



[...omissis...]

c.a. Responsabile del procedimento [...omissis...]

PEC: [...omissis...]

Fasc. n. 4099/2023

Oggetto: Servizi di pulizia delle aerostazioni, dei fabbricati ausiliari, delle relative facciate e attività accessorie presso gli Aeroporti [...omissis...] - Importo € 135.558.580,00 - *Definizione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza approvato con la Delibera n. 803 del 4/07/2018*

Con riferimento al procedimento in oggetto, nell'adunanza del 24.06.2024 il Consiglio dell'Autorità ha disposto la trasmissione a codesta stazione appaltante delle seguenti considerazioni e conclusioni.

Relativamente alle questioni sollevate dall'esponente, sono appresso evidenziate le criticità rilevate nella gestione dell'appalto in base alla precorsa corrispondenza.

Si premette che l'Autorità con nota prot. n. 69454 del 5.09.2023 ha chiesto di trasmettere una relazione dettagliata corredata dagli atti prodotti dalla Direzione dell'Esecuzione attestante la conformità contrattuale della prestazione fornita dall'appaltatore, nonché la corrispondenza intercorsa tra la DEC, il RUP e l'appaltatore avente ad oggetto ordini di servizio, diffide, comminazione di penali, decurtazioni del corrispettivo, difetti di adempimento in genere e le eventuali controversie insorte.

Tuttavia, con nota acquisita al prot. ANAC n. 0084123 del 03.10.2023 codesta S.A., nel relazionare sulle vicende oggetto di segnalazione, non ha prodotto nessuno dei documenti richiesti. Se ne desume l'inesistenza di atti afferenti a dette categorie.

Pertanto, negli anni trascorsi dall'avvio del servizio non solo non sarebbe stata comminata alcuna penale, (come riconosciuto dalla [...omissis...] nel rivendicare la discrezionalità della loro applicazione), ma neppure rilevata alcuna non conformità che richiedesse una formale contestazione. Ciò solleva dubbi in merito all'effettività delle attività di controllo e di verifica sulla conformità della prestazione, potendo configurare inadempimento di molti compiti di sovrintendenza e gestione sull'esecuzione del contratto che la normativa di riferimento (Linee Guida ANAC n. 3; Linee Guida di cui al DM Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 07/03/2018, n. 49) assegna al RUP e Direttore dell'Esecuzione.



PRESIDENTE

Sotto questo profilo rileva anche che non risulta nominato un apposito DEC, in quanto le funzioni di Direzione dell'esecuzione sono svolte dallo stesso RUP, in difformità dalle indicazioni di quest'Autorità di cui alle Linee guida n. 3.

Riguardo alla carente messa a disposizione di macchinari e attrezzature rispetto alle previsioni del contratto sottoscritto in data **1.02.2019**, essa è giustificata dalla S.A. con la circostanza che l'Atto aggiuntivo n. 3, sottoscritto in data **7.10.2021** per adeguare le esigenze dell'appalto alle nuove condizioni di gestione del traffico conseguenti l'emergenza COVID, ha ridefinito il numero di macchinari da dislocare, tenendo conto delle mutate esigenze del servizio.

Anche a voler considerare che i presupposti di detta modifica contrattuale erano già maturati nel febbraio 2020 allo scoppio della crisi pandemica, da quanto precede si desume che per almeno un anno, durante il quale gli aeroporti funzionavano a regime ordinario, l'appaltatore avrebbe eseguito la prestazione senza curarsi di mettere a disposizione e adoperare le attrezzature indicate nell'offerta.

Le stesse considerazioni possono valere per altre dotazioni di personale e mezzi previste dal contratto (squadre di emergenza, ore aggiuntive), che, nonostante dovessero essere fornite sin dall'avvio della prestazione, non risultano essere state mai attuate; pertanto, non appare dirimente la motivazione che esse non siano state confermate nell'atto aggiuntivo n. 3, sottoscritto trentadue mesi dopo l'avvio del servizio.

Per quanto riguarda la mancata attuazione delle proposte innovative/migliorative a corredo dell'offerta, osserva la S.A. che molte di esse sono attualmente in essere mentre alcune, dopo test effettuati in loco, non sono state ritenute idonee e nuove sono state inserite.

A tal riguardo si osserva che la disapplicazione di proposte migliorative recepite nel contratto d'appalto, con particolare riguardo a quelle che avevano concorso ad orientare l'aggiudicazione verso quel particolare o.e., è soggetta all'approvazione della Stazione appaltante e soprattutto deve essere sottoposta ad approfondita istruttoria, onde accertare che non si versi nell'ipotesi di "modifica sostanziale" del contratto ai sensi dell'art. 106 comma 4 lett. a) del d.lgs. 50/2016, che richiede la sottoposizione ad una nuova procedura di evidenza pubblica. Nel caso di sostituzione tra soluzioni tecniche o operative di diverso costo, l'istruttoria dovrebbe riguardare anche la compensazione economica tra le differenti soluzioni. Di tali procedure e accertamenti non v'è riscontro nella documentazione acquisita.

Riguardo alla mancata attivazione del sistema operativo CAM (applicativo mobile per la gestione degli interventi), che doveva consentire la registrazione della presenza in servizio del personale tramite i cellulari forniti dall'azienda, la società riferisce che essa si è resa necessaria per le frizioni generatesi con le OO.SS., che la ritenevano lesiva della privacy del personale. Cosicché alla fine un sistema equivalente è stato attivato solo nei confronti dei capisquadra.

Si registra quindi l'omissione, per ragioni tutte interne all'organizzazione dell'appaltatore, di un servizio previsto nell'offerta al fine di garantire il completo monitoraggio della esecuzione dell'appalto da parte della S.A. Sebbene detta omissione possa pregiudicare la correttezza dell'appalto e la conformità della prestazione, non risulta che essa abbia procurato l'irrogazione di alcuna sanzione nei confronti dell'appaltatore.



PRESIDENTE

Per quanto attiene alla mancata applicazione di penali per assenze del personale, [...omissis...] riferisce che, in conformità alle previsioni contrattuali, si provvede piuttosto al recupero delle ore non erogate; e che l'applicazione di penali è subordinata al raggiungimento di un particolare disservizio (ossia ove le ore mancanti superino determinate soglie), che ad oggi non è mai stato riscontrato. Precisa, inoltre, che le ore non erogate dall'appaltatore vengono contabilizzate, discusse in contraddittorio con lo stesso e recuperate attraverso attività straordinarie o decurtate dal canone.

Dall'analisi della documentazione acquisita risulta, tuttavia, che il Capitolato d'appalto al punto 40.4.8 prevedeva il *recupero delle assenze* solo entro il limite di 1 o 2 unità di personale mancante per turno, rispettivamente nelle sedi di [...omissis...] e [...omissis...]; oltre questo limite scattava la facoltà per la [...omissis...] di irrogare la penale di 5.000 euro per unità di personale mancante, facoltà che si traduceva in automatismo se mensilmente le assenze erano superiori a 20 per la sede di [...omissis...] e a 10 per la sede di [...omissis...].

Inoltre, era previsto che le assenze del personale dai turni fossero rilevate direttamente dagli addetti [...omissis...] tramite il sistema CAM.

Invece, con la variante contrattuale di cui all'Atto aggiuntivo n. 3 si riconosce all'impresa un regime di più ampia flessibilità nella gestione del personale, pattuendo che: *"in considerazione della difficoltà gestionale e di sostituzione del personale assente, la relativa penale [per mancanza di personale in turno] verrà comunque automaticamente applicata solo nel caso in cui le risorse mancanti superino il limite mensile equivalente in euro di 8.000 Euro mese suddiviso tra 5.646 Euro a [...omissis...] (346 ore) e 2.354 Euro a [...omissis...] (143 ore). Semestralmente si procederà ad una verifica delle ore non prestate dichiarate ed il 50% del totale risultante, fatto salvo il rispetto dei limiti mensili di cui sopra, verrà recuperato nel semestre successivo attraverso attività straordinarie di volta in volta commissionate dalla committente o decurtato dal canone mensile"*.

Si rileva quindi che, per effetto di quanto pattuito nell'Atto aggiuntivo n. 3:

- il limite minimo di assenze che può dar luogo all'applicazione della penale pecuniaria è notevolmente innalzato rispetto a quello previsto dal contratto base;
- entro il limite sopra detto, il recupero delle ore non prestate - diversamente che nel contratto base - è garantito solo al 50% del totale;
- i conteggi ai fini dell'eventuale recupero delle ore non prestate si effettuano previa verifica (con modalità non meglio specificate) delle "ore dichiarate" dall'appaltatore, stante che i sistemi di monitoraggio automatico della prestazione previsti contrattualmente (sistema CAM o sostitutivi) non sono mai stati implementati completamente.

Al riguardo non può non osservarsi che la tendenziale riduzione delle penalità per assenze del personale può incentivare l'adozione di comportamenti opportunistici da parte dell'appaltatore, indotto ad eseguire la prestazione con un impiego di risorse umane inferiore di quello stimato come necessario in base agli atti contrattuali; e pertanto tradursi in una sostanziale violazione della *par condicio* tra i concorrenti all'affidamento in esame, comportando l'alterazione dei fondamenti economici dell'appalto, che erano stati posti alla base della procedura competitiva.

Per quanto attiene ai presupposti di ammissibilità della variante ai sensi dell'art. 106 del codice, inoltre, non si ravvisa la connessione funzionale tra le modifiche del regime delle penali e le



PRESIDENTE

“circostanze impreviste e imprevedibili” generate dall'emergenza sanitaria. Difatti la riduzione delle penali per assenza dal turno di lavoro non sembra rispondere in alcun modo all'obiettivo di adattare il contratto *“alle variabili esigenze di operatività degli aeroporti nei diversi scenari di traffico attesi”*, anche tenuto conto che la pur comprensibile esigenza di garantire flessibilità alla prestazione contrattuale in rapporto ai picchi di traffico sembra già assolta pienamente da altre misure contenute nella variante (come la rimodulazione complessiva della struttura contrattuale attraverso un'articolazione in diversi “steps di servizio”).

Con la presente, il procedimento si intende definito in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del regolamento di vigilanza citato in oggetto, raccomandando alla stazione appaltante – rilevato che l'esecuzione contrattuale risulta tutt'ora in corso – di adottare tempestivi e puntuali accorgimenti per superare le criticità rilevate.

Si chiede a codesto Ente di comunicare entro 30 giorni dal ricevimento della presente, le misure adottate o che intende adottare in recepimento delle presenti indicazioni dell'Autorità, allegando la documentazione a supporto.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente