



DELIBERA 15
del 10 gennaio 2024

Fascicolo Anac n. 3149/2023

Oggetto: ASST Santi Paolo e Carlo - Accertamenti/approfondimenti relativi all'affidamento/gestione del «Servizio di ristorazione degenti del presidio San Carlo, in adesione alla gara espletata dall'ASST Nord Milano» CIG 8206028487.

Riferimenti normativi

Art. 97 Costituzione
Artt. 31,101 e 102 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.
D.M. n. 49 del 7 marzo 2018

Parole chiave

Ruolo e compiti del responsabile del procedimento e del direttore dell'esecuzione.
Controlli in fase di esecuzione del contratto di appalto

Massima

Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Gara - Controlli - Verifica di conformità - Finalità.

Le verifiche in corso di esecuzione sono finalizzate all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previste dal contratto stesso. In base, infatti, a quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e del DM n. 49 del 7/03/2018 (norme di riferimento in punto di coordinamento – direzione – controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto), occorre sempre verificare e comprovare nel dettaglio che le attività e le prestazioni rese dall'O.E. siano eseguite in conformità al contratto cui ci si riferisce.

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 successive modificazioni;



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;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

A seguito di una preliminare attività di analisi sulla Banca dati Nazionale dei Contratti Pubblici, l'Autorità ha avviato un'indagine campionaria volta ad acquisire elementi utili alla verifica dell'attività contrattuale e delle verifiche/controlli operate/i dalle amministrazioni aggiudicatrici nella fase di esecuzione dei contratti di servizi e forniture.

Tra le Stazioni Appaltanti individuate tramite l'elaborazione dei dati presenti sulla BDNCP è stata selezionata la ASST Santi Paolo e Carlo che, con nota prot. ANAC n. 87623 del 27.10.2022, ha ricevuto una richiesta di informazioni utili finalizzata ad ottenere elementi conoscitivi relativamente alla fase esecutiva del Servizio di ristorazione di cui al CIG 8206028487.

Valutato il riscontro alla suddetta richiesta - fornito dalla ASST Santi Paolo e Carlo con note prott. ANAC n. 407010 e 40716 del 26.05.2023 – veniva comunicato l'avvio dell'istruttoria (ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 13 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018), al fine di verificare l'adeguatezza dell'operato della Stazione Appaltante relativamente al procedimento in oggetto (nota prot. Anac n. 48981 del 22.06.2023).

A tale Comunicazione di Avvio dell'Istruttoria faceva seguito una comunicazione (nota prot. Anac n. 56437 del 13.07.2023, a firma del Direttore Generale) con la quale la ASST Santi Paolo e Carlo forniva una relazione, a firma del Direttore SC Gestione Acquisti, controdeduttiva rispetto alle criticità evidenziate; insieme alla relazione venivano trasmessi, tramite sette separati differenti invii (Protocolli nn. 56437, il 56449, il 56450, il 56452, il 56735, il 56795 ed il 56859 del 13.07.2023), un ampio numero di documenti inerenti il servizio di ristorazione.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Come richiamato in precedenza la ASST Santi Paolo e Carlo, con nota prot. ANAC n. 87623 del 27.10.2022, ha ricevuto una richiesta di informazioni utili finalizzata ad ottenere elementi conoscitivi relativamente alla fase esecutiva del Servizio di ristorazione di cui al CIG 8206028487. A fronte di tale richiesta, la ASST ha provveduto a fornire un primo riscontro (con note prott. ANAC n. 40710 e 40716 del 26.05.2023) evidenziando come, con riguardo alla procedura adottata, il servizio oggetto di richiesta di informazioni (CIG 8206028487) sia "*[...] relativo ad un contratto in adesione postuma a esito di gara aggregata svolta da altro ente (ex AO ICP, ora ASST Nord Milano)*



a cui l'ASST scrivente ha aderito con provvedimento deliberativo n. 340 del 25/02/2020 [...] affidando alla società R.T.I. Fabbro S.p.a. e Sarca Catering S.r.l il contratto de quo con validità dal 01.01.2020 al 30.06.2021, per le esigenze del Presidio San Carlo; [...]'.

La ASST, inoltre, provvedeva a trasmettere una relazione esplicativa, con l'obiettivo di fornire le proprie osservazioni a riscontro delle informazioni richieste, anche tramite la copiosa documentazione prodotta. In tal senso sono stati resi disponibili diversi documenti - quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, una cartella contenente documenti inerenti le penali comminate, una cartella contenente le "verifiche tramite l'applicativo Gestdoc", una cartella contenente i nulla osta propedeutici alla liquidazione mensile delle fatture dell'appaltatore, ecc. - utili a supportare le richieste dell'ANAC volte, come detto, principalmente alla verifica del corretto adempimento della S.A. agli obblighi di verifica sul corretto espletamento della prestazione dell'appaltatore in fase esecutiva.

Tuttavia, con riguardo alla documentazione trasmessa dalla Stazione Appaltante, pur riscontrando la presenza di un'attività di controllo sul servizio in oggetto, veniva sottolineata la possibile sussistenza di carenze/lacune rispetto al complesso delle attività/adempimenti inerenti alle verifiche sul servizio di ristorazione: tali carenze venivano evidenziate con apposita Comunicazione di Avvio dell'Istruttoria (nota prot. Anac n. 48981 del 22.06.2023) nell'ambito della quale si sottolineava, in particolare:

- la mancata produzione dei documenti dai quali risulti possibile verificare che la Stazione Appaltante (tramite i propri Rup e DEC all'uopo individuati) abbia posto in essere le dovute azioni di verifica e controllo (anche in contraddittorio con l'operatore economico) previste dall'art. 5.13 del Capitolato d'appalto.
- la mancata produzione della documentazione di cui all'art. 5.14, inerente l'"Autocontrollo sistema HACCP";
- la mancata produzione della documentazione di cui all'art. 5.15, inerente la Rilevazione del grado di soddisfazione espresso dall'utenza con riguardo alla qualità complessiva del servizio.

Con la citata comunicazione di avvio del procedimento, inoltre, al fine di acquisire ulteriori informazioni utili per il perfezionamento delle valutazioni di competenza, si chiedeva di fornire una puntuale relazione contro-deduttiva e di chiarimento rispetto a quanto sopra rilevato, informando l'Autorità - con adeguata documentazione probatoria a supporto - in merito a tutte le iniziative intraprese per assicurare i richiamati controlli/verifiche sulla prestazione contrattuale fornita dall'appaltatore da parte dei competenti RUP e DEC.

A seguito della comunicazione di Avvio dell'Istruttoria veniva inviata, come richiamato in precedenza, una comunicazione (nota prot. Anac n. 56437 del 13.07.2023) con la quale veniva fornita dalla Stazione Appaltante un'ulteriore relazione (a firma del Direttore SC Gestione Acquisti) esplicativa delle criticità contestate oltre che, in allegato, un ampio numero di documenti inerenti al servizio di cui in commento.

Nella citata relazione si provvedeva a controdedurre rispetto ai punti richiamati poc'anzi, come qui di seguito riportato per completezza espositiva:

- con riguardo al Punto 5.13 "Controlli", del Capitolato Speciale veniva allegata una cartella nella quale è stata inserita la documentazione riferita alle attività di Controllo sulle derrate, sul servizio,



sulla conservazioni dei campioni presso le Aziende Committenti e sullo stato di manutenzione degli ambienti, degli impianti e delle attrezzature (la relazione, in merito, specifica che tra i controlli effettuati in forma scritta, tramite appositi verbali, si trasmettevano quelli riguardanti il controllo sul servizio e sulle derrate).

Venivano inoltre inviati i verbali delle visite ispettive effettuate dall’Agenzia di Tutela della Salute di Milano – ATS Milano (ex Asl di Milano). In merito la relazione evidenzia come tale ente abbia, tra i vari compiti istituzionali, anche quello di vigilanza e controllo delle mense ospedaliere: nell’ambito delle visite (avvenute presso la ASST mediamente ogni anno), gli “ispettori” di ATS - in presenza della società appaltatrice, del RUP e in altri casi dell’Ufficio Epidemiologico della Direzione Medica di Presidio - effettuavano il controllo sulle tematiche indicate al punto 5.13 del Capitolato Speciale (ossia sulle Derrate, sulle modalità di conservazione delle stesse, sul Servizio, e sulla manutenzione degli ambienti di impianti e attrezzature) e più in generale su modalità di espletamento del servizio nel rispetto della specifica normativa in materia di igiene; dell’esito dell’attività veniva redatto apposito verbale, consegnato in copia al RUP.

Per quanto in questa sede appare utile richiamare, infine, la relazione evidenzia come *“ Il controllo effettuato dall’ente terzo ATS, per relationem, veniva utilizzato dal RUP e dal DEC come momento di verifica che integrava ed integra la costante attività di controllo giornalmente effettuata dal DEC. Alle attività di cui sopra si aggiunge un costante costruttivo confronto tra le parti, non ispirato ad un principio punitivo, e che spesso si perfeziona con richiami verbali senza esitare in appositi verbali.”* e come *“ È opportuno evidenziare, tuttavia, che con l’insorgenza della pandemia, da marzo 2020 e fino alla fase post pandemica, i controlli formali sono stati realizzati parzialmente a causa delle restrizioni imposte. Dal 2022, come anticipato nella nostra precedente nota, si è informatizzato il processo di verifica partendo dalle prescrizioni del capitolato con l’affidamento alla società specializzata.”*.

- con riguardo al Punto 5.14 "Autocontrollo sistema HACCP", venivano trasmesse le schede di autocontrollo realizzate precisando come, ad avviso della Stazione Appaltante, tali documenti fossero atti ad assolvere, in parte, anche alle verifiche di cui al punto 5.13 (controllo sulle derrate, sull’esecuzione del servizio e sugli ambienti di preparazione e somministrazione dei pasti).

- con riguardo, infine, al Punto 5.15 " Rilevazione grado di soddisfazione", la relazione in commento evidenzia come il grado di soddisfazione in merito ai pasti forniti nei reparti venisse rilevato mediante apposite schede di autocontrollo e come, nell’anno 2018, il RUP, la direttrice della Struttura di Nutrizione clinica ed il servizio dietisti (che giornalmente interloquivano con il RUP e il Dec e la società appaltatrice) concordarono di effettuare un’indagine sul grado di soddisfazione del servizio di ristorazione degenti presso il PO San Carlo: pertanto fu proposto ad una studentessa del corso di laurea di Dietistica dell’Università degli Studi di Milano, che ha sede proprio presso la sede dell’ASST Santi Paolo Carlo, di realizzare una tesi di laurea sulla rilevazione del grado di soddisfazione della mensa degenti del PO San Carlo.

Sempre con riguardo a tale tipologia di verifiche la relazione evidenzia inoltre come *“ Non è possibile produrre tutte le schede cartacee delle “customer”; tuttavia gli esiti sulla rilevazione del grado di soddisfazione nell’esecuzione del servizio, sostanzialmente positivi, sono documentati nella tesi di laurea che si allega. Il contenuto dei controlli, tramite il lavoro di tutorship effettuato*



dall'ufficio dietisti, veniva in tempo reale riportato al responsabile delle cucine per i dovuti adeguamenti e suggerimenti. Sempre a causa del Covid, l'attività di indagine nei reparti si è ridotta per le restrizioni imposte; [...]".

Richiamate, per sommi capi, le controdeduzioni fornite dalla Stazione Appaltante, si è provveduto ad esaminare la copiosa documentazione resa disponibile in atti e costituita dai documenti e provvedimenti trasmessi a supporto delle controdeduzioni fin qui richiamate.

Tale documentazione, riferita a più anni (dal 2017 al 2022), è suddivisa in modo da fornire riscontro alle criticità evidenziate e riferibili, come detto, ai punti del Capitolato d'appalto in precedenza richiamati (Punto 5.13 Controlli, Punto 5.14 – "Autocontrollo sistema HACCP" e Punto 5.15 – Rilevazione grado di soddisfazione).

Ciò detto, la documentazione resa disponibile permetteva solo una parziale verifica delle circostanze rappresentate dalla Stazione Appaltante nella nota a riscontro della comunicazione di avvio dell'Istruttoria, senza tuttavia fornire un quadro istruttorio pienamente rispettoso dei principi generali dell'Ordinamento e della normativa vigente, come meglio qui di seguito rappresentato.

Diritto

Con riguardo a quanto in concreto posto in essere dalla ASST Santi Paolo e Carlo, occorre evidenziare come vengano in rilievo alcune criticità, sintomatiche del mancato rispetto dei principi della normativa sulla contrattualistica pubblica, nonché dello stesso art. 97 della Costituzione in tema di buon andamento dell'azione amministrativa.

Un primo aspetto riguarda il ritardo dell'adozione dei provvedimenti che hanno dato continuità al servizio, almeno negli anni dal 2020 al 2022. In merito, infatti, codesta ASST (note prott. ANAC n. 407010 e 40716 del 26.05.2023) ha provveduto ad evidenziare come:

- il CIG 8206028487 a cui la richiesta fa riferimento sia relativo ad un contratto in adesione postuma a esito di gara aggregata svolta da altro ente (ex AO ICP, ora ASST Nord Milano) a cui l'ASST Santi Paolo e Carlo ha aderito con provvedimento deliberativo n. 340 del 25/02/2020, affidando alla società R.T.I. Fabbro S.p.a. e Sarca Catering S.r.l il servizio di ristorazione, per le esigenze del Presidio San Carlo, dal 01.01.2020 al 30.06.2021;
- alla scadenza del suddetto contratto, la ASST - con deliberazione n. 2266 del 30/09/2021 e nelle more della procedura di gara ARIA_2021_068 Ristorazione_ARIA/DPCM risultante, al momento dell'adozione della delibera, ancora in fase di programmazione - ha proseguito il contratto con la medesima società fino alla data del 30/06/2022_CIG 89099871E0.

Tale ricostruzione delle tempistiche con cui è stata data formalizzazione e continuità al servizio pone in evidenza come i provvedimenti con cui la ASST ha operato (delibera n. 340 del 25/02/2020 e delibera n. 2266 del 30/09/2021), fossero in ambedue i casi successivi rispetto ai termini contrattuali originariamente previsti (Contratto con validità dal 01/01/2020 al 30/06/2021 e Contratto con validità dal 30/06/2021 al 30/06/2022).

Entrambi i richiamati provvedimenti sono stati, dunque, adottati in ritardo rispetto ai termini contrattuali, di fatto evidenziando una gestione non pienamente rispettosa del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, previsto dall'art. 97 della Costituzione; in proposito appare



appropriato richiamare la delibera ANAC n. 591 del 28 luglio 2021 nella quale, per quanto attiene alla mancata indizione della gara da parte della stazione appaltante, viene richiamato il principio di tempestività enunciato dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016, corollario del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione; in merito l'Autorità rappresenta alla stazione appaltante l'opportunità di adottare un modello organizzativo che assicuri una corretta e tempestiva programmazione degli acquisti nel settore sanitario ed una efficace gestione delle procedure di gara, al fine di assicurare un corretto avvicendamento degli aggiudicatari ed evitare il ricorso improprio alla proroga cd. tecnica quale ammortizzatore pluriennale delle inefficienze del sistema di acquisizione.

In questo senso occorre evidenziare come debbano essere rispettati, anche in caso di mancata indizione di una apposita procedura di scelta del contraente per l'individuazione dell'O.EE cui affidare il servizio, i termini di conclusione ed avvio del servizio, evitando, come nel caso di specie, che i ritardi con cui vengono formalizzati i provvedimenti (nel caso in questione le due richiamate delibere del 2020 e del 2021) non garantiscano la necessaria continuità, anche di tipo formale, dei tempi di espletamento del servizio medesimo.

Altro elemento di anomalia/criticità di maggiore gravità e rilevanza potuto rilevare a seguito dell'esame condotto, riguarda il mancato adeguato rispetto della disciplina applicabile in materia di verifiche in fase esecutiva. Ai sensi degli art. 101, comma 1 e 102, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016, l'amministrazione nomina un direttore dell'esecuzione del contratto, incaricato di coordinare il controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione, affinché le prestazioni afferenti l'appalto di servizi siano eseguite a regola d'arte e secondo le prescrizioni pattuite.

Come previsto dall'art. 111, comma 2, del citato codice, *"il direttore dell'esecuzione del contratto di servizi o di forniture è, di norma, il responsabile unico del procedimento e provvede, anche con l'ausilio di uno o più direttori operativi individuati dalla stazione appaltante in relazione alla complessità dell'appalto, al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante assicurando la regolare esecuzione da parte dell'esecutore, in conformità ai documenti contrattuali"*.

Per completezza espositiva occorre, altresì, richiamare l'art. 18 del Decreto del 7 marzo 2018, n. 49 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti («Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione») che stabilisce l'attività di controllo propria del direttore dell'esecuzione: *"Il direttore dell'esecuzione svolge il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante, **in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento.**"*

La richiamata disposizione prevede, inoltre, che *"In relazione alle specifiche tipologie di forniture o servizi oggetto di contratto, le attività di controllo del direttore dell'esecuzione sono indirizzate a valutare i seguenti profili: a) la qualità del servizio o della fornitura, intesa come aderenza o conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto o nel capitolato e eventualmente alle condizioni migliorative contenute nell'offerta; b) l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi; c) il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna; d)*



l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte; e) la soddisfazione del cliente o dell'utente finale; f) il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro di cui all'articolo 30, comma 3, del codice.

Tale controllo è condotto nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. *Gli esiti del controllo debbono risultare da apposito processo verbale. Il direttore dell'esecuzione segnala tempestivamente al RUP eventuali ritardi, disfunzioni o inadempimenti rispetto alle prescrizioni contrattuali, al fine dell'applicazione da parte del RUP delle penali inserite nel contratto o della risoluzione dello stesso per inadempimento nei casi consentiti”.*

Richiamata, solo in parte, la disciplina applicabile al fine di evidenziarne la chiarezza ed esaustività e le numerose funzioni e attività cui i soggetti (sia il RUP che il DEC) individuati dalla stazione appaltante sono tenuti, si evidenzia come - in base alla documentazione prodotta dalla Stazione Appaltante e disponibile in atti - non sia possibile non dare atto di come siano stati effettivamente svolti parte dei controlli previsti al fine di verificare le prestazioni rese dall'Operatore Economico: in tal senso sono stati trasmessi documenti riguardanti controlli di diversa natura, quali quelli inerenti le verifiche di carattere amministrativo/contabile propedeutiche alla liquidazione delle fatture, ovvero i controlli inerenti lo stato manutentivo delle attrezzature necessarie allo svolgimento del servizio, effettuati dai soggetti preposti dalla stessa ASST (Riconducibili ai "CONTROLLI SULLO STATO DI MANUTENZIONE DEGLI AMBIENTI, IMPIANTI ED ATTREZZATURE" previsti dal punto 5.13 "Controlli" del Capitolato trasmesso dalla ASST).

Tuttavia, a fronte degli ampi ambiti e compiti previsti dalla disciplina per le verifiche della fase esecutiva, la pur copiosa documentazione trasmessa dalla Stazione Appaltante risulta priva della dovuta organicità e di alcune necessarie formalità che avrebbero dovuto essere adottate a dimostrazione dello svolgimento di una efficiente attività di coordinamento, da parte del RUP, e di una verifica puntuale e costante, da parte del DEC. In tal senso si evidenzia come siano assenti documenti debitamente formalizzati - quali, a titolo esemplificativo, verbali di riunioni tra dipendenti della ASST e l'operatore economico, piuttosto che comunicazioni del DEC al RUP riepilogative della attività svolte in un determinato periodo e delle eventuali criticità riscontrate, ecc. - che forniscano un quadro descrittivo/riepilogativo delle attività di monitoraggio/verifica svolte nel corso dell'esecuzione del servizio oggetto di analisi.

Passando a quanto previsto dalla documentazione contrattuale disponibile in atti - ed in particolare all'articolato del Capitolato Speciale - occorre preliminarmente osservare come le clausole inserite in tali documenti appaiono piuttosto generiche, non costituendo un efficace e chiaro contesto che delinea a pieno, anche attraverso l'indicazione della frequenza con cui le diverse attività di verifica debbano essere condotte dalla Stazione Appaltante, le azioni concrete da realizzare per verificare l'operato dell'appaltatore in fase esecutiva. In una ottica di miglioramento della documentazione contrattuale adottata, al fine di renderla maggiormente aderente alla normativa e per favorire l'attività di RUP e DEC in fase esecutiva, risulta opportuno per il futuro implementare, a cura della Stazione Appaltante, l'articolato prevedendone contenuti



più chiari ed esaustivi, così da stabilire in maniera più efficace l'obbligatorietà e la sistematicità dei controlli in fase esecutiva.

Ciò detto, continuando nella disamina della documentazione disponibile in atti, deve rilevarsi che risultano del tutto assenti le attività di verifica riguardanti i Controlli sulle derrate: tale ambito viene descritto da due punti del Capitolato Speciale (il punto 5.4, "Acquisto delle derrate" ed il punto 5.13 "Controlli – Controlli sulle derrate") i quali prevedono espressamente che:

- L'Aggiudicatario deve acquisire dai propri fornitori e rendere disponibili, su richiesta delle Strutture Sanitarie, idonee certificazioni di qualità o dichiarazioni di conformità delle derrate alle vigenti leggi in materia. Si sottolinea, che tutti gli alimenti devono essere di prima qualità, di marche conosciute con l'indicazione dell'importatore e del valore merceologico. Le derrate alimentari e le bevande dovranno avere confezione ed etichettature conformi alle leggi vigenti. Non sono ammesse etichettature incomplete e non in lingua italiana. Le Aziende Sanitarie procedono con proprio personale al controllo qualitativo delle derrate acquistate, che dovranno, quindi, risultare selezionate e comunque di prima qualità (punto 5.4, "Acquisto delle derrate", del Capitolato Speciale).

- Le Stazioni Appaltanti, con la frequenza e nel momento che riterrà opportuni, si riservano il diritto di procedere, con proprio personale o attraverso istituti/laboratori di analisi qualificati ed esterni, a controlli qualitativi o di conformità sulle derrate utilizzate, mediante prelievi delle stesse ed analisi da effettuare, in contraddittorio con la ditta aggiudicataria; [...]. Le Stazioni Appaltanti si riservano il diritto di far eseguire sulle carni opportuni esami relativi alla ricerca di sostanze inibenti, tireostatiche ed anabolizzanti nonché esami batteriologici. L'impresa aggiudicataria non potrà interferire sulle modalità di controllo dei tecnici incaricati, fatto salvo il legittimo contraddittorio (punto 5.13, "Controlli – Controlli sulle derrate", del Capitolato Speciale).

Le attività riguardanti tali controlli - da non confondersi con quelli previsti dal successivo punto 5.14 del Capitolato, rubricato "Autocontrollo sistema HACCP" - appaiono di grande rilevanza e costituiscono un importante momento di verifica del rispetto degli obblighi assunti dall'operatore economico in sede di offerta: in tal senso sembra di sicura gravità, come evidenziato in precedenza, l'assenza di documentazione, almeno tra quella resa disponibile in atti ed esaminata nel corso dell'istruttoria, che evidenzia l'avvenuta effettuazione, da parte del DEC o di altro soggetto delegato, di tale tipologia di controlli/verifiche.

Con riguardo, inoltre, alla ingente quantità di documenti prodotta dalla Stazione Appaltante - intendendo riferirsi ai verbali che riportano l'intestazione "CONTROLLO QUALITÀ – Servizio di ristorazione" - occorre in questa sede evidenziare come gli stessi documenti non risultano rispettosi della disciplina sui controlli in fase esecutiva in precedenza sommariamente richiamata, in quanto caratterizzati dalla genericità dei contenuti, soprattutto, privi delle formalità minime necessarie a garantire il principio del contraddittorio con l'appaltatore - laddove la quasi totalità dei verbali risulta priva della firma dell'addetto individuato dall'operatore economico pur presentando una parte predisposta per il "Referente della Ditta Appaltatrice"- ovvero della certezza del momento in cui il verbale stesso è stato predisposto, essendo privi di protocollazione/estremi di registrazione e di data certa.



Si osserva poi come, a differenza di quanto sostenuto dalla ASST, non sembra decisivo, al fine di comprovare l'effettuazione dei controlli "a regola d'arte" da parte dei soggetti preposti, il riferimento - effettuato dal Direttore SC Gestione Acquisti della ASST nella propria relazione ed in precedenza richiamato - alle attività di verifica condotte dall'Agenzia di Tutela della Salute di Milano - ATS Milano; tale verifica - di natura diversa ed ulteriore rispetto a quelle contrattualmente e legislativamente previste e poste in capo al personale della Stazione Appaltante - può costituire un utile momento di confronto non potendo in alcun modo sostituire le attività autonomamente poste in essere dalla Stazione Appaltante al fine di vigilare l'andamento della fase esecutiva di un servizio connotato da elementi di evidente complessità e delicatezza.

Con riguardo a ciò è appena il caso di rilevare ulteriormente come - almeno in base alla documentazione resa disponibile in atti e costituita dai verbali delle attività degli Ispettori della ATS - i controlli effettuati dall'Agenzia di Tutela della Salute di Milano, con finalità diverse da quelli previsti contrattualmente, siano stati svolti con una frequenza molto limitata (un verbale prodotto per l'anno 2018, nessun verbale per l'anno 2019, due verbali per l'anno 2020, un verbale per l'anno 2021 e un verbale per l'anno 2022).

Un ultimo aspetto critico che emerge dall'istruttoria condotta riguarda quanto previsto dall'art. 5.15 del Capitolato speciale di appalto con riferimento alla "Rilevazione del grado di soddisfazione"; al fine di comprovare l'attività di rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza del servizio in commento, la Stazione Appaltante ha - come richiamato nella parte in fatto cui si rinvia - evidenziato di aver effettuato tale attività e di come questa sia stata ripercorsa ed analizzata in una tesi di laurea ("*Fu, pertanto, proposto ad una studentessa del corso di laurea di Dietistica dell'Università degli Studi di Milano, che ha sede proprio presso la sede dell'ASST Santi Paolo Carlo, di realizzare una tesi di laurea sulla rilevazione del grado di soddisfazione della mensa degenti del PO San Carlo.*").

Senza in questa sede soffermarsi sull'effettiva attitudine di tale documento a fornire una prova effettiva rispetto al corretto adempimento del punto 5.15 del CSA del servizio oggetto di verifica, corre tuttavia l'obbligo di evidenziare come siano state effettivamente rese disponibili all'Autorità tre distinte Tesi di Laurea (due inerenti l'anno accademico 2017/2018 ed una riguardante l'anno accademico 2018/2019) le quali però, essendo riferibili solamente alle richiamate annualità (ed in tal senso riguardando verifiche effettuate prima dell'anno 2019), non sono in grado di fornire alcun elemento di valutazione sull'attività posta in essere dalla Stazione Appaltante - con riguardo alle attività previste dall'art. 5.15 del capitolato per le annualità successive - laddove, come detto, la ASST Santi Paolo e Carlo non ha provveduto a trasmettere nessun altro documento a comprova dell'effettuazione delle predette attività nel rispetto di quanto previsto contrattualmente.

Fermo quanto sopra, in base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 10 gennaio 2024.



DELIBERA

- la ASST Santi Paolo e Carlo ha provveduto a dare continuità al servizio di ristorazione adottando i propri atti in ritardo rispetto ai termini previsti dalla documentazione contrattuale;
- che la documentazione trasmessa al fine di comprovare le attività di verifica in corso di esecuzione del corretto adempimento della prestazione dell'appaltatore non permette di ricostruire un quadro organico delle attività effettuate dal RUP e dal DEC, conforme a quanto previsto dalla normativa applicabile alla fattispecie (artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016; Decreto Ministeriale n. 49 del 2018);
- che tra gli atti trasmessi a comprova delle verifiche effettuate dalla Stazione Appaltante non si rinvenivano documenti riferibili ai "CONTROLLI SULLE DERRATE" previsti dal Capitolato al punto 5.13;
- che i documenti prodotti inerenti il "CONTROLLO QUALITA' – Servizio di ristorazione" risultano non rispettosi della disciplina sui controlli in fase esecutiva, in quanto generici nei contenuti, privi delle formalità minime necessarie a garantire il principio del contraddittorio con l'appaltatore e la certezza del momento in cui il verbale stesso è stato predisposto.
- che le attività di verifica condotte dall'Agenzia di Tutela della Salute di Milano – ATS Milano sono da considerare diverse ed ulteriori rispetto a quelle contrattualmente e legislativamente previste ai fini del controllo/verifica della prestazione resa nella fase esecutiva da parte dell'operatore economico, non potendo in alcun modo sostituire le attività che autonomamente la Stazione Appaltante deve realizzare;
- che tra la documentazione trasmessa a comprova delle verifiche effettuate dalla Stazione Appaltante non sono presenti documenti, successivi all'anno 2019, a comprova dell'effettuazione delle attività previste dall'art. 5.15 del Capitolato in tema di "Rilevazione del grado di soddisfazione".

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera al Direttore Generale, al Direttore Amministrativo, al Direttore SC Gestione Acquisti ed all'RPCT della ASST Santi Paolo e Carlo, per le valutazioni di competenza e l'assunzione delle eventuali possibili azioni correttive, volte al superamento/risoluzione delle criticità innanzi rilevate.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 18 gennaio 2024

Il Segretario verbalizzante

Laura Mascali

Firmato digitalmente

