



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2023

Camera dei Deputati

Roma, 14 maggio 2024

strumento delle ordinanze contingibili e urgenti ai sensi degli articoli 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL)²⁷⁶, per motivi di sanità e tutela della sicurezza pubblica, realizzando di fatto un affidamento diretto di appalti di servizi, per un valore totale di oltre un milione di euro, in totale disapplicazione dei principi del d.lgs. n. 50/2016 e delle norme in materia di tracciabilità dei flussi finanziari²⁷⁷. Inoltre, è stato rilevato un non adeguato controllo, da parte del Comune, nella fase di esecuzione del servizio e sulla corretta erogazione delle prestazioni da parte dell'appaltatore.

15.1.5. Comuni di Polistena e di Locri: affidamento, in somma urgenza, del servizio di copertura turni presso gli ospedali

L'utilizzo improprio di strumenti derogatori alle norme sull'evidenza pubblica è stato, altresì, rilevato nell'istruttoria effettuata nei confronti dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria (A.S.P. Reggio Calabria), relativa all'affidamento, in somma urgenza, del servizio di copertura turni di personale medico per le Unità operative complesse di anestesia, rianimazione, medicina e chirurgia di accettazione ed emergenza degli ospedali *spoke* – presidi ospedalieri territoriali – di Polistena e di Locri.

L'affidamento di lavori, servizi e forniture in somma urgenza, ai sensi dell'articolo 163 del d.lgs. n. 50/2016, costituisce, infatti, una fattispecie eccezionale di affidamento diretto, che opera in deroga ai principi generali dell'evidenza pubblica. I presupposti applicativi indicati dalla norma richiedono, quindi, il verificarsi di circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indu-

gio e che, pertanto, devono essere relative a situazioni impreviste, imprevedibili, comunque non preventivamente note all'amministrazione, e che comportino uno stato di imminente e concreto pericolo di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità. In secondo luogo, deve trattarsi di fattispecie di calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo, anche in procinto di verificarsi, che richiedono l'adozione di "misure indilazionabili". Il comma 8 del citato articolo 163 specifica che, in via eccezionale nella misura strettamente necessaria, l'affidamento diretto può essere autorizzato, anche per i servizi e le forniture, nei limiti delle soglie di rilevanza comunitaria, per un arco temporale limitato, comunque non superiore a trenta giorni e solo per singole specifiche fattispecie indilazionabili.

All'esito dell'istruttoria effettuata, conclusa con delibera ANAC n. 137 del 4 aprile 2023, è stato riscontrato come il verbale di somma urgenza del 5 agosto 2022, utilizzato da A.S.P. Reggio Calabria per l'affidamento del servizio di copertura dei turni del personale medico, non fosse adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza degli stringenti presupposti applicativi della somma urgenza, così come richiesti dall'articolo 163 del d.lgs. n. 50/2016.

Inoltre, le dichiarazioni di A.S.P. Reggio Calabria, circa la durata e l'entità del servizio in concreto svolto, non sono risultate conformi a quanto dichiarato e documentato nel corso dell'istruttoria dalla società affidataria e non sono emerse evidenze documentali in merito ad un'adeguata attività di controllo, da parte di A.S.P. Reggio Calabria, sulla regolare esecuzione del servizio.

15.2. LE CRITICITÀ NELLA FASE ESECUTIVA DEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

L'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture si è concentrata anche sulla fase di esecuzione dei contratti, fase fondamentale per curare al meglio la concreta realizzazione dell'interesse pubblico sotteso ad ogni procedura ad evidenza pubblica. In altre parole, in assenza di un adeguato controllo sulla corretta e puntuale esecuzione delle prestazioni contrattuali, si rischierebbe di frustrare le aspettative delle stazioni appaltanti conseguenti alle fasi di progettazione di gara.

Alla luce di tali premesse, appare evidente che gli operatori economici affidatari debbano adempiere corretta-

mente alle obbligazioni assunte, eseguendo i contratti di appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, delle modalità, delle prescrizioni e dei termini stabiliti dalle clausole contrattuali, oltreché dal capitolato tecnico accettato in fase di gara.

In tale ottica, dunque, i controlli effettuati dalle stazioni appaltanti sulla fase esecutiva devono essere adeguati ed effettivi e non possono tradursi in mere formalità finalizzate alla sola emissione dei certificati di regolare esecuzione e di certificati di verifica di conformità, così come previsto dal Codice dei contratti pubblici; a ben

²⁷⁶ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

²⁷⁷ Legge 13 agosto 2010, n. 136, recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia".

osservare, infatti, i soggetti deputati ad espletare i controlli – RUP o DEC (Direttore dell'esecuzione del contratto) a seconda dei casi – sono chiamati ad eseguire sempre un controllo sostanziale, volto a verificare che le prestazioni rese siano state eseguite adeguatamente.

Solo a seguito di tale controllo, sia formale che sostanziale, è possibile emettere i certificati richiamati ed i relativi mandati di pagamento del corrispettivo contrattuale. Qualora, a seguito delle verifiche, il RUP o il DEC rilevano il ritardo o il non esatto adempimento delle prestazioni contrattuali, possono essere comminate delle penali e, nei casi di grave inadempimento, può essere disposto l'avvio del procedimento di risoluzione del contratto.

Nel corso dell'attività di vigilanza svolta d'ufficio e finalizzata a scandagliare il panorama dei controlli operati dalle stazioni appaltanti italiane, in fase esecutiva, l'Autorità ha avuto modo di riscontrare come le principali criticità afferenti alla fase esecutiva attengano proprio alla carenza di controlli da parte della stazione appaltante.

La complessa attività di indagine svolta si è conclusa al termine di uno scrupoloso lavoro di analisi preliminare che ha permesso di esaminare circa n. 200 affidamenti relativi a n. 134 stazioni appaltanti.

Le istruttorie concluse a seguito di tale analisi hanno consentito di evidenziare, nella maggior parte dei casi, come detto, un espletamento dei controlli soltanto formale sulle prestazioni rese dagli appaltatori, constatandosi, altresì, l'assenza di adeguate evidenze documentali dell'attività effettivamente svolta dai RUP e dai DEC, nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite dagli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dall'articolo 18 del decreto ministeriale n. 49/2018²⁷⁸.

L'elevato numero di anomalie/criticità riscontrate nell'indagine è stato, dunque, valutato anche dall'Autorità, che ha ritenuto, tra l'altro, di disporre un atto a carattere generale finalizzato a richiamare le stazioni appaltanti ad un rinnovato impegno nella gestione della fase esecutiva dei contratti con la possibile indicazione di *best practices*, che risulta attualmente in fase di perfezionamento.

15.2.1. Azienda USL di Bologna: servizi di ospitalità residenziale presso i centri del Dipartimento salute mentale

A seguito dell'attività ispettiva delegata alla Guardia di Finanza, è stata effettuata un'istruttoria nei confronti della Azienda USL di Bologna avente ad oggetto l'accordo quadro n. 2636/2020 con più operatori economici finalizzato all'affidamento di un servizio di ospitalità residenziale, permanente o temporanea, rivolto a persone in cura presso i centri di salute mentale del Dipartimento salute mentale e dipendenze patologiche.

Nella delibera ANAC n. 404 del 6 settembre 2023, sono state rilevate carenze nell'attività di controllo della fase d'esecuzione del contratto di appalto effettuata dall'Azienda USL di Bologna, che è risultata insufficiente 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.

Infatti, per un servizio che ha avuto inizio il 1° gennaio 2021, risultavano effettuati, a settembre 2023, solamente due controlli: il primo, di cui risulta presente il regolare verbale, ha un contenuto non adeguato a verificare la corretta esecuzione di tutte le prestazioni previste nel capitolato e nell'offerta tecnica, ivi comprese quelle relative all'area clinico psichiatrica, all'area educativo-riabilitativa, all'area di risocializzazione e all'area del coordinamento; il secondo controllo risulta addirittura privo di verbale o di atto equivalente.

Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che i RUP, succedutisi nel tempo, non hanno adeguatamente assolto alle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016 e che molte delle carenze nei controlli risultavano riconducibili ai comportamenti non consoni tenuti dal DEC.

La carenza dei controlli è risultata imputabile, parzialmente, anche alle modalità con cui sono state formulate le disposizioni del capitolato e dei contratti applicativi, non sufficientemente dettagliati in merito alla frequenza dei controlli ed alla loro natura e contenuti. Ne è conseguito che il sistema di pagamento e liquidazione delle fatture risultasse basato esclusivamente sulla rilevazione delle presenze degli ospiti, senza che venisse 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.

278 Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 7 marzo 2018, n. 49, recante il Regolamento di "Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione".

15.2.2. Le istruttorie sui servizi di mensa e di ristorazione collettiva

Sempre con riferimento ai controlli effettuati dalle stazioni appaltanti nella fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture è stata implementata l'attività di vigilanza d'ufficio con particolare riferimento agli ambiti di intervento individuati come prioritari dalla *Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'ANAC* del 6 settembre 2022.

In esecuzione a quest'ultima, è stata quindi avviata un'indagine conoscitiva di carattere generale avente ad oggetto i servizi di mensa e di ristorazione ed i servizi di vigilanza, finalizzata a stimare essenzialmente l'adeguatezza dei controlli operati dalle amministrazioni aggiudicatrici nella fase di esecuzione degli appalti, previa analisi, tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, degli affidamenti di importo maggiormente significativo per i quali risultavano acquisiti i relativi CIG.

15.2.2.1. Gli istituti penitenziari e di formazione dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia e della Campania

Tra le istruttorie di particolare rilevanza, effettuate a seguito dell'attività ispettiva delegata alla Ragioneria Generale dello Stato - Ministero delle Finanze, meritano di essere segnalate quelle aventi ad oggetto il servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria, nelle sedi degli Istituti Penitenziari, Scuole e Istituti di formazione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia e della Campania.

L'attività istruttoria effettuata a seguito dell'attività ispettiva ha consentito di riscontrare, in entrambi i casi, numerose irregolarità nell'esecuzione del servizio, svolto in parziale difformità rispetto alle prescrizioni contrattuali; in particolare, sono state accertate gravi carenze nell'attività di controllo in fase di esecuzione da parte dei provveditorati regionali del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria della Sicilia e della Campania, poiché le attività suddette sono risultate limitate e non sufficienti ai fini dell'adeguato accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti nei contratti di appalto e nei capitolati speciali d'appalto (cfr. la delibera ANAC n. 195 del 9 maggio 2023 e la delibera ANAC n. 218 del 17 maggio 2023).

15.2.2.2. Gli istituti penitenziari e di formazione della Circoscrizione territoriale della Puglia e della Basilicata

Analogamente, nella delibera ANAC n. 614 del 29 novembre 2023, sono state rilevate criticità simili anche con riferimento all'appalto del servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia penitenziaria nelle sedi degli istituti penitenziari, della scuola superiore dell'esecuzione penale, delle scuole di formazione e degli istituti di istruzione della Circoscrizione territoriale della Puglia e della Basilicata.

Nel caso di specie è stato accertato che la genericità dell'atto di regolamentazione, cioè dell'atto in forza del quale contrattualmente sarebbe stato possibile specificare dettagliatamente i controlli ammissibili e concordati e la loro tempistica, ha costituito un punto debole per gli addetti ai controlli medesimi, rendendo l'operato della stazione appaltante carente ed ampiamente migliorabile.

A tal proposito, occorre evidenziare che non è stato pressoché mai verificato il rispetto dei parametri qualitativi dell'offerta e di quelli contenuti nei CAM (criteri ambientali minimi). Infine, sono state accertate gravi lacune relative alla mancanza delle relazioni mensili o semestrali dei direttori operativi, oltre a talune carenze nella predisposizione della documentazione relativa al grado di soddisfazione dell'utenza fruitrice del servizio mensa.

15.2.2.3. Il servizio di mensa presso gli organismi della Polizia di Stato

Per quanto riguarda i servizi di ristorazione collettiva, è stata avviata d'ufficio, tra le altre, un'istruttoria avente ad oggetto il servizio di mensa presso gli organismi della Polizia di Stato dislocati sul territorio nazionale, per la durata di quattro anni ed un valore stimato di € 71.619.368,48.

Nella delibera ANAC n. 511 dell'8 novembre 2023, sono state rilevate carenze ed anomalie ascrivibili all'operato del Ministero dell'Interno, del Dipartimento della pubblica sicurezza, della Direzione centrale per i servizi di ragioneria, nell'espletamento delle attività di controllo in corso di esecuzione dell'appalto. A ben osservare, infatti, l'attività di controllo è risultata parziale, non uniforme e non sufficiente ai fini dell'adeguato accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dai contratti, dal capitolato d'oneri e dall'offerta tecnica della società appaltatrice.

In particolare, è risultata rilevante l'assenza, in tali do-

cumenti, della nomina del direttore dell'esecuzione, o quantomeno di una figura di raccordo e coordinamento per ciascun contratto, con compiti e funzioni assimilabili a quelli del direttore dell'esecuzione, in violazione degli articoli 101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016 e del citato decreto ministeriale n. 49/2018. Inoltre, è stato rilevato che il responsabile del procedimento – in origine nominato dalla stazione appaltante – non ha correttamente assolto le funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016.

15.2.2.4. Il servizio di ristorazione presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione regionale Lombardia e della Direzione regionale Liguria

Simili criticità sono state riscontrate all'esito dell'attività istruttoria svolta nei confronti del Ministero dell'interno, del Dipartimento dei Vigili Del Fuoco, della Direzione regionale Lombardia, avente ad oggetto il servizio di ristorazione a basso impatto ambientale presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione regionale Lombardia, per un importo presunto, per tre anni, di € 5.846.460,36.

Nella delibera ANAC n. 519 dell'8 novembre 2023, è stato rilevato come i controlli in corso di esecuzione non risultassero adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal contratto di appalto e dal progetto di gestione della società appaltatrice. Inoltre, sia il RUP che il DEC non risultavano aver svolto con adeguatezza le funzioni e i compiti ad essi attribuiti dal contratto di appalto, dal d.lgs. n. 50/2016 e dal citato decreto ministeriale n. 49/2018.

Analoghe criticità sono state riscontrate all'esito dell'istruttoria avente ad oggetto il servizio di ristorazione a basso impatto ambientale presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione regionale della Liguria, per un valore presunto per tre anni di € 2.235.671,21, conclusa

con delibera ANAC n. 577 del 6 dicembre 2023, nella quale è stato rilevato come i controlli in corso di esecuzione non risultassero adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal contratto di appalto e dal progetto di gestione. Anche in questo caso è emerso come il responsabile del procedimento non avesse assolto adeguatamente alle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016. Tuttavia, le criticità emerse nel corso dell'istruttoria sono apparse ascrivibili, almeno in parte, alla configurazione del contratto di appalto, che non definiva in maniera chiara e precisa i compiti e le responsabilità dei soggetti chiamati ad intervenire nella fase dei controlli in corso di esecuzione ed il coordinamento tra gli stessi soggetti.

15.2.3. Ulteriori istruttorie sulla gestione dei servizi di vigilanza, portierato e *receptionist*

Oltre all'indagine sugli appalti aventi ad oggetto i servizi di mensa e di ristorazione, l'attività di vigilanza d'ufficio si è incentrata anche sulla gestione, da parte delle stazioni appaltanti, dei controlli, in sede esecutiva, degli appalti dei servizi di vigilanza, portierato e *receptionist*.

L'indagine, che ha interessato nella sua parte finale n. 16 stazioni appaltanti e oltre 40 CIG, e che risulta attualmente in fase di conclusione, sta facendo emergere, anche in tali settori, la sostanziale inadeguatezza nella gestione dei controlli in fase esecutiva da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, risultando il più delle volte che le stesse si limitano a verificare esclusivamente il numero delle ore di lavoro effettivamente prestate dal personale preposto, senza effettuare ulteriori controlli e verifiche sulla qualità delle prestazioni rese dagli appaltatori e/o comunque non documentando adeguatamente le medesime attività di controllo espletate nell'interesse dell'amministrazione.

15.3. ALTRE INDAGINI RILEVANTI

15.3.1. Comune di Rimini: procedura telematica aperta per l'affidamento dei servizi informatici di promozione turistica

Nel corso del 2023, l'attività di vigilanza si è occupata anche di valutare le modalità con cui le stazioni appaltanti hanno affrontato le nuove sfide relativamente a nuove tipologie di servizi inerenti ai profili di comunicazione *social*.

Specificatamente, l'ufficio è stato chiamato ad analizzare le modalità con cui è stata disciplinata la procedura telematica aperta indetta dal Comune di Rimini per l'affidamento ad una *destination management company* dei servizi di informazione, accoglienza turistica, promozione, promo-commercializzazione e *destination marketing*.

L'istruttoria ha avuto ad oggetto una tematica particolar-