



Presidente

Alla Prefettura di Milano
Responsabile del procedimento
dott.ssa Rita Di Donna

Direttore dell'esecuzione
Viceprefetto Aggiunto dott. Fabrizio Donatiello

e, per conoscenza
Al Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Capo Dipartimento
Prefetto Laura Lega

Fascicolo Anac n. 5276/2023

Oggetto: Fornitura di beni e servizi di accoglienza per la gestione ed il funzionamento del Centro di permanenza per i rimpatri situato presso la struttura demaniale sita a Milano in via Arcangelo Corelli n. 28. Stazione appaltante Prefettura di Milano. Conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 comma 3 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i.

Con nota acquisita al protocollo Anac n. 98012 del 3.11.2023 è pervenuto un esposto dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) con il quale sono state segnalate presunte gravi anomalie relative alla gestione, da parte della società Martinina S.r.l., del Centro di permanenza per i rimpatri situato a Milano in via Arcangelo Corelli, nonché carenze di controlli da parte della Prefettura di Milano.

Il Consiglio, nell'adunanza del 24 luglio 2024, con finalità collaborativa ed al fine di evidenziare l'utilità di intervenire su specifici aspetti di un contratto sul quale sono già emerse in sede amministrativa e giudiziaria le relative criticità, ha ritenuto la sussistenza di margini per un pronunciamento relativo agli aspetti correlati ai controlli effettuati dalla Prefettura di Milano sulla regolare esecuzione del servizio.

Con la presente si comunica pertanto la conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 comma 3 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i.

Fatto

Valutata la segnalazione pervenuta, con nota prot. n. 111597 del 13.12.2023 l'Autorità ha chiesto informazioni e documenti alla Prefettura di Milano ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i., applicabile *ratione temporis*.



La Prefettura di Milano ha riscontrato con nota prot. n. 10105 dell'11.1.2024, acquisita al prot. Anac n. 5475 del 12.1.2024, inviando una relazione congiunta del Direttore dell'esecuzione e del Responsabile del procedimento in merito ai profili di criticità indicati nella segnalazione dell'Associazione ASGI; una relazione del Direttore dell'esecuzione avente ad oggetto i controlli svolti ai sensi dell'articolo 19 del Contratto di appalto, una relazione del Responsabile del procedimento sull'attività svolta in corso di esecuzione ai sensi degli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50/ 2016, tutte accompagnate dalla pertinente documentazione.

In sede di riscontro la Prefettura di Milano ha comunicato che, *medio tempore*, la Procura della Repubblica di Milano aveva avviato un'indagine sulla gestione del CPR di via Corelli e che in data 21 dicembre 2023 l'Autorità Giudiziaria aveva disposto il divieto cautelare in capo alla Martinina S.r.l. di contrarre con la pubblica amministrazione, ed aveva convalidato il sequestro preventivo del ramo di azienda della Martinina S.r.l., poi eseguito in data 13 dicembre 2023, nominando un Amministratore giudiziario per la provvisoria gestione del CPR di via Corelli.

Al fine di consentire il perfezionamento delle valutazioni di competenza con nota prot. n. 22712 del 14.2.2024 sono stati chiesti alla Prefettura di Milano i verbali delle ispezioni effettuate in data 13 settembre 2023 e 4 dicembre 2023 e relativi allegati.

La Prefettura di Milano ha trasmesso la documentazione richiesta con nota prot. n. 69724 del 29.2.2024, acquisita al prot. Anac n. 29454 del 1.3.2024.

Oggetto del procedimento di vigilanza è la gestione del CPR a far data dal 1° dicembre 2022, a seguito della gara indetta dalla Prefettura di Milano con Decreto a contrarre n. 248809 del 15 luglio 2022. Con Decreto n. 345404 del 10 ottobre 2022 il Prefetto di Milano ha aggiudicato alla società Martinina S.r.l., con sede a Pontecagnano Faiano (SA), la gara europea a procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016 avente ad oggetto l'affidamento dell'appalto dei servizi di gestione e funzionamento del Centro di permanenza per i rimpatri di cui all'art. 14 del d.lgs. 142/2015 presso la struttura demaniale sita in via Arcangelo Corelli n. 28 a Milano, per 72 posti, indetta per un valore stimato (incluse opzioni e rinnovo) di € 4.398.536,40 - CIG 9327483279.

In data 17 novembre 2022 la Prefettura di Milano e la Martinina S.r.l. hanno sottoscritto il contratto di appalto per una durata di 12 mesi, con decorrenza dal 1° dicembre 2022, rinnovabili per un periodo di ulteriori 12 mesi, per un importo massimo stimato di € 1.150.992,00 oltre Iva (di seguito «il Contratto»).

Con Determina n. 346137 del 7 novembre 2023 la Prefettura di Milano si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 14 del Contratto, rinnovando l'affidamento della gestione del CPR di via Corelli alla Martinina S.r.l. per ulteriori 12 mesi a decorrere dal 1° dicembre 2023. Il relativo contratto è stato sottoscritto in data 3 novembre 2023 per un importo di € 1.154.064,96.

Con determina n. 123663 del 15 aprile 2024 la Prefettura di Milano ha indetto una nuova procedura di gara aperta sopra soglia comunitaria ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento del servizio di gestione e funzionamento del CPR di via Corelli, prevedendo una capienza di 48 posti, una durata di 24 mesi con opzione di proroga per ulteriori 12 mesi ed un importo complessivo stimato dell'appalto di € 7.766.714,00 -CIG B1460EA3DE.



Diritto

1 Il Contratto di appalto prevede in capo alla società appaltatrice l'adempimento di una serie di obbligazioni nella fase di esecuzione. In particolare, il Contratto prevede l'erogazione dei seguenti beni e servizi:

a) il servizio di gestione amministrativa, che comprende ad esempio la registrazione degli ospiti, le comunicazioni alla Prefettura, gli interventi di piccola manutenzione;

b) il servizio di assistenza generica alla persona, che comprende:

- servizio di mediazione linguistico-culturale;
- servizio di informazione e orientamento legale;
- servizio di assistenza sociale;
- servizio di assistenza psicologica;
- servizio di distribuzione, conservazione e controllo dei pasti, affidato in subappalto alla GLE Ristorazione S.n.c. alla quale è subentrata la Vivenda S.p.A. (autorizzazione alla sostituzione prot. n. 195477 del 19 giugno 2023);
- servizio di lavanderia;
- servizio di trasporto (per il raggiungimento degli uffici di Polizia e dell'Autorità Giudiziaria, della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché delle strutture sanitarie secondo le indicazioni del medico responsabile del centro).

c) Il servizio di assistenza sanitaria, di carattere complementare alle prestazioni garantite dal Servizio Sanitario Nazionale, mediante un presidio fisso al fine di adottare, in caso di necessità, le misure di profilassi, sorveglianza e soccorso sanitario e disporre il trasferimento del migrante presso le strutture ospedaliere. Sono inoltre garantiti da parte del medico del centro la visita medica d'ingresso e gli interventi di primo soccorso finalizzati anche all'accertamento di patologie che richiedono misure di isolamento o visite specialistiche o percorsi diagnostici e/o terapeutici presso le strutture sanitarie pubbliche, nonché all'accertamento di situazioni di vulnerabilità. Presso il presidio medico è inoltre assicurata la fornitura e somministrazione dei farmaci in base ad apposita prescrizione.

Il Contratto prevede, inoltre, la fornitura, il trasporto e la consegna di effetti lettereschi da consegnare allo straniero al momento dell'ingresso e di prodotti per l'igiene personale, da consegnare al momento dell'ingresso nel Centro e da rinnovare, previa verifica, con le quantità e la frequenza previste nelle specifiche tecniche allegate al Contratto.

Per tali servizi la Prefettura corrisponde all'appaltatore un corrispettivo di € 40,18 per ospite al giorno. Oltre a ciò, il Contratto prevede la fornitura per ciascun ospite di un pocket money di € 2,50 al giorno e la fornitura, per i nuovi ospiti, di un kit di primo ingresso (vestiario) per un valore di € 132,60 ed una scheda telefonica del valore di € 5,00 (art. 11 del Contratto).

L'art. 1 del Contratto prevede che la società appaltatrice debba eseguire i servizi con l'osservanza di tutti i patti, oneri e condizioni previsti dal Contratto stesso, dagli atti in esso richiamati e dall'offerta tecnica presentata in sede di gara, che ne costituiscono parte integrante e sostanziale. Parimenti, per quanto qui rileva, la società appaltatrice è tenuta ad eseguire i servizi con l'integrale osservanza dello Schema di capitolato approvato con Decreto del Ministro dell'Interno del 29 gennaio 2021¹ e delle disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016. Inoltre in base all'art.

¹ Schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di prima accoglienza previsti dal d.l. 30 ottobre 1995, n. 451, conv. in legge 29 dicembre 1995, n. 563, dagli artt. 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, nonché dei centri di cui agli artt. 10 ter e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e s.m.i



2 la società appaltatrice deve assicurare l'erogazione dei servizi secondo le Specifiche tecniche e le prescrizioni contenute negli allegati al Contratto che ne costituiscono parte integrante (Allegato 5-bis Specifiche tecniche; Allegato A Tabella frequenza pulizia), oltre che in osservanza al D.M. 20 ottobre 2014 recante «*Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni*».

2. Al contempo il Contratto prevede una serie di attività di controllo da parte della Prefettura, finalizzata a verificare che l'esecuzione avvenga in conformità a quanto indicato nel Contratto e degli allegati, nonché nell'offerta migliorativa della società appaltatrice.

In base all'art. 18 del Contratto i controlli sono demandati in primo luogo al Direttore dell'esecuzione, che è responsabile del coordinamento, della direzione, delle verifiche e del controllo tecnico-contabile sull'esecuzione del contratto, accertando che la prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, sia conforme alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali; nel rispetto delle disposizioni di servizio del Responsabile unico del procedimento.

L'art. 19 del Contratto disciplina il sistema dei controlli finalizzati ad assicurare la regolare esecuzione del contratto ed il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, prevedendo controlli periodici dei centri, anche avvalendosi di nuclei ispettivi costituiti mediante la collaborazione di organismi, enti ed istituzioni pubbliche presenti sul territorio, sulla base di linee di indirizzo emanate dal Ministero dell'Interno, che ha una funzione di coordinamento e supporto, nonché il potere di effettuare ricognizioni periodiche dei controlli svolti e può disporre lo svolgimento di verifiche nei Centri, anche mediante proprio personale.

L'art. 19 comma 3 prevede che i controlli nei Centri debbano essere svolti senza preavviso e precisa che i controlli sono rivolti a verificare il rispetto delle modalità di erogazione dei servizi, nonché la congruità qualitativa e quantitativa dei beni forniti e dei servizi erogati rispetto alle specifiche tecniche.

L'art. 21 del Contratto disciplina l'applicazione delle penali in caso di mancata o inesatta esecuzione delle prestazioni contrattuali rilevate in sede di controllo.

3. Nelle memorie la Prefettura di Milano ha evidenziato le criticità connaturate alla gestione dei Centri di detenzione amministrativa quali sono i CPR e le attività svolte per il monitoraggio sull'andamento dell'appalto, nonché le varie forme di coinvolgimento di altri soggetti (ad esempio i protocolli sanitari stipulati con l'ATS di Milano) e della società civile (ad esempio attraverso le visite da parte delle associazioni a tutela dei migranti). Ha dichiarato poi di non aver mai riscontrato alcuna violazione dei diritti fondamentali della persona da parte della società appaltatrice Martinina e le motivazioni per cui la Prefettura non avrebbe ravvisato la sussistenza degli estremi per la risoluzione del contratto di appalto. Ha inoltre dichiarato che il Registro Eventi Critici è stato posto sotto sequestro dall'Autorità Giudiziaria.

Il Direttore dell'esecuzione ha illustrato i controlli svolti ai sensi dell'art. 19 del Contratto di appalto, evidenziandone la correttezza e la completezza. Ha allegato la documentazione proveniente dalla società appaltatrice e le attestazioni di regolare esecuzione rilasciate per la liquidazione delle fatture fino al mese di novembre 2023 (prima del provvedimento di sequestro di ramo di azienda avvenuto a dicembre 2023), riferite al periodo di esecuzione che va da dicembre 2022 a giugno 2023.



In base al prospetto riepilogativo datato 28 dicembre 2023, per il servizio svolto da dicembre 2022 a giugno 2023, la Prefettura ha liquidato alla Martinina S.r.l. fatture per € 477.939,07 ed ha applicato penali complessive per un importo di € 4.586,21.

La Prefettura di Milano ha evidenziato che in base a quanto previsto dall'art. 19 del Contratto, con decreto prefettizio prot. 255732 del 5 novembre 2020 è stato istituito un Nucleo ispettivo interistituzionale, deputato al monitoraggio sui servizi contrattualmente previsti, composto dal Direttore dell'esecuzione e altri tre funzionari della Prefettura di Milano, da un funzionario della Questura di Milano per i profili di competenza, da un tecnico dell'Agenzia di Tutela della Salute (ATS) di Milano Città Metropolitana per la verifica delle condizioni igienico-sanitarie e da un funzionario del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco per tutti gli aspetti connessi alla safety del Centro.

La Prefettura ha evidenziato che fin dalla sua costituzione, il Nucleo ispettivo ha svolto, rigorosamente senza preavviso, ispezioni formali presso il CPR di via Corelli. Sono quindi stati acquisiti i verbali delle ispezioni relative al Contratto di appalto del 17 novembre 2022, effettuate in data 15 dicembre 2022, 18 aprile 2023, 13 settembre 2023 e 4 dicembre 2023.

Inoltre, con provvedimento del Prefetto di Milano del 9 aprile 2021 è stato istituito un Gruppo di progetto interno coordinato dal Direttore dell'esecuzione, al fine di assicurare al CPR di via Corelli un monitoraggio costante, quotidiano e strutturato, per far fronte a molteplici e contingenti necessità (interventi manutentivi, attivazione delle Convenzioni sanitarie in vigore, interlocuzioni con le Forze dell'ordine e le altre istituzioni territoriali, trattazione delle istanze di accesso agli atti e delle visite, ecc...).

La Prefettura ha chiarito che le ispezioni svolte dal Nucleo ispettivo rappresenterebbero solo una parte degli sforzi profusi per garantire la corretta gestione del CPR, in quanto verrebbero effettuate visite e sopralluoghi settimanali da parte di funzionari dell'Ufficio Economato (per quanto concerne le manutenzioni) dell'Ufficio di Gabinetto in supporto del Direttore dell'esecuzione e dell'Ufficio Contabilità e Gestione Finanziaria (per gli aspetti amministrativo-contabili), nonché per le vie brevi ed immediate in caso di emergenza.

Vi sono, inoltre, dei tavoli tecnici permanenti attivi con tutte le istituzioni coinvolte, direttamente o indirettamente, nella gestione del Centro (ATS Milano Città Metropolitana, Provveditorato alle Opere Pubbliche, Ordine degli Avvocati di Milano ecc...).

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria la Prefettura ha illustrato i Protocolli di intesa sottoscritti con l'ATS di Milano ed altri soggetti istituzionali al fine di garantire più elevati standard di tutela degli ospiti del CPR, per l'erogazione di prestazioni sanitarie, come ad esempio le visite mediche specialistiche, che si vanno ad aggiungere a quelle che deve erogare la società appaltatrice in base al Contratto di appalto.

4. In più occasioni questa Autorità ha evidenziato l'importanza e la centralità dei controlli da parte delle Stazioni appaltanti nella fase di esecuzione degli appalti di servizi, in quanto in essa si concretizzano le aspettative programmate nelle fasi di progettazione ed affidamento (Cfr. Delibere Anac n. 511 dell'8 novembre 2023; 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).

E' proprio al momento dell'esecuzione che si traduce infatti la cura dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara e ciò può avvenire solo se l'appaltatore selezionato adempie correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo l'appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni stabiliti dal contratto e dal capitolato, integrati dall'offerta



tecnica migliorativa. Infatti, anche la fase di esecuzione, al pari di quella di affidamento, deve garantire la qualità delle prestazioni e deve svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza (art. 30 del d.lgs. 50/2016 applicabile all'appalto in questione).

Nel caso di specie, trattandosi di appalti caratterizzati anche da una pluralità di attività eterogenee (servizi e forniture) con determinati standard di qualità e complessi (in quanto da rendersi in favore di soggetti fragili) si ritiene che l'attività di controllo sulla regolare esecuzione debba essere effettuata in modo ancora più stringente.

In proposito si deve, altresì, ricordare che il pagamento del corrispettivo contrattuale, nel caso di specie per i servizi pari a € 40,18 al giorno per ospite, è subordinato alla piena e corretta esecuzione di tutte le obbligazioni previste nel Contratto e nei documenti da esso richiamati.

Pur comprendendo, come evidenziato dalla Prefettura, che il contesto dei Centri di permanenza per il rimpatrio sia estremamente problematico, anche per le criticità derivanti dalla gestione degli ospiti, e pur prendendo atto delle iniziative intraprese tramite la collaborazione con altri soggetti (in primis l'ATS di Milano) al fine di offrire una migliore gestione delle condizioni di accoglienza degli ospiti, per quanto attiene alle prestazioni previste dal Contratto di appalto le risultanze del procedimento di vigilanza hanno fatto emergere apprezzabili carenze e anomalie nell'attività di controllo della Prefettura di Milano.

Infatti, dalle attestazioni di regolare esecuzione acquisite agli atti, è emerso che i controlli effettuati dal Direttore dell'esecuzione sono per lo più formali, finalizzati a verificare la coerenza degli importi fatturati dalla Martinina con la documentazione relativa alla rendicontazione delle spese sostenute.

Ad esempio, viene verificata la corrispondenza tra le presenze risultanti dai report giornalieri e quelle indicate in fattura; tra i costi del personale dichiarati e quelli che si evincono dai fogli firma e dalle tabelle del personale, oppure se le ore dichiarate per l'erogazione dei diversi servizi corrispondano a quelle contrattualmente previste. Le anomalie riscontrate dalla Prefettura attengono per lo più ad erronee contabilizzazioni relative alle presenze, alla dazione dei pocket money e delle tessere telefoniche, che poi hanno comportato la mancata liquidazione degli importi contabilizzati in eccedenza.

Le contestazioni che hanno portato all'applicazione delle penali contrattuali sono una conseguenza di tali riscontri formali, dai quali la Prefettura ha verificato l'esecuzione di diversi servizi per un numero di ore inferiori a quelle previste dal Contratto, ad esempio l'assistenza medica, l'assistenza infermieristica, l'assistenza psicologica ecc.

Anche le contestazioni relative a gravi criticità che la Prefettura ha effettuato a seguito delle ispezioni del 18 aprile 2023 e 13 settembre 2023, tanto da avviare, con nota prot. n. 283499 del 14 settembre 2023, il procedimento per la risoluzione ai sensi dell'art. 22 del Contratto, appaiono basate su meri riscontri formali. Ad esempio, viene contestato l'invio in sede di rendicontazione di documentazione modificata o sostituita rispetto a quella acquisita nel corso dell'ispezione (fogli firma dei dipendenti) o il riscontro dell'erogazione di servizi per un numero di ore inferiori a quelle contrattualmente previste.

In base alle attestazioni di regolare esecuzione non risulta effettuata una specifica e puntuale verifica ed una conseguente valutazione circa la regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini qualitativi previsti dal Contratto di appalto, dalle specifiche tecniche e dall'offerta tecnica presentata dalla società appaltatrice.

Ad esempio, al fine di verificare la regolare esecuzione, non è sufficiente calcolare se le ore dichiarate per l'assistenza medica o infermieristica corrispondano a quelle previste dal Contratto ed a loro volta



a quelle risultanti dai fogli firma, tralasciando di verificare gli aspetti qualitativi del servizio svolto così come previsto dall'art. 18 del Contratto. Infatti, anche in base all'art. 17 del Contratto la società appaltatrice è obbligata ad eseguire le prestazioni oggetto del contratto alle condizioni e modalità stabilite nel capitolato (DM 29 gennaio 2021) e nell'offerta tecnica migliorativa, garantendo la continuità dell'esecuzione delle prestazioni contrattuali.

Si ritiene che negli appalti aventi ad oggetto la gestione dei centri di accoglienza la modalità principale e più efficace per accertare la regolare esecuzione del servizio sia quella dello svolgimento di ispezioni a sorpresa sul posto, non potendo essere sufficiente (come già evidenziato) un'attività successiva di mero riscontro formale dei rendiconti e dei documenti redatti dalla società appaltatrice.

Data la peculiarità delle strutture adibite a CPR e le problematiche rappresentate dalla stessa Prefettura, pur avendo costituito un apposito Nucleo ispettivo, appare anomalo che in un anno di gestione del servizio (dicembre 2022/dicembre 2023) la Prefettura abbia ritenuto di effettuare solamente 4 ispezioni sul posto. Le ispezioni del 15 dicembre 2022 e del 18 aprile 2023 svolte dal Nucleo Ispettivo sono state verbalizzate tramite la compilazione di un questionario in formato elettronico predisposto dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, che riproduce le obbligazioni previste dal Capitolato di cui al DM del 29 gennaio 2021, caricato nell'apposita piattaforma "SMAcc" (Sistema di Monitoraggio dell'Accoglienza).

Dall'esame dei suddetti verbali emerge che, alla maggior parte dei quesiti, è stata data la semplice risposta sì/no con una sporadica e stringata compilazione dei campi relativi alle osservazioni.

Il verbale dell'ispezione del 13 settembre 2023 (quantomeno quello trasmesso all'Anac) non risulterebbe invece redatto attraverso il sistema SMAcc, trattandosi di un documento nel quale si dà atto dell'acquisizione di n. 23 fogli firma e le turnazioni di operatori, infermieri, medici, in base ai quali il Nucleo Ispettivo ha effettuato rilievi meramente formali (ad esempio cancellazioni non vidimate, prestazioni non rese o in quantità inferiori rispetto a quelle previste dal Contratto).

Il verbale dell'ispezione del 4 dicembre 2023, redatto attraverso il sistema SMAcc è accompagnato da un ulteriore verbale e dalla documentazione fotografica, che sembra denotare una maggiore attenzione da parte della Prefettura rispetto alle precedenti ispezioni.

Tuttavia, anche in questo caso è riscontrabile una carenza di controllo sugli aspetti qualitativi del servizio. Ad esempio, si attesta che *«gli alloggi dei trattenuti sono apparsi in buono stato e sufficientemente puliti»* quando invece le Specifiche tecniche allegate al Contratto prevedono l'esecuzione delle pulizie, oltre che con specifiche frequenze (delle quali deve essere tenuto un apposito registro) anche con attrezzature e prodotti certificati. Inoltre, il servizio comprende anche la raccolta differenziata e lo smaltimento dei rifiuti ordinari e speciali e dei liquami in conformità alla normativa vigente, con la tenuta e la gestione della relativa documentazione.

Per quanto riguarda il servizio di erogazione dei pasti, il Nucleo Ispettivo ha proceduto all'assaggio dei pasti erogati, non riscontrando alterazioni nel gusto o nell'olfatto, quando invece le Specifiche tecniche prevedono la composizione di ben determinati menù con il dettaglio della composizione e delle grammature, che non risultano verificati². Inoltre, il Contratto prevede la presentazione, da parte della società appaltatrice, della documentazione inerente all'applicazione delle procedure di autocontrollo (HACCP).

² Ad esempio, per il pranzo e la cena è previsto un primo piatto (pasta, riso, cous cous gr. 100/150 a seconda del condimento o gr. 80 pasta e 100 gr. di legumi o riso, ammessa anche la pizza); un secondo piatto (carne rossa 150 gr. carne bianca 200 gr. o 250 gr. se con osso, pesce 200 gr., due uova, 100 gr. di formaggio); contorno di verdura 300 gr.; frutta di stagione (150 gr).



Nel corso del procedimento di vigilanza non sono state fornite prove documentali in merito all'attività di controllo effettuata dal Gruppo interno, che peraltro non può sostituire l'attività di competenza del DEC, nonostante le dichiarazioni della Prefettura sulla regolarità dei controlli in corso di esecuzione e sulla regolarità del servizio svolto dalla Martinina.

In merito l'Autorità ha più volte chiarito che, alla luce dell'art. 17 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 Marzo 2018 n. 49 (peraltro richiamato all'art. 18 del Contratto) nonché di esigenze di trasparenza, tracciabilità e rendicontazione, l'attività di controllo in corso di esecuzione negli appalti di servizi debba essere documentata in forma scritta, e dunque non possano assumere rilevanza le dichiarazioni per cui i controlli avverrebbero in assenza di specifica verbalizzazione (Cfr. Delibere Anac n. 519 dell'8 novembre 2023; n. 577 del 6 dicembre 2023; n. 33 del 10 gennaio 2024).

Da tutto quanto precede il Direttore dell'esecuzione non risulta aver compiutamente svolto le funzioni di controllo previste dagli art. 18 e 19 del Contratto, dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. n. 50 del 2016 e dal D.M. n. 49 del 7 Marzo 2018, in base ai quali il DEC ha la responsabilità di svolgere le attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto, in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei tempi e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e alle condizioni offerte in sede di aggiudicazione.

Anche il Responsabile del procedimento non risulta aver compiutamente svolto le attività di controllo di cui è responsabile in base alle norme del Codice dei contratti pubblici.

Infatti, nelle memorie il RUP ha dichiarato di aver costantemente seguito la fase esecutiva del contratto, in occasione delle periodiche riunioni con il DEC ed i gruppi di lavoro, quali il Nucleo Ispettivo ed il Gruppo di progetto e di essere stato informato costantemente, per le vie brevi, delle iniziative assunte dal DEC per l'accertamento degli standard qualitativi e quantitativi del servizio reso. Il RUP ha dichiarato, inoltre, di aver condiviso tutti i sub procedimenti di contestazione in contraddittorio con la società appaltatrice relativi alle criticità e le irregolarità emerse in tale fase, nonché i provvedimenti conseguenti di applicazione delle penali. Il RUP ha dichiarato di aver condiviso le istruzioni impartite dal DEC all'esecutore, anche ai fini del miglioramento delle modalità di rendicontazione del servizio e del superamento di quelle che la Prefettura ha valutato essere «*difficoltà organizzative-gestionali*» della società appaltatrice nel documentare in modo chiaro, completo ed esaustivo le attività svolte.

Tuttavia, per quanto in atti, non vi sono evidenze documentali dell'attività effettivamente svolta dal RUP nella fase di esecuzione del contratto nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, in particolare per quanto riguarda l'attività di coordinamento, il controllo sul livello della qualità delle prestazioni e sulla verifica di conformità. Anche l'art. 102 del d.lgs. 50/2016 e gli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, attribuiscono al RUP funzioni di direzione e coordinamento dell'attività del Direttore dell'esecuzione, al quale impartisce le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dell'esecuzione del servizio.

5. Alla luce di tutto quanto sopra rilevato in merito alle criticità riscontrate nella fase di esecuzione, si invita la Prefettura di Milano a tener conto per il futuro delle considerazioni espresse e delle indicazioni fornite con la presente comunicazione, ai fini dello svolgimento dei controlli in corso di esecuzione ed alla possibile migliore conformazione alle norme del d.lgs. 36/2023 (artt. 114 e seguenti ed Allegato II.14).

La presente viene trasmessa anche al Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, per opportuna conoscenza e per le conseguenti valutazioni in merito



all'inserimento, in tutti i contratti relativi alla gestione dei Centri di permanenza e rimpatrio, di disposizioni che prevedano e facilitino l'effettivo svolgimento dei controlli nella fase di esecuzione del servizio. Ferme restando le disposizioni del nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza adottato dal Ministero dell'Interno con Decreto del 4 marzo 2024, si raccomanda, per tutti gli affidamenti analoghi a quello oggetto del presente procedimento di vigilanza, di attuare un sistema di controlli che non si limiti ad una verifica meramente formale sui rendiconti provenienti dal gestore e sulla documentazione dallo stesso prodotta. Infatti, per essere efficace, il controllo sull'esecuzione di tale tipologia di contratti deve essere effettuato attraverso una costante attività di monitoraggio presso i Centri, mediante lo svolgimento di ispezioni senza preavviso, debitamente verbalizzate, in occasione delle quali dovrà essere verificata la congruità qualitativa e quantitativa dei beni forniti e dei servizi erogati rispetto al contratto, al Capitolato, alle specifiche tecniche ed alle condizioni migliorative offerte in sede di gara.

Si invita il Dipartimento a dare opportuna diffusione agli accorgimenti raccomandati nella presente nota, per gli affidamenti di appalti analoghi.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente