



DELIBERA n. 218

del 17 maggio 2023

Fascicolo Anac n. 5310/2022

Oggetto: Servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria nelle sedi degli Istituti Penitenziari, della Scuola Superiore dell'Esecuzione Penale, delle Scuole e Istituti di istruzione della circoscrizione territoriale del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania (CIG 8221158A31). Stazione appaltante: Ministero della Giustizia, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania.

Riferimenti normativi

Artt. 101 e 102 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Parole chiave

Controlli in fase di esecuzione del contratto di appalto

Massima

Non massimabile

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

Nell'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo di cui all'art. 213 comma 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il Presidente dell'Autorità, con mandato ispettivo protocollo n. 65398 dell'8 agosto 2022 ha incaricato la Ragioneria Generale dello Stato -Ministero delle Finanze- di eseguire specifici accertamenti nei confronti del Ministero della Giustizia, Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania, in merito all'appalto avente ad oggetto il servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria nelle sedi degli Istituti Penitenziari, della Scuola Superiore dell'Esecuzione Penale, delle Scuole e Istituti di istruzione della circoscrizione territoriale del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania, identificato con il CIG 8221158A31. L'ispettorato Generale dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria Generale dello Stato ha effettuato gli accertamenti ispettivi dal 5 settembre all'11 ottobre 2022 presso il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania a Napoli. In data 25 novembre 2022 la Ragioneria Generale dello Stato ha inviato la Relazione ispettiva e la relativa documentazione, acquisita al protocollo Anac n. 98807 del 25.11.2022.

Sulla base della Relazione ispettiva e della documentazione acquisita agli atti, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota prot. n. 7805 del 30.1.2023 ha comunicato le risultanze istruttorie al Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania ed all'appaltatore, Ditta Domenico Ventura S.r.l., ai sensi dell'art. 20 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018.

L'Amministrazione Penitenziaria ha formulato le proprie controdeduzioni con relazione m_dg. DAPPR11 del 2 marzo 2023, acquisita al prot. Anac n. 17263 del 2.3.2023 allegando la relativa documentazione. La Ditta Domenico Ventura ha presentato una memoria datata 24 febbraio 2023, acquisita al prot. Anac n. 16345 del 28.2.2023 accompagnata dalla relativa documentazione.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

L'affidamento del servizio di cui trattasi è stato gestito dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia e dal Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria della Campania che, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 395/1990, costituisce organo decentrato del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio Gare e Contratti - ha curato la fase della preparazione della gara attraverso la centralizzazione degli aspetti essenziali, predisponendo il bando di gara, il disciplinare, il capitolato tecnico, lo schema di contratto e lo schema del patto di integrità. I Provveditorati Regionali competenti (Stazioni appaltanti) hanno avuto il compito di gestire le singole procedure di gara sulla scorta della richiamata documentazione e verificare la conseguente esecuzione contrattuale.

Con determina a contrarre di cui al decreto n. 13 del 14 febbraio 2020 il Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania indicava una procedura di gara aperta dematerializzata in ambito europeo per l'appalto del servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia penitenziaria nelle sedi degli Istituti penitenziari e della Scuola di formazione nell'ambito della circoscrizione territoriale dello stesso Provveditorato, erogato mediante produzione di pasti presso le cucine



dell'Amministrazione contraente nel rispetto dell'Allegato 1 al decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 25 luglio 2011, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 21 settembre 2011. Veniva acquisito il CIG 8221158A31.

L'appalto di servizi e forniture veniva configurato in un unico lotto, da eseguirsi presso i seguenti Istituti: Casa circondariale di Ariano Irpino (Av); Casa circondariale di Avellino (Av); Casa di reclusione di Aversa (Ce); Casa circondariale di Benevento (Bn); Casa di reclusione di S. Angelo Dei Lombardi (Av); Casa di reclusione di Carinola (Ce); Centro penitenziario di Napoli – Secondigliano (Na); Casa circondariale di Napoli – Poggioreale G. Salvia (Na); Casa circondariale femminile di Pozzuoli (Na); Casa circondariale di Salerno (Sa); Casa di reclusione di Eboli (Sa); Casa circondariale di Vallo Della Lucania (Sa); Casa circondariale di S. Maria Capua Vetere (Ce); Scuola di formazione e aggiornamento di Portici (Na).

Con decreto n. 67 del 24 agosto 2020 il Provveditore Regionale della Campania aggiudicava l'appalto alla Ditta Domenico Ventura S.r.l. con sede a Napoli, che aveva offerto un ribasso sul prezzo a base di gara del 19,829%. La Ditta Domenico Ventura S.r.l. era, tra l'altro, il gestore uscente, che aveva stipulato il precedente contratto con la Stazione appaltante in data 31 marzo 2017, a seguito di affidamento tramite gara comunitaria.

In data 14 ottobre 2020 tra il Provveditorato Regionale della Campania e la Ditta Domenico Ventura S.r.l. veniva stipulato il contratto di appalto rep. n. 653/2020 per il periodo dal 1° novembre 2020 al 30 aprile 2023, con possibilità di rinnovo del servizio per un anno quale ripetizione di servizi analoghi, per un importo contrattuale presunto di € 5.474.566,65 Iva esclusa. Nel contratto veniva precisato che gli importi erano presunti e non comprensivi dei pasti degli altri utenti autorizzati all'accesso alla mensa, mentre l'importo contrattuale effettivo sarebbe stato calcolato sulla base dei pasti effettivamente consumati.

In data 25 gennaio 2022 la Ditta Domenico Ventura richiedeva la revisione del prezzo fissato per il corrispettivo del secondo anno nei limiti dell'aggiornamento ISTAT, in base a quanto previsto dall'articolo 4 del contratto, che veniva accolta dall'amministrazione, a seguito di istruttoria, con decreto n. 144 del 15 settembre 2022 con decorrenza 1° febbraio 2022. Il prezzo veniva rideterminato applicando l'indice FOI del periodo di riferimento pari a + 3.6%, quindi per singolo pasto da €. 4,69 (prezzo di aggiudicazione riportato nel contratto) ad €. 4,85 e da € 1,00 a €. 1,03 per singola colazione (prezzi tutti Iva esclusa).

In data 3 gennaio 2023 la Ditta Domenico Ventura richiedeva la revisione del prezzo fissato per il corrispettivo del terzo anno, che l'amministrazione accoglieva in data 27 febbraio 2023 formulando la proposta di revisione del prezzo con decorrenza 1° febbraio 2023 in applicazione l'indice FOI del periodo di riferimento pari a +11,5% quindi per singolo pasto da € 4,85 a €. 5,40 e da €. 1,03 a €1,14 per singola colazione (sempre al netto dell'Iva).

A febbraio 2023 risulta eseguito il 90% del contratto e liquidate le relative spettanze.

Diritto

1. Il sistema dei controlli in corso di esecuzione

L'attività ispettiva si è particolarmente concentrata sulla fase di esecuzione dell'appalto e sui controlli di competenza del Provveditorato Regionale (Stazione appaltante) finalizzati a verificare l'esatto adempimento, da parte dell'appaltatore, delle prestazioni dedotte in contratto.

Sulla base delle informazioni acquisite, è possibile sintetizzare il sistema dei controlli in corso di esecuzione, che sono disciplinati nei seguenti documenti:

- Capitolato tecnico all'art. 10;



- Allegato n. 6 al Capitolato tecnico denominato "Monitoraggio ispettivo ed analitico" nel quale sono specificate le attività di monitoraggio che prevede controlli di tipo ispettivo;
- Atto di Regolamentazione (previsto al paragrafo 1.2. del Capitolato tecnico) sottoscritto in data 1° novembre 2020 dal Provveditorato (nello specifico dal RUP pro tempore) e dall'appaltatore Ditta Domenico Ventura, nel quale vengono dettagliati alcuni aspetti inerenti alle modalità di erogazione (ad esempio numero e tipologia degli addetti alle dipendenze del fornitore, orari, ecc.) e di controllo del servizio.

All'art. 11.1 dell'Atto di Regolamentazione del servizio sono indicate le competenze relative al controllo in capo a ciascun soggetto della Stazione appaltante.

I soggetti deputati al controllo, in base ai documenti di cui sopra, sono i seguenti:

- i Direttori operativi dell'esecuzione specifica, ossia i Dirigenti degli Istituti presso i quali si svolge il servizio di mensa;
- il Direttore dell'esecuzione (DEC). Ai sensi degli art. 101, comma 1 e 102, comma I, del d.lgs. 50/2016, l'amministrazione nomina un direttore dell'esecuzione del contratto, incaricato di coordinare il controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione, affinché le prestazioni di servizio siano eseguite a regola d'arte e secondo le prescrizioni pattuite. Nel caso di specie il Direttore dell'esecuzione è stato nominato dal Provveditore del PRAP Campania con Ordine di servizio n. 59 del 24 novembre 2020;
- il Responsabile del procedimento (RUP) che dirige l'esecuzione del contratto. Nel caso di specie quale RUP è stato nominato il dirigente dell'Ufficio III Risorse materiali e contabilità del Provveditorato Regionale della Campania;
- la Commissione di Verifica e collaudo di cui all'art. 102, commi 6 e 7 del d.lgs. 50/2016, deputata al completamento delle attività di controllo tecnico, contabile e amministrativo sull'esecuzione del contratto ed al rilascio del Certificato di verifica di conformità semestrale. Anche la Commissione di verifica è stata nominata dal Provveditore del PRAP Campania con Ordine di servizio n. 59 del 24 novembre 2020.

Il sistema dei controlli in corso di esecuzione è strutturato su base semestrale, quindi nel caso specifico l'attività di controllo oggetto dell'ispezione, è relativa ai seguenti periodi:

- 1° semestre: 11 novembre 2020-30 aprile 2021;
- 2° semestre: 1° maggio 2021- 30 ottobre 2022;
- 3° semestre: 1° novembre 2022- 30 aprile 2022.

1. 1. I controlli di competenza dei Dirigenti degli Istituti

Come previsto dall'art. 11.1 lettera A) dell'Atto di Regolamentazione, *"in considerazione della dislocazione ripartita della prestazione del servizio mensa presso le singole sedi di istituto, l'autorità dirigente di ogni sede ove, per l'appunto, venga prestato il servizio mensa, assume la funzione di direttore operativo dell'esecuzione specifica, incaricato di accertare la regolarità del servizio mediante il controllo tecnico contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto.*

In tal senso, l'autorità dirigente dell'istituto provvede:

- 1) *ad inviare al direttore dell'esecuzione non oltre il giorno 7 di ogni mese l'attestazione del numero dei pasti e delle colazioni effettivamente consumati e la regolarità della prestazione effettuata presso la sede diretta entro il mese precedente".*

Durante l'attività ispettiva è stata acquisita la sopra citata documentazione, per tutte le sedi e per tutte le mensilità relative all'esecuzione del servizio, per le quali è presente la liquidazione delle fatture.



2) *"ad acquisire semestralmente dall'Impresa un rapporto sintetico, in cui siano elencati: tipologia, origine, metodi di produzione e quantità delle derrate e/o materie prime/semilavorati alimentari acquistati per la commessa, allegando documentazione appropriata ed evidenziando, altresì, i prodotti biologici, IGP, DOP e STG utilizzati nel semestre, dei quali dovrà essere indicata la percentuale di quelli scaricati presso la Sede rispetto al totale. Della documentazione suddetta, nonché della certificazione dei prodotti, verrà conservata copia nei locali mensa (cfr. punto 7,3 del Capitolato).*

Durante l'attività ispettiva tale documentazione, richiesta per tutta la durata del contratto, è stata acquisita per i primi tre semestri, in allegato alle relazioni semestrali del Direttore dell'esecuzione.

3) *"ad acquisire semestralmente dall'Impresa, la dichiarazione del legale rappresentante con la quale si attesti, secondo quanto prevede la Legge 155/2003 recante "Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale", la destinazione del cibo non somministrato ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale che effettuano, ai fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, corredata da specifico Protocollo sottoscritto dall'impresa e Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale che distribuisca i prodotti alimentari agli indigenti con il quale si attesti tale impegno".*

Durante l'attività ispettiva sono stati acquisiti gli accordi tra la Ditta Domenico Ventura e la Comunità di Sant'Egidio ACAP di Napoli, la Croce Rossa Italiana, comitati di Avellino e di Ariano Irpino, l'Associazione Arcobaleno Marco Iagulli ODV e l'Associazione Italiana trapiantati ODV di Caserta, per il recupero del cibo non somministrato presso le mense dell'Amministrazione penitenziaria per la durata del contratto.

Circa le dichiarazioni di effettiva ricezione, sono state acquisite per il primo semestre le note della Croce Rossa, comitati di Avellino (31.12.2020) e di Ariano Irpino (23.12.2020) e della Comunità di Sant'Egidio ACAP di Napoli (18.12.2020), per il secondo semestre due note della Comunità di Sant'Egidio ACAP di Napoli per consegne del 14.10.2021 dalle mense di Benevento e Carinola e per il terzo semestre le note della Croce Rossa, comitati di Avellino (17.12.2021) e di Ariano Irpino (15.12.2021). Tale documentazione, sempre identica per ogni semestre, è stata inviata da ogni direzione al Direttore dell'esecuzione.

4) *"ad inviare semestralmente al direttore dell'esecuzione, sia la relazione rilasciata dall'Impresa di cui al punto 2), sia la dichiarazione di cui al punto 3), accompagnate da una propria valutazione di regolarità".*

Durante l'attività ispettiva sono state acquisite le dichiarazioni di cui sopra e le valutazioni di regolarità che i Direttori di tutti gli Istituti hanno rilasciato per tutti e tre i semestri, ad avviso degli Ispettori molto spesso sintetiche e costituite da una generica attestazione di regolarità del servizio.

5) *"effettuare controlli mediante verifiche ispettive dirette e controlli documentali, allorché lo ritenga necessario ed opportuno, anche con periodicità diversa dal semestre e anche con riferimento agli elementi contenuti nell'offerta tecnica. Il sistema dei controlli è descritto nell'Allegato 6 al Capitolato "Monitoraggio ispettivo e analitico".*

Durante l'attività ispettiva effettuata presso la C.C. Poggioreale, sono stati acquisiti i verbali contenuti nel registro della Commissione di controllo mensa ed i rapporti contenuti nel Registro dei reclami degli utenti, presenti presso l'Istituto.

6) *"a contestare prontamente all'Impresa le eventuali carenze o difformità del servizio rilevate a seguito dei propri controlli, oppure di quelli effettuati dalla Commissione di verifica della conformità, dandone contestuale comunicazione al direttore dell'esecuzione. In nessun caso potranno essere ammesse contestazioni dirette da parte degli eventuali collaboratori delegati dell'autorità dirigente, né dalla commissione di verifica della conformità".*



Durante l'attività ispettiva è stato chiesto al RUP se fosse pervenuta documentazione idonea per l'applicazione delle penalità, che non risultava essere presente.

7) *"inviare al direttore dell'esecuzione le eventuali giustificazioni ai fatti contestati pervenute resa entro i termini previsti dal contratto;*

8) *predisporre ed inviare semestralmente al direttore dell'esecuzione una relazione circa la reale e continua azione di miglioramento del servizio adottato dall'Impresa sulla base dei periodici monitoraggi e misurazioni di cui al punto 10.3 del Capitolato, secondo quanto previsto al paragrafo 8.2.1 della norma ISO 9001:2008 ovvero ISO 9001:2015 sulla soddisfazione degli utenti del servizio".*

Al riguardo, nei rapporti semestrali dell'appaltatore sono state indicate alcune azioni di miglioramento del servizio poste in essere nel semestre, che sono state altresì indicate in alcune relazioni semestrali dei Direttori di istituto.

9) *"inviare al direttore dell'esecuzione, almeno tre mesi prima della scadenza contrattuale, l'eventuale progetto dell'Impresa contenente una dettagliata descrizione di azioni migliorative ritenute efficaci tenuto conto delle analisi condotte sulla soddisfazione del cliente, da attuare nell'anno successivo alla data di scadenza del contratto in corso. Per la programmazione e realizzazione delle sopra elencate attività di controllo, l'autorità dirigente dell'istituto potrà farsi coadiuvare da uno o più suoi collaboratori di volta in volta delegati."*

Gli Ispettori hanno effettuato un accesso ispettivo alla Casa Circondariale "G. Salvia" di Napoli — Poggioreale, durante il quale hanno verificato le modalità di gestione dell'attività di controllo sul servizio mensa, non rilevando particolari criticità.

1.2. I controlli di competenza del Direttore dell'esecuzione

L'articolo 11, lett. B) dell'Atto di Regolamentazione prevede che il Direttore dell'esecuzione provveda alle attività di seguito indicate:

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, assicurando il controllo sulla 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; t) il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro di cui all'articolo 30, comma 3, del codice. Gli esiti del controllo debbono risultare da apposito processo verbale. In tal senso il direttore dell'esecuzione provvede a:

1) *effettuare controlli sull'esecuzione del contratto mediante verifiche ispettive dirette e controlli documentali, allorquando lo ritenga necessario ed opportuno, anche con periodicità diversa dal semestre e anche con riferimento agli elementi contenuti nell'offerta tecnica, Il direttore dell'esecuzione segnala tempestivamente al RUP le eventuali contestazioni da egli stesso direttamente elevate per ritardi, disfunzioni o inadempimenti rispetto alle prescrizioni contrattuali, anche al fine dell'applicazione da parte del RUP delle penali inserite nel contratto ovvero della risoluzione dello stesso per inadempimento nei casi consentiti. Il sistema dei controlli è descritto nell'Allegato 6 al Capitolato "Monitoraggio ispettivo e analitico".*



A riguardo il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato agli Ispettori di non aver effettuato verifiche ispettive e documentali, in quanto non ne era emersa la necessità e di conseguenza non sussistevano contestazioni di inadempimenti.

2) *"Coordinare l'acquisizione, non oltre il giorno 7 di ogni mese, delle attestazioni a cura dei dirigenti degli istituti circa il numero dei pasti e delle colazioni effettivamente consumati e la regolarità della prestazione effettuata presso la sede diretta. Entro e non oltre i successivi 15 giorni, provvedere a richiedere l'emissione della fattura elettronica per l'importo al netto della ritenuta dello 0,50% prevista dall'art. 30, comma 5 del Codice".*

Tale documentazione è stata consegnata agli Ispettori in allegato ai titoli di pagamento relativi alle liquidazioni mensili.

3) *"Acquisire semestralmente dalle autorità dirigenti degli istituti - direttori operativi - circa il controllo del servizio le relazioni e la documentazione di cui ai punti 2, 3 e 8 della precedente lett. A)".*

Tale documentazione è stata consegnata agli Ispettori per i primi tre semestri.

4) *"Inviare alla Commissione di verifica la documentazione di cui al precedente punto 2), accompagnata da una propria sintetica relazione".*

Le relazioni sono state consegnate agli Ispettori per i primi tre semestri.

5) *"Coordinare ed essere da impulso rispetto all'attività di controllo da parte delle autorità dirigenti in qualità di direttori operativi dell'esecuzione evidenziando, altresì, eventuali particolari aspetti sui cui necessitino accertamenti, o, ancora, segnalando eventuali irregolarità e difformità della prestazione che richiedano la formale contestazione degli addebiti all'impresa da parte del direttore di istituto".*

Il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato agli Ispettori che tali attività non erano state svolte *"anche perché le necessità non sono emerse, così come sono assenti contestazioni e segnalazioni o segnalazioni di inadempimenti che avrebbero richiesto la formale contestazione."*

6) *"Coordinare l'acquisizione delle eventuali contestazioni di carenze o difformità del servizio sollevate dalle autorità dirigenti di istituto - direttori operativi del servizio- a seguito dei propri controlli o di quelli a cura della Commissione di Verifica, nonché delle eventuali giustificazioni prodotte dall'Impresa entro i termini previsti dal contratto".*

Anche in questo caso il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato che non risultano contestazioni di formali inadempimenti.

7) *"Coordinare l'acquisizione dalla Commissione di verifica del certificato di verifica di conformità semestrale".*

Tale attività è stata svolta e la documentazione consegnata agli Ispettori.

8) *"Coordinare l'acquisizione dai dirigenti di istituto, almeno tre mesi prima della scadenza del contratto, di eventuale progetto dell'impresa contenente una dettagliata descrizione di azioni migliorative ritenute efficaci tenuto conto delle analisi condotte sulla soddisfazione del cliente, da attuare nell'anno successivo alla data di scadenza del contratto in corso;*

9) *Inviare prontamente al RUP:*

a) una sintetica relazione mensile riepilogativa in merito alle attestazioni di cui al precedente punto l), da cui evincete il controllo amministrativo-contabile mediante il quale il direttore dell'esecuzione provvede al controllo della spesa legata all'esecuzione del servizio o della fornitura, realizzando l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. Ferma restando la disciplina dei termini e delle modalità di pagamento dell'esecutore contenuta nei documenti di gara e nel contratto di appalto, che devono essere conformi alle previsioni di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, 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. Tale accertamento è comunicato al RUP. Resta ferma la facoltà dell'esecutore di presentare contestazioni scritte in occasione dei pagamenti".

Il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato agli Ispettori, consegnando la relativa documentazione, che tale attività consiste in un foglio elettronico mensile nel quale si dà evidenza del controllo contabile-amministrativo circa il numero dei pasti/colazioni consumati nel mese, ai fini del controllo della spesa derivante dall'esecuzione del servizio in appalto.

*"*b) una sintetica relazione semestrale in merito alla documentazione di cui al precedente punto 2)".*

Gli Ispettori hanno acquisito le relazioni semestrali del Direttore dell'esecuzione presentate al RUP, relative ai primi tre semestri.

*"*c) il Certificato di conformità rilasciato semestralmente dalla Commissione di Verifica, accompagnato da una relativa sintetica relazione sulla conformità dell'esecuzione del contratto".* I Certificati relativi ai primi tre semestri sono stati consegnati agli Ispettori.

*"*d) oltre alle eventuali proprie contestazioni direttamente elevate, le eventuali contestazioni di addebiti sollevate all'Impresa dai direttori operativi dell'esecuzione, nonché le eventuali relative giustificazioni prodotte in controdeduzione e tutta la documentazione annessa, accompagnata da un proprio processo verbale in merito all'applicabilità delle penali previste o ulteriori diverse conseguenze".*

Il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato agli Ispettori che non sussiste documentazione a riguardo in quanto *"non risultano essere state sollevate contestazioni da parte dei direttori operativi".*

*"*e) l'eventuale proposta delle modifiche, nonché delle varianti del contratto in corso di esecuzione, indicandone i motivi in apposita relazione, nei casi e alle condizioni previste dall'articolo 106 del codice, il direttore dell'esecuzione risponde delle conseguenze derivanti dall'aver ordinato o lasciato eseguire modifiche contrattuali, senza averne ottenuto regolare autorizzazione, sempre che non derivino da interventi volti ad evitare danni gravi alle persone o alle cose o a beni soggetti alla legislazione in materia di beni culturali e ambientali o comunque di proprietà della stazione appaltante. In caso di modifiche contrattuali non disposte dal direttore dell'esecuzione, quest'ultimo fornisce all'esecutore le disposizioni per la rimessa in pristino della situazione originaria preesistente con spese a carico dell'esecutore stesso".*

A riguardo il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato agli Ispettori che *"non c'è stata necessità, in quanto assenti proposte in tal senso".*

*"*f) l'eventuale relazione nella quale si descrive il fatto e le presumibili cause che nel corso dell'esecuzione del contratto abbiano fatto verificare sinistri alle persone o danni alle proprietà. Il direttore dell'esecuzione in tali casi adotta gli opportuni provvedimenti finalizzati a ridurre le conseguenze dannose".*

Anche in questo caso il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato che *"non c'è stata necessità in quanto non risultano essersi verificati fatti in tal senso".*

*"*g) l'eventuale progetto di cui al precedente punto 4), accompagnato da una propria formale valutazione".*

La documentazione redatta dal Direttore dell'esecuzione nell'ambito dell'attività di sua competenza è costituita quindi da fogli elettronici mensili con il dettaglio del numero dei pasti/colazioni consumati nel mese, raggruppati per esercizio (2020-2021-2022), tre sintetiche relazioni semestrali al RUP e tre sintetiche relazioni semestrali alla Commissione.

Nelle relazioni semestrali il Direttore dell'esecuzione dichiara *«in merito alla regolarità dello svolgimento mensile del servizio non è emersa alcuna particolare criticità e/o irregolarità, lo*



stesso viene qualificato dalle AA.DD. come "regolarmente espletato", "nel rispetto delle norme del vigente contratto, mentre rispetto al controllo semestrale l'appaltatore ha fornito per ciascuna sede di mensa la documentazione richiesta dall'Atto di regolamentazione, quale: il rapporto sintetico delle derrate alimentari, la dichiarazione circa "la destinazione del cibo non somministrato alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale" e l'assicurazione circa la reale e continua azione di miglioramento del servizio come periodicamente previsto dalla normativa ISO di riferimento. Mentre ciascuna A.D. dove si svolge il servizio di ristorazione ha prodotto una propria valutazione di regolarità del servizio espletato».

Nella relazione del Direttore dell'esecuzione al RUP relativa al terzo semestre è presente la seguente ulteriore indicazione: *«Si evidenzia che, come dalle relazioni del 22 e 29/07/2022 dirette alla Commissione di verifica semestrale, quanto alle Direzioni di CC Ariano Irpino e CP Secondigliano che avevano sollevato alcune perplessità circa l'esecuzione del servizio, le stesse sono state ampiamente superate, e la Commissione ha emesso il certificato di verifica di conformità».*

1. 3. I controlli di competenza della Commissione di verifica e collaudo

L'articolo 11.1, lett. C) dell'Atto di Regolamentazione prevede che la Commissione debba provvedere a:

1) *"verificare, semestralmente, la rispondenza dei dati contenuti nei rapporti e allegata documentazione prodotti dall'Impresa e acquisiti dal direttore dell'esecuzione per il tramite dei direttori dell'esecuzione (autorità dirigenti) presso ogni singola sede in cui viene eseguito il servizio. La verifica è svolta secondo quanto indicato al punto 7.3 del Capitolato, tenuto conto delle indicazioni del paragrafo 5.5.1 "Rapporto sui cibi somministrati e sulla gestione delle eccedenze alimentari". dell'allegato 1 al D.M. 25 luglio 2011 sui Criteri Minimi Ambientali -C.A.M.-, anche sull'ulteriore scorta di quanto precisato al precedente art. 3 "Fornitori", avuto riguardo alle quantità percentuali di peso sul totale, alla tipologia di generi e alle periodicità indicate nell'Offerta Tecnica"*

In proposito gli Ispettori hanno evidenziato che in nessuno dei quattro verbali consegnati ed indicati come sopralluoghi connessi con l'attività di certificazione della conformità del servizio vi fossero cenni relativamente alla verifica sopra menzionata. Inoltre, il rapporto semestrale fornito dall'appaltatore non risultava contenere tutte le informazioni necessarie per la verifica sopra indicata.

2) *"effettuare controlli mediante verifiche ispettive dirette e controlli documentali, allorquando lo ritenga necessario ed opportuno, anche con periodicità diversa dal semestre e anche con riferimento all'andamento generale del servizio (cfr. punto 10.2 del Capitolato relativamente ad un possibile controllo delle varie Fasi del servizio presso una singola sede di istituto, per l'intera giornata), e con riferimento agli elementi contenuti nell'offerta tecnica. Il sistema dei controlli è descritto nell'Allegato 6 al Capitolato "Monitoraggio ispettivo e analitico".*

Agli Ispettori sono stati consegnati unicamente quattro verbali relativi a sopralluoghi effettuati a campione presso le mense di quattro Istituti, alla presenza del responsabile e dei dipendenti della Ditta Domenico Ventura S.r.l., in particolare il verbale del 27.4.2021 relativo alla visita presso la CC Salerno (I semestre), n. 2 verbali del 17.11.2021 relativi alle visite presso la CC S. Maria Capua Vetere e CR Aversa (II semestre) ed il verbale del 12.11.2021 relativo alla visita presso la CC Poggioreale (III semestre).

3) *"Predisporre e rilasciare semestralmente con contestuale comunicazione al Direttore dell'esecuzione, il certificato di verifica di conformità conseguente alla relativa attività di controllo condotta ai sensi dei precedenti punti 1) e 2)".*



Come già evidenziato gli Ispettori hanno acquisito i certificati di verifica di conformità relativi ai primi tre semestri. Nella certificazione di ciascun semestre, la Commissione di verifica *"considerata la particolare complessità dell'iter procedimentale relativo all'esecuzione del servizio in questione riguardante, anche, la somministrazione di cibi e bevande rispondenti ai criteri minimi ambientali previsti dalla normativa di riferimento, nonché dalla quantità e tipologia di cui all'offerta tecnica dell'appaltatore e visto l'esito del sopralluogo a campione effettuato esaminata tutta la documentazione utile tra cui quella acquisita dal direttore dell'esecuzione e trasmessa integralmente alla scrivente"* ha certificato che *"il contratto rep n. 653 del 14/10/2020, relativamente al semestre dell'appalto [...], in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche economiche e qualitative è stato eseguito in conformità alle stesse previsioni e pattuizioni contrattuali"*.

4) *"Segnalare ai dirigenti di istituto - quali direttori operativi dell'esecuzione - eventuali irregolarità e difformità della prestazione che richiedano la formale contestazione degli addebiti all'impresa;*

5) *Notiziare il direttore dell'esecuzione circa la segnalazione di cui appena sopra"*.

Dalla documentazione consegnata agli Ispettori non risultano contestazioni formali formulate dalla Commissione di verifica alla ditta appaltatrice.

1. 4. Controlli di competenza del fornitore del servizio

Gli Ispettori hanno effettuato talune verifiche in merito ai controlli di competenza dell'appaltatore, in particolare quelli sul personale impiegato, disciplinati dall'art. 6 del Capitolato Tecnico e dall'Atto di Regolamentazione, in relazione ai quali non hanno riscontrato significative criticità.

Per quanto riguarda i controlli sulla struttura del menù e sulle caratteristiche delle derrate disciplinati dall'art. 7 del Capitolato tecnico, durante la visita ispettiva sono state chieste informazioni circa la presenza del menù presso i vari Istituti ed è stato riferito che non ci sono state lamentele o contestazioni in proposito da parte dei Direttori di Istituto.

Per quanto riguarda il rispetto dei criteri minimi ambientali di cui al punto 5.3.1 "Produzione degli alimenti e delle bevande", questi ad avviso degli Ispettori non risultano rispettati. In particolare, sebbene l'offerta della Ditta Ventura S.r.l. fosse migliorativa rispetto ai criteri minimi, i quantitativi percentuali dei singoli prodotti consegnati a tutti gli Istituti risultano di gran lunga inferiori a quelli indicati nell'offerta tecnica ed anche sotto i valori minimi previsti da Capitolato, almeno per quanto riguarda il primo semestre novembre 2021/aprile 2022, per i quali gli Ispettori hanno potuto effettuare il riscontro sulla documentazione fornita. Tali circostanze verranno approfondite nel successivo paragrafo 3 relativo ai controlli effettuati durante l'attività ispettiva.

Gli Ispettori hanno chiesto al RUP i Manuali di Autocontrollo HACCP e le relazioni sulla valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro (DVR), ai sensi del d.lgs. n. 81.2008, che il fornitore, prima dell'inizio delle attività, avrebbe dovuto provvedere a redigere per ciascuno dei 14 Istituti sede di mensa. Tali documenti sono stati inviati agli Ispettori che hanno evidenziato come per quasi tutti gli Istituti il Manuale di Autocontrollo HACCP è stato adottato il 16 maggio 2017 e per la maggior parte dei casi aggiornato in data 26 luglio 2021, in quanto la stessa ditta svolgeva il servizio di mensa nel periodo precedente a quello di vigenza del contratto oggetto dell'ispezione. Per quanto riguarda le relazioni sulla valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute durante il lavoro, (DVR) la data indicata sui frontespizi degli stessi per presa visione è il 5 luglio 2021, oltre otto mesi dall'inizio di vigenza del nuovo contratto.



Ciò non appariva rispettare l'art. 9 dell'Atto di Regolamentazione, in base al quale *"l'Impresa, contestualmente all'assunzione del servizio, s'impegna a prendere visione di tutte le relazioni sulle valutazioni dei rischi e certificazioni sanitarie dei locali presso le singole Direzioni degli Istituti"*.

Nelle controdeduzioni sia l'amministrazione che l'appaltatore hanno chiarito che la Ditta Ventura, in quanto aggiudicataria del precedente appalto per il medesimo servizio, aveva già provveduto a suo tempo nel 2016, quando era stato avviato per la prima volta il servizio, a redigere e a rendere disponibile presso ciascun sede ripartita del servizio il DVR (Documento di Valutazione dei Rischi) e la data del 5 luglio 2021 è semplicemente la data di revisione delle versioni iniziali di detto documento.

Parimenti in quanto aggiudicataria del precedente servizio la Ditta Ventura aveva adottato il Manuale di autocontrollo HACCP in data 16 maggio 2017 e per la maggior parte dei casi era stato aggiornato in data 26 luglio 2021.

L'articolo 11, punto 3 dell'Atto di regolamentazione prevede che il fornitore esegua un'attività di controllo circa la "customer satisfaction" i cui obiettivi consistono in:

- *verificare il grado di soddisfazione e fidelizzazione del cliente;*
- *individuare quali siano i prodotti o servizi non soddisfacenti;*
- *individuare le leve su cui puntare o gli aspetti da migliorare.*

L'Impresa, come da offerta tecnica, pone a disposizione la tecnologia a touch screen attraverso totem, onde facile effettuare sondaggi e rilevare dati. I totem saranno posizionati entro 40 giorni dalla stipula del contratto in corrispondenza dei punti di somministrazione. Il sistema sarà intuitivo basato sul touch dell'emoticon corrispondente al grado di soddisfazione: Positivo, Indifferente, Negativo."

Durante la visita ispettiva, era emerso che in base all'offerta tecnica la Ditta Ventura avrebbe dovuto installare dei totem per tale rilevazione presso gli Istituti. Inoltre, nel sopra citato articolo dell'Atto di Regolamentazione, è previsto che in tutte le mense, almeno trimestralmente, siano distribuiti dei questionari con lo scopo di approfondire il livello di gradimento di tutte le attività, sia esse gestionali sia del livello qualitativo dei pasti.

Come richiesto durante la visita ispettiva, l'Amministrazione ha richiesto alla Ditta Ventura S.r.l. di inviare le rilevazioni circa la customer satisfaction. Con la nota del 27.9.2022, la Ditta ha inviato 370 questionari, relativi al semestre 1° novembre 2021/30 aprile 2022, per tutti gli Istituti tranne C.R. Eboli, C.C. Vallo della Lucania e la S.F.A.P. Portici, senza motivare tale esclusione, e delle tabelle di sintesi.

Sulla base di tali dati gli Ispettori hanno elaborato alcune tabelle e grafici dalle quali si evince che la percezione del servizio, da parte dei fruitori, è complessivamente buona.

Nelle controdeduzioni sia l'amministrazione che l'appaltatore hanno chiarito come l'attenta doverosa applicazione dei protocolli igienico-sanitari appositamente implementati per fronteggiare l'emergenza Covid-19 abbia a suo tempo impedito al fornitore e poi sconsigliato l'utilizzo dei totem touch screen. Pertanto, la rilevazione del grado di soddisfazione è stata effettuata con la distribuzione periodica agli utenti dei questionari, prima citati ed esaminati dagli Ispettori.

Circa l'assenza, invece, di questionari relativi alle sedi ripartite dell'esecuzione contrattuale degli istituti di Eboli, Vallo della Lucania e della Scuola di Portici, la stessa è stata motivata quale disinteresse alla compilazione, su base volontaria, da parte del personale utente di quelle specifiche sedi.



L'Amministrazione ha inoltre evidenziato che la Ditta Ventura ha fornito ulteriori attrezzature/apparecchiature oltre a quelle che si era impegnata a fornire nell'offerta tecnica, per fronteggiare la crisi pandemica da Covid-19 in atto al momento dell'inizio del servizio. Il bando e relativi atti di gara, infatti, poiché strutturati e pubblicati in periodo precedente all'evidente manifestazione e conclamazione dello stato emergenziale sanitario relativo alla pandemia da Covid-19, nulla prevedevano esplicitamente a tal proposito.

La Ditta Ventura nella memoria del 24 febbraio 2023 ha dichiarato che al fine di ottimizzare le vetuste strutture messe a disposizione all'interno delle cucine degli Istituti Penitenziari e delle Scuole incluse nel contratto, ha fornito attrezzature tutte tese al miglioramento della capacità produttiva dei pasti per un ammontare complessivo di costi sostenuti pari ad € 97.000,00. Ad avviso della Ditta Ventura l'inserimento di tali attrezzature, di cui è stato fornito l'elenco, avrebbe consentito di innalzare il livello qualitativo delle preparazioni dei pasti ed il servizio sarebbe stato svolto in maniera pressoché regolare.

2. Inadempienze e penalità

Il Capitolato tecnico, all'articolo 12, prevede che *"in caso di inadempimento nell'esecuzione delle obbligazioni contrattuali da parte del Fornitore, l'Amministrazione Contraente, fatto salvo il risarcimento del maggior danno, ha la facoltà di applicare penali il cui ammontare è fissato in relazione alla gravità degli inadempimenti."*

A tal fine, sono individuati 4 livelli di inadempimento (lieve, medio, grave e molto grave) e per ciascun livello di inadempienza sono state analiticamente illustrate le fattispecie che comportano l'applicazione di un determinato livello di penale, in linea con quanto indicato nella Determinazione Anac n. 5 del 6 novembre 2013 recante "Linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture".

Ad esempio, l'applicazione di una penale di 2° livello è prevista all'articolo 12. 2 g) del Capitolato tecnico *"Per ogni punto percentuale, o frazione di uno, corrisposti in meno sul totale rispetto a quanto stabilito nei C.A.M. e riportato al paragrafo 7.3 "Specifiche tecniche delle derrate alimentari", ovvero rispetto a quanto offerto (in più) in fase di gara"*.

Gli Ispettori hanno determinato, a titolo esemplificativo per la Casa Circondariale di Ariano Irpino, i punti percentuali di scostamento rispetto a quanto previsto nell'offerta tecnica per le derrate alimentari consegnate, rilevando la possibilità dell'applicazione di una penale di € 23.000,00.

Come sarà illustrato nel prosieguo, gli Ispettori hanno ritenuto che le specifiche tecniche della maggior parte delle derrate alimentari consegnate non risultavano rispettate, per la totalità degli Istituti.

3. I Controlli effettuati durante l'attività ispettiva

In base all'art. 11.1 lett. A) punto 2 dell'Atto di regolamentazione, l'Impresa fornitrice deve presentare semestralmente *"un rapporto sintetico, in cui siano elencati: tipologia, origine, metodi di produzione e quantità delle derrate e/o materie prime/semilavorati alimentari acquistati per la commessa, allegando documentazione appropriata ed evidenziando, altresì, i prodotti biologici, IGP, DOP e STG utilizzati nel semestre, dei quali dovrà essere indicata la percentuale di quelli scaricati presso la Sede rispetto al totale"*.

Gli Ispettori hanno rilevato la carenza di informazioni essenziali nei tre rapporti della Ditta Ventura relativi ai semestri 1.11.2020/30.4.2021, 1.5.2021/31.10.2021 e 1.11.2021/30.4.2022 acquisiti durante la visita ispettiva. In particolare, non contenevano alcuna indicazione in merito alla percentuale delle merci consegnate rispetto ai parametri previsti dall'offerta, limitandosi ad elencare le caratteristiche dei prodotti biologici e tipici e riportavano in allegato le relative schede



tecniche. Sulla base di tali rapporti i vari responsabili del sistema dei controlli hanno rilasciato la certificazione di conformità del servizio.

Gli Ispettori hanno quindi invitato il RUP a chiedere alla Ditta Ventura maggiori documenti e informazioni ed il RUP ha ritenuto di chiedere un nuovo rapporto semestrale solo per il periodo 1.11.2021/30.4.2022, in considerazione del fatto di non aver ancora provveduto all'emissione del decreto di conferma della verifica di conformità relativo al terzo semestre, necessario per lo svincolo della percentuale dello 0,50% e propedeutico alla sua liquidazione.

Con nota del 27.9.2022 la Ditta Ventura ha trasmesso «l'elenco dettagliato di tutti i prodotti forniti, nel periodo 1.11.2021/30.4.2022, certificati quali Biologici, IGP, DOP, PAT, MSC ed Equosolidale per una massa complessiva di Kg. 55.940,91 a fronte di una necessità pari a kg.94.704,69».

Con mail del 28.9.2022 gli Ispettori hanno fatto presente al RUP ed al PRAP come il nuovo rapporto semestrale prodotto dalla Ditta Ventura non corrispondesse a quanto, secondo il Capitolato e l'Atto di regolamentazione, la Ditta avrebbe dovuto consegnare ad ogni Direttore esecutivo alla fine del semestre: Infatti viene riportata una percentuale indivisa dei prodotti certificati quali Biologici, IGP, DOP, PAT, MSC ed Equosolidale consegnati a tutti gli Istituti, senza la distinzione per tipologia di derrata e per singolo Istituto. Inoltre, il file allegato alla nota della Ditta Ventura, in pdf, contiene solamente l'elenco delle bolle di consegna relative ai prodotti certificati quali Biologici, IGP, DOP, PAT, MSC ed Equosolidale. Dunque, risultava incompleto perché privo delle bolle di consegna dei prodotti che non hanno le caratteristiche di quelli sopra indicati, oltre che non elaborabile e non consentiva di effettuare il riscontro a chi di competenza (Direttore Operativo e DEC).

Con pec del 3.10.2022 il PRAP ha trasmesso agli Ispettori l'ulteriore nota del 30.9.2022 con la quale la Ditta Ventura ha allegato la documentazione completa richiesta *“che siamo riusciti ad elaborare con riferimento a tutti gli Istituti interessati dalla commessa, per il periodo dal 01/11/2021 al 30/04/2022. Il ns. “sistema”, tuttavia, non ci consente di elaborare, per lo meno in tempi così rapidi, i tabulati in formato Excel per cui provvediamo a trasmetterli in formato .pdf evidenziando, peraltro, la percentuale di prodotti certificati, che è ivi indicata”*.

La Ditta Ventura ha allegato la seguente tabella:

Totale Generale da Tabulati MOS periodo 1.11.2021-30.4.2022 (Valori in KG)

*Tipologia prodotti:	QTA BIO	QTA DOP	QTA ORDIN.	TOTALE COMPLESSIVO
	Quantità Biologico	Quantità IGP, DOP,STG,PAT	Quantità Ordinario	
SERIE A	10.121,50	4.612,74	94.704,69	109.438,93
SERIE C	692,50	1.209,58	13.359,00	15.261,08
SERIE P	1.480,00	-	6.818,55	8.298,55
TOTALE GENERALE	12.294,00	5.822,32	114.882,24	132.998,56



A riguardo gli Ispettori hanno evidenziato che la quantità in kg di prodotti certificati quali Biologici, IGP, DOP, PAT, MSC ed Equosolidale (totale 18.116,32) risulta inferiore a quella indicata nella precedente nota del 27 settembre 2022 che riportava kg 55.940,91.

La Ditta Ventura ha fornito n. 14 schede nelle quali sono indicati i prodotti consegnati ad ogni Istituto, oltre ad una scheda di riepilogo di tutti i prodotti consegnati a tutti i depositi per la commessa. È stata fatta una distinzione tra la quota dei prodotti biologici, quella dei prodotti IGP, DOP, STG, PAT e quella ordinaria e per ciascun Istituto sono state calcolate le percentuali relative a ciascuna quota per ogni categoria di beni prevista nell'offerta.

La tabella che segue, elaborata dagli Ispettori, riporta le percentuali indicate dalla Ditta Ventura nelle 14 schede e le mette a raffronto con le percentuali indicate nell'offerta tecnica presentata in sede di gara. Il riepilogo è stato predisposto dagli Ispettori in base alla mera trascrizione di dati su cui non è stato possibile fare alcun riscontro circa la loro esattezza. Infatti, il primo documento consegnato dalla Ditta Ventura indicante l'elenco delle bolle di consegna presenta, ad avviso degli Ispettori, dati non confrontabili con quelli indicati nelle 14 schede di cui sopra.

Percentuali delle derrate consegnate agli Istituti per tipologia di provenienza

Tipologia prodotti	Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine, BIOLOGICI	Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine produzione IGP, DOP, STG	Carne BIOLOGICA	Carne IGP, DOP, STG	Pesce MSC
Percentuali dichiarate dalla Ditta Ventura nell'offerta tecnica	46%	26%	15%	25%	20%
Percentuali effettivamente consegnate:					
C.C. Ariano Irpino	8,342%	5,546%	1,664%	4,693%	35,835%
C.C. Avellino	12,233%	2,534%	6,078%	5,088%	20,251%
C.R. Aversa	14,381%	9,345%	3,535%	8,633%	7,288%
C.C. Benevento	6,817%	6,312%	4,965%	10,979%	12,430%
C.R. S. Angelo dei Lombardi	10,827%	1,628%	3,966%	8,988%	26,445%
C.C.R. Carinola	6,717%	4,450%	5,170%	9,886%	13,580%
C.P. Secondigliano	10,340%	3,917%	2,788%	7,370%	17,348%
C.P. Secondigliano rep. verde	9,044%	3,068%	7,590%	4,251%	8,121%



C.C. Napoli	7,206%	5,624%	4,761%	8,535%	11,603%
C.C.F. Pozzuoli	10,693%	7,003%	5,939%	8,833%	28,286%
C.C. Salerno	13,070%	4,131%	8,219%	11,191%	24,521%
C.R. Eboli	16,425%	4,267%	6,712%	9,384%	29,382%
C.C. Vallo della Lucania	6,868%	5,382%	0,000%	14,798%	17,016%
C.C. S. Maria C.V.	5,854%	2,433%	7,322%	6,578%	22,574%
S.F.A.P. Portici	12,542%	0,191%	6,966%	8,178%	12,148%
Tutti	9,249%	4,215%	4,538%	7,926%	17,834%

Alla luce di quanto sopra gli Ispettori hanno rilevato che, in base ai dati presentati dalla Ditta Ventura, l'offerta non risultava rispettata nella maggior parte dei casi: è stata rispettata solo per il pesce MSC per sette Istituti (la percentuale in neretto).

Inoltre dall'esame delle citate schede non risultavano essere presenti consegne relative alle bevande e all'acqua ed in proposito l'unica informazione a disposizione degli Ispettori era quella contenuta nei verbali della Commissione di verifica dai quali risulta che in tre dei quattro Istituti verificati la distribuzione dell'acqua avviene con bottiglie da 50 ml, mentre l'altra bevanda, del tipo aranciata, viene somministrata in bicchieri monouso dalla bottiglia.

Da tutto quanto precede, gli Ispettori hanno evidenziato come l'attività di controllo sull'esecuzione del servizio sia stata effettuata, per tutti e tre i semestri, principalmente sugli aspetti economici, ovvero sulla verifica dell'esattezza del numero dei pasti consumati.

Per quanto riguarda il controllo sulla qualità del servizio svolto, non è stata richiesta un'integrazione del rapporto semestrale del fornitore, il cui contenuto si è rivelato inadeguato per la verifica del riscontro della corrispondenza dei prodotti forniti con l'offerta tecnica presentata. Anche i risultati della rilevazione della "customer satisfaction" prevista dell'Atto di regolamentazione, in realtà, non sono stati chiesti alla ditta fornitrice se non in occasione della verifica ispettiva. La Commissione di verifica aveva chiesto di acquisire un feedback, a conclusione del sondaggio effettuato in materia dalla Ditta Ventura in occasione dei sopralluoghi effettuati, ma tale richiesta non sembra aver avuto seguito.

Nonostante la mancanza del puntuale controllo sull'offerta tecnica previsto in capo ai vari responsabili del sistema di controllo configurato dall'Atto di regolamentazione, sono state comunque rilasciate le conformità di regolarità del servizio per tutti e tre i semestri sia dai Direttori di sede, che dal Direttore dell'esecuzione che dalla Commissione di Verifica e collaudo.

La documentazione, per il solo periodo 1.11.2021 – 30.4.2022, che il RUP ha richiesto alla Ditta Ventura in seguito alla visita ispettiva, è stata esaminata dal Direttore dell'esecuzione che ne ha relazionato al RUP con nota del 7 ottobre 2022, trasmessa agli Ispettori con mail di pari data.

Nella citata nota il Direttore dell'esecuzione ha fatto presente che: *"dall'esame degli atti inviati dall'Appaltatore del servizio in oggetto per la verifica di conformità semestrale in esame, in riscontro alla ns. richiesta del 28 settembre u.s. di fornire il dettaglio quantitativo (Kg) dei prodotti certificati rispetto a quelli non certificati, distinto per Categoria di prodotto, secondo classificazione CAM, e Istituto sede di mensa di servizio, oggetto, è emerso quanto segue.*



Il dettaglio fornito, in forma di tabulati pdf, riporta l'elenco delle quantità dei generi alimentari distinti tra le ampie categorie CAM (qta BIO, qta DOP e qta EQUO), nonché le quantità dei generi non appartenenti alle predette categorie (qta ORDIN.), riconducibili a ciascuna sede di Mensa c/o Istituto penitenziario. Si è proceduto, così, a costruire un elaborato elettronico delle quantità parziali, totali per categoria e generali per riscontrare i quantitativi e rispettive percentuali riferiti a ciascuna categoria di generi alimentari. Elaborato che si allega. I valori determinati in termini di quantità totale (Kg) e relativi rapporti percentuali (quant. Categoria su quant. Totale) hanno mostrato "un quadro" del semestre in esame non rispondente alle aspettative, come previste dagli atti di gara, con una massa di prodotti certificati pari a una quantità totale di 17.821,223 Kg e una quantità totale ordinaria di 112.869,073 Kg, rispettivamente il 13,6% e l'86,4%.

Ancor di più, quest'ultime quantità totali sono state poste a confronto con un tabulato generale, precedentemente fornito dall'Appaltatore a mezzo PEC, dichiarato riepilogativo delle quantità dei prodotti forniti nel semestre in esame, distinto solo per prodotti certificati, per una massa complessiva di Kg. 55.940,91 di prodotti categorie CAM a fronte di Kg. 94.704,69 di prodotto ordinario. Tale ulteriore confronto, avvalorata maggiormente il quadro di contraddizione tra gli stessi dati trasmessi e tra questi e le percentuali richieste come da capitolato. Quanto sopra sebbene per il semestre in esame fosse stato sostanzialmente dichiarato dai Direttori operativi come "servizio regolarmente fornito" e che la Commissione di verifica (anche sulla base dei documenti forniti dall'appaltatore e dai Direttori operativi, della relazione esplicativa del DEC e delle risultanze di una verifica di controllo in loco presso un Istituto) avesse certificato la conformità alle previsioni e pattuizioni contrattuali (cfr. prot. 644.1D del 01/08/2022)".

In seguito a tale relazione il RUP ha sospeso il procedimento di conferma della certificazione di conformità del semestre 1° maggio 2022/31 ottobre 2022 rilasciata dalla Commissione di verifica il 29 luglio 2022 di cui al prot. 644.1D del 1/8/2022.

Nelle controdeduzioni l'amministrazione ha chiarito di aver formulato con nota prot. 68254 del 7 novembre 2022 formale contestazione di inadempimento contrattuale nei confronti dell'appaltatore per un ammontare di Euro 250,00 per ogni punto percentuale, o frazione di uno, corrisposti in meno sul totale rispetto a quanto stabilito nei C.A.M, e riportato al paragrafo 7.3 (Specifiche tecniche di base degli alimenti), ovvero rispetto a quanto offerto (in più) in fase di gara, ossia per un importo complessivo di penalità pari ad € 22.059,13.

L'appaltatore ha fatto pervenire le controdeduzioni alla contestazione di inadempimento il 15 e 16 novembre 2022 e con decreto n. 189 del 22 novembre 2022 l'amministrazione ha applicato la suddetta penale, detraendola dalla fattura relativa al servizio eseguito nel mese di novembre 2022.

Come già evidenziato, per il terzo semestre, in data 29 luglio 2022 era stato emesso il Certificato di verifica di conformità, ma al momento dell'ispezione il procedimento di conferma risultava sospeso.

Nelle controdeduzioni l'amministrazione ha chiarito che all'esito della valutazione della reportistica pervenuta, il Direttore dell'esecuzione in data 9 febbraio 2023 ha redatto una relazione con annesso prospetto di calcolo inerente alle percentuali di peso delle derrate alimentari, sul totale (ossia per il complessivo servizio eseguito nel periodo di riferimento), utilizzate per la realizzazione delle preparazioni gastronomiche durante il periodo di riferimento (01/05/2022 31/10/2022), rispetto a quanto stabilito dal D.M. 25 luglio 2011 in materia di Criteri Ambientali Minimi (CAM) ovvero rispetto a quanto offerto in più con l'offerta tecnica in fase di gara.



Con nota prot. 19714 del 15 febbraio 2023 l'amministrazione ha contestato all'appaltatore l'inadempimento contrattuale per un ammontare di Euro 250,00 per ogni punto percentuale, o frazione di uno, corrisposti in meno sul totale rispetto a quanto stabilito nei C.A.M. e riportato al paragrafo 7.3 (Specifiche tecniche di base degli alimenti), ovvero rispetto a quanto offerto (in più) in fase di gara, quantificando la penale in complessivi € 20.453,32.

La Ditta Ventura ha formulato le controdeduzioni con nota del 22 febbraio 2023 e con decreto n. 32 del 27 febbraio 2023 l'amministrazione ha applicato la penale come sopra quantificata, che verrà detratta dalla prima fattura utile non ancora liquidata riferita al servizio mensa eseguito nel mese di febbraio 2023.

Nella memoria del 24 febbraio 2023 la Ditta Domenico Ventura ha evidenziato che tutte le Associazioni di categoria per quanto attiene la ristorazione collettiva in Italia hanno segnalato le difficoltà insormontabili incontrate dagli operatori economici del settore, in quanto le condizioni inserite nei Criteri Ambientali Minimi di fornitura di generi Biologici, IGP, DOP, S.T.G, sono state adottate quasi contemporaneamente da tutte le pubbliche amministrazioni contraenti, creando una immediata richiesta sul mercato di tali prodotti per i vari comparti del settore ospedaliero, scolastico e militare ed ottenendo una risposta, in termini di disponibilità del prodotto, molto limitata rispetto a quelle che erano le richieste venutesi a creare.

VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Dalle risultanze acquisite in sede ispettiva è emerso, in primo luogo, come l'esecuzione del contratto di appalto da parte della Ditta Domenico Ventura si sia discostata rispetto a quanto previsto dal Capitolato speciale d'appalto e dall'offerta tecnica presentata dalla Ditta in sede di gara. Principalmente, le criticità attengono al mancato rispetto delle specifiche tecniche delle derrate alimentari, soprattutto per quanto riguarda le quantità percentuali di peso sul totale, la tipologia di generi e alle periodicità indicate nell'offerta tecnica (percentuali dei prodotti D.O.P., I.G.P. ecc...) ed il rispetto dei Criteri minimi ambientali.

D'altro canto, dalle risultanze istruttorie emerge un sistema di controlli in corso di esecuzione disciplinato negli atti di gara, e dunque progettato a livello nazionale dalla Direzione Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, estremamente articolato e dettagliato, che vede il coinvolgimento su più livelli di diversi soggetti, chiamati ad effettuare una serie di controlli e verifiche con connessi adempimenti.

I vari soggetti preposti (Direttori operativi, Direttore dell'esecuzione, RUP, Commissione di Verifica) sembrano, tuttavia, nella fattispecie, essersi limitati ad effettuare un mero controllo formale attestato dalla compilazione della documentazione di propria competenza, per tutti e tre i semestri oggetto di ispezione e comunque sino al momento dell'ispezione, basato principalmente su aspetti meramente formali e contabili, ovvero sulla verifica dell'esattezza del numero dei pasti consumati

Ad esempio, i Direttori degli Istituti hanno rilasciato delle attestazioni di regolarità molto sintetiche, spesso costituite solo da una generica attestazione di regolarità del servizio.

Il Direttore dell'esecuzione, in assenza di significative lamentele o segnalazioni di non conformità/inadempimenti, ha ritenuto di non approfondire i controlli, ad esempio attraverso lo svolgimento delle verifiche documentali e delle visite ispettive previste dall'articolo 11, lett. B) dell'Atto di Regolamentazione, non rilevando le non conformità contrattuali, pure sussistenti alla luce degli elementi emersi, e non operando le dovute connesse valutazioni circa l'applicazione di eventuali penali all'impresa e le ulteriori valutazioni riferibili alla possibile assunzione dei necessari correttivi da parte dell'appaltatore.



La Commissione di verifica non sembra aver provveduto compiutamente, con efficienza ed efficacia, alle verifiche sui rapporti semestrali prodotti dalla ditta appaltatrice ed alle verifiche previste dall'art. 11.1, lett. C) dell'Atto di Regolamentazione in merito al rispetto dei criteri minimi ambientali ed alle quantità percentuali di peso sul totale, alla tipologia di generi e alle periodicità indicate nell'Offerta tecnica, non rilevando anch'essa, nello svolgimento della propria attività, le non conformità e le carenze della prestazione resa dall'appaltatore.

Anzi, la Stazione appaltante è parsa nel complesso soddisfatta della gestione del servizio, tanto da aver rilasciato, per due diversi semestri, la Certificazione di conformità, provvedendo al regolare pagamento delle fatture dell'appaltatore, senza applicare, quantomeno fino alla visita ispettiva ed alla comunicazione di risultanze istruttorie, alcuna penale o ritenuta.

In sede ispettiva si è potuto constatare, quindi, che l'attività di controllo sull'esecuzione del servizio è stata effettuata, per tutti e tre i semestri cui ci si riferisce, e comunque fino al momento dell'ispezione, principalmente su aspetti meramente formali e contabili, ovvero sulla verifica dell'esattezza del numero dei pasti consumati, non rilevando le apprezzabili non conformità della prestazione resa dall'appaltatore, poi venute in rilievo a seguito degli accertamenti ispettivi effettuati.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 17 maggio 2023

DELIBERA

- l'attività ispettiva effettuata ha consentito di verificare e riscontrare numerose irregolarità nell'esecuzione del servizio, svolto in parziale difformità rispetto alle prescrizioni contrattuali;
- a fronte di ciò si sono riscontrate carenze nell'attività di controllo in fase di esecuzione del contratto di appalto effettuata dal Provveditorato Regionale della Campania del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, che è risultata limitata e non sufficiente ai fini dell'adeguato accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti nel contratto di appalto e nel Capitolato;
- le carenze di controlli in corso di esecuzione, peraltro parzialmente sanate a seguito della visita ispettiva e della ricezione della comunicazione di risultanze istruttorie, si sono verificate a più livelli, sia da parte del Direttore dell'esecuzione, sia da parte dei Direttori di Istituto, sia da parte della Commissione di Verifica e Collaudo;
- di trasmettere la presente delibera al Ministero della Giustizia - Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Campania ed alla Ditta Domenico Ventura S.r.l., nonché al Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio Gare e Contratti per le possibili valutazioni di competenza in merito alla configurazione degli atti di gara ed allo svolgimento del servizio;
- di trasmettere la presente delibera al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Ministero della Giustizia, con la raccomandazione allo stesso di effettuare le necessarie verifiche finalizzate a valutare la completezza del Codice di comportamento nonché l'idoneità delle misure e dei sistemi di monitoraggio previsti nel PIAO - Sezione Rischi corruttivi e trasparenza a prevenire criticità analoghe a quelle individuate nell'istruttoria condotta, invitando



al contempo lo stesso RPTC ad integrare le predette misure in caso di riscontrate carenze ed a comunicare all'Autorità, entro il termine di 30 giorni, l'esito delle verifiche effettuate e le azioni conseguentemente intraprese.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 5 giugno 2023

Il Segretario

Laura Mascali

Originale firmato digitalmente