



DELIBERA n.180

del 10 aprile 2024

Fascicolo n. 3648/2023

**Oggetto:** Appalto del servizio di guardiania affidato al RTI Itapol Servizi Fiduciari S.r.l. CIG 878008535A. Stazione appaltante IFO -Istituti Fisioterapici Ospitalieri.

#### Riferimenti normativi

Art. 106 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Artt. 30, 31,101 e 102 d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

#### Parole chiave

Varianti in corso d'opera

Controlli in corso di esecuzione

Direttore dell'esecuzione

Responsabile del procedimento

#### Massime

**Appalto pubblico – Servizi -Esecuzione – Modifica dei contratti durante il periodo di efficacia-  
Varianti in corso d'opera – Prestazioni extracontrattuali – Differenza.**

Le prestazioni extracontrattuali che non sono necessarie alla completa o migliore esecuzione delle prestazioni previste nel contratto di appalto, danno luogo a servizi diversi che, seppure legati all'appalto iniziale da una qualche connessione, sono autonomi rispetto ad esso, assumendo un'individualità distinta da quella delle prestazioni del contratto originario. Tali prestazioni non possono formare oggetto di perizia di variante ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 ed essere affidate sotto questa forma all'appaltatore originario, perché si configurerebbe un affidamento diretto di un nuovo servizio.

**Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Gara - Controlli – Controlli in corso di esecuzione - Finalità.**

I controlli in corso di esecuzione effettuati dalla Stazione appaltante sono finalizzati all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previste dal contratto stesso e dall'offerta tecnica.

#### 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

Nell'ambito dell'attività istituzionale di cui all'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 (applicabile *ratione temporis*) l'Ufficio istruttore, con lettera protocollo n. 78251 del 21.9.202, ha chiesto agli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (IFO) informazioni e documenti relativi alla fase di esecuzione degli appalti per i quali risultavano acquisiti i CIG 878008535A per il servizio di guardiania ed il CIG 8776259E06 per il servizio di vigilanza armata.

Gli IFO hanno riscontrato con nota del Responsabile del procedimento prot. n. 12825 del 10.10.2023, acquisita al protocollo Anac n. 88456 del 10.10.2023.

Per quanto riguarda il servizio di vigilanza armata, con nota prot. n. 2959 del 9.1.2024 è stata chiesta un'integrazione documentale, che gli IFO hanno riscontrato con nota prot. n. 1046 del 22.1.2024, acquisita al prot. Anac n.10935 del 23.1.2024.

Per quanto riguarda l'appalto del servizio di guardiania, l'Ufficio istruttore, ritenendo la sussistenza di margini per l'avvio dell'attività di vigilanza, con nota prot. n. 2958 del 9.1.2024 ha avviato l'istruttoria, in riscontro alla quale gli IFO hanno presentato documenti e memorie con nota prot. 1841 del 6.2.2024, acquisita al prot. Anac n. 19315 del 7.2.2024.

Relativamente al servizio di guardiania, in base alle risultanze istruttorie, è emerso conclusivamente quanto segue.

## Fatto

Con Determinazione n. G18766 del 28 dicembre 2017 la Direzione Regionale Centrale Acquisti della Regione Lazio indiceva una gara comunitaria a procedura aperta, suddivisa in 26 lotti, per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata e di guardiania presso le sedi delle Aziende Sanitarie della Regione Lazio, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016.

Con Determinazione n. G13735 del 19 dicembre 2020 la Direzione Regionale Centrale Acquisti aggiudicava i lotti previsti per gli IFO, precisamente il lotto n. 9 per il servizio di vigilanza ed il lotto n. 22 per il servizio di guardiania.

In data 16 marzo 2021 la Direzione Regionale Centrale Acquisti stipulava con il RTI Italpol Servizi Fiduciari S.r.l.(mandataria)/Gia.Ma S.r.l.(mandante) la Convenzione avente ad oggetto il servizio di



guardiania (lotto 22) per una durata di 24 mesi con opzione di estensione per ulteriori 12 mesi ed un massimale di € 1.828.800,00, Iva esclusa.

Con Deliberazione del Direttore Generale f.f. n. 975 del 21 settembre 2021 gli IFO recepiscono gli esiti della gara effettuata dalla Regione Lazio e la Convenzione conseguentemente sottoscritta, affidando dunque il servizio di guardiania RTI Itapol Servizi Fiduciari S.r.l.(mandataria) /Gia.Ma S.r.l. (mandante) per un importo di € 1.828.800,00, iva esclusa, corrispondente a 144.000 ore, per una durata di 48 mesi, ed emettevano per tale importo l'Ordinativo di Fornitura (CIG 878008535A).

Con la sopra citata Deliberazione n. 975/2021 gli IFO approvavano inoltre una variante (CIG 8891194D63) che corrisponde esattamente al 50% del valore dell'Ordinativo di Fornitura, per cui il valore complessivo dell'appalto è divenuto pari a € 2.743.200,00.

In particolare, l'importo complessivo dei servizi in variante ammonta a € 914.400,00, Iva esclusa di cui:

-€ 484.992,00 per il servizio di guardiania per Covid-19, pari a 38.188 ore per 23 mesi al costo orario di € 12,70;

- € 429.408,00 per il servizio autisti, pari a 24.192 ore per 48 mesi al costo orario di € 17,75.

Il RTI Itapol Servizi Fiduciari si è impegnato ad eseguire i servizi agli stessi prezzi, patti e condizioni della Convenzione sottoscritta dalla Regione Lazio, al costo orario di € 12,70, per un monte ore complessivo nel biennio di 38.188 ore, ad eccezione del servizio autisti per cui si stabiliva un costo orario pari ad € 17,75, per un monte ore complessivo nei 48 mesi pari a 24.192 ore.

Nella Deliberazione n. 975/2021 si dava atto che «*con provvedimento del direttore della UOC ABS è stato nominato apposito gruppo di lavoro ai sensi del regolamento aziendale sugli incentivi per le funzioni tecniche-amministrative ed esecutive, nella misura massima del 1,5%, pari a € 20.574,00 per il periodo di 48 mesi, ai sensi dell'art. 113 del d.lgs. 50/2016*» e venivano nominati il Responsabile del Procedimento (Direttore *pro tempore* della U.O.C. Acquisizione Beni e Servizi) ed il Direttore dell'esecuzione.

Il servizio di guardiania affidato al RTI Itapol Servizi Fiduciari veniva avviato in data 1° ottobre 2021, con scadenza 30 settembre 2025.

Con nota prot. 16676 del 13 dicembre 2022 il Direttore Generale degli IFO nominava il nuovo Responsabile del procedimento nella persona del nuovo Direttore dell'UOC Acquisizione Beni e Servizi.

Con Deliberazione n. 935 del 2 novembre 2023, su proposta del Responsabile del procedimento, il Direttore Generale degli IFO disponeva la revoca dell'incarico del Direttore dell'esecuzione ed attribuiva l'incarico ad un nuovo DEC a far data dal 15 novembre 2023.

## Diritto

1. In base all'art. 14 del Capitolato tecnico applicabile, ossia quello della procedura indetta dalla Centrale Acquisti della Regione Lazio, il servizio oggetto di istruttoria consiste nella presenza di addetti al servizio di guardiania all'ingresso degli edifici nelle sedi degli IFO, durante gli orari indicati e secondo le disposizioni concordate con il Direttore dell'esecuzione.

Il Capitolato riporta un elenco delle principali attività che il personale dedicato al servizio di guardiania potrà essere chiamato ad eseguire:



- a) gestione del controllo dei flussi in entrata ed in uscita, registrando, previa identificazione, gli ospiti presso l'Azienda Sanitaria;
- b) attività di reception e di front office, fornendo informazioni, indirizzando gli utenti nei vari uffici ed evitando, contemporaneamente, l'accesso a luoghi non autorizzati;
- c) ricezione e smistamento della posta, gestione documentale, verifica dei documenti di trasporto merci e consegna della documentazione presso le postazioni destinatarie;
- d) gestione del centralino telefonico, garantendo lo smistamento delle telefonate in entrata nonché effettuando le chiamate in uscita richieste espressamente dai vari uffici;
- e) gestione delle misure di sicurezza, ossia attivazione di segnali di pericolo, collaborazione nell'attuazione delle procedure di evacuazione, antipanico ed antincendio.

2. Nel progetto di variante allegato alla Deliberazione n. 975/2021 sono indicate le ragioni, legate alle misure di contrasto al Covid-19 nella struttura ospedaliera, che hanno determinato la necessità di incrementare le ore relative al servizio di guardiania rispetto al progetto della gara regionale, che risaliva al 2017.

Per quanto concerne il servizio autisti, la variante viene giustificata dalla necessità di invio di equipe mediche al domicilio dei pazienti per il servizio di assistenza domiciliare, di effettuare la consegna dei farmaci a domicilio per pazienti fragili e di inviare equipe di personale medico e sanitario presso i centri tamponi dedicati a senza tetto nell'ambito dei progetti "Binario 95" alla Stazione Termini e "Colonnato di San Pietro".

In base alle attestazioni di regolare esecuzione, il servizio autisti è svolto dalla Italtel Servizi Fiduciari, che mette a disposizione degli IFO, dal lunedì al venerdì, n. 3 autisti, sulla base dei turni 07:00/15:00; 07:30/15:30; 11:00/19:00.

Le auto ed i furgoni aziendali utilizzate dagli autisti, per quanto si è avuto modo di verificare, sembrerebbero essere state acquisite dagli IFO in noleggio dalle Società Lease Plan Italia ed Ald Automotive Italia, tramite adesione alla Convenzione Consip "Veicoli in Noleggio 2" (Deliberazione n. 935 del 2.11.2023 che richiama le Deliberazioni n. 453 del 17.5.2023 e n. 779 del 24.8.2023).

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato rilevato come il servizio autisti non fosse previsto né nel Capitolato tecnico, né nella Convenzione della Regione Lazio a cui gli IFO hanno aderito, né nell'offerta tecnica presentata dal RTI Italtel Servizi Fiduciari, né nell'Ordinativo di Fornitura.

Non era chiaro, inoltre, il criterio seguito per la determinazione del costo per il servizio autisti fissato in € 17,75, in quanto la Convenzione con il RTI nulla dice a riguardo, diversamente a quanto avviene per il servizio di guardiania, il cui costo orario pari a € 12,70, per cui è stato sottoscritto l'Ordinativo di Fornitura, è stato determinato in esito alla gara ad evidenza pubblica effettuata dalla Regione Lazio.

Rispetto alle motivazioni riportate nel progetto di variante allegato alla Deliberazione 975/2021, in base ai prospetti dei turni allegati ad alcuni certificati di regolare esecuzione prodotti dagli IFO, gli autisti non risultavano totalmente impiegati per i servizi indicati nel progetto di variante, ma anche per accompagnamento del Direttore Generale, del Direttore Sanitario e del Direttore Scientifico, per la consegna di plichi e per le seguenti destinazioni: "economato"; "Camera di commercio" "Farmacia Igea"; "Ministero della Salute"; "Regione Lazio"; "Ufficio Contenzioso"; "Cimitero Flaminio". Sulla scorta di tali elementi vi erano ragioni che inducevano a ritenere che gli autisti venissero impiegati



anche per le ordinarie esigenze degli IFO, anziché esclusivamente per le esigenze straordinarie legate alle misure sanitarie di contrasto al Covid, come asserito nel progetto di variante del settembre 2021.

3. Nella memoria del 6 febbraio 2024 il Responsabile del procedimento ha evidenziato che rientrando i servizi di vigilanza e guardiania tra le categorie di servizi per i quali le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di ricorrere a Centrali di Committenza o Soggetti Aggregatori ai sensi del DPCM 11 luglio 2018, la Regione Lazio, sin dal 2017, aveva avviato le attività propedeutiche alla predisposizione di una gara aperta per l'acquisizione centralizzata dei servizi di vigilanza armata e guardiania occorrenti alle Aziende Sanitarie della Regione Lazio.

La Regione, con nota del 19 ottobre 2017, aveva chiesto agli IFO di fornire le indicazioni relative al fabbisogno degli Istituti in termini di ore, numero addetti, localizzazione addetti e tipologia di prestazione occorrente, al fine di predisporre i documenti tecnici di gara e stabilire la base d'asta.

Gli IFO trasmettevano, quindi, il proprio fabbisogno unitamente all'elenco del personale dell'appaltatore uscente da riassorbire tramite l'applicazione della c.d. clausola sociale (art. 50 d.lgs. 50/2016).

Il RUP ha dichiarato che gli IFO, già prima dell'indizione della gara centralizzata, avevano rappresentato la necessità che l'appalto prevedesse la messa a disposizione di personale di vigilanza ed accoglienza da dedicare al servizio "autisti", in quanto tale tipologia di prestazione veniva già svolta dall'appaltatore uscente, tanto che nell'elenco del personale da riassorbire nell'ambito della clausola sociale venivano compresi anche i 3 dipendenti che svolgevano l'attività di autista. Senonché, solo al momento dell'aggiudicazione della procedura di gara regionale (ossia nel 2021) gli IFO avrebbero appreso che le prestazioni previste dal Capitolato tecnico non coincidevano con il fabbisogno espresso nel 2017.

Rispetto al fabbisogno indicato nel 2017 e posto a base di gara, pari a 144.000 ore per il servizio di guardiania, le esigenze di IFO risultavano essere incrementate per ragioni sopravvenute ed imprevedibili connesse alla necessità di adottare le misure di contenimento della diffusione del virus da Sars – Covid, le quali implicavano l'intensificazione delle azioni di vigilanza agli accessi e delle attività di screening, l'introduzione delle attività di verifica delle autorizzazioni all'ingresso alla struttura da parte del personale, dei prestatori di servizi, dei pazienti e dei visitatori, nonché l'adozione di misure di presidio e vigilanza del centro vaccinale e di trasporto equipe per assistenza domiciliare, drive in, Progetto Binario 95 e Colonnato di San Pietro, per un fabbisogno complessivo addizionale di 62.380 ore in 48 mesi, suddivisi in 38.188 ore per il servizio di vigilanza agli accessi e delle attività di screening e 24.192 ore per il servizio autisti.

Il RUP ha evidenziato che il diffondersi dell'epidemia da Sars – Covid ha rappresentato un evento imprevisto e imprevedibile rispetto alle circostanze nelle quali è stato determinato il fabbisogno degli IFO al momento dell'indizione della gara regionale.

Pertanto, l'esigenza di adottare la variante riferita al servizio autisti sarebbe sorta anche dal suddetto imprevisto e imprevedibile mutamento della consistenza dell'interesse pubblico sotteso all'acquisizione del servizio di accoglienza (sia in termini di tipologia di prestazioni, sia in termini di volumi di prestazioni occorrenti), derivante dall'assetto e dalle tempistiche della gara decisi da Regione Lazio e dall'avvento della pandemia.



Nella memoria del 6 febbraio 2024 il RUP ha dichiarato, inoltre, che il servizio autisti era previsto, ancorché in misura minoritaria, nel Capitolato tecnico della gara regionale nella forma del pattugliamento in automobile e nel servizio di trasporto di metadone (artt. 8 e 11). All'art. 8 del suddetto Capitolato era infatti previsto il "Servizio di vigilanza ispettiva (ronda) tramite pattuglia mobile", e nel successivo art. 11 il "Trasporto metadone".

Per quanto riguarda la qualifica ed il livello di formazione il RUP ha evidenziato che il personale deputato alla mansione di autista è lo stesso assorbito dall'appaltatore precedente con mansione di "Autista", livello 3 e che il costo orario del servizio autisti di € 17,75 è stato determinato con riferimento al CCNL Multiservizi (in cui gli autisti erano inquadrati nel precedente appalto) ed alla corrispondente tabella del costo del lavoro per la Provincia di Roma, al fine di mantenere inalterate le condizioni della clausola sociale.

Relativamente alla rilevata mancata regolamentazione delle obbligazioni a carico del RTI Itapol Servizi Fiduciari per lo svolgimento del servizio autisti, il RUP ha affermato che la perizia di variante di cui alla Deliberazione n. 975/2021 conterrebbe l'elencazione delle attività da eseguirsi all'esterno degli immobili degli IFO per le quali deve essere garantito il servizio autisti, le cui disposizioni concrete vengono impartite quotidianamente a seconda delle necessità rappresentate dalle varie Direzioni (Sanitaria, Scientifiche e Generale).

Quanto all'utilizzo degli autisti anche per le ordinarie esigenze degli IFO, il RUP ha evidenziato che gli IFO sono stati un ospedale c.d. Covid - Free e che trattandosi di struttura per lo studio e la cura delle malattie oncologiche, è stato necessario adottare misure particolarmente cautelative per scongiurare la possibilità che il virus venisse in contatto con i pazienti. Per tale ragione anche gli spostamenti dei Direttori Aziendali e di altro personale IFO (medici e infermieri), che si recavano fuori struttura per ragioni di servizio, venivano svolti in condizioni di particolare attenzione mediante l'impiego di personale e mezzi sanificati ad ogni utilizzo.

**4.** In merito alle controdeduzioni presentate dagli IFO, si rileva in primo luogo un'apprezzabile contraddittorietà delle affermazioni del RUP, il quale da un lato afferma di aver appreso al momento dell'aggiudicazione della gara regionale che il Capitolato tecnico comprendeva il servizio autisti, dall'altro lato sostiene che il servizio autisti sarebbe in realtà previsto, seppure in maniera minoritaria, nel Capitolato agli artt. 8 e 11.

Se poi da un lato la necessità del servizio autisti era stata indicata nel fabbisogno presentato alla Regione Lazio sin dal 2017, lo stesso fabbisogno di n. 3 autisti sarebbe successivamente derivato da un evento imprevisto e imprevedibile, quale l'intervenuta diffusione della pandemia da Covid -19 e le relative misure di contrasto necessarie per un ente ospedaliero.

Pertanto, in base ai certificati di regolare esecuzione, il servizio autisti continua ad essere tutt'oggi utilizzato, né risulta diminuito, quando i centri per i tamponi dedicati ai senza tetto risultano chiusi e le misure di contrasto alla pandemia si sono notevolmente affievolite, ferma restando la particolare natura degli IFO deputati alla cura anche di pazienti oncologici.

A ben vedere, inoltre, il servizio di vigilanza ispettiva tramite pattuglia mobile (ronda) previsto dall'art. 8 del Capitolato ed il servizio di trasporto metadone di cui all'art. 11, non si riferiscono al servizio di guardiania, ma, come risulta dalla relativa Convenzione e dal relativo Capitolato, sono oggetto del



diverso servizio di vigilanza armata affidato con Deliberazione n. 1011 del 7 ottobre 2021 al RTI International Security Service Vigilanza. Tra l'altro il servizio di trasporto di metadone non risulta acquistato dagli IFO nell'Ordinativo di Fornitura relativo al servizio di vigilanza armata e non sembra essere eseguito, sulla base dei certificati di regolare esecuzione prodotti dagli IFO in allegato alla nota del 22 gennaio 2024.

Se poi le argomentazioni del RUP possono essere comprese e condivise in relazione alla variante relativa al servizio di guardiania, prestazione già prevista negli atti di gara, nella Convenzione sottoscritta dalla Regione e nell'Ordinativo di Fornitura, si ritiene che le stesse argomentazioni non siano convincenti per quanto riguarda l'introduzione del servizio autisti, stante la contraddittorietà delle stesse, nei termini sopra rappresentati.

Dagli elementi sin qui esposti emergono pertanto forti perplessità in merito alla sussistenza delle condizioni per poter disporre la variante ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016, che devono essere comunque tutte soddisfatte (Parere Funz. Cons. 22/2023).

A riguardo è infatti necessario distinguere le varianti ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 e le prestazioni extracontrattuali, quelle cioè che non sono necessarie alla completa o migliore esecuzione della prestazione e che danno luogo a servizi diversi che, seppure legati all'appalto iniziale da una qualche connessione, risultano autonomi rispetto ad esso, assumendo un'individualità distinta da quella delle prestazioni del contratto originario. Tali prestazioni extracontrattuali non possono formare oggetto di perizia di variante ed essere affidate sotto questa forma all'appaltatore originario, perché in tal modo si configura un affidamento diretto di un nuovo servizio.

Vige, infatti, il principio generale per cui le previsioni della *lex specialis* hanno natura vincolante per gli operatori economici e per la stazione appaltante, imponendo la corrispondenza fra l'appalto messo in gara e quello eseguito, in ossequio ai principi richiamati nell'art. 30 del d.lgs. 50/2016 (Parere Funz. Cons. 22/2023).

Nel caso di specie, come già evidenziato, il Capitolato tecnico applicabile, ossia quello della procedura indetta dalla Centrale Acquisti della Regione Lazio, non prevede, per quanto riguarda i servizi di guardiania, il "servizio autisti", né quello di "conducenti della flotta di auto aziendali". Nel Capitolato sono previste esclusivamente le attività di controllo e regolazione degli accessi agli edifici; reception e attività di front office; ricezione e smistamento della posta; gestione centralino telefonico e gestione delle misure di sicurezza, così come meglio descritti all'art. 14 dello stesso Capitolato.

Parimenti l'Offerta tecnica del RTI Itapol non prevede, nella descrizione delle attività, il servizio di autista. Inoltre, il progetto di variante allegato alla Deliberazione n. 975 del 21.9.2021, diversamente da quanto sostenuto dal RUP, non contiene la regolamentazione del servizio autisti, né prescrizioni in merito agli aspetti qualitativi del servizio ed alle fattispecie di inadempimento in ordine alle quali potrebbero essere applicate penali contrattuali.

Si evidenzia ancora che il servizio autisti o "conducenti di flotta auto aziendali" ha natura diversa e autonoma rispetto al servizio di guardiania, e nel caso di specie non appare che il servizio di autisti sia necessario per una migliore o completa esecuzione delle prestazioni relative al servizio di guardiania. Infatti, in base all'art. 14 del Capitolato, il servizio di guardiania è sostanzialmente un servizio volto alla sorveglianza ed alla protezione degli immobili sede degli IFO ed al loro ordinato utilizzo da parte



dei fruitori, nonché alla disciplina dell'accesso dei visitatori, tramite il servizio di reception, front office ecc... e dunque si svolge all'interno delle sedi degli IFO (sulla definizione in generale del servizio di guardiana cfr. Delibera Anac n. 231 dell' 11 maggio 2022 e Consiglio di Stato sez. IV, 16 settembre 2016, n. 3898).

Diversamente, il servizio di autisti non è finalizzato alla tutela o al miglior funzionamento degli immobili, bensì alla conduzione professionale dei mezzi nella disponibilità degli IFO, al fine di trasferire il personale degli IFO al di fuori della sede e viceversa.

Da tutto quanto precede si ritiene pertanto che gli IFO, tramite la variante, abbiano affidato al RTI Itapol Servizi Fiduciari una prestazione non prevista e disciplinata dal contratto originario, consistente in un diverso ed autonomo appalto di servizi, (autisti) del valore di € 429.408,00 in forma diretta, in violazione delle norme in materia di contratti pubblici e dei principi di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

L'introduzione di un nuovo servizio non contrattualmente previsto, come si dirà in seguito, può aver avuto conseguenze anche sulla fase di esecuzione, in quanto non essendo state adeguatamente formalizzate le obbligazioni assunte dall'appaltatore, non vi è una disciplina che attenga alla verifica della regolare esecuzione ed all'individuazione delle fattispecie di inadempimento suscettibili dell'applicazione di eventuali penali contrattuali.

5. Per il servizio di guardiana la Convenzione ed il Capitolato tecnico prevedono una serie di obbligazioni in capo al RTI appaltatore, l'esatto adempimento delle quali giustifica il pagamento del corrispettivo offerto in sede di gara e contrattualizzato, pari a € 12,70 all'ora. In caso di inesatto adempimento delle obbligazioni contrattualmente assunte, è previsto l'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali di cui all'art. 18 del Capitolato tecnico.

Ad esempio, l'art. 10 della Convenzione prevede che i servizi debbano essere prestati «*a perfetta regola d'arte e nel pieno adempimento delle modalità e delle prescrizioni contrattuali*» e l'art. 16, nel descrivere la struttura organizzativa per l'erogazione dei servizi, prevede che «*il personale deve svolgere le attività assegnate nei luoghi stabiliti, garantendo idonei standard qualitativi*».

Inoltre, come noto, le obbligazioni previste nel Capitolato sono da intendersi integrate con quelle previste nell'offerta migliorativa formulata dal RTI Itapol Servizi Fiduciari, che illustra diffusamente ed in maniera dettagliata gli aspetti qualitativi del servizio offerto.

Gli IFO hanno inizialmente prodotto i certificati mensili di regolare esecuzione sottoscritti dal Direttore dell'esecuzione relativi al servizio di guardiana per il periodo ottobre 2021/agosto 2023.

I certificati sono redatti con la dicitura «*Si certifica che il Servizio di Guardiana, affidato alla R.T.I. Itapol Servizi Fiduciari srl, Giama srl giusta deliberazione n° 975 del 21/09/2021, è stato correttamente espletato*» e recano in allegato i prospetti delle ore effettuate da parte delle diverse figure professionali per i diversi servizi (accoglienza, autisti, portierato, posta, viabilità).

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato rilevato come la documentazione attestante i controlli effettuati dal Direttore dell'esecuzione, sulla base della quale vengono liquidate le fatture, non fosse idonea ad attestare la piena corrispondenza delle prestazioni eseguite a quelle contrattualmente previste.





Non risultava, per mero esempio, la presenza di check list di verifica, o elaborati simili, con l'individuazione delle obbligazioni previste dalla Convenzione e dal Capitolato così come integrate dall'Offerta tecnica del RTI (la quale, ad esempio, prevede precisi percorsi ed obblighi di formazione del personale) dalle quali poter evincere gli esiti dei controlli svolti.

Non risultavano parimenti prodotti in atti processi verbali di constatazione in contraddittorio con il RTI, o altri documenti equivalenti che potessero far ritenere una specifica ed analitica attività di controllo/verifica sull'esatto adempimento delle obbligazioni del RTI appaltatore.

Avuto riguardo agli elementi in atti vi erano quindi ragioni per ritenere che il pagamento delle fatture avvenisse essenzialmente sulla base di verifiche di natura quantitativa, basate cioè sul conteggio del numero delle ore di servizio effettuate, senza una specifica e puntuale verifica della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dalla Convenzione, dal Capitolato e dall'Offerta tecnica presentata dal RTI Italtel Servizi Fiduciari.

Quanto sopra risultava ancora più evidente con riferimento al servizio autisti il quale, come già evidenziato, non risultava disciplinato né dalla Convenzione, né dal Capitolato, né dall'Offerta tecnica, e dunque non era possibile individuare le obbligazioni assunte dal RTI a fronte del pagamento di un corrispettivo di 17,75 euro all'ora.

Parimenti, non risultava documentata l'attività dei RUP che si sono succeduti nel tempo, i quali, ai sensi degli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, assolvono ad una funzione di coordinamento e controllo anche in fase di esecuzione dei contratti di appalto.

6. Nella memoria del 6 febbraio 2024 il RUP ha precisato che né gli atti di gara né la normativa di settore stabiliscono un elenco esatto della documentazione che deve essere utilizzata dal DEC o dal RUP in fase esecutiva per gli appalti di servizi e forniture. Né si rinvergono fonti dalle quali desumere le caratteristiche che tale documentazione debba avere (ad esempio la forma di una check list o di un processo verbale). Il RUP ha evidenziato che in mancanza di riscontri di oggettive violazioni alle disposizioni contrattuali non vi sarebbe stata la necessità di alcuna formalizzazione in merito alla qualità del servizio, limitandosi il DEC a dichiarare la regolare esecuzione della prestazione, nel senso della perfetta rispondenza alle clausole contrattuali e alle disposizioni impartite. Il fatto che i certificati di regolare esecuzione non diano conto delle attività del RUP non significherebbe necessariamente, ad avviso del RUP, che queste non siano state eseguite. Il RUP ha, inoltre, evidenziato che negli IFO il direttore della UOC Acquisizione Beni e Servizi riveste il ruolo di RUP in diverse procedure, quindi ragioni di celerità, immediatezza ed efficacia - che caratterizzano gli affidamenti in sanità (viste anche le note criticità in tema di dotazione organica delle strutture sanitarie) e a maggior ragione quelli cui si è dato corso durante la fase pandemica - impongono l'adozione di metodi di vigilanza, direzione e controllo degli appalti che siano agili, pronti e non inutilmente formalizzati. La mancanza di un processo verbale attestante l'esito positivo di un controllo, oppure la mancanza di una nota formale con la quale si comunicano al DEC istruzioni in ordine ad un servizio che si sta svolgendo regolarmente, non consentirebbe, ad avviso del RUP, necessariamente di desumere la mancata di attività di controllo da parte dello stesso RUP.

Al contrario, ad avviso del RUP, l'assenza di rilievi da parte dell'utenza o da parte della Stazione appaltante in relazione all'esecuzione contrattuale ad opera dell'appaltatore, dovrebbero essere



indice di gestione efficiente del contratto, anche alla luce del generale principio di fiducia che deve caratterizzare gli appalti.

7. In merito alle controdeduzioni del RUP va anzitutto ricordata la centralità della fase di esecuzione degli appalti di servizi, in quanto in essa si concretizzano le aspettative programmate nelle fasi di progettazione ed affidamento. Nella fase di esecuzione, infatti, si traduce la cura dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara e ciò può avvenire se l'appaltatore selezionato adempie correttamente alle obbligazioni assunte eseguendo l'appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni stabiliti dal contratto e dal capitolato. Infatti, anche la fase di esecuzione, al pari di quella di affidamento, deve garantire la qualità delle prestazioni e deve svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza (art. 30 del d.lgs. 50/2016 applicabile all'appalto in questione).

Stante la centralità della fase di esecuzione, assumono particolare rilevanza i controlli da parte delle figure preposte (responsabile del procedimento, direttore dell'esecuzione, eventuali collaboratori) che comportano, se con esito positivo, l'emissione dei certificati di regolare esecuzione e dei mandati di pagamento del corrispettivo contrattuale, oppure, in caso di ritardato o non esatto adempimento, la comminazione delle penali.

Nel caso di specie la Convenzione, ad esempio all'art. 9 rubricato "Verifiche e controllo quali/quantitativo" attribuisce alla Regione Lazio ed alle Aziende Sanitarie la facoltà di effettuare tutti gli accertamenti ed i controlli che ritengano opportuni, con qualsiasi modalità ed in ogni momento, sul fatto che da parte dell'appaltatore siano scrupolosamente osservate tutte le pattuizioni contrattuali. Inoltre *«l'Azienda Sanitaria, allo scopo di assicurare un elevato livello di qualità del servizio oggetto dell'appalto, attiva procedure di verifica e controllo del servizio a diversi livelli organizzativi, demandati alla figura del Responsabile per la gestione del contratto o persona da lui delegata. Le attività di controllo saranno svolte sia attraverso procedure interne sia con verifiche in contraddittorio con la impresa aggiudicataria»*.

Ciò premesso e considerato, nel convenire con il fatto che la legge non prevede la compilazione di una specifica documentazione nel caso in parola, occorre tuttavia sottolineare che i controlli in corso di esecuzione, come più volte in precedenza già evidenziato dall'Autorità, devono essere debitamente documentati, tenuto conto delle disposizioni dell'art. 17 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 Marzo 2018 n. 49, nonché di ovvie esigenze di trasparenza, tracciabilità e rendicontazione (Cfr. Delibere Anac n. 519 dell'8.11.2023; n. 577 del 6.12.2023; n. 33 del 10.1.2024). Sulla base di quanto appena esposto, nonostante le dichiarazioni del RUP sulla compiutezza dei controlli in corso di esecuzione e sulla regolarità del servizio, nel corso dell'istruttoria non sono state fornite prove documentali in merito all'effettivo e puntuale svolgimento dei controlli qualitativi sul servizio erogato, ossia sull'adempimento di tutte le obbligazioni assunte dal RTI nella Convenzione e dal Capitolato così come integrate dall'Offerta tecnica.

Si ritiene, pertanto, di poter confermare, sul punto, quanto rilevato nella comunicazione di avvio dell'istruttoria in merito all'attività di controllo effettuata dal Direttore dell'esecuzione ed alla inidoneità delle sole certificazioni prodotte in atti ad attestare l'adempimento da parte dell'appaltatore di tutte le obbligazioni, anche sotto il profilo qualitativo.



Le certificazioni di regolare esecuzione emesse dal nuovo DEC a partire dal 15 novembre 2023 risultano, poi, ancora più carenti, in quanto si limitano ad indicare il numero di ore rese per ciascun servizio dalle due società componenti il RTI, attestandone genericamente la regolare esecuzione, in assenza di documentazione atta ad attestare un'efficace ed esaustiva attività di verifica dell'adempimento di tutte le obbligazioni previste negli atti contrattuali, anche sotto il profilo qualitativo.

**8.** Per quanto in atti l'attuale RUP risulta aver revocato in due occasioni (5 aprile 2023 e 13 ottobre 2023) due Ordini di servizio con i quali il DEC aveva disposto la riduzione dell'orario degli autisti, in quanto a suo avviso il servizio risultava sovradimensionato e non corrispondente alle effettive esigenze degli IFO. Il RUP ha inoltre proposto al Direttore Generale la sostituzione del DEC, poi avvenuta con Deliberazione n. 935 del 2 novembre 2023.

Al di fuori di tali provvedimenti, per un appalto che è stato avviato il 1° ottobre 2021, non risultano attività svolte dai Responsabili del procedimento *pro tempore* nella fase di esecuzione del contratto, nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, in particolare per quanto riguarda l'attività di coordinamento, il controllo sul livello della qualità delle prestazioni e sulla verifica di conformità. In base a tali norme, infatti, negli appalti di servizi e forniture 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. In proposito 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.

Anche gli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, come è noto, attribuiscono al Responsabile del procedimento funzioni di vigilanza sulla fase di esecuzione del contratto, impartendo al Direttore dell'esecuzione le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dell'esecuzione del servizio e la periodicità con la quale il DEC è tenuto a presentare un rapporto sull'andamento delle principali attività di esecuzione del contratto.

Pur comprendendo le difficoltà operative legate alla gestione di più appalti per i quali il Direttore dell'UOC Acquisizione di Beni e Servizi svolge la funzione di RUP, si ritiene che ciò non faccia venire meno in capo allo stesso RUP, nella fase di esecuzione, l'onere di svolgere e documentare adeguatamente le attività di coordinamento e di controllo di competenza al fine anche di accertare, tramite le opportune verifiche, la rispondenza delle prestazioni svolte dall'appaltatore alle previsioni contrattuali ed alle pattuizioni concordate in sede di aggiudicazione.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 10 aprile 2024



## DELIBERA

- gli IFO, a seguito dell'adesione alla Convenzione stipulata dalla Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio avente ad oggetto il servizio di guardiania e dell'emissione del conseguente Ordinativo di Fornitura, hanno impropriamente utilizzato lo strumento della variante in corso d'opera di cui all'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016, affidando in forma diretta una prestazione extracontrattuale non prevista e disciplinata negli atti di gara, consistente in un diverso ed autonomo appalto di servizi (autisti) per un valore di € 429.408,00, nel mancato rispetto delle norme in materia di contratti pubblici e dei principi di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016;
- l'introduzione di un nuovo servizio non contrattualmente previsto, può aver inciso anche sulla fase di esecuzione contrattuale, in quanto non essendo state adeguatamente formalizzate le obbligazioni in capo all'appaltatore, non vi è una disciplina che attenga alla verifica della regolare esecuzione ed all'individuazione delle fattispecie di inadempimento suscettibili dell'applicazione di eventuali penali contrattuali;
- le sole certificazioni di regolare esecuzione, così come redatte dagli IFO, non risultano idonee ad attestare la regolare esecuzione del servizio di guardiania rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dalla Convenzione, dal Capitolato e dall'Offerta tecnica del RTI appaltatore, che ne costituisce parte integrante, specialmente sotto il profilo qualitativo;
- i Responsabili del procedimento che si sono succeduti nel tempo non risultano aver adeguatamente documentato l'assolvimento delle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018,
- dà mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera agli IFO per le valutazioni di competenza e l'assunzione dei possibili correttivi rispetto alle criticità emerse in corso di istruttoria, come sopra evidenziate, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine di 30 giorni;
- dà parimenti mandato al competente Ufficio di trasmettere per opportuna conoscenza la presente delibera al RTI Italpol Servizi Fiduciari S.r.l.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 16 aprile 2024

*Il Segretario verbalizzante*

*Valentina Angelucci*

Firmato digitalmente