



DELIBERA n. 519

Dell'8 novembre 2023

Fascicolo Anac n. 2948/2023

**Oggetto:** Servizio di ristorazione a basso impatto ambientale presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione Regionale Lombardia. CIG 8389301E2E. Stazione appaltante Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili Del Fuoco, Direzione Regionale Lombardia.

Riferimenti normativi

Artt. 31,101 e 102 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.  
D.M. 7 marzo 2018 n. 49.

Parole chiave

Controlli in corso di esecuzione del contratto di appalto di servizi  
Direttore dell'esecuzione

Massima

**Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Gara - Controlli – Controlli in corso di esecuzione - Finalità.**

I controlli in corso di esecuzione effettuati dalla Stazione appaltante sono finalizzati all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previste dal contratto stesso e dall'offerta tecnica.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;



## VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

### Premessa

Nell'ambito delle funzioni attribuite dall'art. 213 del d.lgs. 50/2016 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di carattere generale avente ad oggetto i controlli effettuati dalle stazioni appaltanti nella fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture, previa analisi, tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, degli affidamenti di importo maggiormente significativo per i quali sono stati acquisiti i relativi CIG.

Nell'ambito di tale indagine è stato individuato il CIG n. 8389301E2E, acquisito dalla Direzione Regionale Lombardia del Dipartimento dei Vigili Del Fuoco per l'appalto avente ad oggetto il servizio di ristorazione a basso impatto ambientale presso le sedi dei Vigili del Fuoco.

Al fine di acquisire documenti e informazioni utili ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento di vigilanza del 2018, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota protocollo n. 86059 del 24.10.2022, ha chiesto alla Direzione Regionale Lombardia una relazione in merito alla fase di esecuzione dell'appalto ed ai controlli effettuati, accompagnata dalla relativa documentazione a supporto.

La Direzione Regionale ha riscontrato con relazione del Responsabile del procedimento prot. n. 47613 del 22.11.2022 completa di documentazione a corredo, acquisita al protocollo Anac n. 96954 del 22.11.2022.

Con nota protocollo Anac n. 51165 del 28.6.2023 l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha quindi inviato alla Direzione Regionale della Lombardia una richiesta di integrazione documentale, che il Responsabile del procedimento ha riscontrato con nota prot. n. 23543 del 17.7.2023, acquisita in pari data al protocollo Anac n. 57953/2023.

Valutata la sussistenza di elementi per l'avvio dell'attività di vigilanza, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota protocollo n. 69517 del 5.9.2023, ha inviato alla Direzione Regionale Lombardia ed alla società appaltatrice Elior Ristorazione S.p.A. la comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza di riferimento.

Il Responsabile del procedimento ha formulato le controdeduzioni con memoria prot. n. 33037 del 3.10.2023, acquisita in pari data al protocollo Anac n. 84681/2023, allegando ulteriori documenti relativi ai controlli in corso di esecuzione. La società appaltatrice Elior Ristorazione non ha presentato memorie nei termini assegnati.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

### Fatto

Con decreto del Direttore Regionale dell'11 dicembre 2020 la Direzione Regionale del Dipartimento dei Vigili del Fuoco della Lombardia aggiudicava alla Elior Ristorazione S.p.A. con sede a Milano la procedura aperta comunitaria avente ad oggetto l'affidamento del servizio di ristorazione a basso impatto ambientale presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Lombardia, per tre anni.



In data 15 marzo 2021 la Direzione Regionale Lombardia e la Elios Ristorazione stipulavano il contratto di appalto (di seguito "Contratto") con decorrenza 1° maggio 2021 e scadenza 30 aprile 2024 per un importo presunto, per tre anni, di € 5.846.460,36 oltre Iva.

L'appalto si trova pertanto in fase di esecuzione presso i Comandi dei Vigili del Fuoco della Direzione Regionale della Lombardia, ossia il Polo didattico Dalmine, il Comando Provinciale di Milano (che comprende il Distaccamento Aeroportuale Milano Linate), il Comando Provinciale di Bergamo (che comprende il Distaccamento Aeroportuale Bergamo Orio al Serio), il Comando Provinciale di Brescia (che comprende il Distaccamento Aeroportuale Montichiari), i Comandi Provinciali di Como, Cremona, Mantova, Monza, Lodi, Pavia Sondrio ed il Comando Provinciale di Varese (che comprende il Distaccamento Aeroportuale Malpensa, sia Aeroporto che Nucleo Elicotteri).

## Diritto

### 1. Oggetto del servizio e configurazione del sistema dei controlli in corso di esecuzione

L'appalto di servizi oggetto di istruttoria consiste nella preparazione, confezione e distribuzione dei pasti presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Lombardia, con generi alimentari approvvigionati autonomamente dalla società appaltatrice, in conformità alle prescrizioni della documentazione di gara, ai CAM Ristorazione<sup>1</sup>, ai Parametri nutrizionali per le mense obbligatorie di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, alla Tabella Menù ed alla Tabella dei prodotti stagionali, che costituiscono "Guida alimentare", parte integrante del Contratto. Il servizio deve essere erogato nel pieno rispetto dei valori nutritivi di ciascun pasto e delle grammature delle razioni viveri, e nel rispetto di quanto previsto nel Piano alimentare presentato in sede di offerta dalla società appaltatrice. Il servizio comprende, altresì, l'attività di pulizia, riassetto e lavaggio degli utensili, delle attrezzature e dei locali utilizzati per la preparazione, distribuzione e consumazione dei pasti.

Il Contratto prevede in capo alla società appaltatrice l'adempimento di una serie di obbligazioni nella fase di esecuzione, dettagliatamente ed analiticamente descritte all'art. 2 "Oggetto dell'appalto", all'art. 19 "Obblighi ed oneri dell'Impresa" ed all'art. 21 "Personale dell'Impresa addetto al servizio". Inoltre, in base all'art. 24 la società appaltatrice è tenuta all'osservanza ed all'applicazione del Progetto di gestione presentato in sede di offerta tecnica e facente parte integrante del Contratto.

Parallelamente il Contratto prevede una serie di attività da parte del Direttore dell'esecuzione e/o dei suoi collaboratori presso i singoli Comandi, finalizzate a verificare che l'esecuzione avvenga in conformità a quanto indicato nel Contratto, nel Capitolato di gara e nel Progetto di Gestione.

In particolare, il referente del Comando (collaboratore del Direttore dell'esecuzione in base al Contratto) è chiamato a firmare mensilmente la regolare esecuzione del servizio tramite l'applicativo Sistema Gestione Finanziaria- SGF, al fine di poter procedere alla liquidazione delle relative fatture. In base all'art. 11 del Contratto il referente/collaboratore del DEC è tenuto a segnalare per iscritto eventuali inadempienze alla società appaltatrice, avviando la procedura ivi prevista, mettendo in copia la Direzione Regionale.

---

<sup>1</sup> Allegato 1 al decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 10 marzo 2020, recante " *Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari*".



Il Direttore dell'esecuzione è stato nominato dal Direttore Regionale in data 1° aprile 2021 e successivamente, su richiesta del Direttore Regionale, i singoli Comandi hanno nominato i referenti/collaboratori del Direttore dell'esecuzione.

In base all'art. 18 del Contratto il Direttore dell'esecuzione ed i suoi collaboratori hanno il compito di verificare il rispetto da parte della società appaltatrice di quanto previsto nel Contratto e negli allegati, sia ai fini del rilascio del nulla osta necessario per la liquidazione delle fatture mensili che per la rilevazione di eventuali inadempienze. I controlli hanno ad oggetto ogni singola fase della prestazione e sono finalizzati ad introdurre elementi migliorativi e/o correttivi, in particolare sono volti a determinare se le attività svolte per garantire il sistema qualità ed i risultati ottenuti siano in accordo con quanto pianificato ed indicato nel Progetto di Gestione presentato dalla società appaltatrice in sede di gara. Tale attività è da considerarsi aggiuntiva e non sostitutiva rispetto alla quotidiana azione di controllo che la Direzione Regionale o il Comando fruitore del servizio deve svolgere, la quale ha come scopo precipuo il monitoraggio dei processi operativi in loco, per la conseguente accettazione (o meno) del prodotto finale (certificato di regolare esecuzione). Si prevede inoltre un programma di accertamento periodico del livello di gradimento del servizio da parte della Direzione Regionale, tramite il DEC o un suo collaboratore.

All'art. 11 del Contratto sono indicate in maniera analitica le fattispecie di inadempimento che danno luogo all'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali e la misura delle penali stesse, che presuppongono un'attività di controllo specifica da parte del DEC e dei collaboratori per l'accertamento del verificarsi delle singole fattispecie.

## **2. Informazioni e documenti forniti dalla stazione appaltante nella fase preistruttoria**

**2.1.** Nella memoria del 17 luglio 2023 il RUP ha chiarito che le attività di controllo, nonché quelle di rendicontazione dei pasti, avvengono quotidianamente in ogni Comando da parte dei referenti del servizio individuati. Il controllo è effettuato in maniera sistematica attraverso una quotidiana azione che ogni Comando fruitore svolge per monitorare i processi operativi in loco e per accettare il prodotto finale, per poi sottoscrivere la regolare esecuzione ai fini contabili.

Il RUP ha dichiarato che, sensi dell'articolo 2 del Contratto, i referenti dei Comandi hanno verificato, nel corso dell'anno 2022, che il menu è stato regolarmente esposto in apposite bacheche all'ingresso dei locali mensa, che il menu stagionale è stato reso noto anticipatamente e che sono stati rispettati i parametri nutrizionali e quantitativi delle porzioni servite, talvolta ricorrendo anche a pesature a fine linea self-service per un confronto immediato con la società appaltatrice. Sempre in riferimento all'art. 2 del Contratto la società appaltatrice ha prodotto periodicamente i verbali di manutenzione delle attrezzature dandone copia ai referenti presso i Comandi, i quali hanno provveduto ad informarne il RUP ed il DEC. Il RUP ha dichiarato che le eventuali anomalie emerse sarebbero state regolarizzate in tempi congrui dalla società appaltatrice.

Il RUP ha dichiarato che i referenti presso i comandi hanno in genere controllato che lo smaltimento differenziato dei rifiuti avvenisse secondo le regole ordinarie dei Comuni di appartenenza ed ha prodotto a riguardo una dichiarazione dell'11 luglio 2023 con cui la Elixir Ristorazione dichiara di non



aver effettuato a proprio carico smaltimenti di rifiuti in modalità diverse da quelle della raccolta differenziata comunale.

Il RUP ha inoltre dichiarato che la società appaltatrice ha rispettato la clausola di riassunzione ed in attuazione dell'art.19 del Contratto effettua regolarmente controlli sui propri dipendenti, comunicando eventuali variazioni nelle assunzioni del personale.

In attuazione di quanto previsto dagli artt. 2 e 19 del Contratto, la società appaltatrice ha implementato il piano di autocontrollo sanitario, ha provveduto alla formazione del personale tramite la partecipazione ai corsi HACCP ed ha prodotto l'elenco dei fornitori previsto dal sistema di qualità ISO 9001.

Inoltre, il RUP ha dichiarato che, come previsto dall'art. 21 del Contratto, il personale addetto al servizio nelle varie sedi ha adottato nell'anno 2022 comportamenti consoni, decorosi e corretti ed ha indossato il cartellino di riconoscimento e la divisa; inoltre come previsto dall'art. 17 del Contratto, la società appaltatrice ha fornito copia della polizza assicurativa rinnovata per l'anno 2022/23.

Nella memoria del 22 novembre 2022 il RUP ha chiarito che i referenti presso i Comandi sottoscrivono gli atti di regolare esecuzione in sostituzione del RUP e del DEC ed ha allegato una nota del Direttore Regionale del 16 giugno 2021 diramata a tutti i Comandi con la quale si richiama la necessità che gli stessi segnalino alla società appaltatrice eventuali inadempienze riscontrate in corso di esecuzione, mettendo in copia la Direzione.

Il RUP ha altresì dichiarato che la società appaltatrice ha effettuato propri controlli interni a garanzia dei requisiti minimi di salubrità degli ambienti, allegando alcune schede di rilevamento temperature, schede esecutive di pulizie e schede di produzione relative ai Comandi Provinciali di Milano, Monza ed all'Aeroporto di Linate.

**2.2.** Nella fase preistruttoria il RUP ha prodotto alcune segnalazioni effettuate dai Comandi Provinciali in ordine ad alcune difformità riscontrate nell'esecuzione del Contratto e le note di riscontro della società appaltatrice (memorie del 22 novembre 2022 e 17 luglio 2023).

Dall'esame di tali documenti risulta, ad esempio, che il Comando di Monza aveva contestato la distribuzione di latticini scaduti da qualche giorno, variazioni dal menù previsto in assenza della preventiva comunicazione, la mancata esposizione dell'elenco degli ingredienti utilizzati per la preparazione delle portate, porzioni per quantità non conformi ai quantitativi previsti nel Progetto di gestione e nelle indicazioni ministeriali, la modifica del servizio rispetto ai menù predisposti e disservizi nell'erogazione di "pasti a sacco" in occasione di esigenze di servizio in scenari di emergenza, che non consentivano al personale la normale fruizione del pasto; carenze e in alcuni casi mancanza di piatti e prodotti per la fruizione del pasto, la non possibilità di erogazione delle bibite e dell'acqua frizzante a causa di mancata ricarica dell'apposito distributore.

Il RUP nella nota del 17 luglio 2023 ha dichiarato che tali segnalazioni hanno portato alla sostituzione del cuoco (in tal senso sono anche le note di riscontro della Elixir Ristorazione) superando di fatto le problematiche sollevate.

Ancora il Comando di Mantova aveva segnalato, tra l'altro, la mancanza del tonno da diverse settimane e la mancata fornitura da un mese dello yogurt; l'utilizzo di olio non biologico, bottiglie d'acqua di scorta per il pranzo al sacco insufficienti per il personale. Inoltre «*quasi giornalmente*



*per mancanza di derrate alimentari il cuoco deve recarsi al supermercato limitrofo al Comando, quindi non utilizzando derrate provenienti dai fornitori ufficiali elencati nel contratto».*

La segnalazione è stata riscontrata dalla Elior Ristorazione, che ne ha preso atto manifestando l'impegno di non ripetere i comportamenti segnalati.

Il RUP ha dichiarato che i riscontri forniti dalla società appaltatrice hanno portato i Comandi, d'intesa con il DEC e il RUP, a valutare tali segnalazioni non riconducibili all'applicazione di penali.

**2.3** Per quanto riguarda i pagamenti, in allegato alla nota del 22 novembre 2022 il RUP ha prodotto le fatture della Elior Ristorazione emesse su base mensile e le correlate Proposte di liquidazione redatte dai referenti del servizio tramite l'applicativo SGF con la dicitura «*si attesta che le lavorazioni/forniture/servizi di cui alle seguenti fatture sono state regolarmente eseguite*» ed i Decreti di Liquidazione emessi dal Direttore Regionale.

### **3. Rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria**

**3.1.** Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato osservato come i chiarimenti forniti dal RUP fossero parziali e non adeguatamente documentati, quindi inadeguati a comprovare un'efficace ed esaustiva attività di controllo sull'adempimento di tutte le obbligazioni assunte dalla società appaltatrice nel Progetto di gestione, nonché in ordine all'eventuale verificarsi di fattispecie che potrebbero dare luogo all'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali.

Ad esempio, per quanto riguarda il Piano Alimentare contenuto nel Progetto di gestione, il paragrafo relativo ai "Requisiti facoltativi e premianti degli alimenti" prevede l'utilizzo di prodotti biologici e a KM 0 per determinate categorie di alimenti, pesce di allevamento proveniente esclusivamente da acquacoltura biologica, prodotti da pesca in mare (dunque non da itticoltura) freschi pescati nel luogo più prossimo al centro di cottura, ecc...

Non risultano tuttavia controlli effettuati dai referenti/collaboratori o dal DEC sulla qualità dei prodotti e degli alimenti utilizzati nell'esecuzione del servizio in conformità a quanto previsto nel Piano alimentare. A riguardo l'art. 11 del Contratto prevede l'applicazione di una specifica penale di € 250 per ogni giorno di rilevazione per il mancato rispetto dell'elenco dei prodotti e relativi produttori a filiera corta a Km 0, della provenienza dei prodotti ittici o dei prodotti da aziende che praticano agricoltura sociale o iscritte alla rete LAQ.

In atti vi è una dichiarazione della Elior Ristorazione datata 13 dicembre 2022 con l'elenco dei fornitori da maggio 2022; tuttavia non risultano controlli effettuati dal DEC o dai referenti/collaboratori sull'effettivo utilizzo di tali fornitori presso tutte le sedi di esecuzione del servizio, sulle certificazioni possedute e sulla qualità dei prodotti offerti. A riguardo l'art. 11 del Contratto prevede l'applicazione di una penale di € 100 per ogni violazione riconducibile alla sostituzione dei fornitori non comunicata al DEC ed una penale di € 1.000,00 per ogni violazione accertata nel caso in cui i nuovi fornitori non presentino i requisiti prescritti nella documentazione di gara.

Non risulta, altresì, essere stato oggetto di controlli il rispetto del Piano di Sanificazione relativo ai locali, strutture, impianti, attrezzature e arredi, per cui l'art. 11 del Contratto prevede l'applicazione di una penale in misura di € 500 per ogni episodio rilevato.



Per quanto riguarda la raccolta dei rifiuti, nel paragrafo “Prevenzione di altri rifiuti e gestione dei rifiuti” – punto 5 CAM, la società appaltatrice si è obbligata ad effettuare la raccolta differenziata dei rifiuti ed il conferimento coerentemente con le modalità individuate dall’amministrazione comunale competente. In merito al documento del 13 luglio 2023 della Elixir Ristorazione nella comunicazione di avvio dell’istruttoria è stato osservato come si trattasse di una dichiarazione della società appaltatrice rilasciata ad oltre due anni dall’avvio dell’esecuzione del servizio (avvenuto a maggio 2021) in ordine alla quale non si ha evidenza di controlli effettuati dai Comandi al fine di verificare l’effettivo svolgimento della raccolta differenziata con le modalità previste dalle relative amministrazioni comunali.

Inoltre, non risulta essere stato richiesto dal Direttore dell’esecuzione, né effettuato dalla società appaltatrice, il rapporto semestrale con l’indicazione tipi, quantità dei prodotti alimentari, metodi di produzione ed origine dei prodotti acquistati per la commessa, previsto dall’art. 17 del Contratto di appalto. Parimenti non risulta essere stato svolto dalla Direzione Regionale il programma di accertamento periodico del livello di gradimento del servizio previsto dall’art. 18 del Contratto.

**3.2.** In merito alle segnalazioni effettuate da alcuni Comandi Provinciali, nell’avvio dell’istruttoria è stato osservato come, fermo restando che in sede di procedimento per l’applicazione delle penali la valutazione delle controdeduzioni della società appaltatrice è rimessa alla discrezionalità della Stazione appaltante, le fattispecie segnalate, anche se verificatesi in un’unica circostanza, avrebbero potuto concretamente dar luogo, ai sensi dell’art. 11 del Contratto, all’applicazione delle penali, tanto più a fronte di sostanziale assenza di controdeduzioni da parte della società appaltatrice.

In secondo luogo, le misure intraprese a seguito delle segnalazioni non sembravano pienamente idonee alla risoluzione delle criticità rilevate, né risultava se fossero stati effettuati ulteriori controlli per verificare la successiva corretta esecuzione in merito a tali aspetti.

**3.3.** Nella comunicazione di avvio dell’istruttoria è stato inoltre rilevato come i controlli in corso di esecuzione risultavano essere stati demandati completamente ai singoli referenti dei Comandi Provinciali, non risultando evidenze di iniziative intraprese dal Direttore dell’esecuzione al fine di effettuare un’attività di controllo e coordinamento sugli stessi, quali ad esempio visite ispettive, controlli a campione, richieste di report periodici, diramazione di direttive e raccomandazioni, predisposizione di check list da fornire ai collaboratori/referenti presso i Comandi volte ad assicurare una uniforme e sistematica attività di controllo. Parimenti, nella fase di esecuzione del servizio non risultava alcuna attività posta in essere dal Responsabile del Procedimento nominato dal Direttore Regionale il 3 agosto 2020.

**3.4.** Sotto altro profilo, in base a quanto rilevato in merito alle carenze di controlli in corso di esecuzione, nella comunicazione di avvio dell’istruttoria è stato osservato come vi fossero elementi per ritenere che il pagamento delle fatture alla società appaltatrice avvenisse essenzialmente sulla base di un criterio quantitativo, ossia in base al numero dei pasti erogati,



senza una specifica e puntuale verifica della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal Contratto di appalto e dal Progetto di gestione.

Infatti la generica dicitura contenuta nelle proposte di liquidazione redatte dai referenti/collaboratori del DEC presso i singoli Comandi, in assenza di documentazione attestante adeguatamente l'esecuzione di tutte le verifiche previste nel Contratto di appalto, peraltro in assenza di ulteriori verifiche effettuate dal DEC e dal RUP, non appariva di per sé sufficiente ad attestare la regolare esecuzione del servizio e, quindi, il suo regolare svolgimento nel pieno rispetto di quanto anche qualitativamente previsto a livello contrattuale.

#### **4. Controdeduzioni della stazione appaltante**

**4.1.** Nelle controdeduzioni del 3 ottobre 2023 il RUP ha rappresentato che nell'anno 2022 il servizio di ristorazione all'interno delle sedi dei Vigili del Fuoco è stato segnato dall'emergenza Covid-19 e da situazioni contingenti legate alle problematiche di approvvigionamento di beni e servizi dovute anche al conflitto tra Russia e Ucraina, che talvolta hanno condizionato, quali fattori esterni, le ordinarie problematiche della gestione del servizio di mensa. Ha quindi affermato che nell'anno 2022 la EIOR Ristorazione ha eseguito il servizio nei termini contrattuali, sia nelle situazioni ordinarie che in quelle caratterizzate dall'urgenza del soccorso tecnico (che costituisce la mission del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) che a volte hanno influenzato le modalità e/o i tempi di fruizione dei pasti da parte del personale.

Ciò in linea generale, con eccezione di poche segnalazioni relative ad alcuni inadempimenti rispetto alle previsioni contrattuali, che sono state risolte con interventi da parte della EIOR Ristorazione.

Il RUP ha aggiunto che nell'anno 2022 in generale non è stato segnalato malcontento tra il personale dei Comandi, eccetto le segnalazioni prodotte nella fase preistrutturativa, quando il personale dei Vigili del fuoco è tradizionalmente ritenuto un "fruitore esigente e attento" alla qualità e alla quantità del servizio di ristorazione, dovendo svolgere un'attività di servizio caratterizzata da un lungo orario di lavoro da 12 ore continuative ed i pasti somministrati debbono fornire l'apporto calorico necessario allo svolgimento dei compiti istituzionali di soccorso che spesso richiedono energia fisica.

In generale i referenti locali e i Comandanti che hanno effettuato le segnalazioni si sono interfacciati con la società appaltatrice per trovare soluzioni condivise e di immediata tutela per il personale in servizio, e si sono adoperati per raggiungere un bonario componimento della rilevata criticità o anomalia, riservando l'applicazione delle penali solo ai casi di perseveranza di azioni/comportamenti gestionali non conformi.

Sulla base delle informazioni verbali scambiate con i referenti locali, pur nella consapevolezza delle previsioni contrattuali di cui all'art. 11 in materia di penali, tenuto altresì conto in alcuni casi anche delle difficoltà di approvvigionamento del periodo Covid e degli scenari internazionali, le situazioni verificatesi nell'anno 2022 sono state valutate dal RUP e dal DEC non riconducibili alle fattispecie sanzionatorie, ritenendo invece utile perseguire il risultato concreto di eliminazione delle problematiche in un'ottica di collaborazione e di reazione attiva alle segnalazioni.



Invece, nell'anno 2023 sono state applicate penali contrattuali da parte del Comando di Varese e del Comando di Cremona, d'intesa con il DEC, ritenendo le inadempienze severe e riconducibili alle fattispecie da sanzionare.

Al fine di documentare i controlli in corso di esecuzione, il RUP con nota prot. n. 634 del 15 settembre 2023 ha chiesto a tutti i Comandi Provinciali della Lombardia una relazione sui controlli effettuati ai sensi degli artt. 11, 17 e 18 del Contratto di appalto, nell'anno 2022.

Ha quindi prodotto le relazioni dei Comandi di Milano, Bergamo, Brescia, Como; Cremona, Mantova, Monza, Lodi, Pavia, Sondrio e Varese, mentre il Comando di Lecco ha dichiarato che il servizio di mensa è sostituito dall'erogazione di buoni pasto.

Il RUP ha inoltre prodotto la documentazione relativa ai procedimenti che hanno portato all'applicazione di penali da parte del Comando di Varese per inadempimenti verificatisi nel distacco aeroportuale di Malpensa per un totale di € 4.550,00 (penale applicata il 27 settembre 2023) e del Comando di Cremona (penale di € 2.000,00 applicata ad agosto 2023) nonché alcune segnalazioni alla Elior Ristorazione del Comando di Como per inadempimenti relativi al mese di settembre 2023.

Il RUP ha dichiarato che il DEC ha interagito più volte e quasi quotidianamente con i referenti locali dei Comandi e con i referenti della società appaltatrice al fine di prevenire e risolvere tutte le problematiche del caso. Questa attività è stata svolta sia di iniziativa che sotto il coordinamento del RUP ed è avvenuta spesso con contatti telefonici per le vie brevi e di rapida efficacia per evitare disservizi importanti e per garantire la gestione regolare del servizio.

Il RUP ha quindi prodotto il Report semestrale previsto dall'art. 17 del Contratto, redatto dalla Elior Ristorazione su richiesta del RUP del 15 settembre 2023, relativo al periodo gennaio-giugno 2023, contenente i tipi e le quantità di prodotti alimentari, i metodi di produzione e l'origine dei prodotti acquistati, nel quale viene evidenziato l'utilizzo di prodotti a km 0 e biologici.

Con riguardo allo smaltimento dei rifiuti il RUP ha prodotto una nota della Elior Ristorazione del 2 ottobre 2023 nella quale si comunica che nelle sedi in cui si svolge il servizio non risultano smaltimenti di oli esausti, ad eccezione del Comando di Cremona, come risulta dal Formulario di Identificazione Rifiuti allegato alla suddetta comunicazione. Il RUP ha inoltre dichiarato che i controlli effettuati dai Comandi nel corso del 2022, unitamente all'assenza di multe emesse da parte degli organi comunali costituirebbe una prova indiretta, nonché una conferma, che lo smaltimento sia avvenuto secondo le vigenti norme comunali.

Nell'avvio dell'istruttoria erano stati chiesti anche chiarimenti in merito al fatto che i referenti di alcuni Comandi hanno la competenza in diversi luoghi di esecuzione del servizio, ad esempio il referente del Comando di Varese ha la competenza anche sul Distacco Aeroportuale e sul Nucleo Elicotteri di Malpensa (che distano circa 40 km dal Comando di Varese). Il referente del Comando di Milano ha la competenza anche sul Distacco Aeroportuale di Linate (che dista circa 10 km dal Comando di Milano) ed il referente del Comando di Brescia ha competenza anche sul Distacco Aeroportuale di Montichiari (che dista circa 27 km dalla sede del Comando provinciale). Mentre il Direttore dell'esecuzione in prima persona ha competenza sia sulla sede della Direzione Regionale sia sul Polo Didattico Regionale di Dalmine (BG), che dista circa 50 km dalla sede della Direzione Regionale a Milano.



Nelle controdeduzioni il Responsabile del procedimento ha chiarito che presso le sedi nelle quali viene svolto il servizio mensa, ivi incluse quelle aeroportuali, esiste un gruppo di referenti o delle "Commissioni mensa", per dare continuità ai controlli in base ai turni di servizio. Per il Polo didattico di Dalmine provvede invece direttamente il Direttore dell'esecuzione coadiuvato dal personale in servizio.

**4.2** Sempre nelle controdeduzioni del 3 ottobre 2023 il RUP ha rappresentato che l'Amministrazione ha accolto i rilievi formulati nella comunicazione di avvio dell'istruttoria in modo costruttivo e propositivo, impegnandosi ad intensificare i controlli, ove necessario anche a campione, ed a monitorare in modo migliore il rispetto delle obbligazioni contrattuali da parte della società appaltatrice, aggiungendo controlli in forma scritta, in aggiunta a quelli effettuati informalmente per le vie brevi con interlocuzioni e/o azioni dirette con la società appaltatrice. Per conferire maggiore sistematicità e uniformità al sistema dei controlli il RUP ha predisposto ed introdotto una check-list (di cui ha fornito copia) ed ha prospettato ulteriori attività di iniziativa del RUP stesso, del DEC e dei collaboratori/referenti locali, da rendere in futuro in forma scritta, quali ad esempio un questionario di gradimento da somministrare al personale in forma diffusa, che potranno rendere più omogeneo e strutturato il controllo anche in termini di qualità del servizio.

#### **5. Valutazioni conclusive**

Si ritiene che i rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria relativi alle carenze di controlli in corso di esecuzione possano essere sostanzialmente confermati, in quanto le dichiarazioni sulla regolarità del servizio ribadite dal RUP nelle controdeduzioni non appaiono supportate da idonea documentazione che possa attestare un'efficace ed esaustiva attività di verifica dell'adempimento di tutte le obbligazioni assunte dalla società appaltatrice nel Contratto e nel Progetto di gestione.

Si ritiene infatti che, alla luce dell'art. 17 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 Marzo 2018 n. 49, nonché di esigenze di trasparenza, tracciabilità e rendicontazione, l'attività di controllo in corso di esecuzione negli appalti di servizi debba essere documentata in forma scritta, pertanto non possono assumere rilevanza le dichiarazioni del RUP per cui i controlli, anche da parte del DEC, sarebbero avvenuti per le vie brevi, in un'ottica di rapida ed efficace risoluzione delle problematiche riscontrate.

Parimenti, non appare conforme alle clausole contrattuali la decisione di risolvere sistematicamente le fattispecie di inadempimento segnalate dai Comandi tramite un componimento bonario con la società appaltatrice, in quanto l'art. 11 del Contratto prevede delle fattispecie oggettive al ricorrere delle quali la discrezionalità dell'amministrazione nell'avviare il procedimento di contestazione è piuttosto limitata.

Le relazioni dei Comandi prodotte dal RUP, con le quali essenzialmente si attesta la regolarità del servizio svolto, peraltro limitate all'anno 2022 (quando l'appalto è in esecuzione dal mese di maggio 2021) appaiono sintetiche, generiche e non documentate, dunque non idonee a sanare la carenza di documentazione prodotta in fase preistruttoria, non essendovi risultanze degli accertamenti in concreto svolti sul rispetto degli standard qualitativi del servizio di mensa.



In base alle risultanze istruttorie, la regolare esecuzione del servizio attestata nelle proposte di liquidazione è basata essenzialmente sul numero di pasti erogati, mentre la conformità del servizio dal punto di vista qualitativo appare dichiarata sulla base di quanto percepito dall'utenza o sull'assenza di palesi malfunzionamenti, anziché sul puntuale rispetto delle obbligazioni contrattuali specificamente assunte dalla società appaltatrice anche nel Progetto di gestione.

Peraltro, in base alle risultanze istruttorie, la sottoscrizione delle proposte di liquidazione delle fatture è avvenuta in alcuni casi (soprattutto per quanto riguarda le sedi aeroportuali) da parte di soggetti che non risultano essere stati nominati referenti/collaboratori del Direttore dell'esecuzione, circostanza che non risulta ammessa dall'art. 7 del Contratto di appalto.

La documentazione fornita con le controdeduzioni non contiene inoltre evidenze di iniziative intraprese dal Direttore dell'esecuzione al fine di effettuare un'attività di controllo e coordinamento sui referenti/collaboratori dei singoli Comandi.

In proposito è appena il caso di rammentare che nei contratti pubblici il ruolo e le funzioni del Direttore dell'esecuzione, i cui compiti e responsabilità sono disciplinati dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. 7 Marzo 2018 n. 49, consistono nelle attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto, in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei tempi e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali ed alle condizioni offerte in sede di aggiudicazione.

Nel caso di specie, tali attività sono state demandate dal Contratto anche ai referenti dei Comandi/collaboratori del DEC; tuttavia, si ritiene che il controllo decentrato non faccia venire meno il ruolo del DEC nei termini sopra esposti, quantomeno in termini di controllo e coordinamento dell'attività dei referenti/collaboratori.

Per quanto riguarda il Responsabile del procedimento, in base alle risultanze istruttorie non emerge alcuna attività di controllo in corso di esecuzione, quantomeno fino alla ricezione della comunicazione di avvio dell'istruttoria.

Tra l'altro, anche il fatto che il RUP abbia chiesto ai Comandi le relazioni sui controlli effettuati nel mese di settembre 2023, a seguito della ricezione della comunicazione di avvio dell'istruttoria, potrebbe far ritenere che almeno fino ad allora, il RUP non abbia adeguatamente svolto le funzioni di vigilanza sulla fase di esecuzione del contratto ad esso attribuite dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. 49/2018, ivi comprese quelle di impulso al Direttore dell'esecuzione. In base a tali norme, infatti, negli appalti di servizi e forniture l'esecuzione dei contratti è diretta dal Responsabile del procedimento, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni congiuntamente al Direttore dell'esecuzione, al quale impartisce le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dell'esecuzione del servizio. Anche l'Autorità, nelle Linee Guida n. 3 approvate con delibera n. 1007 dell'11 ottobre 2017 ha chiarito che il RUP svolge, in coordinamento con il Direttore dell'esecuzione, le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione, ivi incluse quelle di verifica della conformità delle prestazioni eseguite con riferimento alle prescrizioni contrattuali.



Si prende, comunque, atto dell'attività fattivamente svolta dal RUP a seguito della ricezione della comunicazione di avvio dell'istruttoria, che si è attivato con richieste documentali alla società appaltatrice ed ha predisposto apposite check-list al fine di agevolare l'attività di controllo dei referenti collaboratori del DEC, preannunciando inoltre ulteriori misure al fine di adeguare l'attività di controllo concretamente fin ora svolta a quella prevista nel Contratto.

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

## DELIBERA

- i controlli in corso di esecuzione dell'appalto avente ad oggetto il servizio di mensa presso le sedi della Direzione Regionale della Lombardia del Dipartimento dei Vigili del Fuoco non risultano adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal Contratto di appalto e dal Progetto di gestione della società appaltatrice, che ne costituisce parte integrante;
- il Direttore dell'esecuzione non risulta aver svolto con adeguatezza le funzioni e i compiti ad esso attribuiti dal Contratto di appalto, dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018;
- il Responsabile del procedimento non risulta aver assolto adeguatamente alle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, quantomeno fino alla ricezione della comunicazione di avvio dell'istruttoria;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera alla Direzione Regionale della Lombardia del Dipartimento dei Vigili del Fuoco ed al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno per le valutazioni di competenza e l'assunzione dei possibili correttivi rispetto alle carenze venute in rilievo ed innanzi esplicate;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere per dovuta informazione la presente delibera alla società Elios Ristorazione S.p.A.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 15 novembre 2023

*Il Segretario*

Atto firmato digitalmente

*Valentina Angelucci*