



Azienda Socio Sanitaria Territoriale di Mantova
c.a. R.U.P. dott. Giacomo Giatti
c.a. D.E.C. dott. Fabio Paiola
e p.c. R.P.C.T. dott.ssa Maria Saveria Renzulli
PEC: protocollo generale@pec.asst-mantova.it

Oggetto: Fasc. UVSF-5556/2024 - Indagine conoscitiva in merito alla fase di esecuzione degli appalti pubblici di servizi e forniture – anno 2025. Servizio di ristorazione dei presidi esterni dell'ASST di Mantova – C.I.G. 8663169138 – Importo appalto euro 8.290.967,50 iva inclusa - S.A. Azienda Socio Sanitaria Territoriale di Mantova – Nota di definizione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Premessa

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici assegnate dall'art. 213 del d.lgs. 50/2016 (ora dall'art. 222 del d.lgs. 36/2023), l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di carattere generale volta ad acquisire elementi utili alla verifica dell'attività contrattuale e delle iniziative di sorveglianza e controllo operate dalle amministrazioni aggiudicatrici nella fase di esecuzione dei contratti di servizi e forniture.

A tal fine, con nota prot. 0151349 del 18/12/2024, come è noto, è stata inoltrata a codesta Azienda Socio Sanitaria Territoriale di Mantova una richiesta al fine di acquisire informazioni in merito all'esecuzione del contratto di appalto stipulato per l'affidamento del Servizio di ristorazione dei presidi esterni dell'ASST di Mantova – C.I.G. 8663169138. In particolare, è stato richiesto di descrivere puntualmente la disciplina prevista nel contratto e nel capitolato speciale d'appalto relativamente ai controlli da effettuare in fase esecutiva dal DEC, dagli altri eventuali soggetti preposti, nonché dal R.U.P. della procedura, trasmettendo la documentazione comprovante i controlli in fase di esecuzione svolti dai soggetti preposti.

La predetta istanza veniva riscontrata da codesta Amministrazione con nota acquisita al prot. n. 0008819 del 21/01/2025.

In relazione agli accertamenti di cui trattasi, in esito all'esame della documentazione trasmessa all'Autorità, si è ritenuto per la sussistenza dei presupposti per l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 (ora art. 222 del d.lgs. 36/2023) e dell'art. 12 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, disposto con nota prot. 0055786 del 09/04/2025, al fine di approfondire gli elementi in fatto e in diritto utili al perfezionamento delle valutazioni di competenza.

Codesta Stazione appaltante riscontrava l'avvio del procedimento con relazione acquisita al prot. n. 0069937 del 09/05/2025.

Con riguardo agli aspetti sostanziali della questione all'esame dell'Autorità, si rappresenta quanto segue.

Considerato in fatto

L'appalto in esame, in ossequio alle disposizioni contenute nel d.lgs. 50/2016, risulta aggiudicato, con decreto n. 951 del 27/07/2021, nei confronti dell'impresa Dussmann Service S.r.l., per un

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06 367231
W www.anticorruzione.it

Via Marco Minghetti, 10
00186 – Roma



importo pari ad euro 8.290.967,50 iva inclusa, per un periodo di 60 mesi, dal 01/10/2021 sino al 30/09/2026 (pertanto, tuttora in fase di esecuzione).

La disciplina dei controlli in fase esecutiva dell'appalto, prevista nel contratto e nel capitolato speciale d'appalto, prevede diverse attività di monitoraggio e verifica, coinvolgendo il Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) nonché eventuali ulteriori soggetti preposti.

Il capitolato speciale dedica particolare attenzione ai controlli in materia di igiene alimentare e sicurezza sul lavoro, prevedendo che la ditta appaltatrice predisponga un piano di autocontrollo in applicazione del d.lgs. 193/2007. Tale piano deve includere, a titolo esemplificativo: l'analisi del processo aziendale; l'individuazione dei punti critici di controllo per l'igiene degli alimenti; la definizione delle azioni correttive da adottare; le procedure di controllo e sorveglianza dei punti critici individuati; l'effettuazione di controlli generali periodici (audit interni e analisi di laboratorio). In merito alle migliorie proposte in sede di gara, finalizzate al miglioramento qualitativo del servizio e contenimento dei costi, l'appaltatore ha posto particolare attenzione allo sviluppo sostenibile delle proprie attività in termini ambientali e sociali, avendo conseguito le certificazioni EN ISO 14001:2015 ed Emas, proponendo migliorie al processo di gestione del servizio, con particolare attenzione al tema "ambiente" ed esaminando tutti gli aspetti ambientali, economici e sociali, che l'attività produce, proponendo altresì, per ogni fase del servizio, una serie di attività e proposte migliorative in linea con i criteri ambientali minimi.

Nel Capitolato Speciale d'Appalto in esame sono previste diverse penali in caso di inadempimento non imputabile all'Ente Contraente o causato da forza maggiore o caso fortuito, relativo ai livelli di servizio stabiliti. L'applicazione di tali penali è subordinata all'esperimento di un procedimento di contestazione nei confronti dell'appaltatore.

In tale contesto, il Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC) ha il compito di verificare il rispetto degli obblighi contrattuali da parte dell'Appaltatore, monitorare l'esecuzione del servizio e segnalare eventuali inadempienze. Inoltre, il DEC, nel rispetto del paragrafo 11 del C.S.A., deve rilasciare il parere di regolare esecuzione delle prestazioni ai fini della liquidazione delle fatture.

Il Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) ha, invece, la responsabilità generale dell'appalto e supervisiona il corretto svolgimento delle attività contrattuali. Tra i suoi compiti rientrano la verifica dell'adempimento delle clausole contrattuali e la gestione di eventuali modifiche o varianti.

Nell'ambito del riscontro fornito da codesta S.A. è stato, altresì, chiarito che presso la Struttura Gestione Acquisti dell'ASST di Mantova, certificata ISO 9001:2015, espressamente "*è previsto un modello di verifica, in fase di esecuzione da compilarsi a cura del DEC. In tale modello vengono segnalate al RUP la qualità del servizio, l'adeguatezza delle prestazioni, il rispetto dei tempi e il controllo della spesa*".

La prassi operativa descritta da codesta Amministrazione implica l'uso di schede giornaliera con i pasti richiesti, compilate dai Coordinatori e verificate amministrativamente, che rappresentano uno strumento di verifica quantitativa del servizio erogato.

Da ciò consegue che risultano circostanziate le modalità di esecuzione e controllo dell'appalto, evidenziando in particolare il ruolo del DEC nel monitorare la qualità, l'adeguatezza, i tempi e i costi del servizio attraverso un modello di verifica specifico e attività di controllo pratiche come la verifica dei consumi dei pasti.

Nell'ambito della citata relazione, codesta S.A. ha evidenziato che provvede, altresì, ad acquisire copie di taluni atti (per lo più documenti di trasporto e tabelle riepilogative) a dimostrazione delle prestazioni di volta in volta fornite dall'appaltatore.

La prassi operativa adottata dal DEC, ai fini del controllo diretto dell'esecuzione del contratto, implica l'uso di specifiche schede per la verifica del servizio, che risultano trasmesse in copia, unicamente con riguardo ai controlli effettuati in date non meglio precisate, nei mesi di novembre 2022, settembre 2023 e gennaio 2025; tali modelli, peraltro, non specificano il luogo esatto di svolgimento dei controlli, risultando incompleti nella redazione e sottoscritti unicamente dal DEC. È stato, inoltre, evidenziato che allo stato attuale non residuano non conformità non risolte e che quelle venute in rilievo in precedenza sarebbero state comunque definite nel corso dell'esecuzione contrattuale.



Da ultimo, codesta Amministrazione ha allegato *“al fine di dare evidenza del buon andamento del contratto, il verbale dei NAS di Cremona relativo al controllo ispettivo eseguito in data 21/03/2023 presso le cucine del P.O. di Bozzolo”*, precisando altresì che *“In merito all'eventuale presenza di varianti, proroghe o rinnovi, l'applicazione di penali contrattuali, e/o altri e diversi elementi caratterizzanti l'appalto e ritenuti di possibile interesse non vi è nulla da segnalare”*.

All'esito delle attività istruttorie formalmente compiute, per le ragioni analiticamente declinate nel prosieguo, veniva evidenziata a codesta Stazione appaltante, in sede di avvio del procedimento, l'inadeguatezza dei controlli effettuati dal DEC in fase esecutiva del contratto in esame, in contrasto con le richiamate previsioni del D.M. 49/2018 e nel mancato rispetto degli articoli 101 e 111 del d.lgs. 50/2016.

In tale contesto, non risultava altresì apprezzabile l'attività di indirizzo e controllo posta in essere dal RUP, che non figurava emergere da alcun atto tra quelli trasmessi, né era dato rilevare osservazioni e/o valutazioni formulate per quanto di competenza da parte dello stesso, con riferimento alla fase esecutiva del contratto, nella mancata adeguata osservanza delle previsioni del Capitolato Speciale d'Appalto e relativo contratto, nonché dell'art. 31 del d.lgs. 50/2016, ove sono indicate le specifiche competenze e responsabilità di tale figura.

Nel riscontro trasmesso a seguito dell'avvio del procedimento, codesta Amministrazione articolava le proprie controdeduzioni rispetto agli addebiti formulati, senza tuttavia fornire elementi informativi/documentali nuovi e sostanziali, idonei a superare o contraddire in modo compiuto le censure sollevate.

Vengono di seguito esplicitati i presupposti in fatto e gli elementi di diritto a fondamento delle valutazioni svolte dall'Ufficio procedente.

Considerato in diritto

In via preliminare, è appena il caso di rammentare che l'attività di vigilanza/controllo svolta dalla stazione appaltante in sede di esecuzione contrattuale non si esaurisce in una mera funzione formale, bensì rappresenta uno strumento essenziale a disposizione della medesima per accertare il puntuale e corretto adempimento di tutte le obbligazioni dedotte nel sinallagma contrattuale da parte dell'appaltatore. Solo attraverso le operazioni di verifica e controllo è, infatti, possibile attestare la conformità del servizio reso all'amministrazione in termini quantitativi e qualitativi.

Con il Decreto n. 49 del 7 marzo 2018, come è noto, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha approvato le *Linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione del contratto*, in attuazione degli articoli 101 e 111 del d.lgs. n. 50/2016.

Il Titolo III del suddetto Decreto, disciplinando le modalità di espletamento delle funzioni del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), all'articolo 18 stabilisce che *“Il direttore dell'esecuzione svolge il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante, in modo da assicurarne la regolare esecuzione nei tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento”*.

Nello stesso articolo si precisa, inoltre, che le attività di controllo demandate al DEC devono riferirsi a diversi profili, tra i quali: *“... a) la qualità del servizio o della fornitura, intesa come aderenza o conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto o nel capitolato e eventualmente alle condizioni migliorative contenute nell'offerta; b) l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi; c) il rispetto dei tempi e delle modalità di consegna; d) l'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte; e) la soddisfazione del cliente o dell'utente finale; f) il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro di cui all'articolo 30, comma 3, del codice. Tale controllo è condotto nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Gli esiti del controllo debbono risultare da apposito processo verbale.”*

Conseguentemente, si evidenzia come i controlli affidati al DEC debbano basarsi su parametri oggettivi, in aderenza alle previsioni dell'art. 18, comma 2 del citato D.M. 49/2018 applicabile nella



fattispecie che, oltre ad indicare i profili delle attività di controllo del direttore dell'esecuzione, precisa altresì come il controllo condotto nel corso dello svolgimento del contratto deve essere, per l'appunto, realizzato *“con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi”*. In tale contesto, rilevano altresì i contenuti della Delibera ANAC n. 497 del 29 ottobre 2024, recante indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alle modalità di espletamento dei controlli e delle verifiche da svolgere durante la fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture, laddove è esplicitato che i controlli effettuati devono poi essere formalizzati con verbali dettagliati (possibilmente con esplicitazione degli estremi di registrazione al protocollo dell'ente) che riportino: data, modalità e soggetto che ha eseguito il controllo; criteri di misurabilità adottati; esito della verifica; eventuali azioni correttive richieste.

Nel rispetto delle disposizioni sopra richiamate, la verbalizzazione delle verifiche deve quindi offrire riscontro puntuale e documentato delle attività svolte, esplicitando i criteri oggettivi di misurabilità adottati, in conformità a quanto previsto dal Capitolato Speciale d'Appalto, dal contratto e dall'offerta tecnica dell'appaltatore.

Di particolare rilievo, nel caso in esame, è la circostanza che l'appalto sia stato aggiudicato sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, implicando la necessità di verificare puntualmente in sede esecutiva l'effettiva realizzazione delle migliorie tecniche proposte in sede di gara, che hanno significativamente inciso sull'esito della procedura di aggiudicazione.

Alla luce di tali premesse, l'analisi della documentazione trasmessa da codesta Stazione appaltante ha consentito di rilevare quanto segue.

Si osserva in primo luogo che il modello di verifica in fase di esecuzione, da compilarsi a cura del DEC, risulta trasmesso unicamente con riferimento ai verbali datati novembre 2022, settembre 2023 e gennaio 2025.

Sulla base di quanto comunicato, la corretta esecuzione del contratto risulterebbe, pertanto, attestata, con riferimento ai soli suddetti n. 3 verbali in oltre tre anni di svolgimento del servizio.

In tale contesto, non risultano peraltro trasmesse le schede giornaliere con i pasti richiesti, compilate dai coordinatori e verificate amministrativamente, come da prassi operativa dichiarata; risultano infatti acquisiti dall'Autorità unicamente i moduli giornalieri relativi ai pasti erogati, predisposti dai coordinatori e sottoposti come dichiarato a verifica amministrativa.

La documentazione attestante le verifiche condotte pare, quindi, circoscritta ad un numero ridotto di moduli di verifica RUP-DEC (oltre a documenti di trasporto ed a meri prospetti riepilogativi), i quali non dimostrano l'effettuazione di un'effettiva attività di controllo condotta in contraddittorio con l'impresa esecutrice; infatti, salvo diverse evidenze, non rinvenienti dalla documentazione in atti, non appaiono debitamente tracciate le modalità di verifica/controllo seguite, né i criteri di misurabilità adottati dai soggetti preposti, risultando tali moduli generici e privi di elementi essenziali quali: l'indicazione dei criteri di misurabilità adottati, la valutazione delle quantità e qualità erogate, e l'evidenza di un effettivo contraddittorio con l'impresa, riportando unicamente tali documenti la firma del DEC.

Altresì, tali atti non risultano dotati degli estremi di registrazione e/o protocollazione, comportando il mancato rispetto delle buone prassi amministrative.

In sostanza, i moduli in esame attestano sommariamente gli esiti delle verifiche svolte, limitandosi a rappresentare la conformità/non conformità delle prestazioni rese dall'operatore economico, senza tuttavia documentare l'adozione di oggettivi criteri di misurabilità della qualità della prestazione medesima, sulla base di parametri stimabili oggettivamente.

Viepiù, è altresì assente qualsivoglia riscontro documentale circa l'attuazione del sistema di autocontrollo interno predisposto dall'appaltatore, come previsto al punto 1.5 del C.S.A., volto a monitorare l'efficacia delle procedure di erogazione del servizio attraverso controlli analitici operativi, non risultando trasmesso alcun atto attestante l'intercorsa implementazione del predetto sistema di autocontrollo. Di conseguenza, non è dato sapere se, ed in che modo, tale sistema sia stato effettivamente attuato dall'impresa appaltatrice.

Quanto sopra rappresentato porta a ritenere una manifesta carenza delle attività di verifica svolte dalla stazione appaltante, per come documentate, che pertanto non risultano conformi alle prescrizioni contrattuali né, tantomeno, alla norma di riferimento.



Ulteriormente, non emerge, poi, in sede riscontro di codesta Amministrazione, alcuna considerazione circa l'avvenuta verifica delle migliorie offerte in sede di gara, né risultano accertamenti formalizzati circa il rispetto dei CAM per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, ai sensi del D.M. n. 65 del 10 marzo 2020 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Alla specifica richiesta di documentazione delle verifiche relative agli obblighi contrattuali, inclusi quelli derivanti dall'offerta migliorativa e dal rispetto dei CAM, è stato infatti prodotto un elaborato redatto dall'impresa Dusmann su richiesta della S.A., a procedimento già avviato, il quale si configura come mera dichiarazione unilaterale dell'esecutore, priva di contraddittorio, riferendo al riguardo che *"trattasi, comunque, di verifiche già effettuate, peraltro in maniera informale, nel corso degli anni di vigenza contrattuale"*, da cui consegue che non è dato riscontrare alcuna attività di verifica posta in essere al riguardo direttamente da codesta Amministrazione.

Le controdeduzioni poi rese a seguito dell'avvio del procedimento non apportano elementi nuovi, né dirimenti, limitandosi l'Amministrazione a riprodurre ulteriori verbali di verifica connotati dalle medesime criticità sopra illustrate, confermando, di fatto, l'inadeguatezza sostanziale delle attività di controllo poste in essere.

In tale contesto, codesta Stazione appaltante ha precisato che in caso di rilevazione di una non conformità, si è proceduto alla immediata contestazione nei confronti dell'operatore economico, fornendo a titolo esemplificativo copia di un verbale di sopralluogo congiunto; tuttavia, viene affermato al riguardo che: *"non sono stati redatti verbali. Pur tuttavia, tali attività sono state, generalmente, effettuate in contraddittorio tra i Referenti di questa A.S.S.T. e i Referenti della Ditta Appaltatrice"*, impegnandosi *"a redigere per ogni sopralluogo che verrà effettuato in futuro in contraddittorio con la Ditta appaltatrice idoneo verbale di avvenuto sopralluogo"*.

Tenuto conto delle circostanze fattuali e giuridiche emerse all'esito dell'istruttoria condotta, si ritiene che la documentazione trasmessa valga, quindi, a testimoniare un'attività di verifica/riscontro connotata essenzialmente da mera formalità, priva dei requisiti sostanziali necessari per attestare, in modo compiuto ed esaustivo, l'effettivo adempimento delle obbligazioni contrattuali da parte dell'appaltatore; di conseguenza, non risulta adeguatamente rispettato l'obbligo di documentare puntualmente le modalità di verifica, controllo e misurazione della prestazione adottate, né in termini qualitativi né quantitativi.

Da ciò deriva l'inadeguatezza dell'azione di controllo condotta dal DEC, in palese difformità dalle disposizioni del D.M. 49/2018, nonché dagli articoli 101 e 111 del d.lgs. 50/2016.

Parimenti, non risulta apprezzabile l'attività di indirizzo e vigilanza demandata al RUP, la cui azione non trova riscontro nella documentazione trasmessa, né si rilevano osservazioni di merito sulla fase esecutiva del contratto da parte dello stesso. Tali carenze si pongono in contrasto con le previsioni del Capitolato Speciale d'Appalto, nonché con quanto prescritto dall'art. 31 del d.lgs. 50/2016, in relazione alle specifiche responsabilità di tale figura in ordine alla corretta esecuzione dell'appalto.

A fronte di quanto sopra rilevato, si prende tuttavia atto di quanto comunicato, da ultimo, da codesta Stazione appaltante in relazione al fatto che è comunque in corso di revisione *"il processo di verifica e controllo della fase di esecuzione dell'appalto in esame, conformemente alla normativa di settore. Ciò al fine di garantire una maggiore documentabilità e tracciabilità dei controlli effettuati, delle misure correttive adottate e, in definitiva, dell'andamento del servizio"*, dovendosi peraltro rilevare l'assunzione di tali apprezzabili iniziative solo a seguito dell'attivazione delle iniziative di vigilanza di questa Autorità.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene, considerati gli elementi in atti, che l'operato di codesta Stazione appaltante Azienda Socio Sanitaria Territoriale di Mantova non sia pienamente conforme alla normativa di settore, potendosi assumere che la documentazione trasmessa valga, infatti, a testimoniare un'attività di controllo e verifica connotata essenzialmente da mera formalità, non risultando rispettato l'obbligo di documentare puntualmente l'effettuazione delle attività di verifica e controllo svolte dai competenti soggetti dell'Amministrazione. Con ciò, confermandosi l'inadeguatezza dell'azione di controllo posta in essere dal DEC, in difformità dalle su richiamate disposizioni contenute nel D.M. 49/2018, nonché negli articoli 101 e 111 del d.lgs. 50/2016 applicabile *ratione temporis*,



confermandosi parimenti la carente attività di indirizzo e vigilanza da parte del RUP, in contrasto con le previsioni del Capitolato Speciale d'Appalto, nonché con quanto prescritto dall'art. 31 del d.lgs. 50/2016.

Conseguentemente, si comunica la definizione del presente procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici applicabile, invitando codesta Amministrazione a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato con la presente nota, in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Il Dirigente dell'Ufficio
Vigilanza Servizi e Forniture
Arch. Alessandro Pierdominici

A.S.