



Presidente

Al Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Provveditorato Regionale per l'Emilia Romagna e Marche

Provveditore Regionale dott.ssa Gloria Manzelli
Responsabile unico del procedimento dott. Paolo Walter Lafratta
Direttore dell'esecuzione dott.ssa Margherita Germanò

e, per conoscenza
Dipartimento per gli affari di Giustizia
Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
dott.ssa Margherita Cardona Albini

Fascicolo Anac n. 2625/2023

Oggetto: Servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria nelle regioni Emilia Romagna e Marche. CIG 822247375E e 8222667776. Conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 comma 3 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i.

Premessa

Nell'ambito della propria attività istituzionale di cui all'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 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 risultano richiesti i relativi CIG.

Nell'ambito di tale indagine l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota protocollo n. 84975 del 20.10.2022, ha chiesto al Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna e Marche documenti e informazioni utili ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento di vigilanza in merito ai CIG 822247375E e 8222667776, acquisiti per l'affidamento del servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria. Il Responsabile del procedimento ed il Provveditore Regionale hanno riscontrato con memoria prot. n. 62382 del 17 novembre 2022 relativi allegati, il tutto acquisito al protocollo Anac ai nn. 95409, 95412, 95417 e 95418 del 17.11.2022.

Esaminata la documentazione trasmessa, è emersa la necessità di acquisire ulteriori elementi conoscitivi ed a tal fine l'Ufficio istruttore, con nota prot. n. 72543 del 13.9.2023, ha chiesto al Provveditorato l'invio degli Atti di regolamentazione del servizio sottoscritti con le società appaltatrici ed una serie di ulteriori documenti finalizzati a comprovare i controlli effettuati in corso di esecuzione.



Il Provveditore Regionale ha riscontrato la richiesta con relazione prot. 45834U del 28 settembre 2023, acquisita al protocollo Anac al n. 82345 del 28.9.2023.

Con nota prot. n. 44387.U del 29.9.2023, acquisita al protocollo Anac n. 83235 del 2.10.2023, il Responsabile del procedimento ha dichiarato di aver cessato il proprio incarico di Direttore dell'Ufficio Il Risorse Materiali presso il Provveditorato regionale di Bologna in data 12 luglio 2023, essendo stato assegnato in pari data ad altro incarico presso il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria del Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige con sede in Padova «*cessando quindi di fatto per impossibilità oggettiva dalle funzioni di R.U.P. per la procedura in oggetto*».

Tramite la consultazione della Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Ministero della Giustizia è stato possibile verificare che il Provveditore Regionale, con Decreto n. 1290 del 26 ottobre 2023, ha provveduto alla nomina del nuovo Responsabile unico del procedimento, subentrante al precedente con decorrenza dalla data del Decreto.

Alla luce della documentazione acquisita si comunica la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 comma 3 del Regolamento di vigilanza del 4 luglio 2018, approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 13 dicembre 2023, sulla base delle seguenti considerazioni.

Fatto

Lotto 1 Emilia Romagna - CIG 822247375E- Contratto Rep. n. 205 del 16 dicembre 2020

Con Decreto del Provveditore Regionale n. 1042 del 27 ottobre 2020 il Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna e Marche aggiudicava al RTI S.L.E.M. S.r.l. / Noi Società Cooperativa Sociale la gara avente ad oggetto il servizio di ristorazione presso le mense obbligatorie per il Personale di Polizia Penitenziaria negli Istituti penitenziari, scuole ed istituti di istruzione delle regioni Emilia Romagna e Marche, Lotto 1 Emilia-Romagna.

Con atto Repertorio n. 205 in data 16 dicembre 2020 il Provveditorato Regionale stipulava con il suddetto RTI il contratto di appalto con decorrenza 1° gennaio 2021 e scadenza 30 giugno 2023, per un importo complessivo di € 3.433.600,00 oltre Iva (€ 4,64 a pasto e € 1,00 per la colazione). Con Decreto n. 11569 del 21 febbraio 2023, l'importo veniva rideterminato, sulla base della rivalutazione ISTAT, in € 5,25 a pasto oltre Iva.

Con Decreto n. 687 del 7 giugno 2023, tenuto conto di quanto previsto all'art. 8 del Contratto rep. 205, il Provveditorato disponeva il rinnovo del contratto ai sensi dell'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016 per ulteriori 12 mesi, dal 10 luglio 2023 al 30 giugno 2024, per un valore stimato di € 1.554.000,00 oltre Iva.

Lotto 2 Marche - CIG 8222667776 – Contratto Rep. n. 206 del 16 dicembre 2020

Con Decreto del Provveditore Regionale n. 1043 del 27 ottobre 2020 il Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna e Marche aggiudicava alla Klas Services S.r.l., con sede legale a Bologna, la gara avente ad oggetto il servizio di ristorazione presso le mense obbligatorie per il Personale di Polizia Penitenziaria negli Istituti penitenziari, scuole ed istituti di istruzione delle regioni Emilia Romagna e Marche, Lotto 2 Marche.

Con atto Repertorio n. 206 in data 16 dicembre 2020 il Provveditorato Regionale stipulava con la società Klas Services il contratto di appalto con decorrenza 1° gennaio 2021 e scadenza 30 giugno 2023, per un importo complessivo di € 1.080.300,00 oltre Iva (€ 5,54 a pasto e € 1,00 per la colazione).



Con Decreto n. 1156 del 22 novembre 2022 l'importo veniva rideterminato, sulla base della rivalutazione ISTAT, in € 5,98 a pasto oltre Iva.

Con Decreto n. 688 del 7 giugno 2023, tenuto conto di quanto previsto all'art. 8 del Contratto rep. 205, il Provveditorato disponeva il rinnovo del contratto ai sensi dell'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016 per ulteriori 12 mesi, dal 10 luglio 2023 al 30 giugno 2024, per un valore stimato di € 466.440,00 oltre Iva.

Diritto

1. Per entrambi gli affidamenti il sistema dei controlli in corso di esecuzione è disciplinato dal Capitolato tecnico (all'art. 10) e dall'Allegato n. 6 al Capitolato tecnico denominato "Monitoraggio ispettivo ed analitico" nel quale sono specificate le attività di monitoraggio che prevede anche controlli di tipo ispettivo. Il Contratto ed il Capitolato Tecnico (art. 1 lett. D e 4.1) prevedono anche «*immediatamente dopo la stipula del Contratto*» la sottoscrizione con l'appaltatore di uno specifico Atto di regolamentazione, nel quale vengono dettagliati alcuni aspetti inerenti alle modalità di erogazione (ad esempio menù, numero e tipologia degli addetti alle dipendenze del fornitore, orari del servizio ecc.) e di controllo del servizio. Inoltre l'art. 16 del Capitolato tecnico individua analiticamente le fattispecie di inadempimento contrattuale che danno luogo all'applicazione delle penali.

Il Provveditorato, nella relazione del 29 settembre 2023, ha dichiarato che per entrambi i Contratti non è stato sottoscritto (quantomeno fino a tale data) l'Atto di regolamentazione del servizio. Ha chiarito di aver avviato la procedura di redazione degli Atti di regolamentazione nel mese di dicembre 2020, richiedendo ai Direttori degli Istituti penitenziari e alle società appaltatrici una serie di informazioni da inserire all'interno degli Atti stessi. Le risposte pervenute avrebbero dovuto dar luogo alla interlocuzione con gli affidatari del servizio, al fine di addivenire alla sottoscrizione di un testo condiviso, ma la procedura avrebbe subito una battuta di arresto a seguito dell'aggravarsi della situazione epidemiologica dovuta al COVID- 19. Il Provveditorato ha comunque inviato i testi degli Atti di regolamentazione, assicurandone una pronta sottoscrizione. Il Provveditorato ha evidenziato come in ogni caso la mancata sottoscrizione degli Atti di Regolamentazione non abbia impedito la corretta esecuzione dei controlli, in quanto le fattispecie ivi menzionate trovano già previsione nel Capitolato tecnico e nei Contratti di appalto, ad esempio per quanto riguarda la nomina del Direttore tecnico del servizio in rappresentanza della ditta appaltatrice; le modalità di pagamento e fatturazione, il piano di assorbimento del personale nel quale è riportato l'elenco delle figure professionali impiegate nel servizio, i menù concordati e approvati tra l'appaltatore e le Direzioni degli Istituti Penitenziari ecc...

In particolare, già nel Capitolato sono previsti tre livelli di controllo, il primo ad opera dei Direttori operativi ossia i Dirigenti degli Istituti, il secondo ad opera del Direttore dell'esecuzione ed un terzo ad opera della Commissione di verifica e collaudo di cui all'art. 102, commi 6 e 7 del d.lgs. 50/2016. Per quanto riguarda il primo livello di controllo il Provveditorato ha dichiarato che i Dirigenti degli Istituti, direttamente o tramite proprio delegato, effettuano i controlli previsti, che vengono formalizzati e documentati solo in occasione di situazione patologiche che danno luogo all'avvio della procedura di applicazione delle penali per inadempimento, oppure in occasione della verifica semestrale della conformità del servizio effettuata dalla Commissione di verifica e collaudo.



Per quanto riguarda gli ulteriori livelli di controllo, il Provveditorato, in allegato alla relazione del 17 novembre 2022, ha inviato le note con le quali il RUP ed il DEC, a luglio 2021, hanno comunicato alle società appaltatrici l'avvio del procedimento di verifica di conformità ai sensi dell'art. 102 del d.lgs. 50/2016 relativo al primo semestre di esecuzione (gennaio – giugno 2021), chiedendo la stesura delle relazioni previste dal Capitolato e l'invio della relativa documentazione.

Analoga richiesta è stata effettuata ad agosto 2021 ai Direttori degli Istituti.

Per quanto riguarda il Contratto Rep. 205 – Emilia Romagna, il RUP ed il DEC hanno inviato ulteriori note di sollecito nel mese di maggio 2022 ai Direttori degli Istituti di Modena e Reggio Emilia, il 19 ottobre 2022 agli Istituti di Reggio Emilia e Ferrara ed in data 25 ottobre 2022 hanno inviato un ulteriore sollecito agli Istituti Penali di Reggio Emilia, al fine di dare riscontro alla richiesta risalente ad agosto 2021.

Analoghe richieste, con la comunicazione dell'avvio del procedimento di verifica di conformità, sono state effettuate dal RUP e dal DEC alle società appaltatrici ed ai Direttori degli Istituti nel mese di maggio 2022 (per il secondo semestre luglio – dicembre 2021) ed il 19 ottobre 2022 (per il primo semestre del 2022).

Per il Contratto Rep. 206 - Marche, il Provveditorato in data 24 ottobre 2022 ha di nuovo richiesto le Relazioni semestrali dei Direttori degli Istituti per la verifica di conformità relativa al primo ed al secondo semestre 2021.

Nella relazione del 17 novembre 2022 il Provveditorato ha dichiarato che le verifiche di conformità semestrali non erano state concluse a causa della complessità delle procedure di verifica da effettuare in ognuno dei quindici Istituti penitenziari, oltre che per l'Istituto di istruzione di Parma, nonché a causa della carenza di personale in servizio presso le strutture sede di ciascuna mensa.

Per quanto riguarda le verifiche di terzo livello, con la relazione del 29 settembre 2023 il Provveditorato ha inviato i Verbali delle verifiche semestrali di conformità redatti a partire da gennaio 2023 dalla Commissione di Verifica e collaudo relativi al periodo gennaio 2021/dicembre 2022, che recano in allegato le Relazioni semestrali dei Direttori degli Istituti.

I Verbali risultano per entrambi i Contratti negativi, in quanto a fronte di una serie di criticità riscontrate e dettagliate, la Commissione dà atto della non conformità della prestazione del servizio, individuando in molti casi le penali applicabili.

A tale proposito, anche a comprova dell'effettivo svolgimento dei controlli il Provveditorato ha inviato n. 9 provvedimenti di applicazione delle penali relative al Contratto Rep. 205 – Emilia Romagna e n. 4 provvedimenti di applicazione delle penali relative al Contratto Rep. 206 – Marche, i quali recano in allegato le relazioni del Direttore dell'esecuzione e le note di contestazione dei Direttori degli Istituti.

Nella relazione del 29 settembre 2023 il Provveditorato ha dichiarato che le verifiche di conformità relative al primo semestre dell'anno 2023 a tale data non risultavano ultimate, in quanto erano ancora in corso le fasi di acquisizione e controllo delle attestazioni dei Direttori degli Istituti e della documentazione delle società appaltatrici, che nonostante le reiterate richieste avrebbero tardato ad arrivare, in particolare dalle Direzioni degli Istituti che soffrono di una nota carenza di personale.

Per quanto riguarda le visite ispettive previste dal capitolato, il Provveditorato ha dichiarato che le attività di controllo della Commissione di verifica presso le singole sedi sono state rinviate per l'impossibilità dovuta alla necessità di limitare gli spostamenti durante il periodo della pandemia. Comunque la Commissione, come da verbale del 22 marzo 2023, ha previsto una serie di giornate



dedicate alle visite presso gli Istituti penitenziari, la prima fissata il 14 aprile 2023 presso l'Istituto Penitenziario di Bologna (dell'effettiva esecuzione di tali attività il Provveditorato non ha fornito evidenze nella relazione del 29 settembre 2023).

2. Si prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione in ordine all'effettuazione dei controlli svolti nel corso dell'esecuzione di entrambi i Contratti di appalto che paiono, comunque, desumersi anche dai Verbali della Commissione di collaudo, dalle relazioni dei Direttori degli Istituti e dai provvedimenti di applicazione delle penali, che recano in allegato le relazioni del Direttore dell'Istituto o del Direttore dell'esecuzione.

Si deve tuttavia rilevare come l'attività di controllo in corso di esecuzione, per entrambi i Contratti di appalto, comunque scarsamente documentata, presenti apprezzabili profili di anomalia e criticità.

In primo luogo, la mancata adozione degli Atti di regolamentazione può aver inciso sfavorevolmente sulla regolare esecuzione del servizio e sull'efficacia e l'eshaustività dei controlli, in quanto l'Atto di regolamentazione, sottoscritto anche dall'appaltatore, specifica in maniera più chiara e dettagliata le obbligazioni previste nel Capitolato, integrate con l'offerta tecnica presentata in sede di gara, nonché, in particolare, il procedimento dei controlli da parte delle singole figure preposte (Direttori operativi-Direttori degli Istituti, Direttore dell'esecuzione, Commissione di Verifica, Responsabile del procedimento).

In secondo luogo, per quanto riguarda i controlli dei Direttori degli Istituti che sarebbero stati formalizzati solo in presenza di inadempimenti suscettibili di applicazione di penali contrattuali, si rileva come tale prassi non risulti conforme alle disposizioni dell'art. 17 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 Marzo 2018 n. 49, nonché ad esigenze di trasparenza, tracciabilità e rendicontazione, in quanto l'attività di controllo in corso di esecuzione negli appalti di servizi deve essere adeguatamente documentata in forma scritta, non potendo assumere rilevanza le attività non verbalizzate.

Si prende atto, altresì, delle difficoltà e dei ritardi dichiarati dal Provveditorato nell'acquisire le relazioni e la documentazione necessaria da parte dei Direttori degli Istituti, dovendo tuttavia rilevare, per quanto riguarda le società appaltatrici, che anche la redazione e l'invio della documentazione alla Stazione appaltante così come prevista in più punti del Capitolato, costituisca un preciso obbligo contrattuale.

A tale proposito si rammentano le funzioni del Direttore dell'esecuzione, i cui compiti e responsabilità sono disciplinati dagli art. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, che 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, anche se tali attività sono state demandate dal Contratto ai Dirigenti degli Istituti, si ritiene che il controllo decentrato non faccia venire meno il ruolo del Direttore dell'esecuzione nei termini sopra esposti, quantomeno in termini di controllo e coordinamento dell'attività dei Direttori degli Istituti.

Si rammenta parimenti il ruolo del Responsabile del procedimento, che ai sensi degli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 svolge il coordinamento ed il controllo sul livello della qualità delle prestazioni e sulla verifica di conformità. In base a tali norme, infatti, negli appalti di servizi e



fornire 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 rileva, inoltre, come la prima seduta della Commissione di verifica si sia tenuta il 10 gennaio 2023 per il Contratto Rep. 205 Emilia Romagna, per emettere il Verbale di verifica e conformità (negativo) relativo al primo semestre 2021, quindi due anni dopo l'avvio del servizio. Il 23 gennaio 2023 la Commissione ha emesso il Certificato relativo al secondo semestre 2021; il 7 luglio 2023 ha emesso il Certificato relativo al 1° semestre 2022 ed in data 19 settembre 2023 ha emesso il Certificato relativo al 2° semestre 2022.

Anche per il Contratto Rep. 206 – Marche la prima seduta della Commissione di verifica si è tenuta dopo due anni dall'avvio del servizio, il 16 gennaio 2023, per emettere un Verbale di verifica di conformità (negativo) relativo al primo semestre 2021; il secondo verbale è del 23 gennaio 2023, relativo al secondo semestre 2021; il terzo verbale è del 7 luglio 2023 per il primo semestre 2022, mentre il quarto verbale, relativo al secondo semestre 2022, risulta redatto il 19 settembre 2023. L'attivazione tardiva delle Commissioni di verifica ha comportato, di conseguenza, una tardiva attivazione dei procedimenti per l'applicazione delle penali contrattuali, che risultano applicate (ad eccezione di tre penali relative all'Emilia Romagna) nell'anno 2023, anche per inadempimenti occorsi nel 2021.

3. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, tenuto conto che i Contratti sono ancora in esecuzione, in virtù dei rinnovi, fino al 30 giugno 2024, si invita in primo luogo il Provveditorato a procedere quanto prima alla sottoscrizione degli Atti di regolamentazione, ed a eseguire con maggiore precisione e scrupolosità i controlli, che devono, comunque, risultare - come detto - adeguatamente documentati (e fatti oggetto di verbalizzazione preferibilmente in contraddittorio con soggetto/i delegato/i dall'appaltatore), finalizzati all'accertamento del rispetto, da parte delle società appaltatrici, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, dal Capitolato tecnico e dall'Atto di regolamentazione, verificando, in particolare, se le prestazioni svolte siano state eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previste sia dagli atti contrattuali sia dall'offerta tecnica presentata in sede di gara, che ne costituisce parte integrante.

E' appena il caso di rilevare, infatti, 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 (Cfr. Delibere Anac n. 511 e 519 dell'8 novembre 2023).

Nell'esecuzione dei Contratti sottoscritti dal Provveditorato Regionale, di cui si tratta, particolare rilevanza assumono i controlli sulle specifiche tecniche degli alimenti e delle bevande, che devono essere conformi ai Criteri ambientali minimi di cui al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 25 luglio 2011, con la provenienza e nelle percentuali previste dal Capitolato e dall'offerta tecnica, relativamente alle quali le società appaltatrici, ai sensi dell'art. 7.3 del Capitolato, devono fornire «*un rapporto sintetico, in cui siano elencati: tipologia, origine, metodi di produzione e quantità delle derrate e/o materie prime/semilavorati alimentari acquistati per la commessa, allegando documentazione appropriata ed evidenziando, altresì, i prodotti biologici, IGP, DOP e STG utilizzati nel semestre, dei quali dovrà essere indicata la percentuale di quelli scaricati presso la Sede rispetto al totale*» ai fini del rilascio del Certificato di verifica di conformità (cfr. Delibere Anac n. 195 del 9.5.2023 –PRAP Sicilia e n. 218 del 17.5.2023 – PRAP Campania).

Si invita, altresì, il Provveditorato a volersi attivare affinché le attività della Commissione di verifica e collaudo ancora in corso si concludano tempestivamente e risultino per il futuro allineate con i semestri oggetto di verifica, nonché ad effettuare le attività ispettive previste dall'Allegato n. 6 al Capitolato tecnico "Monitoraggio ispettivo ed analitico", al fine di verificare la conformità dei prodotti forniti e dei servizi erogati.

Quanto sopra, tenuto anche conto che in sede di rinnovo le società appaltatrici hanno proposto offerte migliorative sulla qualità del servizio, che dovranno essere opportunamente verificate in corso di esecuzione da tutti i soggetti preposti, nei termini sopra descritti.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente