ordini contraddittori, ritardi imputabili alla stazione appaltante, mancata cooperazione, sospensioni illegittime, rifiuto immotivato di revisione prezzi o applicazione arbitraria di penali.

La responsabilità civile dell'ente si previene con atti istruttori robusti: ogni penale deve essere preceduta da contestazione, contraddittorio e motivazione; ogni sospensione deve indicare causa, durata e imputabilità; ogni modifica deve avere copertura normativa e contabile.

Accreditato



Azione di rivalsa

Responsabilità interna conseguente

Quando l'amministrazione risarcisce un danno a terzi o all'appaltatore, può porsi il tema della rivalsa nei confronti del funzionario che abbia contribuito al danno con dolo o colpa grave.

Per RUP e DEC la difesa passa dalla documentazione: se il funzionario ha segnalato tempestivamente, proposto rimedi, richiesto decisioni e formalizzato gli impedimenti, il nesso causale si sposta verso chi aveva il potere finale di decidere o verso l'esecutore inadempiente.

Accreditato



Responsabilità civile e polizze

Assicurazione e rischio operativo

Le coperture assicurative non eliminano la responsabilità e non legittimano condotte negligenti.

Servono a mitigare gli effetti patrimoniali nei limiti della polizza, ma non coprono ogni fattispecie, specie in presenza di dolo, danno erariale o esclusioni contrattuali.

Per servizi e forniture la corretta individuazione dei soggetti assicurabili si intreccia con la nomina del DEC e con l'applicazione dell'art. 45. La polizza non deve diventare surrogato di un'organizzazione dei controlli.

Accreditato



Responsabilità penale

La responsabilità penale riguarda fatti tipici previsti dalla legge. Per RUP, DEC e ausiliari il rischio si concentra su falso, omissioni, turbative, frodi, corruzione, peculato e indebita gestione della funzione pubblica.

Accreditato



Definizione e metodo

Principio di legalità e personalità

La responsabilità penale è personale e richiede la sussistenza di una fattispecie incriminatrice, dell'elemento oggettivo e dell'elemento soggettivo previsto dalla norma.

Negli appalti di servizi e forniture occorre evitare due errori: penalizzare ogni cattiva gestione, oppure sottovalutare le condotte che alterano il controllo pubblico. Non ogni mancata penale è reato; ma una falsa attestazione di regolare esecuzione, una collusione con l'appaltatore o la copertura consapevole di prestazioni difformi possono assumere rilievo penale.

Accreditato



Falso ideologico e attestazioni esecutive

Artt. 479 e 480 c.p.

Il falso ideologico si configura quando il pubblico ufficiale attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità. In esecuzione il rischio riguarda verbali di avvio, attestazioni di presenza, relazioni di controllo, certificati di ultimazione, certificati di regolare esecuzione, verifiche di conformità, collaudi e liquidazioni.

La linea di confine è tra valutazione opinabile e attestazione falsa di un fatto. Scrivere “prestazione effettuata” quando non vi sono stati controlli o quando i dati disponibili dicono il contrario è una scelta ad alto rischio.

Art. 328 codice penale

Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione

1. Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni.
2. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.

Accreditato



Omissione o rifiuto di atti d'ufficio

Art. 328 c.p.

L'art. 328 c.p. rileva quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio rifiuta indebitamente un atto che deve essere compiuto senza ritardo per ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene o sanità, oppure omette di compiere o motivare un atto entro il termine previsto a seguito di richiesta.

Negli appalti di servizi il rischio emerge nei servizi sensibili: mense, trasporti scolastici, servizi socio-assistenziali, manutenzioni impiantistiche, vigilanza, igiene urbana. Non ogni ritardo è reato, ma la mancata reazione a un rischio concreto può avere rilievo.

Accreditato



Artt. 353 e 353-bis codice penale

Turbata libertà degli incanti e del procedimento

Art. 353. Turbata libertà degli incanti.

Chiunque, con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, impedisce o turba la gara nei pubblici incanti o nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni, ovvero ne allontana gli offerenti, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032. Se il colpevole è persona preposta dalla legge o dall'autorità agli incanti o alle licitazioni suddette, la reclusione è da uno a cinque anni e la multa da euro 516 a euro 2.065. Le pene stabilite in questo articolo si applicano anche nel caso di licitazioni private per conto di privati, dirette da un pubblico ufficiale o da persona legalmente autorizzata; ma sono ridotte alla metà.

Art. 353-bis. Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti turba il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032.

Accreditato



Turbata libertà degli incanti e del procedimento

Artt. 353 e 353-bis c.p.

Gli artt. 353 e 353-bis c.p. riguardano la fase di gara e il procedimento di scelta del contraente, ma la fase esecutiva può rilevare quando modifiche, rinnovi, proroghe o affidamenti di fatto diventano il mezzo per eludere la competizione.

Il RUP deve distinguere la fisiologica gestione esecutiva dalla nuova acquisizione mascherata.

Il DEC, quando intercetta richieste dell'esecutore che implicano prestazioni ulteriori non previste, deve segnalarle come potenziale modifica o nuovo affidamento, non gestirle informalmente come ordini operativi.

Accreditato



Art. 356 codice penale

Frode nelle pubbliche forniture

Chiunque commette frode nell'esecuzione dei contratti di fornitura o nell'adempimento degli altri obblighi contrattuali indicati nell'articolo precedente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore a euro 1.032.

La pena è aumentata nei casi preveduti dal primo capoverso dell'articolo precedente.

Accreditato



Frode nelle pubbliche forniture

Art. 356 c.p.

L'art. 356 c.p. punisce la frode nell'esecuzione dei contratti di fornitura o nell'adempimento degli obblighi contrattuali indicati dall'art. 355 c.p.

La norma riguarda il fornitore o l'esecutore, ma investe indirettamente il RUP e il DEC perché la frode spesso emerge proprio attraverso i controlli di esecuzione.

Mense con derrate diverse, personale non qualificato, forniture tecnologiche non conformi, sostituzioni di materiali, manutenzioni solo apparenti e servizi resi con standard inferiori sono esempi tipici. Il mancato controllo può non integrare il reato, ma può concorrere con responsabilità erariale o disciplinare.

Accreditato



Corruzione e induzione indebita

Artt. 318, 319, 319-quater c.p.

La fase esecutiva è particolarmente esposta alla corruzione perché qui si concentrano varianti, proroghe, penali, pagamenti, controlli e certificazioni. L'interesse dell'operatore non è più vincere la gara, ma ottenere tolleranza, liquidazioni, modifiche o mancata applicazione di rimedi.

La prevenzione passa da rotazione dei controlli, separazione delle funzioni nei contratti complessi, doppia firma sulle attestazioni critiche, tracciabilità dei contatti e gestione formale delle contestazioni.

Accreditato



Peculato e distrazione di utilità pubbliche

Art. 314 c.p.

Il peculato può emergere quando il pubblico ufficiale si appropria di denaro o altra cosa mobile altrui di cui ha disponibilità per ragioni d'ufficio.

Negli appalti di servizi e forniture è meno frequente rispetto ad altre fattispecie, ma non impossibile: buoni, carburante, dispositivi, materiali, attrezzature, credenziali, beni consegnati alla stazione appaltante.

Il controllo patrimoniale della fornitura non è attività minore: consegna, inventariazione, collaudo, presa in carico e destinazione dei beni sono parti della filiera di responsabilità.

Accreditato



Snodi operativi della responsabilità

La parte più rilevante per una stazione appaltante qualificata è la costruzione del sistema di esecuzione. La responsabilità si previene con atti, procedure, indicatori e fascicolo documentale.

Accreditato



Avvio dell'esecuzione

Allegato II.14, art. 31, lett. c)

L'avvio dell'esecuzione nei servizi e nelle forniture serve a fissare l'ambiente operativo, gli strumenti messi a disposizione, le condizioni iniziali, le eventuali criticità, il cronoprogramma, i referenti, i flussi informativi, le modalità di controllo e le prestazioni da avviare immediatamente in caso di urgenza.

Il verbale di avvio protegge la stazione appaltante e l'esecutore.

Senza un verbale preciso, le difformità iniziali diventano terreno di contestazioni tardive e rendono più difficile imputare ritardi o disservizi.

Accreditato



Piano dei controlli

Controllo programmato

Il piano dei controlli dovrebbe essere predisposto prima dell'avvio o contestualmente al verbale. Deve indicare chi controlla, cosa controlla, con quale frequenza, con quali strumenti, su quali campioni, con quali soglie di tolleranza e con quali conseguenze.

Nei servizi a rete o multisede non basta un controllo annuale.

Occorre differenziare controlli documentali, controlli in loco, verifiche a sorpresa, ascolto dell'utenza, analisi dei report dell'esecutore e confronto con i dati di consumo o produzione del servizio.

Accreditato



Controllo delle migliorie offerte

Offerta tecnica come contenuto contrattuale

Nelle gare con offerta tecnica, molte obbligazioni esecutive derivano dalle migliorie.

Nei servizi possono riguardare personale aggiuntivo, frequenze, sistemi informatici, qualità delle derrate, mezzi a basso impatto ambientale, formazione, tempi di intervento o assistenza agli utenti.

Il DEC deve trasformare le migliorie in una matrice di controllo.

Se l'offerta premiale non viene controllata, l'operatore beneficia del punteggio senza sostenere il costo esecutivo corrispondente: questo è un rischio tipico di danno erariale e alterazione della concorrenza.

Accreditato



Ordini di servizio

Confine tra direzione e modifica

L'ordine di servizio deve essere scritto, motivato e coerente con il contratto.

Serve a precisare modalità esecutive, correggere disfunzioni, richiedere ripristini, imporre prestazioni dovute o coordinare l'esecuzione.

Non deve diventare lo strumento per introdurre prestazioni nuove, aumenti di quantità o modifiche sostanziali senza istruttoria ex art. 120.

La differenza tra ordine esecutivo e modifica contrattuale è decisiva: il primo attua il contratto; la seconda cambia il contratto.

Accreditato



Penali

Art. 126 d.lgs. 36/2023

Le penali devono essere commisurate, proporzionate e collegate alla violazione.

Nei servizi e nelle forniture possono riguardare ritardo, mancata consegna, indisponibilità del sistema, mancata sostituzione del personale, difformità qualitativa, assenza di reportistica, mancato rispetto dei CAM o mancata reperibilità.

Il mancato esercizio della penale richiede motivazione.

Se l'amministrazione decide di non applicarla per ragioni di proporzionalità, deve spiegare perché la violazione non è imputabile, non è provata, è già stata rimossa o è stata compensata da altro rimedio contrattuale.

Accreditato



Risoluzione

Art. 122 d.lgs. 36/2023

La risoluzione è il rimedio estremo, ma non deve essere trattata come evento eccezionale imprevedibile.

Nei servizi essenziali occorre predisporre per tempo il piano di continuità: eventuale scorrimento, nuova procedura, accordi ponte, subentro, inventario, credenziali, dati e beni strumentali.

La responsabilità del RUP può nascere dall'avere tollerato per mesi inadempimenti gravi senza predisporre una soluzione alternativa, arrivando poi alla risoluzione quando il servizio non è più governabile.

Accreditato



Sospensione dell'esecuzione

Art. 121 d.lgs. 36/2023

La sospensione nei servizi e nelle forniture deve essere motivata, temporalmente definita e collegata a circostanze che impediscono o rendono non utile l'esecuzione.

Non può essere usata come strumento per rinviare decisioni, evitare penali o compensare carenze organizzative della stazione appaltante.

Ogni sospensione produce effetti economici: costi del personale, immobilizzo di attrezzature, riorganizzazione del servizio. L'atto deve chiarire imputabilità, durata, attività sospese e attività eventualmente da garantire.

Accreditato



Contabilità del contratto

Allegato II.14, art. 31, lett. m)

La contabilità nei servizi e nelle forniture non è mera registrazione di fatture.

Deve rappresentare i fatti produttivi di spesa: prestazioni rese, quantità, canoni, consumi, extra, decurtazioni, penali, sospensioni, modifiche, revisioni e somme a saldo.

Il DEC, ai fini del pagamento, accerta la prestazione effettuata e comunica l'accertamento al RUP.

Se questa comunicazione manca o è generica, la liquidazione perde il suo presupposto tecnico.

Accreditato



Liquidazione fatture

Pagamento come atto finale del controllo

La liquidazione deve essere l'esito di una sequenza: acquisizione della fattura, verifica del periodo, controllo della prestazione, confronto con report e verbali, verifica di eventuali penali, controllo regolarità contributiva e fiscale, attestazione del DEC, provvedimento di liquidazione.

Il rischio erariale si forma quando la fattura diventa il documento principale della prestazione.

In un'amministrazione qualificata, la fattura è solo l'ultima evidenza economica di un controllo già svolto.

Accreditato



Verifica di conformità

Allegato II.14, art. 36

La verifica di conformità accerta che la prestazione sia stata eseguita nel rispetto del contratto, delle leggi di settore e delle disposizioni del Codice. Può avvenire anche tramite controlli a campione quando la natura del servizio o della fornitura non consente verifica totale.

Il campione deve essere ragionevole e documentato.

Una verifica semplificata non è una verifica inesistente: richiede criteri, tracciabilità e correlazione con i rischi del contratto.

Focus settoriali

Gli stessi istituti producono rischi diversi a seconda dell'oggetto contrattuale. La lezione specialistica deve portare il RUP a costruire controlli coerenti con il servizio o la fornitura concreta.

Accreditato



Refezione scolastica

Nel servizio mensa il controllo non riguarda solo il numero dei pasti.

Deve coprire menu, grammature, derrate, provenienza, sostituzioni, diete speciali, temperature, HACCP, CAM, scarti, tempi di consegna, pulizia locali e qualità percepita dall'utenza.

La Cassazione penale n. 12073/2020 dimostra che la difformità delle derrate rispetto al capitolato può integrare frode nelle pubbliche forniture.

Sul piano erariale, il pagamento di pasti qualitativamente inferiori rispetto a quelli offerti può generare danno da minor utilità acquisita.

Accreditato



Servizi ICT

Nei servizi ICT i controlli devono misurare disponibilità del sistema, tempi di presa in carico, tempi di risoluzione, continuità, backup, sicurezza, livelli di assistenza, rilascio di aggiornamenti, gestione delle credenziali, tracciamento ticket e reversibilità finale.

Il rischio principale è pagare un canone per un servizio apparentemente funzionante ma non conforme agli SLA. Il DEC deve usare dati oggettivi: log, ticket, report uptime, audit di sicurezza, verbali di collaudo e test di accettazione.

Accreditato



Pulizie e facility management

Nei servizi di pulizia e facility il controllo deve integrare frequenze, aree, standard qualitativi, prodotti utilizzati, CAM, personale presente, piani di lavoro, sostituzioni, reperibilità, gestione urgenze e segnalazioni degli utenti.

La responsabilità si forma quando la stazione appaltante paga a canone fisso senza verificare presidi effettivi e standard minimi. Il piano dei controlli deve prevedere sopralluoghi a campione e check-list calibrate sulle aree a rischio.

Accreditato



Igiene urbana

Servizi ambientali

Nei servizi di igiene urbana il rischio è la distanza tra servizio dichiarato e servizio effettivamente reso: passaggi non effettuati, spazzamento incompleto, raccolta differenziata non conforme, mezzi non idonei, personale insufficiente, mancata gestione degli ingombranti, qualità dei dati conferiti.

Il DEC deve incrociare report dell'operatore, verifiche in campo, segnalazioni, dati di tracciabilità, pesature e indicatori ambientali. Le penali devono essere applicate con criteri chiari e verificabili.

Accreditato



Servizi sociali e alla persona

Nei servizi sociali il controllo deve rispettare la delicatezza dell'utenza, ma non può essere indebolito. Ore rese, qualifiche degli operatori, continuità assistenziale, piani individualizzati, sostituzioni, supervisione, formazione, sicurezza e reclami sono dati essenziali.

Il danno da disservizio è qui particolarmente sensibile: una prestazione non resa può incidere su minori, anziani, disabili o famiglie fragili. La stazione appaltante deve bilanciare controllo, riservatezza e qualità relazionale del servizio.

Accreditato



Manutenzione impianti

Nei servizi di manutenzione il rischio è confondere reperibilità con manutenzione effettiva. Il controllo deve distinguere manutenzione programmata, correttiva, urgente, verifiche normative, libretti, certificazioni, tempi di intervento, pezzi sostituiti e prove funzionali.

La responsabilità può emergere in caso di sinistro, interruzione di servizio o mancata messa a norma. Il fascicolo dell'esecuzione deve contenere evidenze tecniche, non solo rapportini firmati dall'operatore.

Forniture a consumo

Nei contratti a consumo il prezzo dipende da quantità effettivamente ordinate e utilizzate.

La responsabilità si concentra su fabbisogni, ordini, consegne, consumi anomali, giacenze, sprechi e prezzi applicati.

Il DEC deve controllare la corrispondenza tra ordine, consegna, utilizzo e fattura. Il RUP deve evitare che la flessibilità del contratto si trasformi in ampliamento incontrollato della spesa.

Tabelle di lettura della responsabilità

Accreditato



Mancata contestazione di un disservizio

Fatto: il servizio presenta ritardi o difformità ripetute, ma la stazione appaltante non contesta formalmente.

Responsabilità erariale: possibile perdita di penali, pagamento di prestazioni non conformi, danno da disservizio.

Responsabilità disciplinare: inerzia, mancata vigilanza, mancata collaborazione e violazione dei doveri di servizio.

Responsabilità civile: possibile risarcimento verso utenti o operatore concorrente in casi particolari.

Responsabilità penale: solo se emergono falsità, collusioni, omissioni qualificate o altri reati tipici.

Accreditato



Liquidazione senza attestazione del DEC

Fatto: il pagamento avviene sulla base della sola fattura o di un visto generico.

Responsabilità erariale: il rischio è elevato se la prestazione non è provata o è difforme. La liquidazione è il momento in cui il danno diventa attuale.

Responsabilità disciplinare: possibile violazione delle procedure interne e dei doveri di diligenza.

Responsabilità penale: possibile falso se sono attestati fatti non veri; possibile concorso in frode o corruzione nei casi patologici.

Presidio: attestazione analitica, report, penali, DURC e controllo del periodo fatturato.

Accreditato



Proroga tecnica per mancata programmazione

Fatto: il contratto scade e il servizio prosegue perché la nuova gara non è stata avviata in tempo.

Responsabilità erariale: possibile maggior costo, perdita di concorrenza, rinnovo di fatto.

Responsabilità disciplinare: inerzia programmatoria se la scadenza era prevedibile.

Responsabilità civile: rischio di contestazioni dell'operatore o degli utenti in caso di interruzione.

Presidio: calendario contratti, alert scadenze, determina motivata, durata minima necessaria, condizioni economiche coerenti e avvio immediato della nuova procedura.

Accreditato



Modifica contrattuale non istruita

Fatto: il servizio viene ampliato o cambiato con scambio di email, ordine di servizio o accordo informale.

Responsabilità erariale: possibile danno da maggior spesa e perdita di confronto competitivo.

Responsabilità disciplinare: violazione delle procedure e degli obblighi di tracciabilità.

Responsabilità penale: possibile rilievo se la modifica serve a eludere la gara o favorire l'esecutore.

Presidio: istruttoria ex art. 120, atto motivato, copertura finanziaria, verifica di non sostanzialità e comunicazioni obbligatorie.

Accreditato



Certificato di regolare esecuzione generico

Fatto: il DEC emette CRE senza richiamare controlli, contestazioni, penali e risultanze contabili; il RUP conferma senza istruttoria.

Responsabilità erariale: possibile consolidamento di pagamenti indebiti.

Responsabilità disciplinare: attestazione negligente e mancata cura del fascicolo.

Responsabilità penale: possibile falso ideologico se si attesta consapevolmente la regolare esecuzione nonostante dati contrari.

Presidio: CRE con allegati, verbali, report, esito delle contestazioni, importo finale e motivazione sulla conformità.

Accreditato



Mancata nomina del DEC in contratto complesso

Fatto: il RUP mantiene anche la funzione di DEC in un servizio o fornitura di particolare importanza.

Responsabilità erariale: non nasce dalla mancata nomina in sé, ma dal danno che deriva da controlli inadeguati rispetto alla complessità.

Responsabilità disciplinare: possibile violazione organizzativa se la necessità era evidente.

Presidio: valutazione preventiva di art. 114, Allegato I.2 e Allegato II.14; atto motivato di nomina o di coincidenza; eventuali assistenti operativi.

Accreditato



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Avv. Samantha Battiston
info@studiobattiston.eu

Accreditato

