



Presidente

Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario Umbria
[... omissis ...]

PEC: [... omissis ...]

Fascicolo ANAC 5554/2024 (da citare nella risposta)

Oggetto: Indagine conoscitiva in merito alla fase di esecuzione degli appalti pubblici di servizi e forniture – anno 2025. Affidamento servizio di ristorazione mensa Pascoli (PG) periodo 2023-2027 – C.I.G. derivato 98441208CE - S.A. Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario Umbria - Nota di definizione dell'istruttoria a firma del Presidente 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, comma 3, lettere a) e b) 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. 0151335 del 18.12.2024 è stata inoltrata all'Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario Umbria una specifica richiesta al fine di acquisire informazioni in merito all'esecuzione del contratto di appalto stipulato per l'affidamento del "*Servizio di ristorazione mensa Pascoli (PG) periodo 2023-2027*" – C.I.G. derivato 98441208CE. 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 D.E.C., 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.

Nella medesima relazione è stato, altresì, richiesto di indicare: il nominativo del D.E.C., lo stato attuale di avanzamento dell'esecuzione del servizio, lo stato di attuazione/esecuzione delle eventuali migliorie proposte in sede di gara dall'appaltatore e la rispettiva coerenza con la prevista tempistica di esecuzione, illustrando e documentando al contempo, al ricorrere delle circostanze, l'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.

Infine, in relazione al C.I.G. in oggetto, è stato richiesto di trasmettere a corredo la documentazione di più stretto interesse e, segnatamente, la determina a contrarre, il bando di gara e il capitolato speciale, il contratto di appalto, comprensivo dei documenti in esso richiamati e di eventuali

addendum, ogni altro documento disciplinante la fase di esecuzione del servizio, l'offerta tecnica dell'operatore economico risultato aggiudicatario, i certificati di verifica di conformità in corso di esecuzione o atti equivalenti, i processi verbali relativi ai controlli effettuati in corso di esecuzione nel rispetto della normativa di riferimento e secondo quanto specificatamente previsto nei documenti contrattuali, le fatture emesse dall'appaltatore, i certificati di pagamento ed i corrispondenti decreti di liquidazione riferibili all'ultimo stato di avanzamento del servizio.

La predetta istanza veniva riscontrata dall'Amministrazione con nota acquisita al prot. n. 0006394 del 15.01.2025.

Esaminato tale riscontro, con la presente si comunica la definizione della trattazione dell'istruttoria ai sensi dell'art. 20 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, nei termini che seguono.

Considerato in fatto

La gara in oggetto, indetta con il bando allegato alla Determina Dirigenziale n. 495 del 15.06.2023, risulta aggiudicata con la Determina Dirigenziale n. 594 del 27.06.2024, con assegnazione del servizio alla società [... omissis ...] per un importo totale stimato dell'appalto pari ad euro 7.810.061,18.

Detta aggiudicazione, effettuata in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95, commi 2 e 6 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i., è stata dichiarata efficace con la Determina Dirigenziale n. 629 del 09.07.2024, in esito all'intercorsa verifica dei requisiti dell'operatore economico aggiudicatario.

Il contratto in esame, affidato per l'importo di euro 7.521.675,84, ha una durata di 4 anni, con previsione di erogazione del servizio per il periodo 2023-2027, con possibilità di proroga tecnica di ulteriori 6 mesi.

Il costo di un pasto completo, come da contratto, risulta essere pari ad euro 7,00 e la stazione appaltante l'ADISU può introdurre nuove combinazioni di pasti durante la durata del contratto, con un prezzo determinato dalla somma dei prezzi unitari delle singole componenti.

Il Direttore dell'Esecuzione del Contratto è [... omissis ...] con Determina Dirigenziale n. 711 del 01.08.2024.

L'incarico di RUP risulta invece attribuito a [... omissis ...] con DD n. 470 del 12.6.2023.

La consegna ufficiale dei locali della mensa è avvenuta in data 2 agosto 2024, come attestato dal "Processo verbale di avvio dell'esecuzione del servizio".

Il servizio mensa è stato effettivamente avviato il 16 settembre 2024, dopo la pausa estiva, durante la quale l'appaltatore ha effettuato attività di controllo, manutenzione delle attrezzature e pulizia dei locali. La disciplina relativa ai controlli in fase esecutiva da parte del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC), degli altri soggetti preposti e del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) è dettagliata nel Capitolato Speciale d'Appalto e nel relativo contratto, con specifiche modalità di verifica e gestione delle eventuali non conformità rilevate in corso di esecuzione. In particolare, il Capitolato prevede un sistema di controllo rigoroso e strutturato per garantire qualità, igiene e conformità normativa nell'erogazione del servizio mensa, con un coinvolgimento attivo dell'ADISU, del DEC e della Commissione Studenti.



In dettaglio, Il DEC e il RUP hanno il compito di monitorare l'esecuzione del contratto attraverso verifiche periodiche, con riferimento agli obblighi previsti dalle normative di settore, con riferimento a: ■ Sicurezza alimentare (HACCP, codice del consumo); ■ Sicurezza ambientale (criteri ambientali minimi - CAM); ■ Rispetto delle specifiche contrattuali (dieta mediterranea, utilizzo di prodotti freschi, gestione degli sprechi). Tali attività di controllo comprendono espressamente: ■ Controlli a vista: verifiche visive della pulizia degli ambienti, della manipolazione e presentazione del cibo; ■ Controlli sulle procedure HACCP: valutazione del rispetto delle procedure sanitarie; ■ Controlli analitici: prelievi e analisi di laboratorio sui prodotti alimentari; ■ Controlli di degustazione: valutazione organolettica dei pasti serviti.

È stabilito, inoltre, che ogni ispezione venga documentata con un verbale trasmesso al RUP, che può richiedere approfondimenti e, in caso di irregolarità, è prevista l'applicazione di sanzioni.

I controlli sono articolati in: ■ Verifica della qualità delle derrate (standard minimi di qualità, rispetto di certificazioni BIO, DOP, IGP); ■ Controllo delle grammature e delle quantità dei pasti erogati; ■ Ispezione delle condizioni igienico-sanitarie (ambienti, attrezzature e personale); ■ Monitoraggio del rispetto delle procedure operative (tempi di servizio, modalità di distribuzione, sanificazione degli ambienti). È poi prevista l'applicazione delle seguenti penali in caso di inadempienze: ■ Euro 300,00 per ogni irregolarità nel personale (es. divise non conformi, ritardi nel servizio); ■ Euro 1.000,00 per ogni mancato rispetto delle specifiche di qualità del servizio; ■ Euro 3.000,00 in caso di tossinfezioni alimentari accertate; ■ Penali variabili fino al 4.000,00 euro per violazioni gravi delle disposizioni contrattuali.

Nell'offerta tecnica dell'impresa, valutata in sede di gara secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, vengono altresì indicati gli elementi migliorativi offerti (punto 10.), che attengono a miglorie di carattere immateriale (comunicazione informatizzata, richiesta di diete speciali espresse con servizio al tavolo, Servizio al tavolo per utenti diversamente abili, Soluzione innovativa per la pulizia, tavolo permanente del gusto, dietista on line, iniziative di formazione ed educazione al gusto), nonché a miglorie di carattere materiale (attrezzature, arredi, altre tipologie), riguardanti la sostituzione di attrezzature obsolete con nuove apparecchiature ad alta efficienza energetica e a basso impatto ambientale, l'installazione di nuovi arredi, l'introduzione di un nuovo sistema di prenotazione e gestione cassa, l'implementazione di quattro maxischermi TV da 50, il supporto alle campagne di educazione alimentare, l'introduzione di un sistema di raccolta differenziata incentivante etc.

È, inoltre, previsto nel CSA che il servizio di ristorazione avvenga a ridotto impatto ambientale, conformemente ai Criteri Ambientali Minimi (CAM), definiti dal Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 65/2020. In particolare, nell'offerta tecnica presentata dall'operatore economico [... omissis ...], il rispetto dei CAM è evidenziato nei seguenti aspetti: Derrate alimentari: uso di prodotti a km 0, biologici, DOP, IGP e provenienti da filiera corta; Gestione ambientale: riduzione degli sprechi alimentari, utilizzo di materiali riciclabili per gli imballaggi e riduzione della plastica; Processi produttivi: metodi di cottura e conservazione che minimizzano l'impatto ambientale; Smaltimento rifiuti: implementazione di un sistema di raccolta differenziata incentivante.

L'appalto prevede che il rispetto dei CAM sia monitorato e verificato dall'ADISU tramite controlli di qualità del servizio.

I controlli effettuati in fase esecutiva sono strutturati e risultano documentati attraverso i verbali di ispezione periodici redatti in data 14 ottobre 2024; 24 ottobre 2024; 29 ottobre 2024; 5 novembre 2024; 27 novembre 2024; 12 dicembre 2024; 7 gennaio 2025.

Tali verbali attestano il sostanziale rispetto, da parte dell'O.E. affidatario del servizio, delle normative e degli obblighi contrattuali, con conseguente sostanziale conformità del medesimo servizio fornito che risulta asseritamente effettuato rispetto alle pattuizioni contrattuali; talché, ad oggi la S.A. non ha disposto l'applicazione di penali.

Talune minori non conformità sono state evidenziate nel verbale di controllo del 27 novembre 2024, e segnatamente nell'ambito della conservazione dei campioni delle preparazioni gastronomiche, nel registro lotti delle derrate alimentari e nelle temperature delle celle frigorifere. Dette irregolarità, ritenute non significative dall'Amministrazione, non hanno comportato l'applicazione di penali, limitandosi l'iniziativa assunta dalla S.A. alla segnalazione all'impresa delle circostanze venute in rilievo, al fine di consentire l'adozione di future azioni correttive.

Considerato in diritto

L'esame del riscontro fornito dalla Stazione appaltante ha consentito di rilevare quanto segue.

Preliminarmente, si osserva il ricorrere di una corretta configurazione della *lex specialis*, posto che la documentazione di gara include in specifico, per quel che qui interessa, disposizioni dettagliate sui controlli e sulle verifiche da effettuare, con tempistiche e modalità predefinite e sulla base di una *checklist* di verifica, con indicazione delle penali per inadempimento e del relativo procedimento di applicazione, nonché individuando adeguatamente la struttura organizzativa deputata a svolgere i controlli.

Altresì, i documenti trasmessi a riscontro dell'istanza dell'Autorità appaiono risultare, per la gran parte, correttamente dotati degli estremi di registrazione al protocollo dell'Istituto, in ossequio alle norme e/o alle buone prassi di riferimento.

Con particolare riferimento alle concrete attività di verifica poste in essere, la Stazione appaltante ha trasmesso i citati verbali di sopralluogo e verifica del 14 ottobre 2024, 24 ottobre 2024, 29 ottobre 2024, 5 novembre 2024, 27 novembre 2024, 12 dicembre 2024 e 7 gennaio 2025.

Tali verbali affermano il sostanziale rispetto delle normative e degli obblighi contrattuali, con conseguente attestazione di conformità del servizio effettuato rispetto alle relative pattuizioni, al netto di talune minori non conformità, evidenziate - come detto - nel solo verbale di controllo del 27 novembre 2024, ritenute non sanzionabili dai soggetti preposti.

Tanto rappresentato, in via preliminare corre tuttavia l'obbligo di constatare l'estrema genericità del contenuto dei citati verbali, relativi all'attività di verifica e controllo svolta nel corso della fase esecutiva del contratto. Gli stessi risultano, infatti, connotati dall'assenza di qualsiasi indicazione dei criteri di misurabilità della qualità e delle quantità utilizzati per l'accertamento eseguito, limitandosi a dichiarare la conformità del servizio alle prescrizioni contrattuali, apparendo del tutto riassuntivi,

circoscritti alla refertazione e sintetica indicazione della conformità/non conformità alle prescrizioni contrattuali.

In sostanza, tali verbali di accertamento riportano una formale attestazione, generica e cumulativa, dei controlli che sarebbero stati svolti dal soggetto competente, senza fornire alcuna evidenza degli accertamenti in specifico condotti e delle valutazioni operate in conformità alle indicazioni ed alle prescrizioni di cui al D.M. 49/2018 di riferimento, nonché alla disciplina dei controlli di cui al contratto/capitolato speciale di specifico riferimento.

Si rileva, altresì, che non vi è traccia alcuna, nell'ambito dei predetti verbali di ispezione periodici prodotti dall'Agenzia, dell'intercorsa adozione della *check list* trasmessa dall'Amministrazione, rientrante tra gli atti di esecuzione del contratto, che prevede un puntuale e dettagliato *iter* di controllo che l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare in sede di verifica del servizio in esame.

È il caso di rammentare al riguardo che Il DEC e il RUP, secondo la disciplina relativa ai controlli in fase esecutiva, dettagliata nel Capitolato Speciale d'Appalto e nel relativo contratto predisposti dall'Amministrazione, hanno il compito di monitorare l'esecuzione del contratto attraverso verifiche periodiche, con riferimento agli obblighi previsti dalle normative di settore, con riferimento alla sicurezza alimentare, alla sicurezza ambientale – CAM ed al rispetto delle specifiche contrattuali; attività da espletarsi mediante controlli a vista, controlli sulle procedure HACCP e controlli di degustazione.

Inoltre, è prevista la puntuale valutazione organolettica dei pasti serviti, documentando dettagliatamente in ogni ispezione, con verbale trasmesso al RUP, la qualità delle derrate, il controllo delle grammature e delle quantità dei pasti erogati, l'ispezione delle condizioni igienico-sanitarie, il monitoraggio del rispetto delle procedure operative.

Ancor più, se l'appalto viene assegnato con offerta economicamente più vantaggiosa, come nel caso di specie, è necessario documentare l'effettiva realizzazione delle migliorie proposte dall'O.E.

Al riguardo, si osserva che nell'offerta tecnica dell'impresa, valutata in sede di gara secondo il criterio dell'OEPV, vengono specificatamente rappresentati gli elementi migliorativi offerti (punto 10.), che attengono a migliorie di carattere immateriale (comunicazione informatizzata, richiesta di diete speciali espresse con servizio al tavolo, servizio al tavolo per utenti diversamente abili, soluzione innovativa per la pulizia, tavolo permanente del gusto, dietista on line, iniziative di formazione ed educazione al gusto), nonché a migliorie di carattere materiale (attrezzature, arredi, altre tipologie), riguardanti la sostituzione di attrezzature obsolete con nuove apparecchiature ad alta efficienza energetica e a basso impatto ambientale, l'installazione di nuovi arredi, l'introduzione di un nuovo sistema di prenotazione e gestione cassa, l'implementazione di quattro maxischermi TV da 50, il supporto alle campagne di educazione alimentare, l'introduzione di un sistema di raccolta differenziata incentivante etc.

È, inoltre, previsto nel CSA che il servizio di ristorazione avvenga a ridotto impatto ambientale, conformemente ai Criteri Ambientali Minimi (CAM), definiti dal Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 65/2020. In particolare, nell'offerta tecnica presentata dall'operatore economico [... omissis ...], il rispetto dei CAM è evidenziato nei seguenti aspetti: derrate alimentari: uso di prodotti a km 0, biologici, DOP, IGP e provenienti da filiera corta; gestione ambientale: riduzione degli sprechi alimentari, utilizzo di materiali riciclabili per gli imballaggi e riduzione della plastica; processi

produttivi: metodi di cottura e conservazione che minimizzano l'impatto ambientale; smaltimento rifiuti: implementazione di un sistema di raccolta differenziata incentivante.

Come già detto, l'appalto in esame prevede che il rispetto dei CAM sia monitorato e verificato dall'ADISU tramite controlli di qualità del servizio.

Orbene, dall'esame dei verbali in questione e dell'ulteriore documentazione fatta avere dalla S.A. si rileva, tuttavia, che nessuna delle attività di verifica/misurazione su richiamate risulta correttamente svolta, né con riguardo all'effettiva realizzazione delle migliorie proposte, né in relazione al rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM).

In tale contesto, non risulta altresì apprezzabile l'attività di controllo posta in essere dal RUP, che non figura in alcun atto/verbale di verifica, né è dato rilevare osservazioni e/o valutazioni formulate per quanto di competenza da parte di tale soggetto; ciò, pur se espressamente previste nel Capitolato Speciale d'Appalto e nel relativo contratto, laddove è appunto stabilito che il RUP, unitamente al DEC, ha il compito di monitorare l'esecuzione del contratto attraverso verifiche periodiche.

Tanto rappresentato, corre l'obbligo di richiamare 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 (con 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.

Si ricorda, a tal proposito, che i controlli effettuati devono basarsi su parametri oggettivi, in aderenza alle previsioni dell'art. 18, comma 2 del 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 realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi"*.

Al riguardo, va altresì rammentato che l'attività di controllo espletata dall'amministrazione, con riguardo all'esecuzione del contratto, non riveste solo un'importanza formale, bensì costituisce lo strumento a disposizione della stazione appaltante per verificare l'esatto adempimento, da parte dell'appaltatore, di tutte le prestazioni dedotte in contratto. Tramite l'azione di verifica e controllo è possibile, infatti, attestare la conformità del servizio fornito in termini di quantità, qualità e puntualità. In tale contesto, la verbalizzazione dei controlli eseguiti deve fornire tangibile evidenza delle verifiche svolte e del relativo esito, con indicazione puntuale dei criteri di misurabilità utilizzati, in ossequio alle prescrizioni contenute nel CSA, nel contratto d'appalto e nell'offerta tecnica dell'impresa esecutrice. I richiamati controlli e verifiche in fase di esecuzione del servizio rivestono, nel caso di specie, ancor maggiore rilevanza, atteso che si tratta di un appalto aggiudicato ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con conseguente necessità di valutare adeguatamente anche in l'effettivo svolgimento delle prestazioni connesse alle proposte migliorative oggetto di offerta tecnica dell'aggiudicatario, che hanno concorso in maniera apprezzabile alle determinazioni assunte dalla stazione appaltante ai fini dell'aggiudicazione della gara.

Per le ragioni su enucleate, risulta invece di palmare evidenza l'inadeguatezza dei controlli effettuati dai competenti soggetti della S.A. durante la fase esecutiva del contratto in oggetto, atteso che nei



verbali di verifica/ispezione esaminati e nell'ulteriore documentazione trasmessa non è dato rilevare alcuna puntuale/concreta attività di verifica, controllo e misurazione degli elementi qualitativi e quantitativi afferenti alla prestazione dell'impresa, né tantomeno risultano in alcun modo valutate le migliori offerte dalla medesima in sede di gara, come successivamente contrattualizzate, ed il rispetto dei criteri ambientali minimi previsti nel corso dell'esecuzione contrattuale.

Alla luce delle considerazioni istruttorie soprarichiamate, 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 alla fattispecie, invitando l'Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario Umbria a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nei sensi suesposti, in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore, e segnatamente all'applicazione delle su richiamate prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 50/2016 (oggi d.lgs. 36/2023), evidenziando in particolare che i controlli in fase di esecuzione dei contratti pubblici non devono essere intesi come mero adempimento formale, rivestendo piuttosto un ruolo sostanziale nel garantire l'adeguata e conforme esecuzione delle prestazioni contrattualizzate dall'Amministrazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente