



DELIBERA n. 404

del 6 settembre 2023

Fascicolo Anac n. 2452/2023

**Oggetto:** Accordo quadro con più operatori economici finalizzato all'affidamento di un servizio di ospitalità residenziale, permanente o temporanea, rivolto a persone in cura presso i Centri Salute Mentale del Dipartimento Salute mentale e Dipendenze patologiche dell'Azienda Usl di Bologna. Lotto 2 Comunità Alloggio a Media Intensità - CIG 8096419053. Stazione appaltante Azienda Unità Sanitaria Locale di Bologna.

Riferimenti normativi

Artt. 31,101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

Parole chiave

Ruolo e compiti del responsabile del procedimento e del direttore dell'esecuzione  
Controlli in fase di esecuzione dei contratti di servizi e forniture

Massima

Non massimabile

VISTO

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

VISTO

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

VISTO

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

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture



## Premessa

Con mandato ispettivo n. 105386 del 15 dicembre 2022 il Presidente dell'Autorità, nell'ambito del Piano Ispettivo 2022, ha delegato alla Guardia di Finanza l'esecuzione di specifici accertamenti nei confronti dell'Azienda Usl di Bologna in merito all'affidamento dell'Accordo quadro con più operatori economici finalizzato all'affidamento di un servizio di ospitalità residenziale, permanente o temporanea, rivolto a persone in cura presso i Centri Salute Mentale del Dipartimento Salute Mentale e Dipendenze patologiche dell'Azienda Usl di Bologna, in particolare il Lotto 2 avente ad oggetto "Comunità Alloggio a Media Intensità" di cui al CIG 8096419053, nonché nei confronti di ogni altro soggetto eventualmente collegato e/o interessato dalla procedura.

La Guardia di Finanza ha effettuato gli accertamenti ispettivi delegati presso la sede dell'Azienda USL di Bologna nei giorni 30 e 31 gennaio 2023; nei giorni 1,2,3,21, 22 febbraio 2023 presso la sede legale della Cooperativa Sociale La Venenta ed il 22 febbraio 2023 presso la Comunità Alloggio Villa San Raffaele situata in San Giorgio di Piano (BO).

La Guardia di Finanza ha quindi trasmesso all'Autorità la Relazione ispettiva prot. n. 49192 del 14.4.2023, acquisita al protocollo Anac n. 29534 del 14.4.2023.

Con nota protocollo n. 43171 del 6.6.2023 l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha comunicato all'Azienda USL di Bologna ed alla La Venenta Società Cooperativa Sociale Onlus le risultanze dell'ispezione effettuata dalla Guardia di Finanza nonché l'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 e s.m.i.

L'Azienda USL di Bologna ha riscontrato con relazione protocollo n. 73023 del 3.7.2023 a firma del responsabile del procedimento nonché Direttore del Dipartimento Amministrativo Servizio Acquisti di Area Vasta, acquisita al protocollo Anac n. 52608 del 3.7.2023, inviando la documentazione richiesta nella comunicazione di avvio dell'istruttoria.

Nel termine assegnato la Cooperativa La Venenta non ha formulato controdeduzioni.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

## Fatto

Con determinazione del Direttore Servizio Acquisti Metropolitano n. 2936 del 13 novembre 2019 l'Azienda USL di Bologna (di seguito anche AUSL) ha indetto una gara europea a procedura aperta da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 del d.lgs. 50/2016, suddivisa in sei lotti, per la conclusione di un Accordo quadro con più operatori economici, della durata di quattro anni, finalizzato alla successiva attivazione di interventi aventi ad oggetto attività di co-progettazione e realizzazione dei singoli Progetti Terapeutico Riabilitativi Individualizzati (PTRI) destinati ad utenti con disagio e disturbo psichico afferenti all'area della Salute Mentale Adulti, in carico al Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche dell'Azienda USL di Bologna.

La gara era finalizzata alla selezione dei contraenti per la conclusione di un Accordo quadro con più operatori economici ai sensi dell'art. 54 comma 4 lett. a) del d.lgs. n. 50/2016, ossia senza riapertura del confronto competitivo e senza la fissazione di tutte le condizioni di fornitura, comprese le quantità, le quali potevano dunque variare rispetto ai singoli lotti costitutivi di ciascun Contratto applicativo in ragione delle effettive necessità.

In pratica i competenti Centri di Salute Mentale individuano gli utenti da inviare presso le strutture, predisponendo per ciascuno il Progetto Terapeutico Riabilitativo Individualizzato, ed al verificarsi dell'effettiva esigenza di accoglienza, agli operatori economici presenti nella graduatoria di ciascun lotto viene assegnato il servizio su motivata valutazione del Dipartimento Salute Mentale.



Con la medesima determinazione n. 2936/2019 il Direttore del Servizio Acquisti Metropolitan dava atto che il responsabile del procedimento era lo stesso Direttore dell'UOC Servizio Acquisti Metropolitan (nonostante che la stessa determinazione indicasse quale responsabile del procedimento ai sensi della legge 241/1990 un altro soggetto).

Con deliberazione del Direttore Generale n. 404 dell'8.11.2022 il Direttore dell'UOC Servizio Acquisti Metropolitan, andato in quiescenza, è stato sostituito, con decorrenza 11 novembre 2022, da un nuovo Direttore, il quale in base alla Relazione della Guardia di Finanza risulta essere il nuovo responsabile del procedimento.

La gara veniva suddivisa in sei lotti corrispondenti ai diversi livelli di intensità assistenziale, per un importo complessivo presunto per i sei lotti di € 26.121.590,00 Iva esclusa.

Oggetto dell'attività ispettiva e dell'istruttoria è principalmente il lotto 2 -CIG 8096419053- denominato "Comunità Alloggio a Media Intensità" che prevede l'erogazione di prestazioni sanitarie residenziali per il recupero di abilità dell'utente, con presenza degli operatori sulle 12 ore giornaliere per una capacità ricettiva da 7 a 15 posti letto.

L'importo a base di gara relativo al lotto 2 veniva fissato in € 4.763.250,00.

Per il lotto 2 presentavano offerta due operatori economici: la Cooperativa Sociale La Veneta con sede a San Giorgio di Piano (BO) ed il Consorzio di Cooperative Sociali Sol.Co Soc. Coop. con sede a Ravenna, che partecipava per la consorziata esecutrice Cooperativa Sociale Pegaso con sede in Jolanda di Savoia (FE).

La procedura veniva svolta attraverso la piattaforma informatica messa a disposizione dall'Agenzia della Regione Emilia Romagna Intercent-ER e con determinazione n. 671 del 24 marzo 2020 veniva nominata la Commissione giudicatrice.

Al termine delle operazioni di gara la AUSL di Bologna, con determinazione n. 1811 del 19 agosto 2020, aggiudicava il lotto n. 2 ai due suddetti operatori economici.

Le sedi operative proposte dalla Cooperativa La Veneta ed aggiudicate erano costituite dalla Comunità alloggio a media intensità "Villa Arcobaleno" e dalla Comunità alloggio a media intensità "Villa San Raffaele" entrambe ubicate a San Giorgio di Piano (BO).

La sede operativa proposta dal Consorzio Sol.Co. ed aggiudicata era costituita dalla Comunità alloggio "L'Incontro" ubicata a Jolanda di Savoia.

Con nota n. 133449 del 31.12.2020 l'AUSL di Bologna trasmetteva, per la sottoscrizione da parte della Cooperativa Sociale La Veneta, l'Accordo quadro n. 2636/2020 per regolare in forma generale eventuali futuri Contratti applicativi per il servizio di ospitalità residenziale di cui trattasi. In data 31 dicembre 2020 veniva stipulato il Contratto applicativo tra la AUSL di Bologna e la Cooperativa La Veneta (CIG derivato 86470592D3) con decorrenza dal 1° gennaio 2021 e scadenza 31 dicembre 2021, prevedendo che il contratto avrebbe potuto essere rinnovato alle medesime condizioni economiche e contrattuali, previo accordo tra le parti, sino alla scadenza dell'Accordo quadro. L'importo complessivo presunto previsto nel Contratto applicativo annuale ammonta a € 388.725,00, oltre Iva, che corrispondono ad una retta giornaliera di € 106,50 per n. 3.650 complessive giornate di occupazione posto. Nel Contratto applicativo viene precisato che in base alla DGR n. 478 del 22 aprile 2013 è prevista la compartecipazione del 15% della spesa da parte degli ospiti.

Il Contratto applicativo ha ad oggetto sia la gestione della Comunità alloggio Villa San Raffaele che la Comunità alloggio Villa Arcobaleno. Tuttavia la Cooperativa La Veneta in data 23 febbraio 2021 ha comunicato, relativamente a Villa Arcobaleno, di non essere ancora in possesso di idonea autorizzazione al funzionamento come Comunità alloggio per la salute mentale rilasciata ai sensi della Deliberazione di Giunta della Regione Emilia Romagna n. 1423 del 6 ottobre 2015 (la



possibilità di partecipare alla gara in pendenza di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento è prevista dall'art. 3 del Disciplinare di gara).

Il Dipartimento di Salute Mentale ha inteso, quindi, usufruire fin da subito di 10 posti letto presenti a Villa San Raffaele rispetto ai 22 messi a gara, ed ha dichiarato il mancato evidenziarsi di esigenze ulteriori.

Il Contratto applicativo con la Cooperativa La Venenta è stato oggetto di rinnovi annuali alle stesse condizioni effettuati tramite scambio di corrispondenza, l'ultimo dei quali prevede la prosecuzione del servizio fino al 31 dicembre 2023.

Con il Consorzio Sol.Co. non è stato stipulato alcun contratto applicativo, rilevandosi la mancata conclusione dell'iter per l'autorizzazione al funzionamento della struttura "L'Incontro" oggetto di offerta in sede di gara.

Pertanto, l'attività ispettiva della Guardia di Finanza ha avuto ad oggetto i servizi svolti dalla Cooperativa La Venenta presso la Comunità alloggio Villa San Raffaele, che sono stati avviati il 1° gennaio 2021 e sono tutt'ora in corso.

Nella nota del 3 luglio 2023 l'Azienda USL di Bologna ha dichiarato che la Cooperativa Sociale La Venenta aveva emesso fatture per un importo di € 396.093,05, che sono state interamente liquidate.

## Diritto

1. Nella gestione della fase di esecuzione dei contratti di appalto i controlli effettuati dalla stazione appaltante sulla corretta esecuzione del servizio assumono grande rilevanza, in quanto la cura dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara può essere perseguita attraverso l'esatto adempimento, da parte dell'appaltatore, delle prestazioni dedotte in contratto, che rispecchiano l'impegno assunto e valutato in sede di gara, premiando l'offerta ricevuta come la migliore.

Ciò premesso, al fine di valutare le risultanze dell'ispezione effettuata dalla Guardia di Finanza si ritiene utile rappresentare la disciplina dei controlli in corso di esecuzione prevista nei documenti di gara (richiamati dall'Accordo quadro) e nel Contratto applicativo.

L'art. 3 del Capitolato prevede che *«la responsabilità della verifica tecnica e il controllo qualitativo e quantitativo del servizio, la verifica dell'appropriatezza dei progetti educativo-riabilitativi, delle attività di prevenzione e promozione alla salute e della corretta applicazione delle disposizioni contenute nel presente capitolato, nonché il monitoraggio dell'incidenza delle prestazioni indirette sulle dirette competono al DEC (Direttore dell'esecuzione del contratto) che potrà essere coadiuvato da uno o più Assistenti»*.

L'art. 14 del Capitolato prevede altresì che *«in armonia con le esigenze aziendali di qualità e di buona gestione, al fine di consentire il corretto svolgimento del servizio, ai sensi dell'art. 101 del D. Lgs. 50/2016, la SA designa il Direttore dell'Esecuzione del Contratto, a cui sono attribuiti tutti i compiti previsti dal medesimo articolo, fra cui, in particolare coordina tutti i ruoli coinvolti nell'esecuzione del contratto; costituisce l'interfaccia decisionale con l'OE aggiudicatario per conto della SA; comunica al RUP le eventuali inadempienze nell'espletamento del servizio, anche al fine di pianificare gli interventi giuridico-amministrativi necessari e comunque svolge ogni altro compito inerente la corretta esecuzione del contratto»*.

Il Capitolato, all'art. 10, prevede inoltre che le imprese aggiudicatarie siano soggette a un periodo di prova di sei mesi, e dalla relativa disciplina si desume che durante tale periodo la AUSL è tenuta a verificare che l'esecuzione della prestazione corrisponda alle norme del Capitolato ed all'offerta tecnica presentata dall'appaltatore.

L'art. 19 del Capitolato, nel quale sono disciplinate anche le penali, prevede inoltre che *«L'Azienda USL si riserva il diritto di attivare un sistema di rilevazione quali/quantitativa del servizio nel suo complesso o in alcune sue parti»*.



Anche il Contratto applicativo all'art. 9 rubricato "Monitoraggio, verifiche e controlli sull'attività erogata" prevede una serie di controlli in corso di esecuzione, in particolare «L'Azienda USL tramite il Dipartimento Salute Mentale e Dipendenze Patologiche esercita le funzioni di vigilanza e di verifica degli interventi sanitari e socio/sanitari in relazione alle specifiche necessità. L'Azienda USL di Bologna, pertanto, può effettuare in qualsiasi momento, a mezzo di propri operatori, visite ed ispezioni presso la struttura, senza dare preavviso, ed in qualsiasi parte dell'edificio, al fine di accertare il trattamento e le condizioni di vita dei propri assistiti e di verificare la piena e corretta esecuzione delle prestazioni oggetto del presente contratto».

Al fine di verificare l'attività di controllo sulla regolare esecuzione del servizio da parte della AUSL di Bologna, la Guardia di Finanza ha acquisito la relazione del 2 febbraio 2023 del direttore dell'esecuzione, nominato con delibera n. 63502 del 23 giugno 2021. Nella relazione il direttore dell'esecuzione ha illustrato l'organizzazione del Dipartimento Salute Mentale della AUSL e l'iter che conduce all'invio dei pazienti presso le Comunità alloggio, producendo tra l'altro la Procedura Aziendale della AUSL Bologna del 17 maggio 2019 che descrive in maniera dettagliata le fasi ed i compiti assegnati al direttore dell'esecuzione per la verifica del regolare andamento del rapporto contrattuale con l'appaltatore, fornendo anche i relativi formulari (la procedura è valida per l'esecuzione dei contratti d'appalto presso tutti i Dipartimenti/UO/Distretti della AUSL).

Nella suddetta relazione il direttore dell'esecuzione ha dichiarato di aver effettuato, su indicazione del responsabile del procedimento, una verifica presso la struttura Villa San Raffaele in data 20 luglio 2021, di cui ha redatto il Verbale di verifica (acquisito dalla Guardia di Finanza), che risulta inviato al responsabile del procedimento in data 24 dicembre 2021.

Il direttore dell'esecuzione ha dichiarato di aver in precedenza effettuato, descrivendo le relative attività, solo verifiche documentali e/o in video conferenza, in quanto non era possibile effettuare accesso nelle strutture a causa delle restrizioni imposte dalla pandemia da Covid-19. A riguardo, nella nota del 3 luglio 2023, il responsabile del procedimento ha chiarito che la AUSL si è attenuta alle indicazioni ministeriali ed alle successive indicazioni della Regione Emilia Romagna, che richiedevano una particolare attenzione alle persone fragili con patologie e disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, come lo sono alcuni utenti con patologia psichiatrica, e che imponevano una limitazione degli accessi nelle strutture.

Nella relazione del 2 febbraio 2023 il direttore dell'esecuzione ha dichiarato di aver verificato la dotazione organica del personale della Cooperativa La Veneta acquisendo periodicamente i turni di servizio e verificando periodicamente la corrispondenza tra il personale presente in servizio e il personale indicato, allegando tuttavia alla relazione solo i turni del mese di febbraio 2023 e non anche quelli dei mesi precedenti (come già evidenziato l'appalto è stato avviato a gennaio 2021). Durante l'ispezione, in data 30 gennaio 2023, il direttore dell'esecuzione ha dichiarato alla Guardia di Finanza che «ieri, a seguito della vostra visita ispettiva, non avendo contezza dei turni della programmazione del personale operante presso la struttura della comunità alloggio Villa San Raffaele, mi sono attivata per richiedere telefonicamente al coordinatore della Veneta (omissis) la stampa dei turni degli operatori del mese di febbraio 2023».

Inoltre, durante l'ispezione del 23 febbraio 2023 la Cooperativa La Veneta ha fornito un prospetto riepilogativo degli operatori attualmente attivi all'interno della struttura Villa San Raffaele e di quelli che si sono susseguiti nel tempo per l'erogazione del servizio; tuttavia la Guardia di Finanza ha verificato che nel prospetto solo un nominativo coincide con quelli indicati in sede di gara.

Il direttore dell'esecuzione ha, inoltre, dichiarato di aver verificato i curriculum formativi professionali che vengono acquisiti e periodicamente aggiornati in caso di turn over. A riguardo la Guardia di Finanza ha rilevato che il direttore dell'esecuzione non aveva contezza degli operatori



sanitari attivi all'interno della struttura nel giorno di ispezione (30 gennaio 2023), attivandosi solo in tale circostanza e riscontrando che per due figure professionali non erano presenti agli atti dell'AUSL i relativi curricula. Pertanto il direttore dell'esecuzione chiedeva per via telefonica l'inoltro dei citati curricula alla Cooperativa La Venenta, che li inviava via mail unitamente a quello dello psicologo che operava in quel momento presso Villa San Raffaele, relativamente al quale l'operatore economico non aveva comunicato alcuna informazione al direttore dell'esecuzione. Durante l'ispezione del 23 febbraio 2023 il legale rappresentante della Cooperativa La Venenta ha dichiarato alla Guardia di Finanza di non aver inviato, dopo l'aggiudicazione della gara, i curricula degli operatori impiegati presso il centro Villa San Raffaele, concordando delle verifiche periodiche, appena la situazione pandemica da Covid-19 lo ha permesso, nelle quali venivano visionati e discussi i vari aspetti organizzativi e di gestione del servizio e dei casi ospitati.

A riguardo si osserva che l'art. 11 del Contratto applicativo prevede che *«L'Operatore Economico deve comunicare, tempestivamente e formalmente, al Servizio Acquisti Metropolitan e al Team Residenzialità e Abitare del DSM-DP qualunque variazione intercorra relativamente al proprio personale utilizzato nell'esecuzione del servizio»*.

Per quanto riguarda l'organizzazione del servizio e le attività svolte, il direttore dell'esecuzione, nella relazione del 2 febbraio 2023, ha fatto riferimento alla carta dei servizi e alla documentazione prodotta per la certificazione ISO 9001 Vision 2015 ed ha dichiarato che i progetti individuali degli utenti sono co-progettati con il Servizio inviante, l'utente stesso ed i familiari. Il DEC ha dichiarato che le attività di pulizie, igiene ambientale, raccolta lavaggio e stiratura della biancheria e preparazione dei pasti sono svolte dagli ospiti supportati ed affiancati dagli operatori quali parti integranti del percorso riabilitativo. La Comunità è dotata di lavatrici con capienza 9 kg e asciugatrici e di tutti gli utensili e strumenti necessari per le attività sopra descritte. Il DEC ha dichiarato che la Cooperativa ha avviato da tempo diversi progetti a valenza riabilitativa e socializzante attraverso la sperimentazione di attività innovative quali apicoltura e laboratorio di smielatura, orto biologico, pollaio sociale, attività tessili e laboratorio musicale.

A supporto di quanto dichiarato nella relazione, il DEC ha fornito esclusivamente dépliant e materiale informativo redatto dalla Cooperativa La Venenta, nei quali vengono illustrate le attività proposte, ma non ha fornito alcuna documentazione che attesti l'effettiva esecuzione da parte della Cooperativa delle attività illustrate nei dépliant presso il luogo di esecuzione del servizio e se tali attività corrispondessero a quanto previsto dal Capitolato e dall'offerta tecnica.

Per la verifica dell'effettiva erogazione di tali attività, il direttore dell'esecuzione, nel corso dell'ispezione del 30 gennaio 2023, ha dichiarato *«in data 15 settembre 2022 mi sono recata presso la suddetta struttura al fine di verificare in loco le suddette attività previste da contratto che venivano organizzate per gli utenti inseriti nella comunità alloggio come ad esempio: l'attività svolta nel pollaio, l'apicoltura, il confezionamento del miele, le attività tessili e l'orticoltura. Inoltre presso la struttura ho riscontrato che alcuni ospiti erano intenti nella preparazione del pasto. Tutte le attività svolte nella struttura vengono calendarizzate in uno schema settimanale di cui, a titolo esemplificativo, vi fornisco una copia datata 1° marzo 2021, relativa allo svolgimento delle attività domestiche, come ad esempio: riordino casa e cucinare»*.

Alla luce di quanto verbalizzato dalla Guardia di Finanza e della documentazione fornita, si riscontra una carenza di controlli, da parte della stazione appaltante, sulla regolare esecuzione del servizio.

Infatti, per un servizio che ha avuto inizio il 1° gennaio 2021, risultano effettuati solamente due controlli da parte del direttore dell'esecuzione. Il primo in data 20 luglio 2021 risultante da un verbale redatto tramite il format previsto dalla Procedura Aziendale della AUSL Bologna, che attesta genericamente che vi è un giudizio positivo sullo svolgimento del servizio, che l'esecuzione



è in linea con quanto previsto in sede di aggiudicazione e che il contratto non è stato oggetto di contestazioni formali. Nella parte finale viene riportato che «*La struttura visitata in data 20 luglio 2021 è immersa nella campagna in prossimità di San Giorgio di Piano, non c'è una fermata di mezzi pubblici nelle immediate vicinanze ma gli operatori si attivano per i trasporti. Locali puliti e con mobilia nuova al nostro arrivo gli utenti erano occupati nella preparazione del pranzo con il supporto dell'operatore. Gli invii sono tutti avvenuti tramite segnalazione del CSM al Team residenzialità e Abitare. Ampia proposta di laboratori artigianali, creativi anche per costruire oggetti personali, di cucina, cura delle api e delle galline del centro e tante altre proposte. Supervisione all'assunzione della terapia in locale dedicato*». Tra l'altro, il verbale è stato trasmesso al responsabile del procedimento cinque mesi dopo (il 24 dicembre 2021).

Nel merito, si ritiene che i controlli effettuati non risultino adeguati a verificare la corretta esecuzione di tutte le prestazioni previste nel Capitolato e nell'offerta tecnica, ivi comprese quelle relative all'area clinico psichiatrica, l'area educativo-riabilitativa, l'area di risocializzazione e l'area del coordinamento previste dall' art. 5.2.3. del Capitolato. In sostanza, non vi sono evidenze dei controlli sulla corretta esecuzione sotto il profilo dell'aderenza, per ciascun paziente, al PTRI.

L'art. 5.2.4 del Capitolato descrive inoltre le caratteristiche delle prestazioni di natura alberghiera, ossia la fornitura dei pasti, il servizio di lavanderia e guardaroba, pulizia degli ambienti, gestione dei rifiuti e trasporto, che non risultano analiticamente verificate, visto il tenore del verbale.

Nella nota del 3 luglio 2023 il responsabile del procedimento ha evidenziato come le attività di pulizia, lavaggio indumenti e biancheria e cucina non siano da considerarsi delle mere prestazioni esterne fornite da una ditta verso un privato, trattandosi di una componente attiva del PTRI, in quanto l'obiettivo abilitativo e/o riabilitativo è che l'utente diventi autonomo in queste attività per un suo reinserimento nel contesto sociale di provenienza ed al suo domicilio. Queste attività, quindi, sarebbero valutate non in una logica prestazionale, bensì piuttosto nella logica riabilitativa come momento attivo di partecipazione dell'utente al raggiungimento di obiettivi di autonomia per la vita quotidiana.

A riguardo si osserva come in base al Capitolato, i servizi di fornitura e preparazione dei pasti, di lavanderia e guardaroba e di pulizia degli ambienti, debbano essere in primo luogo gestiti dall'appaltatore, mentre se previsto dal PTRI e compatibilmente con le condizioni della convivenza con gli altri ospiti, deve essere garantito il "coinvolgimento dell'utente".

Per quanto riguarda invece i servizi di gestione rifiuti e di trasporto (spostamento degli ospiti) non è previsto alcun coinvolgimento degli utenti.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che anche i servizi di cui all'art. 5.2.4 del Capitolato, nonostante che, in parte e per alcuni aspetti, facciano parte del PTRI, avrebbero dovuto essere oggetto di una puntuale verifica sulla corretta esecuzione da parte del direttore dell'esecuzione.

Il secondo controllo da parte del direttore dell'esecuzione sarebbe avvenuto in data 15 settembre 2022, tuttavia non risulta redatto alcun verbale o atto equivalente. Né si può considerare valida la documentazione prodotta in allegato alla relazione del 2 febbraio 2023 in quanto, come già evidenziato, si tratta di dépliant e materiale informativo redatto dalla Cooperativa La Veneta.

Inoltre, in base alle risultanze dell'ispezione della Guardia di Finanza, vi sono elementi che inducono a ritenere come il direttore dell'esecuzione non avesse contezza né dei turni né delle qualifiche professionali degli operatori presenti nella struttura, ivi compreso lo psicologo.

Da ultimo, non è chiaro se la AUSL abbia o meno attivato il sistema di controlli qualitativi previsti dall'art. 19 del Capitolato.

2. Sotto altro profilo, alla luce delle risultanze istruttorie si ritiene che la disciplina dei controlli in corso di esecuzione prevista nel Capitolato e nel Contratto applicativo, come sopra richiamata,



non sia sufficientemente dettagliata in merito alla frequenza dei controlli ed alla loro natura e contenuti, anche se, invero, la Procedura Aziendale del 17 maggio 2019 prevede che per gli appalti a prestazioni continuative i controlli abbiano, di norma, cadenza semestrale e che gli esiti del controllo debbano risultare da apposito verbale.

3. In base alle risultanze istruttorie non risulta parimenti una adeguata attività di controllo e coordinamento da parte dei responsabili del procedimento che si sono succeduti nel tempo.

Occorre infatti ricordare che il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 50/2016 e dalla legge 241/1990, ha il compito di vigilare anche sulla fase di esecuzione del contratto di appalto e deve provvedere a creare le condizioni affinché il processo realizzativo risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità richiesta, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e in conformità a qualsiasi altra disposizione di legge in materia. Anche l'art. 101 del d.lgs. 50/2016 prevede che l'esecuzione dei contratti pubblici è diretta dal responsabile unico del procedimento, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni e l'art. 102 prevede che il responsabile unico del procedimento controlla l'esecuzione del contratto congiuntamente al direttore dell'esecuzione del contratto per i servizi e forniture.

Come evidenziato nelle Linee Guida Anac n. 3 approvate con delibera n. 1007 dell'11 ottobre 2017 «il RUP svolge, in coordinamento con il Direttore dell'esecuzione, le attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione, acquisendo e fornendo all'organo competente dell'amministrazione aggiudicatrice, per gli atti di competenza, dati, informazioni ed elementi utili anche ai fini dell'applicazione delle penali, della risoluzione contrattuale e del ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie, secondo quanto stabilito dal codice, nonché ai fini dello svolgimento delle attività di verifica della conformità delle prestazioni eseguite con riferimento alle prescrizioni contrattuali».

Nel caso di specie, l'unica attività che sembra evincersi dai riscontri documentali è quella del primo responsabile del procedimento, che avrebbe dato impulso al direttore dell'esecuzione per eseguire la verifica effettuata il giorno 20 luglio 2021, mentre non risultano altre iniziative intraprese finalizzate a verificare la regolare esecuzione del servizio.

Tra l'altro, il primo responsabile del procedimento ha nominato il direttore dell'esecuzione solamente in data 23 giugno 2021, quando l'appalto era in esecuzione dal 1° gennaio 2021, ed erano pressoché scaduti i sei mesi del periodo di prova dell'appaltatore previsto dall'art. 10 del Capitolato.

Quanto all'attuale responsabile del procedimento, dai documenti acquisiti non emerge lo svolgimento di alcuna attività di impulso e coordinamento sulla regolare esecuzione del servizio. Ciò sembra confermato dallo stesso responsabile del procedimento, che nella nota del 3 luglio 2023 ha dichiarato di rivestire il ruolo di Direttore del Servizio Acquisti Area Vasta Emilia Centrale dall'11 novembre 2022 e che «*al fine di non creare disservizi all'operatività dei contratti di appalto già stipulati in vigenza della precedente Direzione sono stati importati a nome della scrivente tutti CIG originariamente prelevati senza alcuna nomina formale come RUP. E' in corso la formalizzazione dei RUP relativamente alla fase esecutiva dei contratti...*».

Nella fattispecie, pertanto, il responsabile del procedimento risulta essere tale solo "sulla carta" e non risulta aver svolto alcun compito inerente alla funzione di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, non solo relativamente al lotto 2, oggetto di specifica istruttoria, ma anche per gli altri lotti nei quali è stata suddivisa la procedura di gara, che si trovano anche essi in fase di esecuzione (dei quali si tratterà in seguito).



4. Un ulteriore profilo di criticità consiste nella configurazione del sistema di pagamento e liquidazione delle fatture dell'appaltatore, come emerge dal Capitolato (art. 23) e dalla relazione del Direttore della UO Processi Amministrativi Socio Sanitari della AUSL del 2 febbraio 2023, acquisita dalla Guardia di Finanza durante l'ispezione.

Con cadenza mensile, infatti, l'operatore economico trasmette all'Ufficio Psichiatria adulti il modulo presenze/assenze relativo alla mensilità oggetto di fatturazione, dove vengono dettagliate per ogni utente le presenze/assenze del periodo. Tale modulo viene inviato ad ogni responsabile di Centro di Salute Mentale che attesta la regolarità del dato o comunica eventuali variazioni per gli utenti di competenza apponendo la propria firma. All'arrivo della fattura protocollata dal Servizio Economico finanziario vengono effettuati i controlli contabili relativi all'importo della retta giornaliera applicata e alle giornate di presenza/assenza e si procede alle registrazioni conseguenti previste dal programma aziendale. La fattura viene quindi inserita in un modulo denominato ciclo di liquidazione che viene firmato dal responsabile del servizio e poi inoltrato al servizio competente per il pagamento. L'Ufficio competente del Servizio Unico Metropolitan Contabilità e Finanza (SUMCF) provvede ad emettere gli ordinativi di pagamento, previo controllo di regolarità contributiva (DURC) e verifica esattoriale presso l'Agenzia delle Entrate.

Alla luce di quanto sopra il sistema di pagamento e liquidazione delle fatture risulta basato esclusivamente sulla rilevazione delle presenze degli ospiti effettuata dall'appaltatore, senza che venga effettuato alcun ulteriore controllo sulla qualità del servizio e sulla regolare esecuzione dello stesso, sia per quanto concerne i servizi di carattere clinico/riabilitativi che i servizi di natura alberghiera.

5. Al fine di acquisire elementi relativi ai controlli in fase di esecuzione dell'appalto nel suo complesso, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria sono stati richiesti alla AUSL informazioni e documenti relativi agli altri lotti nei quali è stata suddivisa la procedura di gara, ovvero il lotto 3 «Comunità Alloggio ad Alta Intensità» (CIG 80864455C6); il lotto 4 «Gruppo Appartamento a Bassa Intensità» (CIG 8096456ED7); il lotto 5 «Gruppo Appartamento a media intensità» (CIG 8096473CDF) ed il lotto 6 «Gruppo Appartamento ad alta intensità» (CIG 8096478103).

In base alla documentazione trasmessa dalla AUSL di Bologna sono emerse criticità in fase di controllo in fase di esecuzione in parte analoghe a quelle sopra illustrate relative al lotto n. 2, in quanto i direttori dell'esecuzione risultano aver effettuato controlli per lo più annuali presso le diverse strutture nelle quali viene svolto il servizio, redigendo verbali che ricalcano lo schema di quello utilizzato per il lotto 2 che, come già evidenziato, risulta generico e non adeguato alla verifica del rispetto delle previsioni del Capitolato, del contratto e dell'offerta tecnica.

Il direttore dell'esecuzione dei lotti 3 e 5 sembra essersi attivato in maniera più specifica ed efficace dal mese di febbraio 2023, successivamente all'intervento ispettivo della Guardia di Finanza, chiedendo agli appaltatori una serie di documenti, tra cui i curriculum vitae degli operatori presenti nelle strutture, compreso lo psicologo, la pianificazione dei turni del personale, la pianificazione delle attività degli ospiti e lo schema dettagliato del menù settimanale. Sempre dal mese di febbraio 2023, i controlli sull'esecuzione del servizio per i lotti 3, 4, 5, 6 sono stati implementati tramite la compilazione di un "Verbale periodico di verifica requisiti struttura residenziale di contatto continuativo", che contiene una dettagliata check list delle fattispecie e della attività da verificare ed i controlli sono stati eseguiti dal DEC unitamente ad altri soggetti della AUSL di Bologna.

Pur valutando positivamente l'implementazione dei controlli da ultimo richiamati, ci si limita ad osservare che il suddetto Verbale contiene una check list standard, che seppure piuttosto



dettagliata non è riferita alle specificità dei singoli contratti/capitolati integrati dall'offerta tecnica. Inoltre, dai Verbali che si è avuto modo di visionare, risultano una serie di documenti mancanti, che si troverebbero "in fase di invio" da parte degli appaltatori.

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

## DELIBERA

- l'attività ispettiva effettuata ha consentito di verificare e riscontrare carenze nell'attività di controllo in fase di esecuzione del contratto di appalto effettuata dall'Azienda USL di Bologna, che è risultata limitata e non sufficiente ai fini dell'adeguato accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti nel contratto di appalto, nel Capitolato e nell'offerta tecnica;
- le carenze di controlli si sono verificate in primo luogo da parte del direttore dell'esecuzione ed in secondo luogo da parte dei responsabili del procedimento che si sono succeduti nel tempo, i quali non risultano aver adeguatamente assolto le funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31,101 e 102 del d.lgs. 50/2016;
- la carenza di controlli appare riconducibile, altresì, alle disposizioni del Capitolato e dei contratti applicativi, che non risultano sufficientemente dettagliate in merito alla frequenza dei controlli ed alla loro natura e contenuti;
- ne consegue che il sistema di pagamento e liquidazione delle fatture risulta basato esclusivamente sulla rilevazione delle presenze degli ospiti, senza che venga effettuato alcun ulteriore controllo sulla qualità del servizio e sulla regolare esecuzione dello stesso, sia per quanto concerne i servizi di carattere clinico/riabilitativi che i servizi di natura alberghiera;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera all'Azienda UsI di Bologna per le valutazioni di competenza ed alla Cooperativa Sociale La Venenta.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio 13 settembre 2023

*Il Segretario*

*Valentina Angelucci*

Atto firmato digitalmente