



DELIBERA n. 576

del 10 dicembre 2024

Fascicolo Anac n. 2934/2024

Oggetto: Servizio di ristorazione scolastica e fornitura pasti per utenti del servizio di assistenza domiciliare a ridotto impatto ambientale per il periodo dal 01.09.2021 al 31.08.2024 (C.I.G. derivato 8822959817).

Riferimenti normativi

Artt. 31, 101,102 e 111 d.lgs. 50 del 18 aprile 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 dei contratti di servizi e forniture.

Massima

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 D.M. n. 49 del 7.3.2018 (norme di riferimento in punto di coordinamento – direzione – controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto), occorre sempre verificare nelle forme dovute 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, *pro tempore* applicabile, adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018, integrato con le modifiche introdotte con la Delibera n. 654 del 22 settembre 2021;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Con nota acquisita al protocollo ANAC n. 65759 del 12.6.2024, è pervenuto all'Autorità un esposto con il quale sono state segnalate presunte irregolarità riferibili alle attività di controllo, poste in capo al Comune di Oderzo, in relazione alla fase esecutiva del "Servizio di ristorazione scolastica e fornitura pasti per utenti del servizio di assistenza domiciliare a ridotto impatto ambientale per il periodo dal 01.09.2021 al 31.08.2024".

Nello specifico veniva denunciato il mancato rispetto, nella fase esecutiva del servizio prestato, di una idonea attività di verifica e controllo da parte dell'Amministrazione comunale che sarebbe emersa a seguito della consultazione, mediante accesso agli atti, di documentazione amministrativa da parte del segnalante.

Sulla questione, al fine di acquisire informazioni utili per valutare la sussistenza di eventuali effettivi margini di intervento, anche in relazione alla più ampia indagine conoscitiva di carattere generale che l'Autorità sta svolgendo per acquisire elementi funzionali alla verifica dell'attività contrattuale e dei controlli/verifiche operati/e dalle Amministrazioni pubbliche nella fase di esecuzione dei contratti di servizi e forniture, il competente Ufficio dell'Autorità ha formalizzato, nei confronti del Comune di Oderzo, con nota prot. n. 71822 del 24.6.2024, una specifica richiesta di documenti e informazioni utili, ai sensi dell'art. 213 comma 12 del d. lgs. 50/2016.

Con tale nota, acquisita al protocollo comunale con il n. 25431 del 24.6.2024, è stato chiesto al R.U.P., tra l'altro, oltre ad un inquadramento generale dell'appalto e del suo andamento, di descrivere le concrete modalità di verifica, in termini quantitativo/qualitativi, delle prestazioni rese dall'appaltatore e di trasmettere "*tutti i processi verbali relativi ai controlli effettuati dall'Amministrazione in corso di esecuzione [...]*".

Nel termine assegnato per la risposta è pervenuta la nota acquisita al protocollo dell'Autorità in data 12.07.24 con il n. 81939. Tale nota è stata poi sostituita con una seconda missiva, registrata al protocollo del Comune di Oderzo con il n. 28017, anch'essa del 12.07.2024, acquisita al protocollo dell'Autorità nella medesima data con il n. 82252.

La nota trasmessa fornisce i dati generali dell'appalto e lo stato di avanzamento delle prestazioni rese per i due servizi – ristorazione scolastica e ristorazione domiciliare – indicandone le modalità di verifica delle prestazioni fornite e lo stato di attuazione delle migliorie offerte dall'impresa in sede di gara. Tuttavia, la documentazione trasmessa in relazione ai controlli effettuati ed alle modalità di controllo espletate dal Comune, si sostanziava in soli tre verbali di riunione del comitato mensa, due verbali di visita effettuate presso il centro cottura e due modelli di schede, uno relativo alla valutazione del servizio di refezione da parte dell'utenza e l'altro relativo al controllo dei refettori.

A fronte della scarsa significatività e incompletezza degli atti acquisiti, non idonei a comprovare l'avvenuta attività di controllo da parte del Comune di Oderzo, l'Autorità, ritenendo sussistere i presupposti per il formale avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza contratti pubblici, ha predisposto e formalizzato la nota prot. 107698 del 19.9.2024 di avvio del



procedimento istruttorio, acquisita al protocollo comunale con il n. 36714/24. Con tale nota, volta anche all'acquisizione di ulteriori elementi informativo-documentali di utilità, si ribadiva la necessità di trasmettere i processi verbali relativi ai controlli effettivamente svolti, da cui si evincessero, per i due servizi in questione, gli accertamenti qualitativi svolti sulle prestazioni e sugli adempimenti concordati in sede contrattuale, nonché di chiarire gli aspetti relativi all'emersa mancata/ritardata attuazione degli interventi migliorativi.

A riscontro della suddetta nota di avvio del procedimento è pervenuta la lettera del R.U.P., prot. 40978 del 18.10.2024, acquisita in pari data al protocollo Anac con il n. 121358. In tale missiva sono state fornite precisazioni sulle modalità di esecuzione dei controlli qualitativi relativi al servizio di ristorazione scolastica e al servizio di ristorazione domiciliare, sulle modalità di conteggio dei pasti erogati, nonché sull'attività di verifica delle migliorie proposte, in sede di gara, dall'esecutore del contratto.

A fronte di quanto sopra riepilogato, esaminata l'integrale documentazione acquisita in relazione alla fattispecie di che trattasi, risulta emergere quanto segue.

Fatto

Con determinazione n. 260 del 26.3.2021 è stata indetta, per il tramite della S.U.A. istituita dall'Amministrazione Provinciale di Treviso, una procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del d. lgs. n. 50/2016, in cui il lotto 14 era destinato all'affidamento del "*Servizio di ristorazione scolastica e fornitura pasti per utenti domiciliari del comune di Oderzo per il periodo dal 01.09.2021 al 31.08.2024*" (C.I.G. 8677551D9B), per un importo a base di gara pari ad € 1.551.630,00, ed un importo complessivo dell'appalto, pari ad € 3.723.912,00 (comprensivo di opzioni, tra cui la possibilità di rinnovo del servizio per ulteriori tre anni).

Con determinazione n. 522 dell'8.7.2021, all'esito della gara esperita, veniva stabilito di affidare il servizio all'O.E. aggiudicatario (C.I.G. derivato 8822959817) e l'avvio del servizio avveniva a decorrere dall'inizio dell'anno scolastico 2021/2022, in pendenza della stipula contrattuale, avvenuta poco dopo in data 21.10.2021 (Rep. 4963/2021).

Con la medesima determinazione da ultimo richiamata veniva nominato il Direttore dell'esecuzione del contratto, poi sostituito, a decorrere dall'1.1.2022.

Come riferito dal R.U.P. nei riscontri forniti all'Autorità, l'affidamento dei servizi è stato rinnovato per un ulteriore triennio fino al 31.8.2027. Infatti, nella determinazione 314/2024, è stato indicato che "*Tenuto conto della positiva esecuzione del servizio da parte della ditta, valutati i vantaggi economici derivanti dalla prosecuzione, grazie alla quale risulta possibile confermare gli attuali costi a carico rispettivamente dell'ente e degli utenti, conservando gli standard qualitativi in essere, è stata esercitata – come da atti di gara - la facoltà di rinnovo dell'affidamento per un ulteriore triennio e quindi sino al 31.08.2027*".

In relazione, invece, agli aspetti di più stretta aderenza con l'esecuzione del contratto, di interesse nell'ambito del procedimento istruttorio avviato, il capitolato di gara individua all'art. 5, tutte le caratteristiche proprie del servizio di ristorazione scolastica, indicando, tra l'altro: le caratteristiche previste per gli alimenti (art. 5.1), le caratteristiche dei menù e delle relative modalità pubblicazione (art. 5.2), le prescrizioni per le "diete speciali" (art. 5.3) e le modalità di preparazione, cottura, confezionamento e trasporto dei pasti (artt. 5.4 e 5.5). Lo stesso capitolato fornisce indicazioni sulle modalità di somministrazione dei pasti (art. 5.7), sugli interventi di lavaggio, pulizia e disinfezione dei locali e delle attrezzature (art. 5.8), prevedendo appositi sopralluoghi del direttore dell'esecuzione del contratto, e sulla prevenzione e gestione delle eccedenze alimentari (art. 5.10).

All'art. 6 del Capitolato è invece demandata la regolamentazione del servizio di fornitura dei pasti per gli utenti del servizio di assistenza domiciliare, con l'individuazione delle caratteristiche merceologiche dei prodotti (art.



6.1), delle caratteristiche dei menu (art. 6.2) e delle modalità di preparazione, cottura, confezionamento e trasporto dei pasti (artt. 6.3 e 6.4).

Gli ambiti relativi alle verifiche afferenti i due servizi, oltre ad essere precisati all'interno di taluni articoli in relazione alla specificità trattata – come nel caso dell'art. 5.1 che distingue le verifiche documentali dalle verifiche *in situ* – sono previsti all'art. 7 del Capitolato speciale.

Per il servizio di ristorazione scolastica è previsto anche un "Comitato Mensa", composto dai genitori, quale elemento di ulteriore controllo sul funzionamento del servizio.

L'art. 5.14 del medesimo documento di gara, fornisce indicazioni circa la fatturazione ed i pagamenti relativi ai due servizi, prevedendo espressamente che è *"condizione essenziale per qualsiasi riconoscimento e corresponsione di somme da parte del Comune nei confronti della ditta aggiudicataria è la verifica della corretta ed effettiva erogazione dei pasti"*.

In relazione a ciò, nella nota dell'Amministrazione comunale del 18.10.2024, pervenuta in riscontro all'avvio istruttorio, il R.U.P. ha precisato, in relazione al servizio di ristorazione scolastica, che *"[...] durante l'anno scolastico l'ufficio Istruzione, attraverso il DEC, provvede ad effettuare controlli sui refettori per verificare l'andamento del servizio di ristorazione scolastica. Tali controlli sono formalizzati tramite note informative riassunte in report di rilevazione annuali costantemente aggiornati e condivisi, in modalità digitale, tra DEC e RUP. [...] nel corso dei controlli, si provvede – tra le altre attività – all'assaggio dei piatti, redigendo talvolta, per esprimere considerazioni più specifiche, le medesime schede utilizzate dai genitori del Comitato Mensa. Dall'anno scolastico 2023/24, inoltre, al fine di acquisire una valutazione maggiormente oggettiva, il Comune si è dotato di una scheda di rilevazione, riportante parametri indirizzati specificatamente agli aspetti del servizio di somministrazione e dei locali mensa [...]. Dette schede rimangono agli atti dell'ufficio e, al momento attuale, non riportano la sottoscrizione da parte del personale operativo della Ditta"*. Tuttavia, tali ultime schede, non sono state fornite all'Autorità. Invece, i tre report annuali trasmessi con la nota da ultimo richiamata si sostanziano, di fatto, in tabelle riportanti data, nominativo della sede scolastica e alcune sintetiche annotazioni riferite a taluni aspetti del servizio, che sarebbero stati oggetto di verifica.

Inoltre, nel medesimo riscontro, la Responsabile del servizio, in relazione alle tempistiche dei controlli, ha ritenuto utile precisare che, in relazione al servizio scolastico, *"la natura del servizio impone controlli da eseguirsi soprattutto durante lo svolgimento delle operazioni di distribuzione dei pasti, mentre le Addette mensa sono impegnate direttamente con l'utenza finale, con tempistica di lavoro piuttosto stringente. Il confronto con le Insegnanti, che fruiscono dei pasti, presenti in mensa è ovviamente verbale, e le considerazioni più significative sono riportate nelle note di report. Data la natura del servizio, che è quotidiano e che si rivolge ad un bacino di utenza molto ampio diviso su 8 plessi, i controlli si svolgono spesso anche per le vie brevi, attraverso telefonate tra l'Ufficio Istruzione ed il personale scolastico (Collaboratori, Insegnanti o personale amministrativo) che segnalano eventuali casi particolari. Queste tipologie di sopravvenienze richiedono interventi tempestivi e spesso si risolvono attraverso una telefonata, in un'ottica di collaborazione, di efficienza e di soddisfazione dell'utente finale. Di questi interventi, se risolti dalla Ditta nei tempi previsti dal Capitolato d'Appalto non sviluppando, quindi, disservizi, può non rimanere traccia formale"*.

Invece, in relazione al servizio di ristorazione domiciliare è stato precisato che: *"[...] il controllo di gradimento si svolge tramite telefonate con gli interessati o i loro familiari, oppure con interlocuzione personale diretta poiché le operatrici OSS sono spesso presenti durante il momento del pranzo a supporto dell'utente. La qualità del servizio e il gradimento da parte dell'utenza sono inoltre verificati nel corso delle riunioni di equipe settimanali delle operatrici del Servizio domiciliare coordinate regolarmente dall'Assistente Sociale, nel corso delle quali si*



affrontano anche gli aspetti legati alla ristorazione e al menù [...] Eventuali criticità (ad es. ritardi nelle consegne, difformità del menu ecc.) si risolvono telefonicamente e tempestivamente, essendo necessario garantire, sempre e comunque, la somministrazione del pasto quotidiano richiesto [...]'.

Diritto

L'esame istruttorio della fattispecie ha consentito di apprezzare carenze significative in relazione ai controlli effettuati dai competenti soggetti dell'Amministrazione durante la fase esecutiva dei servizi.

Preliminarmente, al fine di meglio inquadrare gli aspetti relativi ai controlli in fase esecutiva e, quindi, l'operato dell'Amministrazione nel suo svolgere le verifiche inerenti l'attuazione del contratto d'appalto, è utile richiamare, seppur brevemente, la disciplina dei controlli in corso di esecuzione prevista dalla normativa di riferimento e dai documenti di gara.

In relazione ai controlli che la stazione appaltante deve eseguire durante l'esecuzione di un appalto, il quadro normativo delineato dal d.lgs. 50/2016 attribuisce un ruolo centrale al Responsabile Unico del Procedimento, in particolare ai sensi dell'art. 31. Tale articolo definisce, infatti, le funzioni del R.U.P. anche nella fase esecutiva del contratto, prescrivendo al comma 12 che vengano preventivamente stabilite le modalità organizzative e gestionali per garantire un controllo effettivo da parte della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni. Questa disposizione mira a introdurre un approccio sistematico e strutturato al monitoraggio e alla verifica delle attività esecutive, con l'obiettivo di assicurare che le prestazioni contrattuali siano eseguite tempestivamente e in conformità agli standard previsti contrattualmente.

L'Anac, mediante l'adozione delle Linee guida n. 3 con deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016, aggiornate con deliberazione n. 1007 dell'11 ottobre 2017, ha fornito ulteriori dettagli operativi per l'attuazione delle disposizioni legislative, specificando i compiti e il ruolo del R.U.P. In particolare, al punto 8 di tali linee guida, viene delineata la funzione del R.U.P. negli appalti di servizi e forniture, il quale, agendo in coordinamento con il direttore dell'esecuzione del contratto, deve svolgere attività di controllo e vigilanza sulla fase esecutiva, raccogliendo dati, informazioni e altri elementi utili. Tali informazioni sono fondamentali non solo per la gestione ordinaria dell'appalto, ma anche ai fini dell'eventuale applicazione delle penali e per la gestione di possibili controversie. Inoltre, il R.U.P. deve garantire che le prestazioni eseguite siano verificate rispetto ai requisiti contrattuali, monitorando costantemente la conformità dei servizi svolti. Un altro attore fondamentale nell'ambito dei controlli sull'esecuzione degli appalti è il D.E.C., il cui ruolo è disciplinato dall'art. 111 del Codice dei contratti pubblici. A tale riguardo, il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49 del 7 marzo 2018, che approva le "Linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto", fornisce una cornice dettagliata per lo svolgimento di tali funzioni. In particolare, al Titolo III, art. 18, è stabilito che "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" stabilendo, altresì, che tali attività di controllo, siano orientate alla valutazione di vari aspetti, tra cui:

1. la qualità del servizio, da verificarsi mediante l'aderenza agli standard qualitativi previsti dal contratto e alle condizioni migliorative contenute nell'offerta dell'esecutore;
2. l'adeguatezza delle prestazioni: il D.E.C. valuta se le prestazioni erogate soddisfano gli obiettivi previsti e se risultano conformi alle aspettative contrattuali;



3. il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna: il monitoraggio delle tempistiche e delle modalità di esecuzione è elemento essenziale per garantire che l'appalto proceda nel rispetto delle condizioni pattuite in sede contrattuale;
4. la reportistica relativa alle prestazioni eseguite e alle attività svolte deve essere completa e conforme agli obblighi contrattuali, fornendo una rappresentazione chiara dello stato di avanzamento delle prestazioni;
5. il rispetto delle normative in materia ambientale, sociale e del lavoro: il D.E.C. deve verificare il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi normativi, inclusi quelli relativi alla tutela dell'ambiente, agli aspetti sociali e alle condizioni di lavoro, come richiesto dall'art. 30, comma 3 del Codice.

Questi controlli devono essere condotti durante l'intero corso dell'esecuzione del contratto, adottando criteri oggettivi di misurazione della qualità delle prestazioni. Non è infatti sufficiente, per puntuale indicazione del richiamato art. 18, fare riferimento generico alle *"regole dell'arte"*, ma è necessario basare le valutazioni su parametri misurabili e riscontrabili. Gli esiti di tali verifiche devono essere documentati formalmente attraverso la redazione di appositi verbali, che diventeranno parte integrante della documentazione relativa all'esecuzione dell'appalto.

Nello specifico della *lex specialis*, inoltre, il Capitolato speciale di gara individua, direttamente o mediante l'imposizione di obblighi per l'esecutore, diverse tipologie di verifiche da eseguire, tra cui:

- controlli a cura del D.E.C. consistenti in verifiche documentali *"a campione sulla documentazione fiscale pertinente"* e verifiche *in situ*, da eseguirsi *"senza preavviso e negli orari utili e nei locali rilevanti per la verifica della conformità di tutte le clausole previste nel contratto"* (verifiche previste dall'art. 5.1, relativo alle caratteristiche degli alimenti);
- la verifica periodica del mantenimento dello *status* ecologico dei mezzi utilizzati per il trasporto dei pasti (art. 5.5);
- l'effettuazione di verifiche, a cura del D.E.C., *"attraverso sopralluoghi nei centri di cottura ed in sala mensa per la presa in visione dei prodotti, delle scorte e dei relativi imballaggi"* (art. 5.8.);
- l'obbligo di campionatura rappresentativa del pasto, su cui è necessaria la verifica della S.A. (artt. 5.12 e 6.3);
- la verifica della corretta ed effettiva erogazione dei pasti, quale *"condizione essenziale per qualsiasi riconoscimento e corresponsione di somme da parte del Comune nei confronti della Ditta Aggiudicataria"* (art. 5.14);
- gli obblighi di predeterminate caratteristiche merceologiche dei prodotti (art. 6.1), di specifiche modalità di preparazione e cottura dei pasti (art. 6.3) e di specifiche modalità di confezionamento e trasporto dei pasti (art. 6.4), da cui deriva chiaramente una necessaria verifica da parte della S.A.;
- nonché la verifica di ulteriori aspetti, che seppur non direttamente relativi all'esecuzione del servizio, sono relativi alla corretta attuazione degli obblighi inerenti l'applicazione del C.C.N.L. di riferimento e delle leggi in materia retributiva, previdenziale, assistenziale e assicurativa del personale in servizio (art. 11).

In aggiunta, all'art. 7 del medesimo documento tecnico, è prevista un'elencazione di aspetti su cui è possibile effettuare controlli a cura del personale comunale, di eventuale personale appositamente incaricato, ovvero mediante l'ausilio di istituti/laboratori, tra cui:

- i piatti pronti e la pertinenza delle temperature;
- il rispetto delle grammature;



- le modalità di conservazione degli alimenti;
- le modalità operative in fase di produzione;
- il rispetto del Manuale di Autocontrollo HACCP;
- il generale rispetto delle disposizioni del presente Capitolato Speciale;
- il rispetto dei requisiti di qualità indicati in fase di aggiudicazione del servizio.

Nello stesso articolo è precisato che *"Qualora le verifiche in corso di esecuzione evidenzino carenze che, a giudizio del Comune, siano rimediabili senza pregiudizio alcuno per l'intero servizio, la Ditta Aggiudicataria verrà informata per iscritto delle modifiche e degli interventi da eseguire, che andranno immediatamente effettuati senza onere aggiuntivo per il Comune. Se al contrario le carenze fossero gravi e irrimediabili, in quanto incidenti sul servizio in modo pregiudizievole, il Comune si riserverà la facoltà di risolvere il contratto"*.

Quanto sopra premesso e considerato, l'esame della documentazione in atti consente di rilevare un insufficiente approccio tenuto dall'Amministrazione comunale in relazione ai controlli ed alle verifiche eseguite, che non appaiono nel loro complesso pienamente coerenti con le previsioni della *lex specialis* e con quanto previsto dalle norme di riferimento e dalle buone prassi.

Invero, i "report annuali", forniti dall'Amministrazione, risultano inidonei, per forma e contenuti, alla dimostrazione dell'avvenuta effettuazione dei controlli e delle verifiche previsti dal capitolato. Tali documenti, oltre a non riportare alcun estremo di registrazione/protocollazione, non forniscono una valida prova delle verifiche che sarebbero state effettuate in merito all'esecuzione delle prestazioni da parte dell'appaltatore, né del rispetto degli obblighi contrattuali e delle condizioni stabilite dai documenti contrattuali. Inoltre, essi non risultano conformi ai requisiti normativi espressamente richiamati, che impongono criteri precisi e documentabili per il monitoraggio delle prestazioni, finalizzati a garantire trasparenza e correttezza nella gestione dell'appalto.

In tali atti, infatti, vengono riportate annotazioni, talvolta estremamente generiche, che oltre a non dimostrare un'effettiva e puntuale attività di controllo su tutti gli aspetti contrattuali, non esprimono in nessun caso i criteri richiesti dal richiamato art. 18, che devono essere *"criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte"*.

Tali evidenze non permettono di attribuire valore probatorio ai documenti in questione, in quanto questi risultano, come già evidenziato, inadeguati a illustrare e dimostrare l'effettivo svolgimento delle attività di controllo e verifica dichiarate.

Si deve, altresì, evidenziare che l'asserzione dell'Amministrazione per cui talune *"sopravvenienze richiedono interventi tempestivi e spesso si risolvono attraverso una telefonata, in un'ottica di collaborazione, di efficienza e di soddisfazione dell'utente finale. Di questi interventi, se risolti dalla Ditta nei tempi previsti dal Capitolato d'Appalto non sviluppando, quindi, disservizi, può non rimanere traccia formale"*, non risulta condivisibile in quanto non in linea con gli obblighi normativi di verbalizzazione delle verifiche svolte da parte dei competenti soggetti della S.A., risultando anche in contrasto con le previsioni dell'art. 7 del richiamato Capitolato d'onere. Infatti, come sopra ricordato, è previsto espressamente nello stesso che in caso di carenze rimediabili senza pregiudizio, *"la Ditta Aggiudicataria verrà informata per iscritto delle modifiche e degli interventi da eseguire"*.

Invece, per quanto concerne l'attività di verifica sulle migliori proposte dall'esecutore in fase di presentazione dell'offerta tecnica, si osserva che taluni interventi, nonostante risultassero, al settembre 2024, in fase di *"attuazione previa verifica dell'effettiva fattibilità"* hanno ora trovato una definizione circa la tempistica di attuazione. Tuttavia, corre l'obbligo di evidenziare che, anche su tale aspetto, paiono evidenziarsi alcune carenze ed approssimazioni della fase di controllo. Emblematico, in tal senso, è il caso del progetto di ReLamping



(sostituzione dei corpi illuminanti con tecnologia LED) laddove, a distanza di tre anni dall'affidamento, solo successivamente all'intrapresa iniziativa di vigilanza dell'Autorità, è stata verificata da parte dell'Amministrazione la fattibilità degli interventi previsti con successivo svolgimento di un incontro tecnico e di un successivo sopralluogo, programmando l'attuazione degli stessi entro il febbraio 2025. Inoltre, sempre in relazione agli interventi migliorativi contrattualizzati, si deve evidenziare che le motivazioni addotte circa la posticipazione dell'attuazione di taluni interventi al dicembre 2024, in relazione alle *"difficoltà operative legate ad importanti interventi di manutenzione PNRR che hanno coinvolto i plessi scolastici"* e alla connessa difficoltà di conciliazione con gli interventi migliorativi, non risultano conferenti e adeguatamente giustificative tenuto conto, in particolare, della natura di taluni interventi previsti e relativi all'installazione di riduttori di flusso idrico alla rubinetteria dei refettori e locali annessi di pertinenza del servizio di ristorazione, alla fornitura di *tablet* e alla fornitura dei sacchetti anti-spreco. In tali casi non risulta, infatti, rilevabile alcun profilo effettivamente giustificativo della rilevata ritardata attuazione.

In relazione, invece, ai controlli relativi al servizio di ristorazione domiciliare si deve constatare la mancata produzione/assenza della documentazione volta a comprovare gli avvenuti controlli sugli aspetti qualitativi del servizio, asseritamente svolti dall'Amministrazione nel corso di *"riunioni di equipe settimanali"*. A tal proposito si evidenzia l'erronea commistione da parte dell'Amministrazione di concetti, invero, tra loro diversi ed in particolare tra la verifica del gradimento del servizio, che comunque non è stata comprovata né adeguatamente documentata in quanto *"svolta tramite telefonate"*, e la verifica qualitativa sulla prestazione resa dall'O.E. che deve essere volta con accertamenti diretti da parte dell'Amministrazione stessa in relazione al pieno rispetto degli impegni contrattuali assunti dal gestore del servizio. Appare, infatti, evidente che i fruitori del servizio possono esprimere un generico giudizio di apprezzamento complessivo del servizio ricevuto e non una valutazione legata alle specificità qualitative del servizio contrattualizzato, delle quali potrebbero non essere neanche a conoscenza.

Il venire in rilievo delle suddette circostanze fattuali sostanzialmente, in capo all'Amministrazione comunale ed ai soggetti responsabili, il mancato rispetto degli articoli 101, 102 e 111 del d. lgs. 50/2016, in relazione ai controlli durante la fase esecutiva del contratto, nonché dell'art. 31 dello stesso Codice dei contratti in relazione, in particolare, al ruolo e alle funzioni del Responsabile del procedimento negli appalti di servizi.

In particolare, si devono constatare le mancanze del R.U.P. che, con una scrupolosa attuazione della disciplina normativa di riferimento, avrebbe invero dovuto rendersi conto dell'insufficienza/assenza dei controlli in sede esecutiva. Si deve evidenziare, a tal proposito, che l'art. 17 comma 3 del richiamato D.M. 49/2018 prevede che *"Il direttore dell'esecuzione redige i processi verbali di accertamento di fatti, che devono essere inviati al RUP e le relazioni per il RUP medesimo"* e che la mancata produzione degli stessi nel corso dell'esecuzione contrattuale da parte del D.E.C. avrebbe dovuto richiamare l'attenzione del R.U.P., determinando l'attivazione delle conseguenti iniziative di competenza.

In aggiunta a quanto sopra rilevato, il mancato efficace controllo delle prestazioni rese dall'appaltatore da parte della S.A. evidenzia anche apprezzabili criticità in merito alle modalità di erogazione del corrispettivo contrattuale nei confronti dell'O.E., che sarebbe quindi avvenuta non in piena conformità alle previsioni di cui all'art. 5.14 del C.S.A., nonché dell'art. 26 del richiamato Decreto Ministeriale, disciplinante il controllo amministrativo-contabile. Infatti, il Capitolato prevede espressamente che è *"condizione essenziale per qualsiasi riconoscimento e corresponsione di somme da parte del Comune nei confronti della Ditta Aggiudicataria è la verifica della corretta ed effettiva erogazione dei pasti"*, mentre il richiamato art. 26 prevede che *"al fine di procedere con i pagamenti all'esecutore, il direttore dell'esecuzione accerta la prestazione"*



effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali, precisando al contempo che " Tale accertamento è comunicato al R.U.P.".

D'altronde la mera asserzione, presente negli atti di liquidazione tecnica, con cui viene definita verificata " a seguito del riscontro operato la regolarità della prestazione, la rispondenza ai requisiti qualitativi e quantitativi convenuti, l'osservanza dei termini e delle convenzioni pattuite, la regolarità contabile e fiscale della documentazione prodotta", non è di per sé sufficiente ad avvalorare l'effettività e completezza dell'attività di controllo e verifica svolta e la conformità della prestazione resa dall'appaltatore, laddove risulti carente, come nei sensi su espressi, l'operato del competente R.U.P. e del D.E.C. nel concreto accertamento dei livelli quantitativi e qualitativi della prestazione resa dall'O.E. e la relativa attività di refertazione documentale come prevista dalla norma.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 10 dicembre 2024

DELIBERA

- l'attività di vigilanza effettuata ha messo in luce approssimazioni e carenze nell'attività di coordinamento, direzione e controllo nella fase di esecuzione del contratto, da parte del Responsabile del procedimento e del Direttore dell'esecuzione del contratto, i quali non risultano aver adeguatamente assolto le funzioni normativamente attribuite dagli artt. 31, 101 e 102 del d. lgs. 50/2016, nonché apprezzabili carenze relative alla predisposizione della documentazione relativa ai controlli amministrativo/contabili previsti dalla *lex specialis* e dal D.M. n. 49/2018;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera al Comune di Oderzo e, in particolare, al R.U.P., al D.E.C. e al R.P.C.T. della stessa Amministrazione per le diverse valutazioni di competenza e l'assunzione dei necessari correttivi, alla luce delle criticità/irregolarità su riscontrate, con richiesta di notificare l'Autorità al riguardo nel termine di 30 giorni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 18 dicembre 2024

Il Segretario

Laura Mascali

Firmato digitalmente