AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA n. 95
Dell'11 marzo 2026

Fascicolo Anac n. 2501/2025

Oggetto: Servizio di gestione triennale dei canili comunali di Muratella e Ponte Marconi e delle attività volte al contenimento del randagismo (CIG 9547981B2B). Importo del contratto euro 7.183.656,41 oltre Iva. Stazione appaltante Roma Capitale - Dipartimento Tutela Ambientale.

Riferimenti normativi
Artt. 31,101 e 102 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.
D.M. 7 marzo 2018 n. 49

Parole chiave
Controlli in corso di esecuzione negli appalti di servizi
Direttore dell'esecuzione
Responsabile unico del procedimento

VISTO
l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO
il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.

VISTO
il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018 e s.m.i.

VISTA
la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa
È pervenuta all'Autorità una segnalazione concernente presunte criticità nella fase di esecuzione del servizio di gestione dei canili comunali di Muratella e Ponte Marconi, affidato da Roma Capitale alla società Rifugio Agro Aversano S.r.l. In relazione a tale segnalazione, con nota prot. n. 96938 del 2 luglio 2025, l'Autorità ha richiesto al Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale documenti e chiarimenti ai sensi dell'art. 13, comma 4, del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i., applicabile ratione temporis. Il Dipartimento ha fornito riscontro con memoria del RUP e del DEC prot. n. 70240 del 31 luglio 2025, acquisita al protocollo Anac n. 110492 del 1° agosto 2025, corredata da documentazione relativa alla fase esecutiva. All'esito dell'esame degli atti trasmessi, l'Autorità ha avviato l'istruttoria con nota prot. n.

135110 del 22 ottobre 2025, cui sono seguite le controdeduzioni del RUP prot. QL/105912 del 24 novembre 2025, acquisite al protocollo Anac n. 146754 del 25 novembre 2025, nonché l'ulteriore trasmissione, con nota prot. QL/109520 del 4 dicembre 2025, acquisita al protocollo Anac n. 152062 del 9 dicembre 2025, della relazione tecnica illustrativa, del quadro economico del servizio e di tredici report mensili dell'appaltatore relativi al periodo settembre 2024-settembre 2025. Con nota acquisita al protocollo Anac n. 152066 del 9 dicembre 2025, il RUP ha altresì inviato il Capitolato speciale descrittivo e prestazionale prot. QL/87801 del 15 dicembre 2022, che non è stato tuttavia considerato in sede istruttoria, in quanto superato dal Capitolato allegato al contratto stipulato il 2 agosto 2023, integrato, all'art. 16-bis, con le proposte migliorative formulate in sede di offerta dalla società affidataria.

Fatto

L'istruttoria ha ad oggetto l'esecuzione dell'appalto del servizio di gestione dei canili comunali della Muratella e di Ponte Marconi e delle attività volte al contenimento del randagismo, indetto da Roma Capitale con determinazione n. 825 del 21 dicembre 2022, ai sensi degli artt. 58 e 60 del d.lgs. n. 50/2016, per un importo complessivo a base di gara pari a euro 7.292.620,74 (CIG 9547981B2B). All'esito della procedura, alla quale ha partecipato unicamente la società Rifugio Agro Aversano S.r.l., già gestore uscente, l'affidamento è stato disposto con determinazione rep. QL/1030 del 6 luglio 2023 in favore della medesima società, che ha offerto un ribasso dell'1,5%. Il contratto di appalto, rep. n. 13255, è stato stipulato in data 2 agosto 2023 per la durata di 36 mesi e per l'importo complessivo di euro 7.183.656,41 oltre Iva, con avvio dell'esecuzione dal 6 agosto 2023 e scadenza prevista al 5 agosto 2026.
Il Capitolato relativo all'appalto di cui si tratta configura un servizio ampio e articolato, comprendente la custodia e l'accudimento degli animali ospitati nelle strutture di Muratella e Ponte Marconi, la somministrazione delle terapie e la gestione delle urgenze sanitarie con copertura H24 per 7 giorni su 7, le attività amministrative connesse alla movimentazione degli animali ed alla promozione delle adozioni, il servizio di sportello e centralino, le operazioni di pulizia delle strutture, la manutenzione, l'apertura al pubblico, le attività di adozione e di coordinamento e vigilanza sull'attività delle associazioni di volontariato, prevedendo altresì la presenza quotidiana del responsabile sanitario, del veterinario comportamentalista e del servizio veterinario con clinica H24 (artt. 5 e 16-bis).

Diritto

Alla luce delle risultanze istruttorie acquisite, l'attività di controllo esercitata da Roma Capitale nella fase di esecuzione del contratto presenta rilevanti profili di criticità.

1. Verbali di sopralluogo

In via preliminare si osserva che i verbali di sopralluogo acquisiti, redatti dal Direttore dell'esecuzione nell'esercizio delle funzioni di cui agli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, recanti il timbro e il numero di protocollo di Roma Capitale, risultano redatti in forma manoscritta, con conseguente difficoltà interpretativa. Si ritiene che tale modalità redazionale, se da un lato può astrattamente essere ritenuta idonea a rafforzare l'immediatezza e la riferibilità delle circostanze riportate alle attività effettivamente svolte sul posto, dall'altro lato può incidere negativamente sulla chiarezza, sulla intellegibilità e, in definitiva, sulla concreta utilizzabilità dei verbali ai fini della verifica di conformità delle prestazioni e dell'eventuale attivazione dei rimedi contrattuali nei confronti della società appaltatrice.

Ciò premesso, in base alla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, risulta che il Direttore dell'esecuzione abbia effettuato con continuità sopralluoghi mensili presso le strutture di Muratella e Ponte Marconi. Nondimeno, dall'esame dei relativi verbali emerge che l'attività ivi documentata si è prevalentemente risolta in una rilevazione estemporanea e per lo più visiva dello stato dei luoghi, delle condizioni generali di ordine e pulizia, dell'aspetto degli animali e della presenza del personale, senza che gli accertamenti risultino sistematicamente ancorati al contenuto delle prestazioni contrattuali né articolati secondo una verifica strutturata e analitica dell'effettivo adempimento degli obblighi previsti dal Capitolato. Ne discende che i verbali risultano omettere aspetti essenziali delle prestazioni dedotte in contratto, pur trattandosi di attività suscettibili di riscontro sul posto, anche mediante controlli a campione.

Ad esempio, all'art. 4.2. lett. b il Capitolato prevede l'obbligo, sanzionato con la risoluzione del contratto, di somministrare i pasti due volte al giorno, infatti «*la distribuzione e la tipologia dell'alimento dovrà avvenire giornalmente tassativamente, pena la risoluzione dell'affidamento, in non meno di due somministrazioni al giorno, a seconda del piano alimentare redatto dal Responsabile Sanitario*».

Il Capitolato prevede anche l'obbligo della società appaltatrice di trasmettere mensilmente alla Direzione Agricoltura e Benessere degli Animali ed al Responsabile Sanitario la documentazione attestante gli ordini di approvvigionamento dei mangimi, a fini di controllo sulla qualità e sulla regolarità delle forniture (entro il giorno 5 del mese successivo).

Nei verbali acquisiti, l'adempimento di tali obbligazioni, in primis quella relativa alla frequenza della somministrazione dei pasti, non risulta oggetto di verifica diretta, né emergono evidenze di ulteriori accertamenti effettuati al di fuori o successivamente ai sopralluoghi stessi.

Nella memoria del 31 luglio 2025 il RUP e il DEC hanno dichiarato che «*i pasti vengono regolarmente distribuiti due volte al giorno: la mattina alle ore 7:00 e la sera dopo le ore 18:00, in orari in cui non è prevista la presenza del pubblico e dei volontari, così da garantire la massima tranquillità durante l'alimentazione degli animali. Il rispetto di tale procedura è stato più volte oggetto di verifica da parte del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), come riportato nella nota prot. QL 38327 del 17.05.2024 e nel verbale del 30.03.2023, prot. QL 28442/2025*».

Esaminando il verbale prot. QL 38327 del 17 maggio 2024 emerge che il DEC, in data 16 maggio 2024, ha effettuato un sopralluogo presso il canile di Ponte Marconi a seguito di una segnalazione secondo cui la somministrazione dei pasti agli animali sarebbe avvenuta una sola volta al giorno, in luogo delle due previste. Il verbale si limita tuttavia a rappresentare che alle ore 15.00 all'interno dei locali cucina vi era un operatore addetto alla preparazione delle ciotole per i circa 140 cani ospitati nella struttura e che erano già pronte circa trenta ciotole, ciascuna contenente una quantità di alimento personalizzata in funzione del singolo animale. È l'operatore della società appaltatrice presente in canile a riferire al DEC che il primo pasto sarebbe normalmente somministrato tra le ore 7.00 e le ore 9.00 del mattino, prima dell'ingresso dei volontari, mentre il secondo pasto sarebbe distribuito dopo le ore 18.00, quando i volontari e il pubblico non sono più presenti nella struttura. Il verbale dà atto, infine, che, a seguito di un'osservazione esterna dei box, gli animali sono apparsi in buone condizioni generali, senza manifesti segni di malnutrizione.

Ne consegue che tale verbale non risulta idoneo a comprovare l'effettiva verifica diretta da parte del DEC della somministrazione del cibo due volte al giorno, né a riscontrare alcuno degli adempimenti previsti dall'articolo 4.2, lettera b) del Capitolato, non contenendo alcun cenno in ordine alle modalità di preparazione, composizione, qualità o controllo della somministrazione degli alimenti agli animali. Analoghe considerazioni valgono per il verbale prot. QL 28442/2025, relativo al sopralluogo

effettuato presso il canile di Ponte Marconi il 30 maggio 2025, laddove il DEC si limita ad attestare che alle ore 15,40 *«il sottoscritto si reca nelle cucine dove trova le scodelle per la distribuzione serale ed effettua una foto del mangime che viene attualmente somministrato che viene allegato al presente verbale».*

Non risultano poi evidenze dei controlli effettuati, oltre che sulla frequenza della somministrazione, anche sulla qualità dei pasti forniti agli animali ospitati nel canile di Muratella.

L'attività verbalizzata si limita, inoltre, a constatare la mera presenza del personale amministrativo, degli operatori cinofili e degli educatori all'interno delle strutture, senza indicarne le generalità e senza che risulti svolta una successiva verifica puntuale circa la corrispondenza tra il personale effettivamente presente e l'elenco nominativo trasmesso dalla società appaltatrice, la qualifica rivestita da ciascuna unità e il suo effettivo impiego nelle mansioni contrattualmente previste, per il monte ore stabilito.

Analoghe carenze emergono con riguardo al servizio di pulizia e sanificazione nonché alle attività di sgambamento. Quanto al primo profilo, i verbali risultano generici e sostanzialmente limitati a valutazioni di carattere complessivo sullo stato di pulizia dei box, delle aree comuni e degli uffici, senza che risulti verificata, in termini puntuali, la frequenza, la qualità e le modalità esecutive delle operazioni così come previste e disciplinate dall'art. 4.5.1 del Capitolato. Quanto allo sgambamento, pur a fronte delle precisazioni rese dal RUP e dal DEC nella memoria del 31 luglio 2025, dalla documentazione acquisita non emerge lo svolgimento di controlli specifici sull'effettiva esecuzione dell'attività né sulla conformità delle relative modalità operative alle prescrizioni di cui all'art. 4.2, lett. c), del Capitolato.

Con riferimento alla tolettatura, nella memoria del 31 luglio 2025 il RUP e il DEC hanno dichiarato che una parte consistente degli animali ospitati nei canili comunali presenterebbe gravi problematiche comportamentali che ne renderebbero difficoltosa la manipolazione, con episodi di aggressività tali da non consentire l'esecuzione di interventi ordinari di toelettatura se non in condizioni di contenimento o previa sedazione. Secondo quanto riferito, tali interventi sarebbero pertanto eseguiti in concomitanza con le visite veterinarie programmate, svolte con cadenza settimanale. Per quanto concerne invece la cura quotidiana del mantello, è stato rappresentato che gli operatori cinofili provvedono regolarmente alla spazzolatura e alla rimozione del pelo morto, mantenendo un rapporto continuativo con gli animali.

Tali dichiarazioni rese dal RUP e dal DEC riproducono integralmente il contenuto della comunicazione di chiarimenti trasmessa via mail dalla società appaltatrice al DEC e per conoscenza al RUP in data 16 luglio 2025, circostanza che induce a ritenere che le affermazioni sull'effettiva esecuzione del servizio di tolettatura non derivino da una conoscenza diretta del DEC o del RUP, ma da circostanze riferite dalla società appaltatrice. Il fatto che, con riferimento a un appalto avviato nel dicembre 2023, il RUP e il DEC abbiano acquisito specifiche informazioni in ordine all'effettiva esecuzione di una prestazione contrattualmente prevista e rilevante ai fini del benessere degli animali quale il servizio di toelettatura solo nel luglio 2025, peraltro poco dopo la ricezione della richiesta di informazioni formulata dall'Autorità (avvenuta il 2 luglio 2025) induce a ritenere che non vi fosse una immediata e piena cognizione, da parte dell'Amministrazione, dell'insieme delle prestazioni previste in base ai documenti contrattuali, e in una valutazione complessiva della vicenda, come elemento ulteriore a conferma della sussistenza di profili di criticità nelle attività di controllo sulla regolare esecuzione del servizio. Inoltre, dalla documentazione acquisita non emergono elementi idonei a comprovare che il servizio di toelettatura venga effettivamente svolto in concomitanza con le visite veterinarie, così come non risulta comprovata la riferita condizione di

aggressività della totalità o quasi totalità degli animali, che avrebbe determinato, in via generalizzata, l'esecuzione di una prestazione in modo difforme da quanto contrattualmente previsto.
Anche con riferimento al veterinario Responsabile Sanitario, l'attività documentata nei verbali esaminati risulta circoscritta alla rilevazione, al momento del sopralluogo, della sua eventuale presenza o assenza, con indicazione nominativa, ovvero alla raccolta di informazioni rese dai soggetti presenti in struttura (operatori, educatori o personale amministrativo) circa la presenza del medesimo veterinario in altre fasce orarie. Dai verbali acquisiti non risulta verificata l'effettiva l'esecuzione da parte del veterinario Responsabile Sanitario delle molteplici attività di vigilanza sanitaria e profilassi previste dall'art. 4.4.1. del Capitolato, oltre a specifiche attività quali la predisposizione e la sottoscrizione quotidiana del Registro delle segnalazioni previsto dall'art. 4.2. lett. a) e la predisposizione delle citate Schede alimentari.
Dall'esame dei registri delle presenze dei medici veterinari trasmessi da Roma Capitale emergono inoltre rilevanti elementi di criticità anche in ordine alla effettiva presenza del veterinario Responsabile Sanitario o dei sostituti per un periodo di 6 ore (tre ore giornaliere presso ciascun canile), come previsto dall'art. 16- bis del Capitolato, trattandosi di prestazione rientrante tra quelle oggetto di offerta migliorativa.
In particolare, tutti i registri esaminati attestano una presenza continuativa e senza soluzione di continuità dei veterinari, incluso il Responsabile Sanitario, nello stesso giorno, dapprima presso il canile della Muratella e, immediatamente dopo, presso quello di Ponte Marconi. Ad esempio: ingresso alle ore 10:00 e uscita alle ore 13:00 presso la Muratella, seguito immediatamente da un ingresso alle ore 13:00 e un'uscita alle ore 16:00 presso Ponte Marconi.
Considerato che il canile della Muratella si trova in via della Magliana 856 e quello di Ponte Marconi in Lungotevere dante 500, le due strutture distano tra loro più di 10 km, e quindi, considerate anche le condizioni di traffico nella Capitale, appare inverosimile che gli orari annotati nei registri corrispondano a una reale presenza fisica del medesimo professionista presso entrambe le sedi per l'intero periodo indicato, configurando una scansione temporale che appare, in concreto, difficilmente compatibile con le presenze dichiarate.
Analogo rilievo deve formularsi con riferimento ai veterinari comportamentalisti, i cui registri di presenza risultano redatti con modalità identiche e presentano la medesima anomalia temporale.
Si osserva, inoltre, che le attestazioni delle presenze risultano predisposte e rilevate unicamente dalla società appaltatrice, senza alcuna controfirma da parte dei veterinari interessati, neppure in sede di riepilogo mensile, circostanza che ne potrebbe compromettere la genuinità e l'affidabilità ai fini del controllo effettivo dell'adempimento delle obbligazioni contrattuali.
Sotto ulteriore profilo, nei verbali acquisiti si riscontra in più occasioni l'utilizzo di un riferimento generico al servizio svolto presso i canili comunali di Muratella e di Ponte Marconi, senza che venga puntualmente indicato a quale delle due strutture si riferisca il sopralluogo effettuato.
Occorre poi rilevare che, ai sensi dell'art. 11 dello Schema di contratto aggiornato, i verbali di sopralluogo devono essere trasmessi al RUP il quale, in base alle risultanze istruttorie, non risulta aver formulato osservazioni, svolto valutazioni ovvero proposto azioni correttive, né con riferimento alle carenze di carattere sostanziale riscontrabili nei verbali, né con riguardo alle criticità di natura formale, connesse alla redazione in forma manoscritta dei verbali stessi.

Nelle controdeduzioni del 24 novembre 2025 il RUP ha sostenuto che la mancata allegazione di tutta la documentazione relativa alle singole prestazioni non può essere di per sé assunta quale prova di mancata esecuzione, rappresentando che il servizio sarebbe stato oggetto di un

monitoraggio articolato, fondato non solo sui verbali di verifica, ma anche sull'osservazione diretta del RUP, del DEC e del personale della Direzione, sui report del gestore e sulle segnalazioni provenienti da soggetti esterni. Il RUP ha inoltre riferito di aver preso atto delle criticità evidenziate dall'Autorità nella comunicazione di avvio dell'istruttoria e dei suggerimenti concernenti la nomina di un assistente al DEC e l'adozione di una check-list per i sopralluoghi. Con specifico riferimento all'assenza, nei verbali del DEC, di riferimenti relativi al controllo di talune prestazioni contrattuali, il RUP ha chiarito che alcune attività, quali la somministrazione dei pasti nelle fasce orarie delle ore 7:00 e delle ore 18:00, l'impiego di disinfettanti nelle operazioni di pulizia dei locali e degli uffici, di norma effettuate prima delle ore 7:00, nonché la distribuzione di acqua fresca agli animali contestuale alla somministrazione del cibo, presentano un'oggettiva difficoltà di verifica diretta, in quanto collocate al di fuori dell'orario ordinario di servizio del DEC, fissato tra le ore 8:30 e le ore 16:12. Ciò nondimeno, il RUP ha rappresentato che il DEC avrebbe comunque esercitato la propria funzione di controllo attraverso il ricorso a elementi presuntivi ritenuti ragionevoli e fondati su riscontri oggettivi, ed ha altresì richiamato la grave carenza di personale della Direzione Tutela Ambientale.
Il RUP ha poi rappresentato che il Direttore dell'esecuzione risultava assente dal servizio per legittimo impedimento sin da data anteriore alla ricezione della nota dell'Autorità del 23 ottobre 2025 e che, a decorrere dall'11 dicembre 2025, era previsto il suo trasferimento al di fuori degli uffici di Roma Capitale. Pertanto, la Direzione Agricoltura e Benessere degli Animali del Dipartimento Tutela Ambientale era impegnata nell'individuazione di un soggetto idoneo a svolgere le funzioni di DEC, incontrando tuttavia rilevanti difficoltà organizzative, non potendo quindi escludere la necessità di procedere alla relativa designazione mediante selezione esterna all'Amministrazione.
Il RUP ha inoltre fatto presente che le criticità rilevate dall'Autorità saranno oggetto di puntuale esame da parte del nuovo DEC, il quale opererà sulla base di apposite linee guida predisposte dal RUP, coerenti e allineate con le osservazioni formulate dall'Anac.
Il RUP ha poi rappresentato che la società Rifugio Agro Aversano S.r.l. gestisce i canili comunali da oltre dieci anni senza soluzione di continuità e che tale esperienza consolidata avrebbe consentito alla Direzione Agricoltura e Benessere degli Animali una conoscenza diretta delle modalità operative del servizio, nonché la possibilità di intervenire con tempestività in presenza di criticità, che sono state nel tempo risolte in modo efficace.
A ulteriore conferma dell'attività di vigilanza esercitata, il RUP ha evidenziato che, su impulso del DEC, sono state irrogate sei penali contrattuali, per un importo complessivo pari a circa euro 20.000, a fronte di inadempienze riscontrate nel corso dell'esecuzione del contratto.

Si prende atto di quanto dichiarato dal RUP in merito all'avvenuta presa in considerazione delle osservazioni istruttorie e dei suggerimenti formulati ai fini del rafforzamento delle attività di controllo in fase di esecuzione del contratto e delle difficoltà organizzative e operative rappresentate, tuttavia si ritiene che le controdeduzioni formulate dal RUP risultino parziali e non tali da consentire il superamento dei rilievi istruttori i quali, pertanto, devono intendersi confermati.
In particolare, l'argomentazione secondo cui talune attività come la somministrazione dei pasti e le operazioni di pulizia e sanificazione si svolgerebbero in fasce orarie non coincidenti con l'orario ordinario di servizio del DEC, e sarebbero pertanto difficilmente verificabili in modo diretto, non può essere ritenuta, di per sé, risolutiva, in quanto si perverrebbe alla conseguenza, difficilmente conciliabile con i principi di buon andamento e di corretta esecuzione dei contratti pubblici, per cui tutte le prestazioni svolte al di fuori dell'orario ordinario di servizio dei soggetti deputati ai controlli in corso di esecuzione risulterebbero, di fatto, sottratte a verifica. In altri termini, quanto dichiarato dal

RUP parrebbe implicare che, dopo le ore 16:12, la società appaltatrice operi in una fascia temporale sostanzialmente priva di controlli, con conseguente oggettivo affievolimento della verificabilità di una quota rilevante delle prestazioni contrattuali, in assenza di un effettivo e sistematico presidio da parte dell'Amministrazione.
Né, del resto, tale impostazione appare coerente con la configurazione delle funzioni tecniche e del relativo incentivo, posto che la Determina a contrarre del 16 dicembre 2022 ha espressamente previsto e quantificato l'incentivo per funzioni tecniche (euro 27.042,62) da ripartire, tra l'altro, tra il RUP e i soggetti incaricati delle funzioni tecniche, tra il quali il Direttore dell'esecuzione, sulla base del Regolamento approvato con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 71 del 24 aprile 2020.
Da tale Regolamento si evince che l'Amministrazione è tenuta a predisporre un assetto organizzativo coerente con la concreta articolazione temporale delle prestazioni dedotte in contratto e con la necessità di verificarne l'effettivo adempimento, tanto è che contempla la possibilità di prestazioni eccedenti l'orario ordinario, da svolgersi previa autorizzazione dirigenziale e con recupero delle ore, in ragione delle esigenze ritenute necessarie dal RUP (artt. 8 e 13).
In altri termini, la previsione, nella determina a contrarre, di un incarico di DEC quale funzione tecnica, remunerata mediante incentivo da ripartire secondo il Regolamento capitolino, rende difficilmente sostenibile che il limite orario dell'attività ordinaria del funzionario possa essere assunto come ragione assorbente per l'impossibilità di esercitare i controlli.
Si ritiene, pertanto, che proprio in considerazione della natura dell'appalto in esame, caratterizzato da un'elevata complessità e da una marcata incidenza su interessi sensibili quali il benessere animale e la cui esecuzione (24 h al giorno 7 giorni su 7) prevede in modo strutturale lo svolgimento di prestazioni essenziali al di fuori dell'orario ordinario di servizio del DEC, il RUP avrebbe potuto valutare, anche tenendo conto dei vincoli di organico dichiarati, l'adozione di specifiche misure organizzative idonee a colmare tale lacuna, così da assicurare un presidio effettivo e non meramente presuntivo sull'adempimento delle obbligazioni contrattuali, ad esempio tramite l'attivazione degli strumenti regolamentari che consentono lo svolgimento di attività eccedenti l'orario ordinario, anche attraverso controlli a campione, turnazioni, verifiche in orari differenziati ovvero mediante il coinvolgimento di ulteriori figure interne, tramite il supporto del Dipartimento Tutela Ambientale.
Inoltre, la circostanza che il Direttore dell'esecuzione risulti assente dal servizio per legittimo impedimento sin da data anteriore alla ricezione della nota dell'Autorità del 23 ottobre 2025, a fronte di un assetto dei controlli che, come emerge dalle risultanze istruttorie, presentava già in precedenza profili di criticità, introduce un ulteriore elemento di oggettiva incertezza in ordine alla continuità e all'effettività delle attività di controllo e di verifica sull'esecuzione contrattuale nel periodo successivo all'assenza del DEC.
Si ritiene inoltre che il richiamo alla continuità gestionale ultradecennale della società appaltatrice ed alla conseguente conoscenza pregressa, da parte dell'Amministrazione, delle relative modalità operative (prospettata come elemento idoneo a consentire interventi più tempestivi ed efficaci in presenza di criticità) attiene ad un dato esperienziale che non può essere automaticamente valorizzato quale indice presuntivo della correttezza o della regolarità delle attività di controllo svolte nel corso dell'esecuzione del contratto o ad attenuare gli obblighi di verifica puntuale e attuale delle prestazioni contrattuali.
Né può rilevare il prospettato sistema di controllo articolato e multilivello, in quanto in un appalto di servizi disciplinato dal d.lgs. 50/2016 la responsabilità della verifica della regolare esecuzione delle prestazioni grava in via esclusiva sulla stazione appaltante ed è normativamente concentrata nelle figure del RUP e del DEC, cui l'ordinamento attribuisce specifici compiti, non surrogabili. Le

segnalazioni provenienti da soggetti terzi (quali cittadini, associazioni o servizi veterinari delle ASL) possono, al più, assumere la funzione di elementi indiziari o di stimolo all'attivazione dei poteri di verifica propri dell'Amministrazione, ma non sono idonee a integrare, né tantomeno a sostituire, il presidio pubblicistico dei controlli in corso di esecuzione imposto dalla disciplina di settore.
Quanto all'applicazione delle penali per un importo complessivo di circa euro 20.000, pur essendo apprezzabile e costituendo un dato rilevante sotto il profilo dell'attivazione degli strumenti previsti in caso di inadempienze, ciò non appare di per sé sufficiente a comprovare l'adeguatezza e la sistematicità delle attività di controllo in corso di esecuzione oggetto dei rilievi istruttori. Infatti, le penali risultano essere state irrogate all'esito di verifiche attivate in concomitanza con l'emersione di specifiche criticità manifestatesi in modo evidente nel corso dell'esecuzione del servizio, senza che, per converso, dagli atti acquisiti emerga lo svolgimento di un'attività di monitoraggio sistematica, strutturata e continuativa sull'ordinario adempimento delle prestazioni contrattuali.
In particolare, la prima penale, disposta con Determinazione Dirigenziale n. 688 del 21 maggio 2024, dell'importo di euro 1.000,00, è stata irrogata a seguito del decesso di un animale, circostanza nella quale è stata accertata la presenza, presso il canile della Muratella, di un solo operatore, in violazione degli obblighi contrattuali relativi alla dotazione minima di personale prevista per il servizio notturno. Le ulteriori cinque penali, adottate con Determinazione Dirigenziale n. 485 del 15 aprile 2025, per un importo complessivo pari a euro 18.131,55, sono state applicate a seguito delle difformità riscontrate dal Direttore dell'esecuzione in occasione delle verifiche effettuate in data 21 febbraio 2025 e in data 30 marzo 2025, concernenti il mancato rispetto delle previsioni contrattuali con particolare riferimento alla carenza del personale amministrativo e degli operatori cinofili nei canili comunali di Muratella e di Ponte Marconi.

2. Certificati di regolare esecuzione e rimodulazione dei turni

I certificati di regolare esecuzione mensili acquisiti nel corso dell'istruttoria, sottoscritti dal DEC e dal RUP, risultano redatti secondo una struttura sostanzialmente uniforme e fondati, in via principale, sui report mensili trasmessi dalla società appaltatrice. Dall'esame di tali certificati è emerso un profilo di criticità, in quanto risulta che sin dall'avvio del servizio (agosto 2023) la società appaltatrice non ha correttamente adempiuto all'obbligazione di garantire la presenza del medico veterinario comportamentalista per il numero di ore giornaliere previste dal Capitolato, ossia 5 ore per 7 giorni su 7, in quanto dagli attestati di regolare esecuzione emerge che il veterinario comportamentalista è generalmente presente per soli 15 giorni mensili, e dunque l'assenza risulta pari a circa la metà delle ore dovute.
Nonostante tale inadempimento, il RUP ha comunque dichiarato la regolare esecuzione del servizio, limitandosi ad operare uno scomputo dal corrispettivo contrattuale, determinato in base ad un calcolo proporzionale dei giorni di assenza del professionista.
Ad esempio, nel certificato di regolare esecuzione riferito al mese di aprile 2025, prot. n. 39983/2025, si legge: «*con riferimento alle difficoltà nel reperire un nuovo veterinario esperto in comportamento animale e a seguito dell'autorizzazione del RUP – che con la firma alla presente ne ratifica l'attuale permanenza, esonerando il DEC dal ravvisarvi una non conformità alle prestazioni contrattuali – a scomputare temporaneamente dagli importi complessivi la quota parte delle prestazioni non svolte dal predetto veterinario*»; nello stesso certificato si afferma tuttavia che «*il servizio in oggetto, nell'articolato di quanto sopra esposto, corrisponde alle previsioni del sopraccitato contratto rep. n. 13255/2023 e del Capitolato Speciale prot. QL 50010 del 06.07.2023 e non sono state riscontrate, allo stato degli atti, inadempienze nell'espletamento dello stesso servizio*». Tale certificato presenta

un ulteriore profilo di criticità, in quanto la facoltà del RUP di esonerare il DEC dal rilevare una non conformità nell'esecuzione del servizio da parte della società appaltatrice non trova alcun fondamento né nei documenti contrattuali, né nel d.lgs. 50/2016 o nel DM 7 marzo 2018 n. 49, né risulta desumibile dai principi che disciplinano la fase di esecuzione degli appalti pubblici di servizi.
Suscita altresì perplessità la circostanza che il RUP abbia tollerato, per un apprezzabile arco temporale e senza che risultino adottate iniziative formali di contestazione (quali, a titolo esemplificativo, diffide scritte), l'assenza per una quota significativa del tempo contrattualmente previsto di una figura professionale qualificata quale il veterinario comportamentalista.

Nelle controdeduzioni del 24 novembre 2025 il RUP ha evidenziato che nei certificati di regolare esecuzione sono stati puntualmente riportati gli eventuali scostamenti, di carattere temporaneo, rispetto alle previsioni contrattuali, precisando che tale modalità redazionale è espressiva della volontà dell'Amministrazione di assicurare un adeguato livello di trasparenza e di accuratezza nella documentazione delle prestazioni rese, anche in presenza di criticità contingenti insorte in corso di esecuzione. Il RUP ha poi dichiarato che il gestore del servizio ha assunto un impegno formale volto al ripristino della presenza regolare di un veterinario comportamentalista, mediante la stipula di uno specifico contratto idoneo a garantire la continuità della prestazione da parte di un professionista qualificato.

Relativamente a quanto dichiarato dal RUP in ordine all'impegno assunto dalla società appaltatrice di ripristinare la presenza regolare del veterinario comportamentalista va anzitutto osservato che tale affermazione risulta formulata in termini del tutto generici e, allo stato degli atti, non adeguatamente corroborata da riscontri documentali, non essendo stati trasmessi elementi idonei a verificare se, quando e con quali modalità il predetto impegno sia stato effettivamente formalizzato e, soprattutto, se esso abbia trovato concreta e stabile attuazione nell'esecuzione del servizio.
Infatti dagli atti acquisiti emerge che la presenza del veterinario comportamentalista risulta essersi attestata, per un arco temporale significativo, su livelli sensibilmente inferiori rispetto a quanto contrattualmente previsto, con una riduzione che si è tradotta, in termini sostanziali, nell'assenza della prestazione per una parte rilevante, pari ad almeno la metà, del monte ore stabilito dal Capitolato. Giova, al riguardo, ribadire che il Capitolato attribuisce alla figura del veterinario comportamentalista un ruolo significativo, assegnando a tale professionista rilevanti compiti in materia di cura, osservazione e monitoraggio degli animali che manifestano disturbi del comportamento, ai quali l'art. 4.4. del Capitolato dedica espressamente una "particolare attenzione".
Tale previsione assume rilievo tanto più alla luce delle risultanze istruttorie acquisite, dalle quali emerge che all'interno delle strutture è presente una popolazione animale caratterizzata, almeno in parte, da problematiche di natura comportamentale, come indirettamente confermato anche dagli eventi occorsi per i quali sono state applicate le penali.
In tale contesto, non appare coerente che il RUP, pur avendo dichiarato, unitamente al DEC, che «*gran parte degli animali ospitati nei canili comunali presenta gravi problematiche comportamentali*», a giustificazione del mancato svolgimento periodico di talune prestazioni, quali il servizio di toelettatura, abbia, al contempo, tollerato una protratta e significativa carenza della figura del veterinario comportamentalista, ossia proprio della professionalità che il Capitolato individua per la gestione delle suddette criticità comportamentali.

Nel corso dell'istruttoria è emerso, inoltre, che con nota prot. QL/43243 del 16 maggio 2025 il RUP

ha autorizzato, su richiesta della società appaltatrice, una rimodulazione dei turni del personale, consistente, secondo quanto emerge dalla sola nota autorizzativa, nella riallocazione di una unità di personale amministrativo in attività operative presso i box, nella riduzione delle unità impiegate nei turni serali e notturni compensata da un regime di reperibilità, in una diversa distribuzione di educatori cinofili e operatori tra le due strutture e in una gestione flessibile delle sei ore giornaliere di presenza del medico veterinario tra le due sedi. Nelle controdeduzioni il RUP ha rappresentato che si sarebbe trattato di misura temporanea, dovuta alle ondate di calore estive, di carattere eccezionale e priva di incidenza sulla quantità, qualità e continuità delle prestazioni.
Nel prendere atto di quanto chiarito, si deve tuttavia osservare che la riallocazione di personale amministrativo in attività operative ai box non appare coerente con l'assetto delineato dal Capitolato Speciale, che all'art. 9.1 opera una chiara distinzione funzionale tra il personale addetto alle attività amministrative e il personale incaricato della custodia, del governo e dell'accudimento degli animali, prevedendo espressamente che le attività operative ai box siano svolte da operatori in possesso di esperienza pregressa e di specifiche competenze nella gestione degli animali, adeguatamente formati sotto il profilo tecnico-professionale, mentre il personale amministrativo è chiamato a svolgere compiti distinti e autonomi, afferenti alla gestione documentale, alle procedure di ingresso e uscita, alle adozioni, ai rapporti con l'utenza e alla reportistica, senza che dal Capitolato emerga la fungibilità tra i due ruoli.

3. Ulteriori profili di criticità relativi ai controlli in corso di esecuzione

Analoghe carenze di tracciabilità dei controlli in corso di esecuzione emergono, altresì, con riguardo ad ulteriori prestazioni previste dal Capitolato, rispetto alle quali la documentazione acquisita non consente di ricostruire lo svolgimento di controlli puntuali, sistematici e ancorati alle specifiche obbligazioni contrattuali. In base alla documentazione ed alle informazioni acquisite in sede istruttoria non risultano infatti documentati i controlli effettuati su una serie di prestazioni previste dal Capitolato, quali ad esempio il servizio di trasporto degli animali (art. 4.3) , l'attività di diagnostica e ricovero effettuata dalla società appaltatrice tramite la Clinica Veterinaria Roma Sud (CVRS) (che in base all'art. 4.4.3 è obbligata all'operatività 365 giorni l'anno e 24 ore su 24), il servizio amministrativo e di front office, informazioni e centralino telefonico (art. 16- bis), sull'efficienza e funzionalità del software Dog House Management, nonché sulla realizzazione dei progetti previsti nell'offerta migliorativa e recepiti dall'art. 16-bis del Capitolato ("Fido non ha pregiudizi" e "Oltre ogni confine", le campagne di educazione cinofila "Scuola a quattro zampe", "Puppy Class al canile", "La scelta del cane" e "Il piacere di conoscersi").
Al riguardo nel corso dell'istruttoria il RUP e il DEC hanno trasmesso le schede relative all'«Andamento mensile» estratte dall'interfaccia che comunica con il software gestionale utilizzato dalla società appaltatrice, nelle quali vengono riportati in forma sintetica i dati gestionali riguardanti la movimentazione e la permanenza degli animali ospitati presso i canili comunali di Muratella e di Ponte Marconi. Per quanto riguarda in particolare le adozioni, oltre al dato numerico evincibile da tali schede, non risultano documentati i controlli sull'effettivo corretto adempimento di tutte le prestazioni correlate alle adozioni previste dall'art. 16-bis del Capitolato, quali la compilazione e l'aggiornamento delle schede individuali degli animali adottati, la corretta tenuta e archiviazione della modulistica di affido, lo svolgimento dei controlli post affido entro i termini stabiliti e la trasmissione alla Direzione Agricoltura e Benessere degli Animali delle relazioni periodiche sull'esito delle adozioni e sulle verifiche effettuate.
Il Capitolato pone a carico della società appaltatrice anche un articolato complesso di obblighi

manutentivi, comprendente, da un lato, tutte le attività di manutenzione ordinaria necessarie a mantenere in piena efficienza e funzionalità le strutture comunali di Muratella e Ponte Marconi, ai sensi dell'art. 4.5.5, e, dall'altro, le manutenzioni migliorative offerte in sede di gara e recepite nell'art. 16-bis, tra cui la realizzazione delle aree "Mobility Dog", l'allestimento dell'ambulatorio veterinario interno, gli interventi di adeguamento logistico e gestionale delle strutture e il potenziamento degli spazi destinati all'informazione e all'accoglienza del pubblico. Dalla documentazione acquisita emerge che, a fronte di tali obblighi, per un significativo arco temporale successivo all'avvio del servizio, la Stazione appaltante non risulta avere svolto un'attività di verifica tempestiva e strutturata, poiché agli atti si rinvengono essenzialmente, una e-mail del 19 gennaio 2024 con cui la società appaltatrice ha comunicato al DEC e al RUP l'elenco delle lavorazioni eseguite e, dall'altro, la successiva comunicazione del 23 gennaio 2024 con cui la medesima società ha rappresentato l'impossibilità di completare alcune migliorie per asserite interferenze con lavori straordinari di Roma Capitale, limitandosi a segnalare l'avvio di attività preliminari quali le aree "Mobility Dog" e l'acquisto delle attrezzature per l'ambulatorio veterinario, senza che risultino, per tale periodo, formali attestazioni di riscontro o validazione da parte della Stazione appaltante. Solo in occasione dei sopralluoghi dell'11 luglio 2025 presso il canile di Ponte Marconi e del 25 luglio 2025 presso il canile di Muratella emergono verifiche più puntuali sullo stato delle lavorazioni, dalle quali risulta che alcuni interventi manutentivi erano stati effettivamente eseguiti, mentre altri dovevano ancora essere completati o sottoposti a successivo collaudo, con ulteriore impegno della società appaltatrice a ultimare parte delle attività entro termini ravvicinati. Pertanto, le attività manutentive, pur risultando in parte effettivamente eseguite, appaiono essere state monitorate in modo tardivo e senza che emerga l'adozione di un sistema di controllo preventivo e continuativo, ancorato alle specifiche obbligazioni contrattuali e alle migliorie offerte in sede di gara, coerente con l'estensione e la complessità delle obbligazioni manutentive previste.

4. Valutazioni conclusive

In via preliminare si ritiene opportuno richiamare gli orientamenti consolidati dell'Autorità in materia di esecuzione dei contratti pubblici, con particolare riferimento alle modalità di svolgimento dei controlli in corso di esecuzione da parte delle stazioni appaltanti. In più occasioni, infatti, questa Autorità ha evidenziato la centralità della fase esecutiva degli appalti di servizi, in quanto in essa si traduce la cura dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara e per far sì che ciò avvenga, l'appaltatore selezionato deve adempiere correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo l'appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni stabiliti dai documenti contrattuali, come integrate dalle offerte migliorative presentate in sede di gara (cfr., tra le altre, Delibere Anac n. 511 e n. 519 dell'8 novembre 2023, n. 577 del 6 dicembre 2023, n. 33 del 10 gennaio 2024, n. 180 del 10 aprile 2024, n. 244 del 24 maggio 2024, n. 376 del 24 luglio 2024, n. 260 del 23 giugno 2025 e n. 322 del 30 luglio 2025).

Il corretto adempimento delle obbligazioni in fase esecutiva costituisce altresì presupposto imprescindibile per la legittima liquidazione dei corrispettivi all'appaltatore nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza di cui all'art. 30 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, applicabile ratione temporis all'appalto in esame.

In coerenza con tale impostazione, la delibera Anac n. 497 del 29 ottobre 2024 ha fornito specifiche indicazioni operative alle stazioni appaltanti, richiamando l'esigenza che le modalità di controllo dell'esecuzione siano puntualmente disciplinate già in sede di progettazione e di predisposizione della *lex specialis*, evidenziando altresì la necessità di prevedere ispezioni anche non preannunciate,

nonché di adottare strumenti operativi quali check-list dettagliate, schemi tipo di processo verbale redatti in contraddittorio e indicatori di qualità misurabili, raccomandando inoltre che le attività di controllo non si risolvano in adempimenti meramente formali, ma siano effettivamente sostanziali.
Recentemente l'Autorità, con Delibera n. 527 del 17 dicembre 2025, ha poi fornito alle amministrazioni alcune indicazioni per gli affidamenti del servizio di gestione dei canili, evidenziando, con particolare riguardo alla fase esecutiva, la necessità di una puntuale regolamentazione dei controlli in corso di esecuzione e delle verifiche sulla qualità e quantità delle prestazioni rese, nonché l'esigenza che le attestazioni di regolare esecuzione non si risolvano in mere formule di stile, ma siano fondate su criteri di misurabilità effettivi, idonei a comprovare l'effettivo svolgimento del servizio a regola d'arte e la corretta attuazione degli obblighi contrattuali, in conformità ai compiti attribuiti al RUP e al DEC dagli artt. 114, 115 e 116 del d.lgs. n. 36/2023.
Avuto riguardo all'appalto oggetto di istruttoria, l'interesse pubblico sotteso all'affidamento della gestione dei canili comunali consiste nella tutela del benessere degli animali ospitati, da garantire mediante adeguate condizioni di cura, mantenimento e assistenza, nel rispetto dei bisogni fisiologici ed etologici degli stessi.
In tale prospettiva, assumono rilievo, in primo luogo, le disposizioni della legge 14 agosto 1991, n. 281, recante "*Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*", richiamata espressamente nella Determina a contrarre, la quale attribuisce ai Comuni l'obbligo di assicurare il ricovero, la custodia e il mantenimento dei cani in strutture idonee, imponendo che la gestione dei canili avvenga in condizioni tali da garantire standard adeguati sotto il profilo igienico-sanitario e del benessere animale. Del pari rilevante è l'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, che impone alle istituzioni e agli Stati membri, nell'attuazione delle politiche dell'Unione, di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti. A tali fonti si affianca, inoltre, la riforma recata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, con la quale l'art. 9 della Costituzione è stato modificato prevedendo espressamente la tutela degli animali tra i Principi fondamentali dell'ordinamento, con la conseguenza che la cura e il benessere degli animali, che costituiscono il fine precipuo dell'appalto di servizi di cui si tratta, assumono rango costituzionale e devono orientare l'azione amministrativa.
Per quanto concerne il livello regionale, trova applicazione la legge della Regione Lazio 21 ottobre 1997, n. 34, anch'essa richiamata nella Determina a contrarre, che disciplina in modo specifico l'organizzazione e la gestione dei canili, ponendo in capo ai Comuni l'obbligo di assicurare il ricovero, la custodia e il mantenimento degli animali e prevedendo requisiti e modalità di gestione coerenti con le finalità di protezione e benessere degli stessi.
Ciò premesso, alla luce delle complessive risultanze istruttorie acquisite, deve osservarsi che, nel caso di specie, le attività di controllo in corso di esecuzione poste in essere dal Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale presentano rilevanti profili di criticità, in quanto i controlli effettuati non risultano adeguatamente strutturati e sistematizzati in rapporto alle specifiche prestazioni contrattualmente previste dal contratto di appalto, dallo Schema di contratto e dal Capitolato Speciale Descrittivo e Prestazionale aggiornato prot. QL 50010 del 6 luglio 2023, quale principale parametro di riferimento per l'accertamento della corretta esecuzione delle obbligazioni contrattuali.
Alla luce delle risultanze istruttorie acquisite, deve infatti rilevarsi che una parte significativa delle prestazioni poste contrattualmente a carico della società appaltatrice non risulta essere stata oggetto di controlli diretti da parte della stazione appaltante, neppure a campione, nemmeno la prestazione di carattere essenziale rappresentata dalla somministrazione dei pasti due volte al giorno, il cui

eventuale inadempimento è espressamente sanzionato dal Capitolato con la risoluzione del rapporto contrattuale.
Per quanto risulta dagli atti il Direttore dell'esecuzione ha svolto un'attività di controllo sull'andamento del servizio, mediante sopralluoghi con cadenza mensile e attivandosi in occasione di segnalazioni pervenute, sino a proporre al RUP l'applicazione di penali. Tuttavia, il Direttore dell'esecuzione non risulta aver adeguatamente esercitato i compiti e le funzioni ad esso attribuiti dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49/2018, sia in quanto, come già evidenziato, le verifiche mensili hanno tralasciato rilevanti aspetti delle obbligazioni contrattuali, sia in quanto le ulteriori verifiche risultano essere state attivate in modo prevalentemente episodico e successivo al verificarsi di fatti di particolare gravità, spesso su impulso di segnalazioni provenienti da soggetti terzi ovvero a seguito di istanze di accesso agli atti, piuttosto che nell'ambito di un'attività ordinaria, programmata e sistematica di controllo sull'esecuzione del contratto, come richiesto dalla disciplina normativa e contrattuale di riferimento.
In tale contesto, la modalità di controllo così delineata non risulta idonea ad assicurare un accertamento effettivo e completo dell'adempimento, da parte della società appaltatrice, di tutte le prestazioni dedotte in contratto, né sotto il profilo quantitativo né sotto quello qualitativo, risolvendosi in una verifica prevalentemente amministrativa e documentale, non supportata da un'adeguata attività di riscontro diretto.
Tali profili di criticità appaiono, allo stato degli atti, suscettibili di ulteriore attenzione alla luce di quanto dichiarato dal RUP circa il fatto che il Direttore dell'esecuzione non svolgerebbe più le relative funzioni quantomeno a decorrere dal mese di ottobre 2025, circostanza che, ove confermata, si porrebbe in termini di possibile incidenza negativa sulla continuità e sull'effettività delle attività di controllo in corso di esecuzione.
Dall'esame della documentazione acquisita emerge inoltre che, fatta eccezione per le penali irrogate e per lo scomputo delle ore non effettuate dal veterinario comportamentalista, il RUP ha disposto con continuità, su base mensile, la liquidazione del corrispettivo alla società appaltatrice, nell'ambito di un appalto di rilevante impatto economico (pari a euro 7.183.656,41 per il triennio) nonostante l'art. 4 del contratto di appalto stabilisca che il corrispettivo è dovuto esclusivamente a fronte del «*pieno e perfetto adempimento degli obblighi tutti assunti con il presente contratto*», previsione ulteriormente ribadita dall'art. 9 dello Schema di contratto aggiornato, che subordina i pagamenti all'accertamento della regolarità delle prestazioni rese in termini di quantità e qualità, in conformità alle prescrizioni contrattuali.
Ciò posto, e avuto riguardo al complessivo quadro documentale versato in atti, il Responsabile unico del procedimento non risulta aver adeguatamente assolto alle funzioni di coordinamento e di controllo nella fase di esecuzione del servizio, come delineate dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, i quali, negli appalti di servizi, attribuiscono al RUP la direzione dell'esecuzione in coordinamento con il Direttore dell'esecuzione, e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49/2018, che assegnano al RUP specifiche funzioni di vigilanza sull'esecuzione del contratto, prevedendo che lo stesso fornisca al DEC le indicazioni operative necessarie allo svolgimento delle attività di verifica e controllo.
Nel caso di specie, dalle evidenze istruttorie non risulta che le funzioni del RUP siano state esercitate in modo effettivo e strutturato, né che il DEC sia stato posto, sul piano organizzativo e operativo, nelle condizioni idonee a svolgere compiutamente le attività di verifica e controllo sull'esecuzione del contratto di propria competenza.
In particolare, non emergono, in base agli atti acquisiti, strumenti di supporto predisposti dal RUP a

favore del DEC quali check-list operative elaborate sulla base delle obbligazioni contrattuali verificabili in loco, né direttive o istruzioni specifiche in ordine alle modalità di esecuzione dei controlli e alla loro programmazione, anche con cadenza periodica o a campione, su specifici profili delle prestazioni previste dal Capitolato. Parimenti, non risulta documentata una pianificazione strutturata e sistematica, da parte del RUP, delle attività di controllo idonea ad assicurare un monitoraggio completo e tracciabile della regolare esecuzione del servizio, sulla base del Capitolato applicabile allo specifico appalto.
Ne discende che la carenza di un sistema strutturato di controllo risulta aver determinato, nel caso di specie e per quanto consta dalla documentazione disponibile, una verifica solo parziale e non sistematica dell'esecuzione dell'appalto, riducendo l'attività di controllo a un presidio prevalentemente amministrativo/formale o reattivo, attivato cioè in presenza di specifiche segnalazioni, che, ad eccezione delle penali applicate, si è concluso ordinariamente con il rilascio di certificati di regolare esecuzione con esito positivo, con la conseguente liquidazione dei corrispettivi in favore della società appaltatrice, con il rischio di una potenziale compromissione dei principi di economicità, efficacia e correttezza di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016, nonché dell'interesse pubblico sotteso all'affidamento, consistente nel garantire la cura, il benessere e il mantenimento degli animali ospitati nel rispetto delle loro esigenze fisiologiche ed etologiche, di cui Roma Capitale si assume l'onere di custodia.

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

DELIBERA

- i controlli in corso di esecuzione dell'appalto avente ad oggetto il servizio di gestione dei canili comunali di Roma Capitale non risultano adeguatamente strutturati e documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione, da parte della società appaltatrice, delle prestazioni rispetto alle condizioni, alle modalità e ai termini previsti dal Contratto di appalto, dallo Schema di contratto aggiornato e dal Capitolato speciale descrittivo e prestazionale, nonché dall'offerta tecnica che ne costituisce parte integrante;
- una parte significativa delle obbligazioni contrattualmente assunte dalla società appaltatrice non risulta essere stata sottoposta, da parte della stazione appaltante, ad attività di verifica diretta, neppure mediante controlli a campione;
- il Direttore dell'esecuzione non risulta aver documentato lo svolgimento con adeguatezza e continuità delle funzioni e dei compiti ad esso attribuiti dai documenti contrattuali, dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. 7 marzo 2018, n. 49;
- il Responsabile unico del procedimento non risulta aver assolto adeguatamente alle funzioni di coordinamento e di controllo sull'esecuzione del contratto previste dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49/2018, né risulta aver adottato misure organizzative idonee a garantire un presidio effettivo e sistematico delle attività di verifica in corso di esecuzione;
- le carenze riscontrate nelle attività di controllo in corso di esecuzione assumono particolare rilievo in considerazione della natura del servizio affidato, incidente sulla tutela del benessere degli animali ospitati nelle strutture comunali, rispetto ai quali Roma Capitale assume l'onere di custodia,

nonché della rilevanza economica complessiva dell'appalto, risultando idonee a determinare una potenziale compromissione dei principi di economicità, efficacia e correttezza di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016;

- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera al Responsabile unico del Procedimento, al Direttore dell'esecuzione pro tempore, al Direttore del Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale ed al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ai fini delle valutazioni di competenza in ordine alle criticità emerse in sede istruttoria come sopra evidenziate, chiedendo di fornire riscontro all'Autorità entro il termine di 30 giorni in merito alle iniziative assunte, ivi incluse quelle concernenti l'individuazione del nuovo Direttore dell'esecuzione.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 marzo 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente