



DELIBERA n. 577

del 6 dicembre 2023

Fascicolo Anac n. 2945/2023

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

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. 8395589337, acquisito dalla Direzione Regionale della Liguria 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 della stessa Direzione Regionale.

Al fine di acquisire documenti e informazioni utili l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota protocollo n. 86062 del 24.10.2022, ha chiesto alla Direzione Regionale, ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento di vigilanza del 2018, una relazione in merito alla fase di esecuzione dell'appalto ed ai controlli effettuati, accompagnata dalla relativa documentazione a supporto.

Il Responsabile del procedimento ha riscontrato con relazione prot. n. 27869 del 21.11.2022 corredata da allegati, tra i quali la relazione del Direttore dell'esecuzione ed i relativi allegati (il tutto acquisito al protocollo Anac ai nn. 96744 e 96745 del 21.11.2022).

Con nota protocollo Anac n. 53640 del 5.7.2023 l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha quindi, inviato una richiesta di integrazione documentale, riscontrata dal Direttore Regionale con nota prot. n. 13843 del 14.7.2023, acquisita al protocollo Anac n. 57532 del 17.7.2023, e relativi allegati, tra i quali una relazione integrativa del Direttore dell'esecuzione del 13.7.2023.

Valutata la sussistenza di elementi per l'avvio dell'attività di vigilanza, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota protocollo n. 70202 del 6.9.2023, ha inviato alla Direzione Regionale della Liguria ed alla società appaltatrice Dussmann Service S.r.l. 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 del 2018.

La Direzione Regionale ha formulato le controdeduzioni con memoria prot. n. 18916 del 27.9.2023, sottoscritta dal Responsabile del procedimento e dal Direttore Regionale, acquisita in pari data al protocollo Anac n. 81736/2023. La società appaltatrice Dussmann service S.r.l. ha presentato memoria Rif. 2822/23 – FG/fa acquisita al protocollo Anac n. 92251 del 18.10.2023. In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.



Fatto

Con decreto del Direttore Regionale del 30 novembre 2020 la Direzione Regionale del Dipartimento dei Vigili del Fuoco della Liguria aggiudicava alla società Dussmann Service S.r.l. 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 Liguria, per tre anni - CIG 8395589337.

In data 10 febbraio 2021 la Direzione Regionale della Liguria stipulava con la Dussmann Service S.r.l. il contratto di appalto (di seguito "Contratto") con decorrenza 1° maggio 2021 e scadenza 30 aprile 2024, per un valore presunto per tre anni di € 2.235.671,21 oltre Iva.

Il Contratto si trova pertanto in corso di esecuzione presso le sedi della Direzione Regionale della Liguria (Comando Provinciale di Genova, Sede Centrale e dipendenti Reparto Volo di Genova, Distaccamento Aeroportuale di Genova, Distaccamento Portuale di Genova - Gadda; Comando Provinciale di Savona, Sede Centrale e dipendente Distaccamento Aeroportuale di Villanova d'Albenga; Comando Provinciale di Imperia e Comado Provinciale di La Spezia).

Diritto

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

1.1. Il servizio oggetto di istruttoria consiste nella preparazione, confezione e distribuzione dei pasti con generi alimentari approvvigionati autonomamente dalla società appaltatrice presso le sedi della Direzione Regionale della Liguria, in conformità alle prescrizioni della documentazione di gara e dei CAM Ristorazione, ai "Parametri nutrizionali per le mense obbligatorie di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco", alla "Tabella Menù" e della "Tabella dei prodotti stagionali", che costituiscono "Guida alimentare" del Contratto di cui costituiscono parte integrante. 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. Il servizio comprende, altresì, l'attività di pulizia, riassetto e lavaggio degli utensili, attrezzature e locali utilizzati per la preparazione, distribuzione e consumazione dei pasti. Gli impianti, le attrezzature, gli arredi e la stoviglieria (eccetto la coltelleria da cucina) sono dati in uso dai Comandi alla società appaltatrice nelle sedi interessate dal servizio.

Il Contratto prevede in capo alla società appaltatrice l'adempimento di una serie di obbligazioni nella fase di esecuzione, descritte all'art. 2 "Oggetto dell'appalto", all'art. 17 "Obblighi ed oneri dell'Impresa" che prevede, tra l'altro la presentazione di un rapporto semestrale con l'indicazione dei prodotti alimentari, dei metodi di produzione ed origine dei prodotti acquistati, con documentazione a supporto. Ulteriori obbligazioni sono previste all'art. 21 "Personale dell'Impresa addetto al servizio" ed all'art. 24, in base al quale 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 di controllo da parte della Direzione Regionale, dei Comandi e del Direttore dell'esecuzione e/o dei suoi collaboratori, finalizzati a verificare che l'esecuzione avvenga in conformità a quanto indicato nel Contratto, nel Capitolato e nel Progetto di Gestione.



In particolare l'art. 18 prevede che i collaboratori del Direttore dell'esecuzione hanno il compito di verificare il rispetto da parte della società appaltatrice di quanto previsto nel Contratto e nei suoi allegati, sia ai fini del rilascio del nullaosta 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 e 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 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). Possono anche essere effettuati ulteriori controlli senza preavviso nei tempi e nelle modalità ritenute opportune dal DEC o dai Collaboratori. E' previsto inoltre che la Direzione Regionale, tramite il DEC o un suo Collaboratore, debba svolgere un programma di accertamento periodico del livello di gradimento del servizio.

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

Quanto al procedimento di applicazione delle penali, l'art. 11 prevede che *«In caso di inadempienza, previa contestazione scritta da parte del Comando su proposta del DEC o collaboratore dello stesso, verrà applicata una penale commisurata alla gravità. In caso di difformità ai dettami contrattuali il Comando su proposta del DEC o collaboratore dello stesso, con diffida scritta, potrà fissare un tempo utile per la regolarizzazione e per l'eventuale applicazione della penalità»*.

Inoltre *«L'Impresa può dimostrare che gli inadempimenti sanzionati come sopra sono stati determinati da cause sopravvenute non imputabili alla sua volontà, ai fini del contraddittorio»*.

1.2. Il Direttore Regionale in data 1° aprile 2021 ha nominato il Direttore dell'esecuzione (in servizio al Comando di Savona) ed i collaboratori del DEC presso i Comandi di Genova¹, La Spezia ed Imperia, ed in data 9 aprile 2021 ha nominato il collaboratore del DEC per il Comando di Savona. In data 6 maggio 2021 ha nominato il collaboratore presso il Reparto Volo di Genova.

Il Responsabile del procedimento è stato nominato con Decreto del Direttore Regionale del 22 maggio 2020 e poi sostituito sempre con Decreto del Direttore Regionale del 9 febbraio 2022 *“dal 1 maggio 2021”* al 30 aprile 2024.

In data 1 aprile 2021 (quindi prima dell'avvio del servizio) il Direttore Regionale ha trasmesso ai Comandi i provvedimenti di nomina del Direttore dell'esecuzione e dei collaboratori presso ciascuna sede, precisando che le richieste dei Comandi inerenti l'organizzazione del servizio ed i rapporti con la società appaltatrice vanno segnalate direttamente al DEC tramite il rispettivo collaboratore e che *«sarà poi cura del D.E.C. notificare direttamente il R.U.P e, in conoscenza, questa Direzione*

¹ Il Collaboratore del Comando di Genova è stato temporaneamente sostituito da altro collaboratore dal 2 febbraio al 9 novembre 2022.



Regionale, intrattenendo costanti rapporti con i Responsabili del servizio della Ditta appaltatrice, a norma dell'art. 18 del contratto».

2. Risultanze istruttorie

2.1. In merito ai controlli in corso di esecuzione, dalle risultanze istruttorie emerge in primo luogo che poco dopo l'avvio del servizio (avvenuto il 1° maggio 2019) il Direttore Regionale, in data 13 maggio 2021, ha chiesto a tutti i Comandi di effettuare un monitoraggio dei livelli qualitativi del servizio svolto dalla società appaltatrice ai sensi dell'art. 18 del Contratto, a decorrere dal 31 maggio 2021 e successivamente con cadenza trimestrale. Il rilevamento ha ad oggetto le variazioni dei menù (in termini di numero di piatti proposti), la quantità e la qualità del cibo, le bevande, il servizio reso dagli addetti al confezionamento ed alla somministrazione dei pasti e delle bevande, il servizio reso in occasione di emergenze e la pulizia dei locali mensa; per ciascuna di tali voci è richiesto di valutare il servizio come "buono", "soddisfacente" o "insoddisfacente", compilando delle apposite tabelle con note esplicative.

Il RUP ha prodotto a titolo esemplificativo alcuni monitoraggi effettuati dai Comandi di Imperia, La Spezia e Savona nel 2021 e 2022, sottoscritti dai Comandanti Provinciali e dai collaboratori del DEC, indirizzati alla Direzione Regionale e per conoscenza al RUP e al DEC.

Dai report dei Comandi di Imperia e La Spezia emergono alcune criticità, quali ad esempio la qualità e la quantità del cibo giudicata insoddisfacente, la mancanza di menù stagionali e la carente fornitura di prodotti a Km 0.

2.2. Dalle risultanze istruttorie emerge un'assidua attività del Direttore dell'esecuzione, che in data 16 aprile 2021 (quindi già prima dell'avvio dell'esecuzione del servizio) ha inviato a tutti i collaboratori del DEC, oltre che al RUP e ai referenti della Dussmann, una comunicazione con lo scopo di evidenziare immediatamente gli aspetti più importanti stabiliti dal Contratto e dall'Allegato tecnico, dei quali tener conto nello svolgimento dei compiti di controllo del servizio mensa nelle sedi provinciali e impartendo le prime direttive afferenti l'avvio del servizio, *in primis* quelle inerenti le operazioni di consegna dei locali.

Ha rammentato ai collaboratori la necessità di procedere alle contestazioni ai sensi dell'art. 11 del Contratto per i casi di rilevata inadempienza, per i quali ha fornito un'apposita check list per la verifica del servizio di mensa già in uso al Comando di Savona.

In diverse occasioni il DEC ha inviato alla società appaltatrice formali richieste di documentazione finalizzate al controllo dell'adempimento delle obbligazioni previste nel Contratto, nonché diversi solleciti in merito a criticità del servizio riscontrate in corso di esecuzione, quali ad esempio la mancata applicazione del menù stagionale, tipologie di preparazione, tipologie di verdure e ortaggi, periodicità stagionale, tutte obbligazioni contenute nel Progetto di gestione facente parte integrante del Contratto di appalto.

Il DEC ha dichiarato di essersi recato in missione presso il Comando di Imperia, e che in quell'occasione le criticità segnalate e discusse con i rappresentanti della Dussmann in parte hanno fornito l'opportunità per organizzare il servizio nei casi di soccorso di emergenza, concordando un



dispositivo mirato a garantire l'approvvigionamento degli alimenti servendosi dei centri di cottura Dussmann presenti sul territorio ligure più vicini.

A seguito di alcune segnalazioni del Comando di Genova del dicembre 2021, aventi ad oggetto diverse fattispecie di inadempimento delle obbligazioni contrattuali, e delle controdeduzioni fornite dalla Dussmann, il DEC ha dichiarato di essersi attivato per favorire il bonario componimento della controversia, raccomandando al Comando di provvedere all'applicazione delle penali qualora la società appaltatrice avesse perseverato nelle segnalate inadempienze. Il fatto che non vi siano stati seguiti avrebbe indotto il DEC a ritenere che *"la questione fosse chiusa"*. Il DEC ha dichiarato che in certi casi l'attività si è incentrata nella risoluzione di alcune segnalazioni che la sede territoriale inoltrava alla Direzione, come nel caso delle avarie degli elettrodomestici nel Comando di Genova, che è stato risolto con la consegna da parte della Dussmann dei rapporti di manutenzione degli elettrodomestici.

Inoltre il DEC ha dichiarato che sono stati verbalizzati due incontri con i rappresentanti della Dussmann (a fronte di innumerevoli altri non verbalizzati) aventi ad oggetto le principali questioni pendenti e destinate a integrare il rapporto semestrale, che non risultava ancora consegnato dalla Dussmann a novembre 2022.

Il Direttore dell'esecuzione, a seguito alla comunicazione dell'avvio dell'indagine conoscitiva dell'Autorità, ha richiesto ai collaboratori delle sedi provinciali di trasmettere una relazione esplicativa e la documentazione attestante la loro attività.

Dall'esame delle suddette relazioni esplicative, redatte nel mese di novembre 2022, emergono criticità con particolare riferimento ai Comandi di Genova e Imperia. Ad esempio il collaboratore del DEC del Comando di Genova riferisce che *«il servizio è partito con il minimo delle derrate, il massimo dei surgelati, alcuni cibi precotti, un forte piano di riduzione degli sprechi, delle ore del personale e poco margine per menù alternativi»*. Il collaboratore del DEC riferisce inoltre il malcontento del personale a causa dell'assenza del cuoco titolare che per motivi familiari mancherebbe da tempo, il quale risulta sostituito *«da una signora di competenza appena sufficiente per accontentare le esigenze del Comando»*. Vi sarebbero inoltre state nuove lamentele sulla scarsa qualità del cibo e – a quanto pare di capire – le cuoche oltre alla preparazione dei pasti si occuperebbero anche di servire i pasti e della pulizia, attività queste ultime che dovrebbero essere svolte da un diverso ed apposito operatore della Dussmann.

Il collaboratore di Genova rappresenta anche criticità in ordine al programma di gestione dei pagamenti SGF - Sistema di Gestione Finanziaria che permetterebbe la liquidazione delle fatture anche senza che il funzionario incaricato abbia apposto il visto di congruità e/o la regolare esecuzione, cosa che risulterebbe già verificata.

Anche dalla relazione del collaboratore del Comando di Imperia emergono criticità, quali le check list risultate negative, a fronte delle quali il RUP avrebbe suggerito un confronto con la Dussmann, risolto con un incontro avvenuto il 4 aprile 2022 nel quale *«si è ridefinito un punto zero con la Ditta e si è convenuto non entrare in contenzioso per il momento»*.



Nelle controdeduzioni il RUP ha dichiarato che il DEC ha tenuto riunioni con i referenti della società appaltatrice con cadenza almeno settimanale e che nei casi ritenuti più rilevanti o non componibili, ne ha fatto menzione al RUP, cercando insieme di trovare soluzioni in larga misura dipendenti anche dalla collaborazione dei Comandi. Quando la criticità riscontrata ha integrato i profili di una inadempienza a sensi dell'art. 11 del Contratto, il DEC ha informato il Collaboratore della sede di riferimento della necessità di elaborare una proposta sanzionatoria al proprio Comando, cooperando attivamente con lui.

Il RUP ha inoltre dichiarato che l'attività di rilevamento del livello di gradimento del servizio prevista dall'art. 18 del Contratto, condotta sia attraverso le interlocuzioni tra DEC e suoi Collaboratori con i referenti locali della società appaltatrice, sia mediante la rilevazione trimestrale da parte della Direzione Regionale, ha consentito di poter addivenire, nell'ambito dell'attività di controllo, a quelle soluzioni di natura organizzativa, concordate con la società appaltatrice, che hanno permesso di ricondurre l'erogazione del servizio nel rispetto del disposto contrattuale, senza dover accedere al meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 11 del Contratto.

Il RUP ha dichiarato di essere stato messo a conoscenza delle criticità riscontrate a livello territoriale quando le medesime hanno assunto rilevanza ai fini dell'applicazione delle penali previste dall'art. 11 del Contratto. Infatti con nota del 14 settembre 2023 la Direzione Regionale (Stazione appaltante), sentito il Direttore dell'esecuzione e su indicazione conforme del Responsabile unico del procedimento, ha comunicato alla Dussmann l'applicazione delle penali previste dall'art. 11 del Contratto, a seguito del procedimento istruttorio svolto dai Comandi di Genova, Savona e Imperia.

Le penali ammontano a € 4.500,00 per il Comando di Genova; a € 850,00 per il Comando di Savona ed a € 250,00 per il Comando di Imperia.

2.3. Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stato rappresentato un ulteriore profilo di criticità emerso in ordine al sistema dei pagamenti, in quanto vi erano elementi che inducevano a ritenere che il pagamento delle fatture alla società appaltatrice avvenisse essenzialmente sulla base di un criterio quantitativo, ossia in base al numero dei pasti rilevati, senza una specifica e puntuale verifica e conseguente valutazione circa la regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini qualitativi previsti dal Contratto di appalto e dal Progetto di gestione.

I pagamenti sono infatti gestiti tramite l'applicativo Sistema di Gestione Finanziaria (SGF) che prevede l'apposizione da parte dei collaboratori dei singoli Comandi di un "visto di regolare esecuzione" con la generazione automatica della Proposta di liquidazione, cui fa seguito il Decreto di liquidazione del Direttore Regionale.

Tale sistema, stante quanto dichiarato dallo stesso collaboratore del Comando di Genova, presterebbe, tra l'altro, il fianco alla possibilità che si proceda alla liquidazione delle fatture in assenza di attestazione della regolare esecuzione.

Nelle controdeduzioni il RUP ha chiarito che nel procedimento finalizzato al pagamento della fattura non sono previsti firme o visti diversificati per la regolarità formale e per la regolarità sostanziale del servizio, ma un'unica firma apposta all'esito dei controlli eseguiti dal Direttore dell'esecuzione e dai Collaboratori del DEC territoriali. Tale firma sostanzia quindi la regolarità contabile del



procedimento di pagamento della spesa con riferimento a quella, necessariamente prodromica, della verifica della regolarità dell'esecuzione del servizio, sia in termini di numero dei pasti erogati, sia in termini esecutivi e qualitativi. Conseguentemente poi, il Sistema di Gestione Finanziaria permette, nel caso di riscontrate irregolarità, di apporre la non regolarità e di applicare la decurtazione della penale sulla fattura di riferimento.

Stante quanto sopra, dal punto di vista contabile, solo se sulla singola fattura è apposta la firma di regolare esecuzione del servizio da parte del collaboratore del DEC, l'Ufficio preposto procede al pagamento. Il RUP ha quindi dichiarato che tutte le proposte di liquidazione contengono la firma di regolare esecuzione.

3. Controdeduzioni della società appaltatrice Dussmann S.r.l.

La società appaltatrice, in riscontro all'avvio del procedimento, ha in primo luogo contestato di essere incorsa in qualsiasi inadempimento e che le fattispecie di inadempimento emerse nel corso dell'istruttoria riguardano fatti risalenti nel tempo e già definite dalle parti nell'ambito della loro autonomia contrattuale.

Ha inoltre rilevato come l'Autorità non potrebbe intervenire nel rapporto contrattuale dato che la valutazione in ordine all'esercizio dei poteri contrattuali (come, ad esempio, la comminazione di una penale) è riservata in via esclusiva alla parte ed è sindacabile esclusivamente dal Giudice civile.

4. Valutazioni conclusive

4.1. Preliminarmente si ritiene opportuno rammentare come il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame) disciplini anche la fase di esecuzione del contratto di appalto nella Parte II, Titolo V (art.100 e seguenti). Pertanto, i poteri di vigilanza attribuiti all'Autorità dall'art. 213 del Codice dei contratti pubblici comprendono anche la fase di esecuzione e lo stesso art. 213 al comma 3 lettera b) prevede che l'Autorità «*vigila affinché sia garantita l'economicità dell'esecuzione dei contratti pubblici e accerta che dalla stessa non derivi pregiudizio per il pubblico erario*». ²

4.2. Venendo al merito, nonostante le dichiarazioni del RUP sulla regolarità dei controlli in corso di esecuzione, nel corso dell'istruttoria non sono state fornite prove documentali in merito all'effettivo e puntuale svolgimento, in tutti i luoghi di esecuzione del servizio (n. 4 Comandi Provinciali e Distaccamenti) dei controlli qualitativi sul servizio erogato, ossia sull'adempimento di tutte le obbligazioni assunte dalla società appaltatrice nel Contratto e nel Progetto di gestione.

Ad esempio, non è stata fornita documentazione relativa agli specifici controlli sulla provenienza dei prodotti e le caratteristiche che collocano gli stessi nell'ambito degli alimenti biologici, a filiera corta e Km zero, sul rispetto dei valori nutritivi di ciascun pasto e delle grammature delle razioni viveri, sul personale impiegato e sull'esecuzione delle attività di pulizia in conformità al Progetto di gestione.

² I poteri dell'Autorità nella fase di esecuzione del contratto di appalto sono stati ribaditi dal d.lgs. 36/2023 in quanto in base all'art. 222 comma 3 lett. b) l'Autorità «*vigila sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici*» e rafforzati attraverso la previsione di uno specifico potere sanzionatorio anche per la fase di esecuzione (art. 222 comma 3 lett. a) del d.lgs. 36/2023).



Anche la mancata presentazione da parte della Dussmann, quantomeno fino a novembre 2022, del rapporto semestrale di cui all'art. 17 del Contratto, con l'indicazione dei prodotti alimentari, dei metodi di produzione ed origine dei prodotti acquistati, con documentazione a supporto, può aver inciso negativamente sulla correttezza ed adeguatezza della correlata attività di controllo da parte della stazione appaltante.

A tale proposito si osserva come nei servizi di ristorazione collettiva i controlli in corso di esecuzione assumano notevole rilevanza, in quanto finalizzati a tenere sotto controllo la filiera di approvvigionamento, partendo dalla verifica delle caratteristiche merceologiche dei prodotti in ingresso e la relativa corrispondenza a quanto previsto dal Contratto e dall'offerta tecnica, proseguendo poi con le attività connesse allo stoccaggio, il quale deve avvenire in uno stato igienico adeguato e nel rispetto delle condizioni di conservazione previste. Va inoltre monitorato il processo produttivo e distributivo, verificando il rispetto delle procedure del Piano di Autocontrollo nel centro di cottura e nei luoghi di consumo dei pasti, del mantenimento di idonee temperature in fase di conservazione, trasporto ed esposizione e della conformità alle norme igieniche. Va inoltre verificato il personale addetto ed il menù offerto, sia in termini di soddisfazione dell'utente finale che in termini di rispetto delle grammature previste.

Si ritiene inoltre 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 e che pertanto non possano assumere rilevanza le attività non verbalizzate, ivi comprese le riunioni effettuate con la società appaltatrice.

Anche le attestazioni di regolare esecuzione contenute nelle proposte di liquidazione mensili sottoscritte dai collaboratori del DEC non risultano supportate da un'adeguata formulazione esplicativa e da documentazione atta a comprovare le verifiche effettuate sull'effettivo rispetto delle condizioni e dei termini previsti dal Contratto di appalto e dal Progetto di gestione, inducendo quindi a ritenere che la liquidazione delle fatture sia avvenuta essenzialmente sulla base del numero dei pasti rilevati.

Pertanto, le Proposte di liquidazione sono sottoscritte dai collaboratori del DEC ed in alcuni casi anche dai Comandanti, mentre in tale processo nessun ruolo viene svolto dal Direttore dell'esecuzione o dal RUP e la sottoscrizione di alcune proposte di liquidazione (prodotte dal RUP a titolo esemplificativo) risulta apposta da parte di soggetti che non sono indicati negli atti di nomina a collaboratori del Direttore dell'esecuzione trasmessi in corso di istruttoria (ad esempio nel Comando di Savona e nell'Ufficio operante "Liguria").

Inoltre, in base alle risultanze istruttorie non vi sono evidenze documentali dell'attività effettivamente svolta dal RUP nella fase di esecuzione del contratto nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, in particolare per quanto riguarda l'attività di coordinamento, il controllo sul livello della qualità delle prestazioni e sulla verifica di conformità. 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.

4.3. In base alle risultanze istruttorie, l'esecuzione del servizio da parte della Dussmann Service risulta comunque caratterizzato da diversi profili di anomalia e criticità, segnalati dai Comandi sin dall'avvio del servizio, a maggio 2021, nelle relazioni trimestrali al Direttore Regionale.

Apprezzabili profili di criticità e difformità rispetto alle disposizioni contrattuali ed al Progetto di gestione emergono, altresì, nelle note di contestazione inviate dai Comandi alla società appaltatrice, che comunque ha formulato le proprie controdeduzioni in merito ai fatti contestati.

A fronte delle criticità emerse il RUP e la stazione appaltante intesa come Direzione Regionale, nonché, in alcuni casi, il Direttore dell'esecuzione, hanno ritenuto di trovare delle soluzioni condivise interfacciandosi con la società appaltatrice, anche sulla base dell'interpretazione da essi data dell'art. 11 del Contratto, ossia che vi sarebbe la possibilità di «regolarizzare» le inadempienze e/o le difformità prima di giungere ad avviare il procedimento per l'applicazione delle penali, nonché sulla base dell'interpretazione dell'art. 18 del Contratto, per cui il programma di accertamento periodico del livello di gradimento del servizio sarebbe finalizzato ad introdurre azioni migliorative e/o correttive del servizio.

Quanto sopra ha comportato che, nonostante i segnalati inadempimenti, i Collaboratori del DEC abbiano comunque proceduto ad attestare la regolare esecuzione del servizio nelle Proposte di liquidazione, con conseguente emissione dei Decreti di liquidazione e regolare pagamento delle fatture, quantomeno fino al 14 settembre 2023, quando dopo la ricezione della comunicazione di avvio dell'istruttoria (pervenuta il 12 settembre 2023) il Direttore Regionale ha ritenuto di applicare penali contrattuali per complessivi € 5.600,00 sulla base delle contestazioni dei Comandi di Genova, Savona e Imperia, ed ha dato indicazioni ai collaboratori del DEC di inserire gli importi delle penali nel sistema SGF al momento della sottoscrizione della regolare esecuzione.

A riguardo non si può non osservare come la decisione, da parte del RUP, del Direttore Regionale e del DEC di risolvere sistematicamente le fattispecie di inadempimento segnalate dai Comandi tramite un componimento bonario non appaia conforme alle disposizioni contrattuali, in quanto l'art. 11 del Contratto prevede delle fattispecie oggettive al ricorrere delle quali la discrezionalità dell'amministrazione nell'avviare e portare a compimento il procedimento di contestazione/applicazione delle penali è piuttosto limitata. Occorre ricordare, inoltre, la funzione delle clausole penali, la cui disciplina è finalizzata anche alla predisposizione di adeguati incentivi al corretto svolgimento delle prestazioni contrattuali.

Appare, inoltre, che l'approccio gestionale del superamento delle criticità segnalate dai Comandi tramite soluzioni condivise con la società appaltatrice non si sia rivelato particolarmente efficace, in quanto ancora nel mese di agosto 2023 permanevano delle contestazioni, che poi hanno dato luogo all'applicazione delle penali.

Resta comunque fermo che la valutazione delle controdeduzioni dell'operatore economico in riscontro alle contestazioni della stazione appaltante rientra nella sfera discrezionale della stazione appaltante medesima, che valuta, nel caso concreto, se gli inadempimenti segnalati ed oggetto di



possibile applicazione di penali, siano stati determinati o meno da cause sopravvenute non imputabili alla stessa società appaltatrice.

4.4. Si ritiene che le criticità emerse in corso di istruttoria siano in parte da ascrivere alla configurazione del Contratto di appalto, che non definisce in maniera chiara e precisa i compiti e le responsabilità dei vari soggetti che intervengono nella fase dei controlli in corso di esecuzione ed il coordinamento tra tali figure (RUP, DEC, collaboratori del DEC, Comandi, Direzione Regionale).

Anche per l'applicazione delle penali, in base all'art. 11 del Contratto la facoltà di avviare il procedimento non è attribuita al RUP (che di norma, in collaborazione con il DEC, è il soggetto deputato al procedimento per l'applicazione delle penali), ma è lasciata ai singoli Comandi, che valutano le controdeduzioni dell'appaltatore ed all'esito del procedimento irrogano le penali stesse, su proposta del DEC o del collaboratore. In tal senso, nel Contratto non si fa menzione né del ruolo del RUP né del ruolo del Direttore Regionale (Stazione appaltante).

Nel caso di specie i Comandi hanno segnalato gli inadempimenti alla società appaltatrice, mettendo per conoscenza il DEC, il Direttore Regionale ed in alcuni casi il RUP, ed hanno acquisito le controdeduzioni della società appaltatrice. Per i Comandi di Savona e Imperia le penali sono state applicate dai Comandi e confermate dal Direttore Regionale nel provvedimento del 14 settembre 2023. Per il Comando di Genova le penali sono state applicate dallo stesso Comando per un importo di € 6.1000,00 e successivamente, su indicazione conforme del RUP e sentito il DEC, il Direttore Regionale, nello stesso provvedimento del 14 settembre 2023, ha ritenuto di poter rivalutare le controdeduzioni della società appaltatrice, riducendo l'importo delle penali a € 4.500,00.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 6 dicembre 2023

DELIBERA

- i controlli in corso di esecuzione dell'appalto avente ad oggetto il servizio di mensa presso le sedi della Direzione Regionale della Liguria 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 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;
- le criticità emerse appaiono dovute, almeno in parte, alla configurazione del Contratto di appalto, che non definisce in maniera chiara e precisa i compiti e le responsabilità dei soggetti chiamati ad intervenire nella fase dei controlli in corso di esecuzione ed il coordinamento tra gli stessi soggetti;
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla Direzione Regionale della Liguria del Dipartimento dei Vigili del Fuoco ed alla società Dussmann Service S.r.l.;



- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera al Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Direzione Centrale per le Risorse Logistiche e Strumentali, per le possibili valutazioni di competenza in merito alla configurazione dei controlli in corso di esecuzione negli atti di gara e nel Contratto di appalto;
- dà ulteriormente mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera 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 criticità emerse in corso di istruttoria, come sopra evidenziate, comunicando gli esiti entro trenta giorni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 18 dicembre 2023

Il Segretario verbalizzante

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente