



DELIBERA n. 518

del 8 novembre 2023

Fascicolo Anac n. 410/2022

Oggetto: Ispezione presso il comune di Termoli nelle giornate del 26 e 27 ottobre 2022 – Mandato Ispettivo prot. n. 82256 dell'13.10.2022 nell'ambito del quale è stata disposta *"l'effettuazione di apposita visita ispettiva ai sensi dell'art. 213, comma 5 del d.lgs. 50/2016, presso le competenti sedi del Comune di Termoli al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta nel tempo dall'Amministrazione nel suo complesso e, in particolare, sugli affidamenti di servizi e forniture, effettuati e/o da effettuare, con il ricorso alle procedure in economia, agli affidamenti diretti ed alle procedure negoziate o comunque non espletati con il ricorso alla gara pubblica d'appalto, tenuto conto dei dati e delle informazioni presenti nella BDNCP dell'ANAC, della documentazione che sarà acquisita in sede ispettiva, nonché di ogni altro elemento ritenuto utile ai fini della presente indagine ispettiva. Sarà altresì oggetto di specifica indagine la procedura individuabile con il CIG 6934224EA7 e procedure connesse. Le verifiche riguarderanno la fase di affidamento, attraverso l'esame e controllo degli atti di gara, nonché, nel caso di appalti di importo maggiormente significativo, la fase di esecuzione degli stessi, con accertamento, tra l'altro, del corretto agire della stazione appaltante nella propria funzione di controllo dell'esatto adempimento delle obbligazioni da parte dell'appaltatore."*

Riferimenti normativi

Art. 2, co. 1 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i.

Art. 30, co. 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.

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

Art. 97 Costituzione

Parole chiave

Proroga/rinnovo dei contratti pubblici

Controlli in fase di esecuzione del contratto di appalto

Massime

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del Contraente - Procedura - Affidamento senza gara - Proroga Tecnica - Ratio - Limiti - Contratto ponte.

La proroga tecnica dei contratti pubblici ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della Pubblica amministrazione, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara ed è ammessa solo nei casi eccezionali in cui, per ragioni oggettive estranee all'amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare il servizio nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara.

L'utilizzo reiterato della proroga tecnica, che si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comporta la violazione dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. n. 163 del 2006, oggi art. 30 comma. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016.

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

Le verifiche di conformità in corso di esecuzione sono finalizzate all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni

svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previsti dal contratto stesso.

In base, infatti, a quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 31 d.lgs. 50/2016, delle Linee Guida Anac n. 3 e del DM n. 49 del 7/03/2018 (norme di riferimento in punto di coordinamento – direzione – controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto), occorre sempre verificare e comprovare nel dettaglio che le attività e le prestazioni rese dall'OE siano eseguite in conformità a quanto contrattualmente previsto.

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 in Fatto

Con alcune segnalazioni (acquisite al prot. Anac n. 57817 del 26.07.2021, n. 2677 dell'17.1.2022 e n. 41290 del 30.5.2022), venivano evidenziati dei profili di possibile criticità connessi al *"Servizio di supporto per la gestione dei procedimenti sanzionatori previsti dal codice della strada"* svolto presso il comune di Termoli. Segnatamente, essendo stata segnalata nel servizio appena richiamato una possibile criticità inerente a una proroga/rinnovo delle attività, l'Ufficio UVSF ha provveduto ad aprire il fascicolo n. 410/2022 e ha richiesto informazioni documentate (prot. n. 35612 del 10.5.2022), riscontrate dalla Stazione Appaltante (prot. n. 41290 del 30.5.2022).

Tale fascicolo è successivamente entrato a far parte del piano ispettivo dell'ANAC per l'anno 2022 (deliberato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 06.09.2022); a ciò è conseguita la formalizzazione del mandato ispettivo del Presidente prot. n. 82256 dell'13.10.2022, con il quale è stata disposta *"l'effettuazione di apposita visita ispettiva ai sensi dell'art. 213, comma 5 del d.lgs. 50/2016, presso le competenti sedi del Comune di Termoli al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta nel tempo dall'Amministrazione nel suo complesso e, in particolare, sugli affidamenti di servizi e forniture, effettuati e/o da effettuare, con il ricorso alle procedure in economia, agli affidamenti diretti ed alle procedure negoziate o comunque non espletati con il ricorso alla gara pubblica d'appalto, tenuto conto dei dati e delle informazioni presenti nella BDNCP dell'ANAC, della documentazione che sarà acquisita in sede ispettiva, nonché di ogni altro elemento ritenuto utile ai fini della presente indagine ispettiva. Sarà altresì oggetto di specifica indagine la procedura individuabile con il CIG 6934224EA7 e procedure connesse. Le verifiche riguarderanno la fase di affidamento, attraverso l'esame e controllo degli atti di gara, nonché, nel caso di appalti di importo maggiormente significativo, la fase di esecuzione degli stessi, con accertamento, tra l'altro, del corretto agire della stazione appaltante nella propria funzione di controllo dell'esatto adempimento delle obbligazioni da parte dell'appaltatore."*

Con nota prot. n. 83980 del 18.10.2022 veniva data comunicazione alla Stazione Appaltante della visita ispettiva. Gli accertamenti ispettivi sono stati condotti dal nucleo incaricato nei giorni 26 e 27 ottobre 2022, presso le sedi del Comune di Termoli.

L'ispezione si è svolta con la partecipazione, in rappresentanza della Stazione Appaltante, di alcuni dipendenti del Comune di Termoli (il Segretario Generale e Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza; il vice/responsabile della centrale di Committenza; il dirigente del Settore Assistenza alla Persona; il dirigente del settore Affari Generali; ecc.).

Nel corso delle due giornate di ispezione venivano, tra l'altro, assunte informazioni con riferimento ad una serie di contratti - Servizio di Assistenza Domiciliare Anziani; Servizio organizzazione e gestione attività di accoglienza, tutela e integrazione a favore di richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione Fondi SAI (ex SIPROIMI ex SPRAR); Servizio gestione Asili Nido - Scuola dell'Infanzia; Servizio di vigilanza ambientale sul territorio comunale; Servizio trasporto pubblico locale e trasporto scolastico; Servizi Assicurativi; Servizi di pulizia immobili comunali - in merito a ciascuno dei quali veniva richiesta una apposita relazione esplicativa.

Successivamente, tramite comunicazione prot. Anac n. 89008 del 02/11/2022, facendo seguito alle intese intercorse durante gli accertamenti ispettivi del 26 e 27 ottobre 2022, si trasmetteva da parte dell'Autorità, *"per il seguito e le verifiche di competenza"* a cura della S.A., un file excel contenente l'elencazione dei CIG richiesti dal Comune di Termoli nel quinquennio 2018/2022; con tale comunicazione si provvedeva a richiedere, all'esito delle verifiche del caso da parte dei rappresentanti del Comune a ciò deputati, di dare *"adequata esplicitazione in specifico paragrafo all'interno della relazione richiesta in sede ispettiva così come risultante dai verbali di visita"*.

La Stazione appaltante - con note acquisite al prot. Anac n. 98631 del 25.11.2022, n. 101156 del 02.12.2022 e n. 108274 del 23.12.2022 - ha fornito i chiarimenti e le integrazioni richieste in sede ispettiva, una relazione esplicativa a carattere generale (oltre ad altre relazioni riferite ai singoli appalti oggetto di verifica, predisposte dai dipendenti del comune competenti rispetto alle procedure in esame) ed ulteriori documenti inerenti alle indagini effettuate; sono state, inoltre, fornite ulteriori osservazioni con riguardo alla serie di Cig/SmartCig di cui al richiamato prot. 89008 del 2/11/2022 ed inerenti alle procedure poste in essere dal comune di Termoli nell'ultimo quinquennio.

Gli esiti delle attività condotte, unitamente all'esame della documentazione acquisita, sono successivamente confluite nella Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018) che - previa approvazione del Consiglio dell'Autorità avvenuta nell'adunanza del 12/07/2023 - è stata trasmessa dall'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture al Comune di Termoli (nota prot. 57463 del 17/7/23).

Il Comune di Termoli ha provveduto a dare riscontro alla Comunicazione di avvio dell'Istruttoria appena richiamata con nota prot. 69358 del 4/9/23; tramite tale comunicazione sono stati forniti ulteriori elementi di valutazione, oltre ad ulteriore documentazione.

All'esito dell'istruttoria effettuata è emerso conclusivamente quanto segue.

In Diritto

Inquadramento generale: il Comune di Termoli e l'attività negoziale

In base a quanto emerso in sede ispettiva e con riferimento a quanto rappresentato dal Comune di Termoli con le comunicazioni e le relazioni esplicative richiamate in precedenza, è possibile evidenziare quanto segue. In merito all'organizzazione degli Uffici comunali, il SG ha provveduto a consegnare l'organigramma rappresentativo della "Macrostruttura del Comune di Termoli" dal quale emerge l'organizzazione interna delle funzioni svolte dal comune attraverso una articolazione per "Settori", all'interno dei quali vi è una ulteriore suddivisione in "Servizi". In tal senso, come si può verificare con una rapida disamina dell'organigramma, sono ad esempio presenti, con un collegamento organico con l'ufficio del Segretario generale del Comune, il Servizio 1 "Segreteria Generale", il Servizio 2 "Organi Istituzionali", il Servizio 3 "Controlli Interni-Contratti", il Servizio 4 "Gestione risorse umane: U.O. Programmazione e gestione economica del personale, U.O. Gestione giuridica, pensionamenti, gestione presenze", Servizio 5 "CED-Statistica", Servizio 6 "Centrale Unica di Committenza (CUC)".

Veniva inoltre in evidenza come, per quanto concerne le attività poste in essere per effettuare le procedure ad evidenza pubblica, ciascun Servizio proceda autonomamente a predisporre la determina a contrarre nonché la relativa progettazione del servizio e/o fornitura (documentazione di gara, atti amministrativi prodromici e/o successivi, lettere di invito, ecc.); tale modus operandi viene posto in essere sia in caso di procedure sopra che sotto soglia comunitaria; predisposta la documentazione il singolo servizio procede ad inviare la stessa alla CUC (inserita nell'organigramma "Segreteria Generale- Servizio 6).

A richiesta del gruppo ispettivo il SG evidenziava come "esiste un regolamento (*Regolamento per la disciplina dei Contratti*), adottato precedentemente rispetto alla costituzione della Centrale di Committenza, ormai applicato solo in parte, risultando le diverse linee di attività riferite alle procedure di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture attuate a mezzo di prassi consolidate in assenza di una puntuale regolamentazione". Inoltre, sempre con riguardo alle modalità di approvvigionamento utilizzate dal Comune, i rappresentanti dell'ente evidenziano come sia stata sottoscritta - tra i Comuni di Termoli, Campomarino e Guglionesi - una Convenzione per la gestione in forma associata della funzione e delle attività di acquisizione di lavori, servizi e beni, ai sensi dell'allora vigente art. 33, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 163/2006; tale convenzione ha dato vita alla Centrale Unica di Committenza (CUC). L'accordo consortile appena richiamato è stato, da ultimo, prorogato con determinazione dirigenziale del Responsabile della Centrale Unica di Committenza n. 452 del 25/02/2022.



Le gare di appalto risultano la principale attività della CUC e le stesse vengono svolte in modalità telematica ai sensi della normativa vigente in materia, assistiti dalla Piattaforma Telematica Traspare. Tali attività non si limitano al solo svolgimento delle sessioni delle gare d'appalto ma, attraverso il personale della CUC, si assistono i RUP delle stazioni appaltanti aderenti alla stessa centrale di committenza in tutte le fasi dell'appalto (a partire dalla predisposizione degli atti di gara fino all'aggiudicazione).

Lo strumento informatico attraverso il quale viene svolta l'attività di *procurement* è la Piattaforma Telematica Traspare: tale strumento informatico è utilizzato dai comuni aderenti alla CUC per la gestione delle attività di approvvigionamento elettronico di beni, servizi e lavori. La Piattaforma, evidenziano ancora i dipendenti del comune di Termoli, assicura l'integrità, la segretezza e la disponibilità delle informazioni sensibili ai soli soggetti autorizzati (tale azione di protezione dei dati viene realizzata attraverso l'uso di idonee tecniche di crittografia e offuscamento a protezione delle stesse, mantenendo, altresì, la tracciabilità degli accessi).

Con riguardo alle attività di programmazione sono state esaminate la delibera Comunale n. 36 del 17-2-2022 con l'allegato schema contenente la "Programmazione appalti Servizi e Forniture per il biennio 2022/2023" e la delibera Comunale n. 77 del 23-4-2021 con l'allegato schema contenente la "Programmazione appalti Servizi e Forniture per il biennio 2021/2022".

Come evidenziato in precedenza, nel corso delle due giornate di ispezione venivano, inoltre, assunte informazioni con riferimento ad una serie di contratti - Servizio di Assistenza Domiciliare Anziani; Servizio organizzazione e gestione attività di accoglienza, tutela e integrazione a favore di richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione Fondi SAI (ex SIPROIMI ex SPRAR); Servizio gestione Asili Nido - Scuola dell'Infanzia; Servizio di vigilanza ambientale sul territorio comunale; Servizio trasporto pubblico locale e trasporto scolastico; Servizi Assicurativi; Servizi di pulizia immobili comunali - in merito ai quali veniva richiesta una apposita relazione esplicativa.

Nei paragrafi che seguono si procederà ad esporre quanto emerso nel corso dell'attività istruttoria sia con riguardo alla attività di *procurement* condotta dal Comune di Termoli in ambito di appalti di Servizi e di Forniture, sia con riguardo agli specifici servizi oggetto di ispezione.

Gli elementi emersi a seguito della attività istruttoria inerente il Comune di Termoli

1. Aspetti Generali

In via preliminare appare utile formulare alcune osservazioni a carattere generale in merito ad aspetti rilevati inerenti le attività svolte e le circostanze venute in rilievo nel corso dell'attività istruttoria.

In linea generale si può osservare come, pur potendo considerare positivamente la presenza e l'utilizzo, da parte degli uffici comunali, della struttura interna costituita dalla Centrale di Committenza ed apprezzando come parte dell'attività di approvvigionamento possa essere esercitata attraverso degli strumenti digitalizzati - ci si riferisce all'Albo dei Fornitori on-line ed alla piattaforma digitale TRASPARE, attraverso la quale viene svolta parte della procedura di gara - permangono alcune macroscopiche criticità con riguardo alle procedure di acquisto di beni e servizi.

Ci si riferisce, in particolare, al comportamento dei distinti uffici rilevato nelle differenti fasi delle attività svolte dagli stessi, con riguardo agli appalti esaminati, comportamento basato su prassi consolidate, caratterizzato talvolta da evidenti eterogeneità. Tali circostanze, oltre che emergere dall'analisi dei comportamenti differenti riscontrati nell'ambito degli appalti oggetto di indagine, trova sostanziale conferma, altresì, in quanto esposto in sede di visita ispettiva dallo stesso SG il quale dichiara in merito che *"esiste un regolamento (Regolamento per la disciplina dei Contratti), adottato precedentemente rispetto alla costituzione della Centrale di Committenza, ormai applicato solo in parte, risultando le diverse linee di attività riferite alle procedure di*

approvvigionamento di lavori, servizi e forniture attuate a mezzo di prassi consolidate in assenza di una puntuale regolamentazione."

Ciò detto, proprio al fine di dare uniformità all'azione degli uffici in tale ambito, sarebbe necessario, provvedere ad un aggiornamento del "*Regolamento per la disciplina dei Contratti*" (*rectius*, ad una vera e propria riscrittura dello stesso, approfittando dell'emanazione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, il d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023); tale Regolamento, infatti, tra l'altro ad oggi fa ancora riferimento ad una disciplina della contrattualistica pubblica ormai troppo risalente (con riferimenti al d.lgs. 163 del 2006). Per le medesime ragioni può suggerirsi all'Amministrazione comunale di Termoli di provvedere ad aggiornare la Convenzione con la Centrale di Committenza laddove, anche in questo caso, come nel caso del Regolamento di cui sopra, sono presenti i rinvii ad una normativa non più applicabile ed ormai risalente.

Tali iniziative potrebbero contribuire al superamento delle criticità evidenziate nell'effettuare l'esame della documentazione amministrativa inerente gli affidamenti oggetto di verifica, laddove, nella maggioranza dei casi si è riscontrata una documentazione molto scarna e succinta, spesso carente, con riferimento alla progettazione di servizi/forniture oggetto della prestazione, molto spesso non riportante nello schema di contratto e nel capitolato speciale una disciplina, adeguatamente dettagliata, dei controlli da parte dei competenti soggetti dell'Amministrazione sull'esecuzione del contratto medesimo (art. 31 del Dlgs 50/2016 riguardante il Responsabile del Procedimento, Linee Guida ANAC n. 3 e DM n 49 del 2018). L'aggiornamento dei richiamati documenti (il Regolamento per la disciplina dei Contratti e la Convenzione con la Centrale di Committenza), nel porre in essere le migliori appena richiamate, darebbe attuazione alle novità dell'attuale legislazione, sempre più attenta ad una corretta attività di verifica e monitoraggio della fase esecutiva degli appalti pubblici.

Un altro profilo di criticità rilevato, con riguardo ad alcuni dei contratti di cui alla presente ispezione, è l'assenza di parte della documentazione cartacea riferibile al servizio stesso. Tale assenza di documentazione è sintomatica del mancato rispetto del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione e non tiene nel dovuto conto - anche in ottica di una gestione più efficiente della documentazione amministrativa in possesso del Comune - l'obbligo posto in capo alle pubbliche amministrazioni di conservazione della documentazione amministrativa. La normativa prevede, infatti, che gli atti di archivio possano essere conservati - secondo la tipologia documentaria di appartenenza - per 5, 10, 20 anni oppure senza limiti di tempo. Il testo unico in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000 art.68) prevede l'adozione, da parte di ogni amministrazione, del piano di conservazione, integrato con il sistema di classificazione degli atti. Il piano è lo strumento tecnico con il quale l'amministrazione definisce i tempi di conservazione della documentazione prodotta ed acquisita, superati i quali è possibile procedere ad operazioni programmate ed organiche di selezione e scarto. Inoltre appare utile ricordare come il legislatore - anche nell'ottica quanto mai attuale della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e del settore della contrattualistica pubblica - abbia fornito indicazioni specifiche in merito alle modalità ed agli obblighi di conservazione della documentazione anche attraverso la "*digitalizzazione*" della documentazione stessa (si veda in proposito quanto previsto dagli art. 43, "*Conservazione ed esibizione dei documenti*" e 44 "*Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici*" del Codice dell'amministrazione digitale).

Ciò posto, anche in un'ottica di miglioramento e semplificazione degli "*adempimenti amministrativi*" connessi alla migliore gestione dell'attività ordinaria, si sottolinea l'opportunità di conservare i documenti riguardanti le procedure di appalto (ivi inclusi quelli richiesti per le verifiche da condurre sugli operatori economici) anche attraverso forme di dematerializzazione dei documenti stessi (così da permettere una conservazione sicura ed una facile reperibilità successiva).

Un ulteriore apprezzabile aspetto critico emerso a seguito della disamina degli atti riguarda l'utilizzo improprio delle proroghe da parte dell'Amministrazione comunale. In merito si osserva, infatti, come nel nostro ordinamento vige il divieto di proroga dei contratti pubblici, sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 6. La proroga dei contratti pubblici, infatti, si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, con violazione



dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006, oggi art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016 (Delibera Anac n. 304 del 1.4.2020). Salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità alla normativa comunitaria, l'Amministrazione, una volta terminato il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica.

Apprezzabili approssimazioni e significative anomalie caratterizzano, inoltre, lo svolgimento dei controlli e delle verifiche, da parte dei competenti soggetti della Stazione Appaltante, sulla prestazione erogata dall'appaltatore; nell'ambito di parte degli appalti sottoposti a verifica, infatti, sono evidenziabili una serie di carenze riguardo ad adempimenti ed obblighi previsti dalla relativa vigente disciplina ed in particolare dall'art. 31 del Dlgs 50/2016 riguardante il Responsabile del Procedimento, dalle Linee Guida ANAC n. 3 e dal DM n. 49 del 2018 (che disciplina compiti e funzioni del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'Esecuzione del Contratto).

Atro elemento emerso nel corso dell'attività svolta in fase istruttoria è l'aver rilevato un comportamento difforme tra le prassi adottate dai diversi uffici del Comune con riguardo agli strumenti di formalizzazione dei diversi atti/provvedimenti (siano essi atti endoprocedimentali o meno): più nello specifico sono emerse svariate differenze tra le modalità di formalizzazione di parte dei documenti (ci si intende riferire in maniera specifica a parte degli atti predisposti al fine di esplicitare le attività di verifica/controllo in fase esecutiva svolte, a vario titolo, dai dipendenti del Comune) che andrebbero formalizzati con modalità più aderenti allo spirito ed allo scopo della normativa vigente. Ciò posto, al fine di garantire un comportamento più coerente e rispettoso del principio costituzionale del buon andamento di cui all'Art. 97 - oltre che ad uniformare all'azione degli Uffici di codesto comune di Termoli - si suggerisce di svolgere un'azione di verifica, anche con il supporto dell'RPCT dell'ente, volta a meglio mappare i procedimenti e le attività di ogni singola struttura organizzativa anche al fine di risolvere la citata criticità inerente una modalità di formalizzazione di parte dei documenti procedurali ad oggi troppo difforme tra i diversi uffici oltre che, in alcuni casi, priva delle necessarie formalità.

Fermo quanto sopra, nei paragrafi che seguono si procederà ad esporre per ognuno degli appalti di servizi oggetto di ispezione, gli elementi fattuali caratterizzanti e i relativi profili di criticità emersi.

1.2. I contratti di appalto sottoposti a verifica

Come evidenziato in precedenza, nel corso delle giornate di ispezione venivano, assunte informazioni con riferimento ad una serie di contratti - Servizio di Assistenza Domiciliare Anziani; Servizio organizzazione e gestione attività di accoglienza, tutela e integrazione a favore di richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione Fondi SAI (ex SIPROIMI ex SPRAR); Servizio gestione Asili Nido - Scuola dell'Infanzia; Servizio di vigilanza ambientale sul territorio comunale; Servizio trasporto pubblico locale e trasporto scolastico; Servizi Assicurativi; Servizi di pulizia immobili comunali - in merito ai quali venivano richieste apposite relazioni esplicative.

Qui di seguito si riportano le risultanze istruttorie per ciascuna tipologia di appalto che, in esito all'attività conclusa con la disamina delle relazioni e della documentazione disponibile in atti, presentano taluni profili di criticità.

1.2.1 Servizi di supporto per la gestione dei procedimenti sanzionatori previsti dal codice della Strada

Con deliberazioni di Giunta Comunale n. 8 e n. 200 del 2015 l'Amministrazione ha autorizzato l'avvio del procedimento di evidenza pubblica per l'individuazione di un operatore esterno cui affidare *"la fornitura e posa in opera di sistemi elettronici ad uso degli organi di polizia stradale per il controllo automatico della velocità [...]"* e *"la fornitura, mediante noleggio a canone fisso, di palmari per il rilievo delle infrazioni in sostituzione del verbale cartaceo [...]"*.

Con determinazione n. 2130 del 22/11/2017 la gara di che trattasi è stata definitivamente aggiudicata alla Soc. GIB Gestione Entrate s.r.l. per l'importo di € 168.035,00 oltre IVA per il periodo di 30 mesi. Il contratto di appalto rep. n. 2049 è stato stipulato il 19/02/2018, con termine per l'esecuzione delle prestazioni previsto per il giorno 20/08/2020.

Nella relazione trasmessa dal SG del comune nel maggio del 2022 (nota prot. ANAC n. 41290 del 30.05.22) viene rimarcato che *"sia negli atti di gara (art. 1, c. 3, del disciplinare di gara) che nel contratto di appalto (art. 8) è stata prevista la facoltà di rinnovare l'affidamento con procedura negoziata per il periodo massimo di 2 anni"*. Viene inoltre evidenziato come *"l'avvento della pandemia da COVID-19, da qualificarsi incontestabilmente quale evento di forza maggiore, di carattere straordinario ed imprevedibile, tale da rendere oggettivamente impossibile o eccessivamente oneroso, in tutto o in parte, l'adempimento delle obbligazioni contrattuali, così come riconosciuto dalla stessa ANAC, non ha consentito una adeguata programmazione ed attuazione della nuova gara d'appalto dei servizi in oggetto, determinando una proroga dell'affidamento all'originario appaltatore"*.

Nel mese di giugno 2021, *"quando l'epidemia sembrava in deciso regresso"*, la Giunta Comunale con deliberazione n. 151 del 29/06/2021 ha autorizzato il Dirigente della Polizia Locale ad avviare la nuova procedura di gara, *"da concludere entro 6 mesi, ed ha autorizzato altresì a disporre una proroga tecnica dell'affidamento in essere con lo scopo di non interrompere il servizio al fine di evitare l'insorgere di criticità sia di natura sanzionatoria sia di natura erariale e contabile"*.

Successivamente, *"avendo ripreso vigore l'epidemia da COVID-19, con conseguente protrarsi dello stato di emergenza sanitaria fino al 31/03/2022"*, la Giunta Comunale con deliberazione n. 297 del 29/12/2021, a parziale rettifica della precedente delibera n. 151/2021, ha autorizzato il Dirigente della Polizia Locale ad avvalersi dalla clausola prevista dal citato contratto di appalto rep. n. 2049 del 19/02/2018 per l'affidamento dei servizi di che trattasi alla Soc. GIB Gestione Entrate s.r.l. agli stessi patti e condizioni fino alla scadenza dei due anni, cioè fino al 19/02/2022 ed ha dato indirizzo allo stesso Dirigente di avviare la procedura di gara per il nuovo affidamento degli stessi servizi nel rispetto delle procedure previste dal Codice dei Contratti.

Con determinazione n. 62 del 13/01/2022 che ha disposto il rinnovo dell'affidamento del servizio all'originario appaltatore agli stessi patti e condizioni del contratto di appalto rep. n. 2049/2018, con termine di cessazione delle attività previsto per il 19/09/2022.

In seguito, con nota acquisita al prot. Anac n. 98631 del 25-11-22, il SG del comune di Termoli ha ulteriormente precisato come *"Relativamente al procedimento individuabile con il CIG 6934224EA7 "Servizi di supporto per la gestione dei procedimenti sanzionatori previsti dal codice della strada per il Comune di Termoli" è stato ampiamente riferito e documentato della visita ispettiva, ad integrazione di quanto già relazionato con nota prot. n. 34151 del 30/05/2022, che l'esecuzione del contratto relativa a tale servizio è sostanzialmente terminata alla data del 30/09/2022 e che la prosecuzione del servizio, a seguito di specifico atto di indirizzo della Giunta Comunale, di cui alla delibera di G.C. n. 224 del 25/09/2022, è stata assicurata per effetto dell'estensione dell'affidamento in corso di cui al CIG 7110602E62, inerente i "Servizi di gestione, accertamento e riscossione tributi minori". A ciò si è provveduto con Determinazione dirigenziale n. 2106 del 29/09/2022 sulla base della previsione di cui all'art. 24 del Capitolato di gara e di quanto previsto dall'art. 106, comma 1 lett. c) del Codice dei Contratti D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. In proposito è stata già prodotta tutta la documentazione di supporto"*.

Ciò detto, con la Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (nota prot. 57463 del 17/07/23) venivano evidenziati una serie di aspetti critici, come qui di seguito brevemente richiamati:

- l'illegittimità del comportamento tenuto dalla Stazione Appaltante che ha protratto la durata di tale servizio fino al mese di settembre del 2022, visto che la proroga posta in essere dal Comune di Termoli ha trovato formalizzazione solo dopo la conclusione del precedente contratto (contratto stipulato il 19/02/2018, con termine per l'esecuzione delle prestazioni previsto per il giorno 20/08/2020).



- con riguardo alla fase esecutiva dell'appalto, risultano assenti - anche se richiesti in sede ispettiva, in questo caso come per tutte le procedure oggetto dell'ispezione - gli atti predisposti dalla Stazione Appaltante ai fini di un effettivo controllo delle prestazioni dell'appaltatore e di una concreta verifica di come queste siano o meno in linea con quanto previsto dalla documentazione di gara e/o di contratto, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 31 d.lgs. 50/2016, delle Linee Guida Anac n. 3 e dal DM n. 49 del 7/03/2018 (norme di riferimento in punto di coordinamento, direzione e controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto di appalto).

Con riguardo ai chiarimenti forniti in merito dalla Stazione Appaltante, il Segretario Generale del Comune di Termoli, oltre che RUP dell'affidamento in commento, ha provveduto (con nota prot. 69358 del 4/9/23) a fornire il proprio riscontro alle criticità appena richiamate evidenziando come:

"[...]In relazione al ritardo con cui è stata deliberata la proroga del servizio, va sottolineato che il ritardo medesimo, come già riferito con la precedente comunicazione prot. n. 74917 del 25/11/2022, è stato causato dalle note problematiche derivanti dallo stato emergenziale dovuto alla pandemia da COVID-19, che ha indotto un drastico rallentamento di tutta l'attività amministrativa dell'Ente. Vieppiù che, con il Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con Legge 24 aprile 2020 n. 27, ed il Decreto Legge n. 23 dell'8 aprile 2020, è stata prevista una sospensione dei procedimenti amministrativi, con conseguente proroga di fatto di ogni contratto in essere. In ogni caso, va ribadito che si è trattato esclusivamente di una questione di carattere formale, in quanto era prevista sostanzialmente l'esclusiva facoltà dell'Amministrazione di ricorrere alla procedura negoziata per l'affidamento di analogo servizio per un periodo massimo di due anni successivi alla conclusione dell'affidamento, purché consentito dalle normative vigenti, così come disciplinato dal comma 5 dell'art. 1 del Capitolato speciale d'Appalto e dall'art. 8 del Contratto d'Appalto Rep. n. 2049 del 19/02/2018. Per quanto concerne i controlli in fase di esecuzione del contratto in parola, gli stessi sono stati effettuati con regolarità, la qual cosa si evince dalle relazioni accluse alle determine di liquidazione dei compensi contrattuali, allegate alla presente relazione."

Richiamate le argomentazioni fornite dalla Stazione appaltante si può osservare come, con riguardo all'inciso *"[...]con il Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con Legge 24 aprile 2020 n. 27, ed il Decreto Legge n. 23 dell'8 aprile 2020, è stata prevista una sospensione dei procedimenti amministrativi, con conseguente proroga di fatto di ogni contratto in essere.[...]"*, tali affermazioni non sembrano in linea con l'interpretazione della normativa menzionata, fornita dall'Autorità con la Delibera ANAC n. 312 del 2020 (rubricata *"Prime indicazioni in merito all'incidenza delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e sull'esecuzione delle relative prestazioni"*). La Delibera dell'Autorità, utile ad interpretare la richiamata disciplina legislativa di tipo straordinario/emergenziale, non menziona in alcun modo istituti quali le proroghe contrattuali "automatiche" o "concesse di fatto", soffermandosi invece nell'analizzare la circostanza imprevedibile ("emergenza pandemica in corso") ai fini della valutazione del corretto adempimento/inadempimento della prestazione dell'appaltatore, proprio in ragione delle imprevedibili difficoltà subentrare con l'insorgere dell'evento straordinario. In altri termini, una corretta interpretazione del richiamato provvedimento fornisce alle stazioni appaltanti indicazioni sul criterio da applicare alle criticità (inadempimenti contrattuali) derivati dalla emergenza pandemica, non fornendo alcuna interpretazione della normativa emergenziale volta a riconoscere, a causa della pandemia, la discrezionalità dell'amministrazione nel prorogare i contratti in corso di esecuzione.

Con riguardo poi alla ulteriore affermazione, richiamata poc'anzi, inerente i controlli in fase esecutiva si evidenzia come la documentazione trasmessa, pur costituendo parte della documentazione attinente alle verifiche *"amministrativo/contabili"* prodromiche al pagamento del corrispettivo all'appaltatore, non è tuttavia in linea né con le verifiche richieste dalla disciplina normativa - ad esempio si pensi all'art. 31 d.lgs. 50/2016, alle Linee Guida Anac n. 3 ed al DM n. 49 del 7/03/2018, norme di riferimento in punto di coordinamento, direzione e controllo dell'esecuzione del contratto di appalto - né con quelle previste dalla

disciplina contrattuale (all'art. 22 "Gestione e monitoraggio del Contratto" del Capitolato di Gara e all'art. 7 "Conduzione delle attività/servizi e obblighi dell'affidatario" del Contratto). Inoltre, visto quanto reso disponibile in atti, non risultano comunque trasmessi documenti amministrativi aventi ad oggetto attività di verifica (anche se di tipo amministrativo/contabile) che avessero una data precedente alla Delibera n. 297 del 29-12-2021 (laddove, invece, il contratto di appalto in commento ha avuto inizio ben prima, visto che ha come data di stipula il 19/02/2018).

Fermo quanto sopra, esaminate le argomentazioni fornite dalla Stazione Appaltante e visto il contenuto dell'integrazione istruttoria fornita, risultano confermate le criticità già evidenziate alla stazione appaltante, costituite, come detto, dal ritardo nella formalizzazione del provvedimento inerente la proroga dell'affidamento del servizio e dalla mancata adeguata esecuzione delle attività di verifica e monitoraggio dell'esecuzione della prestazione dell'appaltatore, nel pieno rispetto delle disposizioni contrattuali e della normativa vigente.

1.2.2 Servizio di Assistenza Domiciliare Anziani

Presso il comune di Termoli è attivo un contratto relativo al servizio di Assistenza domiciliare Anziani (SAD); tale servizio socio-assistenziale – previsto dall'art. 66 del Regolamento di attuazione della Legge Regionale n.13/2014 (Codice regionale C8- Codice CISIS G2) – si caratterizza per *"essere un servizio finalizzato a favorire il mantenimento nel proprio nucleo familiare e contesto sociale dell'anziano che necessita di interventi di cura e di igiene personale, di aiuto nella gestione della propria abitazione, di assistenza a domicilio"*.

L'Ambito Territoriale di Termoli con determinazione n. 1546 del 10/08/2021 ha indetto una procedura di gara aperta (ai sensi dell'art. 60 e 95 del D.Lgs n.50/2016 e con criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa) per l'affidamento dei *"Servizi di gestione dei livelli essenziali delle prestazioni per l'area di intervento disabilità/non autosufficienza e anziani"* (CIG n. 8864073072) con importo a base di gara pari € 513.777,06.

In seguito, l'Ambito Territoriale Sociale di Termoli ha provveduto come segue:

- con determinazione n. 2571 del 13/12/2021, sono stati aggiudicati (con decorrenza 01/01/2022), alla ditta Sirio Scarl di Campobasso, i servizi di "Gestione dei livelli essenziali delle prestazioni per l'area di intervento disabilità/non autosufficienza e anziani — CIG n.8864073072

- con determinazione dirigenziale n. 575 del 10/03/2022, è stata impegnata in favore della Ditta aggiudicataria, la somma di € 80.000,00 fino al 31/12/2022 per la gestione del servizio di assistenza domiciliare anziani (SA) finanziato con risorse del Comune di Termoli.

In merito a tale procedura, all'esito della disamina della documentazione reperita durante la visita ispettiva e disponibile in atti, con la Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (nota prot. 57463 del 17/07/23) venivano evidenziati una serie di aspetti critici, come qui di seguito brevemente richiamati:

- la mancata trasmissione della documentazione inerente le verifiche rispetto alla fase esecutiva dell'appalto, a cura della stazione appaltante, ai sensi della disciplina normativamente applicabile e in base alla documentazione contrattuale (in particolare non sono stati prodotti gli atti di cui all'articolo 21 "Verifica di conformità" del Capitolato speciale di Gara);

- non risulta chiaro, in base alla documentazione disponibile in atti, se la Stazione Appaltante abbia provveduto effettivamente alla nomina di un DEC, per supportare le funzioni del RUP.

Con riguardo ai chiarimenti forniti dalla Stazione Appaltante, il RUP dell'affidamento in commento, ha provveduto a fornire il proprio riscontro alle criticità appena richiamate evidenziando come:

"In riferimento a quanto sopra evidenziato, con determinazione n. 2571 del 13/12/2021 il Responsabile Amministrativo dell'Ambito Territoriale Sociale di Termoli (Stazione Appaltante) ha nominato, ai sensi dell'art. 101 del D. Lgs 50/2016, il Direttore dell'esecuzione del contratto CIG 8864073072 [...]".

La comunicazione prosegue altresì chiarendo che *"Con particolare riferimento all'art. 21 "Verifica di conformità" del Capitolato Speciale di Gara si espone di seguito excursus cronologico delle attività di*



coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto CIG 8864073072 a cura del Direttore dell'Esecuzione e relativa documentazione afferente che viene allegata alla presente relazione al fine di verificarne il corretto adempimento. Preme rilevare che la documentazione sull'andamento delle principali attività di esecuzione del contratto era presentata periodicamente al RUP e depositata presso gli uffici dell'ATS di Termoli per gli opportuni adempimenti consequenziali correlati."

A comprova di quanto rappresentato il RUP ha provveduto ad elencare (in ordine cronologico) e ad allegare la documentazione prodotta in fase esecutiva a comprova dell'effettuazione dell'attività di verifica/controllo, non solo di tipo amministrativo/contabile, delle prestazioni dell'appaltatore; tale documentazione - complessivamente 22 nuovi documenti allegati - è costituita da Certificati di regolare esecuzione del contratto (riguardanti più mensilità), comunicazioni scritte con l'appaltatore, verbali di riunioni svolte, il Certificato di regolare esecuzione del Contratto, ecc.

Ciò posto, esaminate le argomentazioni fornite dalla Stazione Appaltante e l'ulteriore documentazione trasmessa ed appena menzionata, si ritengono solo parzialmente superate le criticità rappresentate con la comunicazione delle risultanze ispettive; restano tuttavia evidenti, con riguardo ad esempio ad alcuni certificati di esecuzione del contratto predisposti dal DEC, dei profili di criticità costituiti dalla eccessiva genericità del contenuto dei singoli documenti oltre che dalla mancanza delle formalità in merito redazione degli stessi, quali la protocollazione (solo parte la documentazione, infatti, risulta formalizzata tramite il protocollo del Comune di Termoli). In tal senso appare opportuno, oltre che necessario in alcuni casi, prevedere dei meccanismi - magari attraverso un apposito regolamento che disciplini le fattispecie concrete che possono incontrarsi nella prassi, elencando espressamente i casi specifici - di protocollazione/registrazione di tali documenti: se da un lato tale attività può sembrare un onere aggiuntivo per l'amministrazione, sono innegabili le conseguenze positive di tale comportamento sia in termini di certezza del contenuto del documento/atto che di trasparenza dell'azione amministrativa. Giova in tal senso rammentare, infatti, che se l'adozione di documenti (note, verbali, relazioni, ecc.) che hanno rilevanza esterna (ossia presuppongono la trasmissione/invio ad un soggetto esterno all'ente che adotta il documento) debbono essere oggetto di protocollazione obbligatoria - secondo quanto previsto dall'art. 53 comma 5 del DPR 445/2000 "*sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici*") - potrebbero essere formalizzati allo stesso modo anche i documenti/atti che non sarebbero necessariamente oggetto di tale obbligo ma che attraverso la protocollazione/registrazione consentirebbero di ottenere un evidente vantaggio in termini di efficienza ed uniformità dell'azione amministrativa, oltre che di piena efficacia probatoria.

1.2.3 Servizio organizzazione e gestione attività di accoglienza, tutela e integrazione a favore di richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione Fondi SAI (ex SIPROIMI ex SPRAR)

Come evidenziato nella relazione trasmessa successivamente all'ispezione condotta (allegata alla nota prot. n. 98631 del 25.11.2022), "*I servizi di organizzazione e gestione delle attività di accoglienza, tutela e integrazione a favore di richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione (SIPROIMI)*", afferenti al progetto territoriale del Comune di Termoli "Rifugio sicuro", prevedono l'accoglienza nel numero di 76 posti complessivi (di cui n.51 posti a Termoli, n. 5 posti a Larino e n.20 posti a Ururi) presso strutture site nei rispettivi comuni.

Prosegue la relazione evidenziando come il Comune di Termoli - con determinazione n. 1867 del 06/10/2020 - ha provveduto ad indire una procedura aperta, ai sensi dell'art.60 del D.Lgs n.50/2016 e ss.mm.ii., per l'individuazione di un "*soggetto attuatore*" per l'affidamento dei "*servizi di organizzazione e gestione delle attività di accoglienza, tutela e integrazione a favore di richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione (SIPROIMI)*", afferenti al progetto territoriale del Comune di Termoli. In tale

provvedimento vengono individuati il CIG (n. 846067952E) ed il CUP (G39D2000112001) della procedura, oltre ad essere approvato il Bando di gara, il Disciplinare di gara ed i relativi allegati.

Espletata la procedura di gara, il servizio *de quo* è stato affidato, con determinazione dirigenziale n. 1537 del 10/08/2021, alla Ditta Medi hospes Cooperativa sociale Onlus (P.I. 01709130767) per la somma complessiva di € 2.335.000,00 (per il biennio 2021/2022, fino al 31/12/2022).

L'affidamento ha per oggetto tutte le attività previste dal " *Manuale per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria, dalle linee guida per i servizi di accoglienza integrata nello SPRAR, approvate con Decreto del Ministero dell'Interno il 18 novembre 2019 (G.U. n.284 del 4/12/2019) e dal manuale unico per la rendicontazione[...]*".

In una prima fase, in base a quanto evidenziato nella richiamata relazione, la figura del RUP sembrava coincidere con quella del DEC: " *Essendo lo scrivente RUP e DEC di tale appalto,[...]*" come dichiarato dal RUP dell'affidamento a pag. 3 della propria relazione, allegata alla nota prot. n. 98631 del 25.11.2022; tale circostanza risulterà successivamente corretta dallo stesso RUP in una successiva relazione istruttoria di seguito richiamata. Viene inoltre chiarito come lo stesso RUP " *effettua periodicamente verifiche dirette presso il Soggetto Gestore per accertare il regolare andamento dell'esecuzione del contratto da parte dell'Ente Gestore, verificando che le attività e le prestazioni anche in termini di qualità siano eseguite in conformità, a quanto previsto dal contratto. Organizza, inoltre, riunioni con i referenti del progetto per pianificare e gestire in maniera efficiente il progetto affidato all'Ente gestore. [...] E proprio a seguito del Follow Up/ monitoraggio effettuato presso il Soggetto Gestore, si è riscontrata una carenza sull'offerta di insegnamento di lingua italiana, promossa dal progetto, infatti, unendo i corsi del CPIA (8 ore settimana) e i corsi interni (4 ore settimanali) la stessa non soddisfaceva il numero minimo di 15 ore settimanali come previsto dal D.M. del 18 novembre 2019, pertanto con nota n. 48054 del 28/07/2022, lo scrivente invitava la Società Cooperativa Medi hospes di potenziare l'offerta di insegnamento di lingua italiana per tutti i beneficiari, residenti in Termoli, Larino ed Uruji, nonché al recupero delle ore da erogare. Non sono stati rilevati altri apprezzabili elementi di difformità oltre a quanto sopra rappresentato, pertanto, il servizio in parola nel suo complesso viene gestito in maniera soddisfacente.*"

Ciò detto con riguardo al presente servizio, nella Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (nota prot. 57463 del 17/07/23) venivano evidenziati al Comune di Termoli una serie di aspetti critici, come qui di seguito brevemente richiamati, in merito ai quali veniva richiesto uno specifico riscontro:

- con riguardo ai profili inerenti i controlli in fase esecutiva si evidenziava come, nell'ambito della documentazione resa disponibile dal Comune, fossero presenti " *unicamente i verbali di quattro riunioni (Verbale della riunione del 17 maggio 2022, Verbale della riunione del 27 maggio 2022, Verbale della riunione del 28 luglio 2022, Verbale della riunione del 27 settembre 2022) effettuate dai referenti individuati dalla Stazione Appaltante (Dirigente del Settore VII, Servizio I Assistenza alla persona ed assistenti sociali del Comune di Termoli) per l'effettuazione delle attività di monitoraggio connesse alla concreta realizzazione del progetto SAI. Oltre a tale documentazione non è presente alcun documento/provvedimento a comprova dell'avvenuta effettuazione di ulteriori attività di verifica e/o controllo del corretto adempimento delle prestazioni da parte dell'appaltatore nonostante nella documentazione contrattuale siano presenti specifici riferimenti alle predette attività (art. 12 "Attività di verifica e controllo" del Capitolato d'appalto e art. 5 "Controllo e monitoraggio" del Decreto del Ministero dell'Interno, 18 novembre 2018).*"

Nei chiarimenti forniti dalla Stazione Appaltante con nota prot. 69358 del 4/9/23, il RUP dell'affidamento in commento, ha provveduto a fornire il proprio riscontro alle criticità appena richiamate evidenziando come:

" *[...]- per i servizi di organizzazione e gestione delle attività di accoglienza, tutela ed integrazione a favore dei richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione Fondi SAI (ex SIPROIMI, ex SPRAR) sono state effettuate attività di controllo programmate, ai sensi dell'art. 12 del Capitolato di gara, nello specifico sono state organizzate dal RUP, [...] n. 4 riunioni effettuate alla presenza delle Assistenti sociali finalizzate al monitoraggio delle attività e alla verifica delle prestazioni erogate dall'operatore economico,*



aggiudicatario del servizio de quo, così come rappresentato nei verbali di riunione del 17/05/2022, 27/05/2023, del 28/07/2022 e del 27 settembre 2022 già acquisiti in sede di ispezione avvenuta nei giorni 26 e 27 ottobre 2022.

Si precisa, inoltre, che sono state effettuate ulteriori attività di controllo per la verifica del corretto e puntuale adempimento delle attività previste da parte dell'appaltatore, ai sensi dell'art. 12 del Capitolato di gara tra cui attività di controllo non programmate sia presso gli immobili messi a disposizione dal soggetto gestore per l'accoglienza degli stranieri extracomunitari, come si evince dai verbali allegati alla presente nota, sia controlli presso la struttura della Medihospes Soc. Cooperativa, aggiudicataria della gestione del Progetto SAI. Si evidenzia, inoltre, che per il servizio in parola, la figura del RUP non coincide con quella del DEC, così come specificato nel Contratto tra il Comune di Termoli e l'aggiudicatario del servizio registrato al Rep.n. 2205 del 14/01/2022, che si allega in copia. Si attesta che la corretta esecuzione del Progetto SAI, l'erogazione dei servizi di accoglienza e la gestione amministrativa è stata certificata anche dal DEC nella persona della Sig.ra E.G. e dal Revisore contabile Indipendente, Dott. M.R., aggiudicatario del servizio di verifica e certificazione delle spese sostenute nell'ambito del Progetto SAI Biennio 2021/2022, giusta determinazione dirigenziale n. 1352 del 15/07/2022. Il predetto controllo è previsto dall'art.5 " Controllo e monitoraggio" del D.M. del 18/11/2019. Si allegano a tale fine n. 3 attestazione del DEC- biennio 2021/2022 (periodo 1/10/2021 — 31/12/2021, periodo dal 1/01/2023 al 31/12/2023, periodo dal 01/01/2023 al 30/04/2023) e verbale di verifica amministrativa e contabile del Revisore Contabile Indipendente - Annualità 2021- approvato dal Servizio Centrale del Sistema di accoglienza Ministero dell'Interno. Si precisa, infine, che per l'annualità 2022 è in corso di attestazione la rendicontazione amministrativo/contabile da parte del Revisore contabile indipendente, all'esito dell'attività di controllo. Il termine ultimo di invio della rendicontazione relativa all'annualità 2022 è stata prorogata al 31 maggio 2023, giusta nota del Servizio Centrale del Sistema di accoglienza prot.5873/2023".

Con questa successiva integrazione istruttoria, in allegato alla breve relazione del RUP appena richiamata, venivano messi a disposizione ulteriori documenti a comprova delle attività svolte; tale allegazione è costituita da:

-il verbale di consegna anticipata del Progetto SAI "Rifugio Sicuro" Sottoscritto dal RUP e dall'operatore economico in data 23/9/21.

- n. 3 verbali inerenti controlli presso le struttura della Medihospes Soc. Cooperativa, aggiudicataria della gestione del Progetto SAI: ("Verbale di controllo sulla struttura alloggiativa via Cristoforo Colombo snc Termoli" del 7/11/22, "Verbale di controllo sulla struttura alloggiativa via Polonia n. 88 Termoli" Verbale del 23/2/23, sottoscritti dal RUP, dal DEC e dall'operatore economico; "Verbale di controllo sulla gestione servizi ente gestore Progetto SAI Termoli" Verbale del Verbale del 14/12/22 a firma del RUP);

- n. 3 attestazioni del DEC inerenti l'andamento del servizio (Periodo 1/10/2021 — 31/12/2021 del 22/12/2021; Periodo 1/01/2022 al 31/12/2022 del 30/12/2022; Periodo dal 01/01/2023 al 30/04/2023 del 2/5/2023);

-n. 1 "Verbale di verifica amministrativa e contabile del Revisore Contabile Indipendente - Annualità 2021" - del 31/5/2022, approvato dal Servizio Centrale del Sistema di accoglienza Ministero dell'Interno (tale controllo è previsto dall'art.5 " Controllo e monitoraggio" del D.M. del 18/11/2019).

L'integrazione istruttoria appena illustrata, laddove fornisce una prova concreta dello svolgimento delle attività di verifica e controllo da parte dei soggetti chiamati a svolgere tali funzioni in fase esecutiva, permette di superare in parte le criticità rilevate ed oggetto di contestazione alla stazione appaltante con la nota richiamata in precedenza (prot. 57463 del 17/07/23). Tuttavia, come nel caso dell'appalto del paragrafo precedente, occorre comunque evidenziare l'opportunità, anche per il futuro, di garantire un carattere di maggiore certezza ed ufficialità dei documenti procedurali (quali, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, i " *Verbali di controllo sulle strutture*", le attestazioni del DEC inerenti l'andamento del servizio, ecc.). In tal senso giova rammentare, infatti, che se l'adozione di documenti (note, verbali, relazioni, ecc.) che hanno

rilevanza esterna (ossia presuppongono la trasmissione/invio ad un soggetto esterno all'ente che adotta il documento) debbono essere oggetto di protocollazione obbligatoria - secondo quanto previsto dall'art. 53 comma 5 del DPR 445/2000 "*sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici*") - potrebbero essere formalizzati allo stesso modo anche i documenti/atti che non sarebbero necessariamente oggetto di tale obbligo ma che attraverso la protocollazione/registrazione consentirebbero di ottenere un evidente vantaggio in termini di efficienza ed uniformità dell'azione amministrativa, oltre che di piena efficacia probatoria.

1.2.4 Servizio gestione Asili Nido - Scuola dell'Infanzia

Con riferimento al servizio di gestione degli asili e della scuola dell'infanzia, oggetto del presente paragrafo sono state raccolte le informazioni seguenti, rese dai RUP e DEC delle procedure di seguito meglio identificate:

- Servizi di gestione dei servizi educativi ed ausiliari degli asili del Comune di Termoli (CIG 8778334E5E), importo di aggiudicazione euro 752.761,00.

- Servizio di gestione dei servizi educativi ed ausiliari scuola dell'infanzia (CIG 8778350B93) comune di Termoli aggiudicazione euro 165.547,00.

Come evidenziato nella breve "*Relazione di verifica di conformità della corretta esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto stipulato con il gestore del Consorzio cooperative sociali quarantacinque società - Cooperativa sociale*" trasmessa in seguito all'ispezione condotta (allegata alla nota prot. n. 98631 del 25.11.2022), si è avuto modo di apprendere come il servizio oggetto del presente paragrafo sia suddiviso in due lotti - la gestione dei servizi educativi e ausiliari degli asili nido comunali (lotto n.1) e la gestione della scuola dell'infanzia comunale (lotto n.2) - e come la durata di entrambi gli affidamenti sia pari ad un anno educativo (a partire dal 1° ottobre 2021 per il Lotto 1 e a decorrere dalla data di inizio del calendario scolastico per il Lotto 2).

Inoltre veniva evidenziato come siano state effettuate, al fine di verificare l'effettivo andamento delle attività "*rispetto alle prescrizioni contrattuali e alle condizioni migliorative offerte in sede di gara*", le seguenti attività di:

- *Verifica e controllo dell'effettiva prestazione svolta dall'appaltatore attraverso gli accertamenti dei servizi e degli obblighi previsti dal contratto tramite l'acquisizione di Report delle attività realizzate acquisiti quadrimestralmente.*

- *Controllo della qualità e conformità della prestazione all'offerta dell'aggiudicatario attraverso la somministrazione, agli utenti che usufruiscono del servizio, di una indagine esplorativa e questionario di customer satisfaction.*

- *Controlli in loco, senza preavviso all'operatore economico, per verificare il rapporto numerico educatori-bambini, la presenza di adeguato personale ausiliario, l'utilizzo appropriato degli spazi per lo svolgimento delle attività educative, la qualità dell'igiene e della pulizia giornaliera e periodica."*

A comprova di quanto appena richiamato, sono state allegate alla breve relazione di cui sopra, una serie di documenti, riportati qui di seguito per completezza espositiva: Asili Nido Comunali. Relazione quadrimestrale di monitoraggio e verifica delle attività svolte (settembre-dicembre, prot. n. 5377 del 27.01.22); Asili Nido Comunali. Report delle attività realizzate nel periodo Gennaio - Aprile 2022 (prot. n. 36690 del 10.06.22); Scuola dell'infanzia Montecarlo. Trasmissione Report indagine esplorativa Anno Educativo 2021.2022 (prot. N 46092 del 20.07.22); Asili nido comunali. Trasmissione Report Anno educativo 2021-2022 (prot. n. 50611 del 10.08.22); Verbale del 28 giugno 2022 sulla verifica delle attività presso gli asili nido e la Scuola dell'infanzia comunale.

Anche per questa tipologia di servizio - con la Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (nota prot. 57463 del 17/07/23) - venivano evidenziati al Comune di Termoli una serie di aspetti critici, come qui di seguito brevemente richiamati ed in merito ai quali veniva richiesto uno specifico riscontro:



- con riguardo alla fase esecutiva del servizio, veniva evidenziato come la documentazione resa disponibile (ed in precedenza elencata), *"sia comunque stata predisposta tutta dall'appaltatore e, in tal senso, sia inidonea a comprovare - se non accompagnata da altri elementi - il regolare svolgimento della prestazione nel rispetto dei patti contrattuali"*.

- non risulta documentato lo svolgimento delle attività, pure previste nel Capitolato Speciale - art. 13 sul "Direttore dell'esecuzione del contratto" e art. 14 in merito a "Supervisione del servizio, verifiche e controlli" - relative ai *"Controlli in loco, senza preavviso all'operatore economico, per verificare il rapporto numerico educatori-bambini, la presenza di adeguato personale ausiliario, l'utilizzo appropriato degli spazi per lo svolgimento delle attività educative, la qualità dell'igiene e della pulizia giornaliera e periodica"*.

Nei chiarimenti forniti dalla Stazione Appaltante, il RUP dell'affidamento in commento, ha provveduto a fornire il proprio riscontro alle criticità appena richiamate evidenziando come *"per il Servizio Asilo Nido, si precisa che nell'osservanza del Capitolato Speciale — art. 13 e dell'art. 31 d.lgs 50/2016, delle Linee Guida Anac n.3 e dal DM n. 49 del 07.03.2018 in merito alle attività dei controlli e di verifica dell'operato dell'appaltatore sono stati effettuati controlli in loco, senza preavviso all'operatore economico da parte del RUP, [...] e del DEC, [...], in particolare quello del 28 giugno 2022 come si evince dall'allegato verbale, acquisiti in sede di visita ispettiva avvenuta nei giorni 26 e 27 ottobre 2022. Nel corso dell'esecuzione del contratto è stato effettuato un'ulteriore attività di controllo e monitoraggio, come da Capitolato Speciale, ai sensi dell'art. 13 e dell'art. 31 d.lgs 50/2016, delle Linee Guida Anac n.3 e dal DM n. 49 del 07.03.2018, di cui si allega verbale"*.

La relazione prosegue evidenziando come l'attività di controllo ha avuto ad oggetto i seguenti elementi:

"a) la qualità del servizio e l'osservanza del presente capitolato nella gestione del servizio oggetto di affidamento (conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto e/o nel capitolato e delle condizioni migliorative contenute nell'offerta). [...]"

b) l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e sulle attività svolte: il controllo ha riguardato la rispondenza e la permanenza dei requisiti e delle condizioni che hanno dato luogo all'aggiudicazione.

Si evidenzia che tramite le relazioni quadrimestrali di monitoraggio e verifica delle attività svolte (prot. n. 5377 e prot. n. 36690) è stato verificato il rispetto delle condizioni che hanno dato luogo all'aggiudicazione. [...]"

c) Customer satisfaction, è stata effettuata la verifica in itinere, con il coinvolgimento degli utenti e dell'impresa aggiudicataria sull'andamento della gestione sia sul piano organizzativo, sia sul piano delle attività educative. [...] I risultati ottenuti sulla base delle risposte sono stati trasmessi all'ufficio istruzione con prot. n. 50611/2022 per gli Asili Nido e prot. n. 46092/2022 per la Scuola dell'Infanzia Comunale che sono stati valutati dalla stazione appaltante e ritenuti positivi.

d) l'adeguatezza delle prestazioni e l'osservanza delle prescrizioni richieste in merito all'organizzazione interna e al personale degli asili nido, come disciplinato dal vigente regolamento di attuazione della legge regionale n. 13 del 06.05.2014 della Regione Molise "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali". Dal sopralluogo si evince che il rapporto numerico educatore — bambino è stato rispettato. I locali e gli ambienti adibiti ad ospitare i fruitori dell'Asilo, oggetto di sopralluoghi hanno rispettato gli standard e le norme igieniche. Si comunica, infine, che nel corso dell'esecuzione del contratto sono state effettuate ulteriori attività di controllo senza programmazione come si evince dall'allegato verbale del 26/05/2023 sull'asilo nido di Via Volturmo. All'esito di questa attività non sono emerse criticità da segnalare all'aggiudicatario del servizio."

Richiamate le ulteriori precisazioni formulate dal RUP dell'appalto in commento, occorre tuttavia sottolineare come a seguito delle criticità rilevate e contestate non sia stato trasmesso alcun ulteriore elemento formale a comprova delle attività svolte in fase esecutiva: in tal senso, oltre alla documentazione già resa disponibile all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture in fase di istruttoria - sia, quindi, durante le giornate di ispezione che successivamente tramite le note inviate dal Comune di Termoli nel corso del procedimento - è stato trasmesso un unico ulteriore Verbale ("Verbale del 26 Maggio 2023 sulla verifica delle attività svolte presso

gli asili nido comunali”, sottoscritto da RUP e DEC dell’appalto, privo del numero di protocollo del Comune) a comprova dell’attività di verifica svolta ed effettivamente formalizzata.

Anche per questo servizio, quindi, risultano confermate le criticità già evidenziate alla stazione appaltante come sopra richiamate, costituite dalla mancata adeguata attuazione e formalizzazione delle attività di verifica e monitoraggio dell’esecuzione della prestazione dell’appaltatore, nel rispetto delle disposizioni contrattuali e della normativa vigente - art. 31 d.lgs. 50/2016, Linee Guida Anac n. 3 e DM n. 49 del 7/03/2018 - norme di riferimento in punto di coordinamento, direzione e controllo tecnico contabile dell’esecuzione del contratto di appalto.

1.2.5 Servizio di vigilanza ambientale sul territorio comunale

In merito al servizio oggetto del presente paragrafo appare utile richiamare qui di seguito quanto evidenziato nella relazione predisposta, successivamente alla visita ispettiva presso le sedi del Comune di Termoli, dal Dirigente del SERVIZIO II – Ambiente e RUP del contratto.

Con riguardo alle informazioni inerenti alla procedura di scelta del contraente viene evidenziato quanto segue: Oggetto della gara: Servizio di vigilanza ambientale sul territorio del Comune di Termoli; numero totale dei lotti: 1; CIG: 829893951C Importo a base d’asta: € 200.000,00; Categoria principale del contratto: Servizi; Strumento per lo svolgimento della procedura: Piattaforma telematica “TRASPARE”; procedura di scelta del contraente: Procedura negoziata per affidamenti sottosoglia ex art. 36, co. 2, lett. b) del Codice mediante pubblicazione di avviso preliminare per manifestazione di interesse (Ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 4 di attuazione del D.Lgs. 50/2016, vigenti alla data di pubblicazione dell’avviso, non è stato fissato un numero massimo di soggetti da invitare alla procedura); Criterio di aggiudicazione: criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, ai sensi degli artt. 60, 95 comma 3, lett. b), e 157 del Codice.

Tale procedura si è conclusa con Determinazione di aggiudicazione del 20.07.2020 (determinazione dirigenziale n. 1377); l’aggiudicatario è stato individuato nella ditta CO.N.G.E.A.V. (Corpo Nazionale Guardie Ecologiche Ambientali Volontarie) – P. IVA 01824010704; l’importo di aggiudicazione è risultato pari ad € 199.920,00, oltre IVA. Risultano i provvedimenti di nomina del RUP (determinazione dirigenziale n. 895 del 12.05.2020) e del DEC (determinazione dirigenziale n. 1614 del 27.08.2020).

Con riguardo, poi, alla descrizione del servizio, nella relazione richiamata il RUP evidenzia come *“Il nuovo Servizio di Igiene urbana della città di Termoli, basato su un sistema di raccolta differenziata più spinto rispetto al precedente, ha preso definitivamente avvio alla fine del 2018. Nel piano industriale di tale servizio, considerata la gravosità delle incombenze relative al controllo, anche in relazione agli elevati obiettivi di performance prefissati, è stata originariamente prevista la presenza di Guardie Ecologiche, appositamente formate, da nominarsi da parte della Stazione Appaltante, e da sottoporre al coordinamento della Polizia Municipale per l’applicazione esecutiva dei regolamenti e delle ordinanze comunali vigenti, e quindi del correlato regime sanzionatorio. Il Servizio di vigilanza ambientale, pertanto, caratterizzato da assoluta innovatività, è da un lato a supporto del Comando di Polizia Municipale per lo svolgimento dei suoi compiti di istituto, e dall’altro è strumentale al servizio di igiene urbana. Il Settore Ambiente si occupa degli aspetti di gestione meramente contrattuale dei servizi, difettando delle competenze in materia di procedure generali di Polizia, di tecniche di indagine e accertamento.”*

Effettuata la descrizione del servizio, attraverso l’illustrazione degli obiettivi e delle modalità di esecuzione in precedenza sommariamente richiamati, la relazione prosegue evidenziando come, al fine di verificare il corretto adempimento dell’operatore economico ed i risultati dallo stesso raggiunti, siano inoltre state effettuate le seguenti attività:

“[...] - Il Responsabile delle Guardie Ecologiche invia con sistematicità e periodicità mensile una relazione sulle attività svolte che viene attentamente verificata. Vengono altresì adottati i provvedimenti suggeriti dall’affidatario per la risoluzione delle problematiche da esso segnalate.



- Il DEC a sua volta invia con sistematicità e periodicità mensile una relazione sulle attività svolte che viene attentamente verificata. Da questa relazione si evincono le attività di organizzazione e pianificazione delle attività di controllo congiunte alle Guardie Ecologiche, l'organizzazione di tavoli tecnici per l'ottimizzazione della gestione dei rifiuti, l'esecuzione di sopralluoghi congiunti con le Guardie Ecologiche per verificare le criticità del territorio, etc.

- Fino alla data odierna i servizi sono stati svolti in maniera continuativa e con buon esito, non risultando contenziosi in atto, oppure omissioni, disservizi, ritardi, o non corretto adempimento alle disposizioni dei documenti di gara oppure a disposizioni impartite dal RUP o dal DEC."

A comprova dell'avvenuto svolgimento delle attività di verifica realizzate dall'Amministrazione, veniva allegata alla breve relazione esplicativa appena richiamata la documentazione - Relazioni mensili delle Guardie Ecologiche e Relazioni mensili del DEC del servizio - predisposta, come detto, in fase esecutiva; proprio con riguardo a tale documentazione tuttavia, nonostante siano menzionate nell'elenco allegati, non risultavano pervenute le *"Relazioni mensili delle Guardie Ecologiche"*; con riguardo poi alle relazioni mensili del DEC, nella documentazione resa disponibile dal Comune di Termoli, era presente un'unica relazione, peraltro inerente anche altri servizi in corso e in merito ai quali il DEC svolgeva la propria funzione di controllo, riguardante il solo mese di settembre del 2022.

Anche per questa tipologia di servizio - con la Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (nota prot. 57463 del 17/07/23) - venivano evidenziati al Comune di Termoli una serie di aspetti critici, come qui di seguito brevemente richiamati:

- una carenza nella documentazione di gara e contrattuale dal punto di vista della presenza di clausole che disciplinassero, in maniera esaustiva, le attività da svolgere nella fase esecutiva del servizio, sia con riferimento a quanto deve essere realizzato dall'operatore economico che, in particolare, con riguardo a quanto deve essere posto in essere dalla Stazione Appaltante per verificare l'andamento dell'appalto stesso;

- inoltre, come detto pocanzi, nonostante fossero menzionate nell'elenco allegati, non risultavano pervenute le *"Relazioni mensili delle Guardie Ecologiche"* e, con riguardo alle relazioni mensili del DEC, era presente una sola relazione riguardante il mese di settembre del 2022 (peraltro inerente altri diversi servizi in corso, i *"Servizi di igiene urbana sul territorio comunale di Termoli"* C.I.G.:6889085CC6) in merito ai quali il DEC svolgeva la propria funzione di controllo.

Nei successivi chiarimenti forniti dalla Stazione Appaltante, il RUP dell'affidamento in commento, ha provveduto a fornire il proprio riscontro alle criticità appena richiamate evidenziando come:

"La disciplina sostanziale delle attività da svolgere nella fase esecutiva del servizio non è stata omessa, ma riportata, peraltro in maniera articolata ed esaustiva, all'art. 3 dell'Avviso pubblico, rubricato appunto "Prestazioni richieste" e occupante una parte considerevole del documento. Lo stesso è andato poi a costituire parte integrante e sostanziale dell'atto pubblico amministrativo Rep. 2147 del 03.12.2020 regolante l'appalto, essendo stato riportato e trascritto nell'art. 3 dello stesso, rubricato "Impegni dell'affidatario" e chiaramente identificabile in uno degli elementi essenziali del contratto stabiliti dall'ordinamento generale.

Come anticipato nella relazione predisposta successivamente alla visita ispettiva e che qui si allega per completezza, [...], a partire dal maggio 2023 è stato implementato un programma sistematico di controlli sulle utenze su base settimanale che viene organizzato secondo uno specifico calendario approvato durante una riunione preparatoria tenuta periodicamente tra i diversi soggetti competenti (Affidatario del Servizio di vigilanza ambientale, Polizia Municipale, Settore Ambiente, DEC, Gestore del Servizio di igiene urbana) seguendo delle linee guida interne appositamente diramate, e i cui esiti vengono condivisi e opportunamente registrati.

Richiamata pertanto la natura innovativa e strumentale delle prestazioni richieste, le quali presuppongono, per lo svolgimento dei compiti di istituto da parte dei soggetti sopra richiamati, un costante controllo, coordinamento e coinvolgimento dell'Affidatario, i servizi quotidianamente richiesti a quest'ultimo

comportano l'immediata evidenza dell'andamento degli stessi, e quindi un ulteriore momento di formale verifica risulterebbe ridondante.

Infatti, l'applicazione di un metodo tradizionale di controllo come l'accesso diretto sul luogo di esecuzione del contratto ex art. 31, co. 12, D.Lgs. 50/2016, dal quale si potrebbe dedurre la mera presenza del personale, che pure viene dedotta con quotidiana frequenza, non può essere ritenuto maggiormente idoneo a valutare l'adeguatezza della prestazione o il raggiungimento degli obiettivi rispetto ai vari criteri di performance che sono già stati riportati nella relazione allegata [...].

L'integrazione istruttoria appena illustrata non permette, tuttavia, di superare le criticità rilevate e rappresentate alla stazione appaltante già in sede di Comunicazione delle risultanze ispettive: tali criticità riguardano, come accennato in precedenza, una apprezzabile carenza nella predisposizione della documentazione di gara e contrattuale sia dal punto di vista della presenza di clausole che disciplinino, in maniera esaustiva, le attività da svolgere nella fase esecutiva del servizio, sia con riferimento a quanto deve essere realizzato dall'operatore economico che con riguardo a quanto deve essere posto in essere dalla Stazione Appaltante per verificare l'andamento dell'appalto stesso. Tale ulteriore documentazione, infatti, non è idonea a superare le criticità contestate poiché non è in grado di sopperire alle lacune evidenziate in merito al corretto e pieno recepimento, nell'ambito della documentazione di gara e contrattuale, di tutti gli adempimenti che debbono essere posti in essere dalla Stazione Appaltante - *rectius* dal RUP e dal DEC della fase esecutiva - secondo la disciplina vigente ed applicabile in materia, costituita in particolare dall'art. 31 del Dlgs 50/2016 riguardante il Responsabile del Procedimento, dalle Linee Guida ANAC n. 3 e dal DM n 49 del 2018 (che disciplina compiti e funzioni del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'Esecuzione del Contratto).

1.2.6. Servizio Brokeraggio assicurativo 2016/2017

Con riferimento a tale servizio è emerso in sede ispettiva come gli *"appalti dei servizi assicurativi risultano essere riconducibili essenzialmente alla gara n. 7521136 (ed i cig relativi ai distinti 5 lotti sono CIG 8014868E4B (Infortuni Cumulativa, importo 4.853,00), CIG80146488C0 (RCT/O, importo euro 154.999,00), CIG 80146813FD (All Risk Property, euro 32.340,00), CIG 801476052E (Responsabilità Patrimoniale, euro 9.900,00) e CIG 801483240 (Corpi Veicoli terrestri missioni, procedura andata "deserta")*. Sempre in sede di ispezione si appurava come *"nella gestione di tali contratti l'amministrazione si avvale del Broker Assicurativo prescelto dall'Amministrazione comunale con distinta e precedente procedura di gara di cui si impegna a fornire gli estremi e la relativa documentazione sia con riferimento alla fase dell'affidamento che con riferimento alla fase di esecuzione del contratto. Con riferimento ai 4 lotti appaltati di cui si è detto innanzi verrà prodotta la documentazione citata in premessa riguardante sia la fase di gara che la fase esecutiva"*.

Successivamente, con la richiamata comunicazione prot. n. 98631 del 25.11.2022 veniva trasmessa la relazione predisposta dal responsabile dell'appalto, qui di seguito ripercorsa per sommi capi. In tale documento viene evidenziato in primo luogo come la gestione dei contratti assicurativi stipulati dalla Pubblica Amministrazione, a garanzia delle proprie attività e del proprio patrimonio, presenta aspetti sostanzialmente complessi, anche con riferimento alla valutazione complessiva del quadro di rischio ed alla gestione dei rapporti con le singole compagnie assicurative. Viene chiarito che *"Il Comune di Termoli, carente di personale interno specializzato in materia, da diversi anni ha esternalizzato il servizio di brokeraggio assicurativo [...]. Le prestazioni del servizio di brokeraggio vengono remunerate, ai sensi di legge e della prassi in materia assicurativa, mediante il conferimento da parte della società assicuratrice di una quota percentuale da corrispondere all'agenzia, non rappresenta pertanto "un costo aggiuntivo" per l'Ente non avendo il servizio incidenza diretta di spesa nel bilancio comunale. In sede di verifica ispettiva dei funzionari ANAC del 26 e 27 ottobre scorso mi è stato richiesto di produrre gli estremi e la documentazione della fase di affidamento e esecuzione del contratto del broker assicurativo del Comune di Termoli. Nel fascicolo di gara presente agli atti d'ufficio per la procedura di affidamento è presente la documentazione indicata in seguito:*



- la delibera di Giunta Comunale n.135 del 31.5.2016 mediante la quale è stato autorizzato l'avvio della procedura aperta per l'affidamento del servizio di consulenza e brokeraggio assicurativo in favore del Comune di Termoli;

- la determina dirigenziale n. 2180 del 29.12.2016 con cui è stato stabilito di procedere all'appalto del servizio mediante procedura aperta sottosoglia comunitaria, ai sensi dell'art.60 del D.lgs n.50/16 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'Ente ai sensi dell'art. 95, comma 2 del medesimo decreto e sono stati approvati lo schema di bando, il disciplinare di gara ed il capitolato speciale d'appalto con i relativi allegati, CIG 6929833718;

- il bando di gara, il disciplinare ed i relativi allegati pubblicati all'Albo Pretorio, sul sito internet dell'ente, per estratto sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n.1 — I^a Serie Speciale del 2.1.2017 e sul sito del Ministero delle infrastrutture - Servizio Contratti Pubblici;

- la determina dirigenziale n. 144 del 09.02.2017 di nomina della commissione di gara;

- la determina dirigenziale n. 1322 del 31.07.2017 con la quale si è proceduto all'aggiudicazione definitiva della gara in favore della Compagnia ASSIDEA & DELTA srl - sede legale in Via Occidentale 148 — 86170 ISERNIA. [...] In merito alla fase di esecuzione contrattuale si rinvia al capitolato d'appalto, controfirmato per accettazione dalla società in fase di gara, che definisce e specifica le attività richieste e le modalità di esecuzione delle stesse". Per completezza espositiva si evidenzia, altresì, che nella relazione in commento si può leggere come "Il rinvio al capitolato di cui sopra trova ragione nel mancato reperimento del contratto agli atti d'ufficio. Il RUP del procedimento è stato collocato a riposo per pensione ordinaria, pertanto, non è possibile risalire alle motivazioni per le quali non sia stato formalizzato. [...]".

Anche per questa tipologia di servizio - con la Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (nota prot. 57463 del 17/07/23) - venivano evidenziati al Comune di Termoli una serie di aspetti critici, costituiti da:

- la mancata trasmissione del contratto sottoscritto con l'operatore economico;

- il mancato invio della documentazione attraverso la quale la stessa S.A. ha provveduto a dare continuità al servizio, risultando apparentemente il servizio prorogato di fatto sino all'anno 2022 in assenza di formalizzazione attraverso alcun atto.

I chiarimenti successivamente forniti dalla Stazione Appaltante non hanno permesso di superare le criticità appena richiamate, limitandosi ad evidenziare che:

"[...] dagli atti d'ufficio, il servizio è stato aggiudicato con determina dirigenziale n. 1322 datata 31 luglio 2017, dagli atti di gara la durata era fissata in anni tre, quindi presumibilmente fino al 31 luglio 2020, il capitolato prevedeva la proroga per il tempo necessario al riaffidamento del servizio.

Purtroppo il 30 gennaio 2020 l'OMS ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 una "emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale" e l'11 marzo l'ha definita una "situazione pandemica"; tale circostanza imprevedibile ed eccezionale ha comportato naturalmente interruzioni della normale attività amministrativa comunale, una riorganizzazione interna del lavoro per lo più concentrata ad affrontare le problematiche dell'emergenza e ad implementare le modalità di lavoro agile, teorizzabile, per quanto sopra espresso, che in una situazione di tale gravità si sia evitata l'interruzione del servizio di brokeraggio assicurativo che richiedeva un'attività ad elevato contenuto di specializzazione, che non comportava per il comune alcun onere finanziario diretto essendo il corrispettivo posto a carico delle singole compagnie [...].

Fermo quanto sopra, per questa tipologia di servizio risultano confermati gli aspetti critici già evidenziati e costituiti in primis dalla mancata produzione del contratto sottoscritto con l'operatore economico. Non sono state, inoltre, fornite né informazioni né documentazione inerenti eventuali proroghe contrattuali che abbiano disciplinato lo svolgimento del servizio di brokeraggio fino alla data dell'ispezione svolta presso il Comune di Termoli: non è stata trasmessa la documentazione attraverso la quale la stessa S.A. ha provveduto a dare continuità al servizio dall'anno 2020 - termine di cessazione delle prestazioni previsto contrattualmente - ad almeno a tutto l'anno 2022.

Tale mancata trasmissione della documentazione, evidentemente non più nella disponibilità della stazione appaltante, è sintomatica del mancato rispetto del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione e non tiene nel dovuto conto - anche in ottica di una gestione più efficiente della documentazione amministrativa in possesso del Comune - l'obbligo posto in capo alle pubbliche amministrazioni di conservazione della documentazione amministrativa. La normativa prevede, infatti, che gli atti di archivio possano essere conservati - secondo la tipologia documentaria di appartenenza - per 5, 10, 20 anni oppure senza limiti di tempo. Il testo unico in materia di documentazione amministrativa (DPR 445/2000 art.68) prevede l'adozione, da parte di ogni amministrazione, del piano di conservazione, integrato con il sistema di classificazione degli atti. Il piano è lo strumento tecnico con il quale l'amministrazione definisce i tempi di conservazione della documentazione prodotta ed acquisita, superati i quali è possibile procedere ad operazioni programmate ed organiche di selezione e scarto. Da ultimo appare utile ricordare come il legislatore - anche nell'ottica quanto mai attuale della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e del settore della contrattualistica pubblica - abbia fornito indicazioni specifiche in merito alle modalità ed agli obblighi di conservazione della documentazione anche attraverso la "*digitalizzazione*" della documentazione stessa (si veda in proposito quanto previsto dagli art. 43, "*Conservazione ed esibizione dei documenti*" e 44 "*Requisiti per la gestione e conservazione dei documenti informatici*" del Codice dell'amministrazione digitale).

1.2.7 Servizi di pulizia immobili comunali

L'appalto ha per oggetto "*l'affidamento triennale del servizio di pulizia, a ridotto impatto ambientale, degli edifici comunali, sedi e relative pertinenze con fornitura di prodotti per la pulizia e per l'igiene personale con impiego di macchinari, attrezzature e mezzi necessari per l'esecuzione delle pulizie giornaliere e periodiche*"; con determinazione n. 2753 del 23 dicembre 2019 del Dirigente del Settore Affari Generali è stata indetta pubblica gara ai sensi dell'art. 60 del D.L.vo n. 50 del 2016 e ss.mm.ii. e approvati i relativi atti per l'individuazione del contraente a cui affidare il servizio di pulizia degli immobili comunali e di pertinenza del Comune di Termoli (C.I.G. 8156268D44); al termine della procedura di gara è risultata aggiudicataria l'impresa "La Lucente S.P.A" e l'importo aggiudicazione è stato di 417.419,32 euro; è stato infine designato un "*Responsabile di Procedimento per l'Esecuzione del servizio di Pulizia, ai sensi dell'art. 5, della legge n. 241 del 1990, con Determinazione della Segreteria Generale del Comune n. 861 del 06/05/2021*".

Nel Capitolato dell'appalto, reso disponibile dalla stazione appaltante, non si rileva la presenza di specifiche indicazioni in merito alle modalità di effettuazione dei controlli/verifiche in fase esecutiva da parte della Stazione Appaltante pur rilevandosi l'identificazione di un preciso quadro sanzionatorio applicabile nei casi ivi rilevati di specifico inadempimento dell'impresa.

Successivamente, con apposita relazione allegata alla richiamata nota prot. n. 98631 del 25.11.2022, la stazione appaltante ha avuto modo di chiarire come "*in ordine al suddetto affidamento del servizio di pulizia dei locali, è stata attenzionata la fase di esecuzione*" con un'azione di controllo/vigilanza che si articola come segue: "*1) in via dinamica dopo la lavorazione, tenuto conto che questa avviene in orari in cui i locali non sono frequentati da personale e utenza; 2) in via saltuaria, non programmata, nei locali dislocati sul territorio; 3) nella fase preliminare la liquidazione del corrispettivo mensile, a mezzo della scheda di avvenuta esecuzione delle attività, sottoscritta dal responsabile amministrativo dell'esecuzione; 4) a seguito sia di rilievi delle figure gestrici del contratto, sia di specifiche segnalazioni provenienti dagli utenti interni.*

Il capitolato, all'art. 30, come richiamato all'art. 5 del contratto del 27 aprile 2021, contempla un sistema sanzionatorio, applicabile in relazione a riscontrate e non giustificate anomalie nell'esecuzione contrattuale."

A comprova dell'avvenuto svolgimento delle attività di verifica e successiva contestazione di inadempimenti riscontrati, vengono allegati alla breve relazione esplicativa appena richiamata, solamente una "*scheda di avvenuta esecuzione attività*", un "*richiamo del 24 settembre 2021*" e una "*contestazione del 18 gennaio 2022 e giustificazione*".



Anche per questa tipologia di servizio - con la Comunicazione di avvio dell'Istruttoria (nota prot. 57463 del 17/07/23) - venivano evidenziati al Comune di Termoli una serie di aspetti critici, come qui di seguito brevemente richiamati:

- la documentazione fornita dal RUP (ed in precedenza richiamata) risulta carente dal punto di vista dei contenuti (risultando spesso generica nella formulazione) oltre che delle formalità con cui viene adottata (non tutti i documenti, ad esempio, recano il numero di protocollo/registrazione del Comune di Termoli) o comunque di altri elementi utili a dimostrare le tempistiche di formalizzazione.

Nei chiarimenti forniti dalla Stazione Appaltante, il RUP dell'affidamento in commento, ha provveduto a fornire il proprio riscontro alle criticità appena richiamate evidenziando come:

"[...] A integrazione di quanto prodotto con nota prot. n. 71680 del 14 novembre 2022 di questo Settore, si allega la corrispondenza intercorsa successivamente con l'impresa appaltatrice del servizio di pulizia dei locali comunali "La Lucente" s.p.a., nei mesi di maggio e di giugno u.s., caratterizzanti l'attenzione all'esecuzione delle prestazioni negoziali, come indicato nella nota del 14 novembre 2022". A tale comunicazione venivano allegati la *"corrispondenza mail"* (comunicazione del 30/5/23, inerente un possibile inadempimento dell'appaltatore) e la *"nota prot. n. 32916 del 2023"* riguardante *"l'apposizione dei dissuasori per i piccioni sui davanzall"*; tali comunicazioni, vista anche la poca rilevanza del contenuto e la circostanza di essere successivi alle attività ispettive, non paiono sufficienti a superare le contestazioni già formulate ed in precedenza richiamate.

Anche per questo servizio, quindi, risultano confermate le criticità già evidenziate alla stazione appaltante, costituite dalla mancata attuazione e formalizzazione delle attività di verifica e monitoraggio dell'esecuzione della prestazione dell'appaltatore, nel rispetto delle disposizioni contrattuali e della normativa vigente - art. 31 d.lgs. 50/2016, Linee Guida Anac n. 3 e DM n. 49 del 7/03/2018 - norme di riferimento in punto di coordinamento, direzione e controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto di appalto. Inoltre, anche con riguardo alla documentazione resa disponibile per il presente servizio, restano evidenti - con riguardo, ad esempio, ad alcuni certificati di esecuzione del contratto predisposti dal DEC - profili di criticità costituiti dalla eccessiva genericità del contenuto dei singoli documenti oltre che dalla mancanza delle già richiamate formalità in merito alla redazione degli stessi.

1.2.8 Ulteriori CIG/SmartCig esaminati

In sede di visita ispettiva sono stati richiesti specifici chiarimenti anche in merito a talune anomalie/criticità emergenti all'esame dei dati/informazioni afferenti ai diversi CIG e SmartCig richiesti dal Comune di Termoli nel periodo che va dall'anno 2018 al 2022, risultanti ad oggi presenti in BDNCP.

A seguito dell'invio di tale elenco di CIG/SmartCig (raccolti in una tabella excel, allegata alla nota prot. n. 68739 del 03/11/2022 dell'ufficio UVSF) il Comune di Termoli ha provveduto a predisporre una apposita relazione (inviata all'Autorità con nota prot. 101156 del 02.12.2022) con la quale veniva evidenziato come *"L'elenco fa riferimento sia ai C.I.G ordinari, per un numero pari a diciassette (17), sia agli Smart C.I.G, per un numero pari a cinquecentosettantaquattro (574). In primis si evidenzia che l'acquisizione del complesso dei C.I.G. sopra richiamati è che gli stessi, per mero errore materiale, sono stati acquisiti sotto la profilazione dell'Amministrazione comunale di Termoli e non sotto la profilazione della Centrale Unica di Committenza. Tale aspetto ha fatto sì che il RASA non abbia potuto esercitare la funzione di verifica e controllo dello stato di avanzamento delle procedure SIMOG, in quanto impossibilitato ad accedere ai C.I.G. medesimi, la cui consultazione era consentita solamente ai relativi Responsabili del Procedimento.*

Per quanto concerne la verifica degli Smart C.I.G., si evidenzia che i medesimi possono essere sottoposti a verifica esclusivamente dai Responsabili del procedimento che li hanno acquisiti.

A questo proposito, per quanto attiene a n. 89 Smart C.I.G., gli stessi sono stati acquisiti da personale non più in organico presso il Comune di Termoli.

I restanti Smart C.I.G., pari a n. 485, si riferiscono a procedure di affidamento che sono state definite, quanto previsto è stato espletato e le fatture relative ai compensi regolarmente liquidate.

Tutto ciò premesso, nel fornire in dettaglio la verifica dei C.I.G. ordinari attenzionati, si conferma che per tredici di essi la procedura SI.MO.G non è stata completata per mero errore, in quanto mancano le schede riepilogative che, sotto stretto controllo del sottoscritto RASA, verranno definite, da parte dei RUP competenti, entro il termine di trenta giorni dalla notifica della presente relazione ai medesimi.

I restanti quattro Smart C.I.G. si riferiscono, sia a due procedure di gara i cui RUP non sono in organico presso il Comune di Termoli; sia ad una procedura di gara dichiarata deserta, sia ad una procedura di gara definita in ogni suo aspetto."

Successivamente, ad integrazione della richiamata relazione, veniva trasmessa la nota prot. n. 108274 del 23.12.2022 che evidenziava come *"le succitate criticità sono state rimosse, in quanto si è provveduto alla compilazione delle relative schede sulla piattaforma dell'ANAC, ed ogni procedura di gara risulta essere definita con il relativo esito. Si conferma che, per quanto concerne i C.I.G. acquisiti dai RUP non più in servizio presso l'Amministrazione comunale di Termoli, non è stato possibile operare sul sistema e le relative procedure non sono state definite."*

Con riguardo a questo ambito dell'attività istruttoria occorre evidenziare come vi sia stata la fattiva collaborazione da parte dei dipendenti comunali nel voler fornire un riscontro alle criticità rappresentate anche in sede di visita ispettiva e costituite, come detto, dalla carenza rispetto alle informazioni da fornire con riguardo ai CIG estrapolati ed oggetto di esame.

Ciò stante, nel prendere atto del riscontro fornito dall'amministrazione comunale, non può che essere ribadita, in questa sede, la necessità, da parte della Stazione Appaltante, di dare sempre pieno adempimento agli obblighi di legge in merito alle comunicazioni all'Autorità dei dati informativi sugli appalti, sottolineando, altresì, come non possa essere considerata una valida giustificazione al comportamento rilevato in relazione agli obblighi informativi di cui si è detto, l'assenza del soggetto deputato in origine all'assolvimento dei predetti obblighi, poiché, ad esempio, tale persona non presta più servizio presso l'amministrazione.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 8 novembre 2023.

DELIBERA

- l'attività ispettiva effettuata ha consentito di verificare e riscontrare numerose criticità/irregolarità con riferimento agli appalti esaminati;
- con riferimento ai servizi di supporto per la gestione dei procedimenti sanzionatori previsti dal codice della Strada: ritardo nella formalizzazione del provvedimento inerente la proroga dell'affidamento del servizio e inefficace svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalle norme vigenti nel rispetto delle disposizioni contrattuali e della normativa vigente, ai sensi di quanto prescritto degli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, Linee Guida Anac n. 3 e DM n. 49 del 7/03/2018;
- con riferimento al servizio di organizzazione e gestione attività di accoglienza, tutela e integrazione a favore di richiedenti titolari di protezione e dei loro familiari di cui al sistema di protezione Fondi SAI (ex SIPROIMI ex SPRAR) ed al servizio di Assistenza Domiciliare Anziani: eccessiva genericità del contenuto dei singoli documenti oltre che carenza delle formalità, quali la protocollazione/registrazione, in merito alla formazione degli stessi;
- con riferimento al servizio di gestione Asili Nido - Scuola dell'Infanzia: inefficace svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalle norme vigenti nel rispetto delle disposizioni contrattuali e della normativa vigente, ai sensi di quanto prescritto degli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, Linee Guida Anac n. 3 e DM n. 49 del 7/03/2018;



- con riferimento al servizio di vigilanza ambientale sul territorio comunale: carenza nella predisposizione della documentazione di gara e contrattuale sia dal punto di vista della presenza di clausole che disciplinino, in maniera esaustiva, le attività da svolgere nella fase esecutiva del servizio, sia con riferimento a quanto deve essere realizzato dall'operatore economico che con riguardo a quanto deve essere posto in essere dalla Stazione Appaltante per verificare l'andamento dell'appalto stesso; inefficace svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalle norme vigenti, ai sensi di quanto prescritto degli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, Linee Guida Anac n. 3 e DM n. 49 del 7/03/2018;
- con riferimento al servizio di Brokeraggio assicurativo 2016/2017: mancata produzione della documentazione inerente alla fase esecutiva dell'appalto e assenza di atti e/o provvedimenti di formalizzazione di proroghe contrattuali, risultando l'appalto prorogato, di fatto, fino all'anno 2022;
- con riferimento al servizio di pulizia immobili comunali e di pertinenza del Comune di Termoli: eccessiva genericità del contenuto dei singoli documenti oltre che mancanza delle formalità in merito alla formazione degli stessi; inefficace svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalla normativa vigente, ai sensi di quanto prescritto degli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, Linee Guida Anac n. 3 e DM n. 49 del 7/03/2018;
- con riguardo alle comunicazioni all'Autorità dei dati informativi sugli appalti si sottolinea la necessità, da parte dell'amministrazione, di dare sempre pieno adempimento agli obblighi di legge in merito, evidenziando come non possa essere considerata una valida giustificazione al mancato adempimento, l'assenza del soggetto in origine preposto allo stesso; in tal senso, alla luce degli elementi disponibili in atti, si richiede, nel termine di 30 giorni dal ricevimento della presente deliberazione, di provvedere all'invio di tutti i dati assenti in BDNCP, evidenziando come il mancato adempimento a quanto richiesto comporterà l'avvio del procedimento sanzionatorio, ai sensi dell'art. 222, co. 13, d.lgs. 36/2023;

Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera al Sindaco del Comune di Termoli ed al Segretario Generale ed RPCT dello stesso Comune per le valutazioni di competenza e l'assunzione di possibili correttivi, nonché al fine di valutare l'introduzione di possibili modifiche/integrazioni al Piano Triennale di prevenzione della Corruzione e Trasparenza volte al superamento/risoluzione delle criticità innanzi rilevate.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 21 novembre 2023

Il Segretario

Atto firmato digitalmente

Valentina Angelucci