



Al Piano Sociale di Zona,
Ambito S3 ex S5
c/o Comune di Eboli

c.a. Dirigente Piano di Zona

c.a. Responsabile del procedimento

Fasc. n. 3745/2020 (da citare nella risposta)

Oggetto: Appalto servizi di Assistenza Specialistica Alunni Disabili A.s. 2019-2020 CIG 80768023DC- S.A. Piano Sociale di Zona, Ambito S3 ex S5 comune capofila Eboli-esposto. Rif. Vs nota prot. ANAC n. 58052 del 29.07.2020 Nota di definizione ex art. 21 reg. vig.

Con riferimento alla segnalazione del Consigliere comunale Avv. Damiano Cardiello, registrata al prot. ANAC n. 58052 del 29.07.2020, preso atto delle controdeduzioni prodotte da codesta Stazione appaltante con nota registrata al prot. ANAC n. 70463 del 25.09.2020, si trasmettono le seguenti valutazioni conclusive, condivise dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 7.06.2022.

Premessa

UFFICIO

T +39 06 367231

W www.anticorruzione.it

Via Marco Minghetti, 10

00186 - Roma

La gara in oggetto, indetta in data 23/10/2019, è stata aggiudicata il 9.01.2020, disponendo l'esecuzione anticipata del contratto ai sensi dell'art.32, comma 8, del D.Lgs 50/2016.

Nella segnalazione dell'Avv. Cardiello si evidenziavano presunte incongruenze relativamente alle spese sostenute dal Comune di Eboli per il servizio in oggetto nell'anno 2020.

Si segnalava in particolare la circostanza che, sebbene l'appalto fosse stato pattuito "a misura", la stazione appaltante non avesse sospeso l'esecuzione della prestazione – come consentito dal contratto – durante i mesi di "lockdown scolastico" e abbia in ultimo liquidato all'ATI appaltatrice "CSM Service/Anche Noi", una somma (€ 95.917,00) sproporzionata rispetto al numero di ore lavorative effettivamente prestate, che è risultato di molto inferiore al previsto a causa della prolungata interruzione delle attività scolastiche in presenza.

Inoltre si riferiva che, stando alle risultanze di inchieste giornalistiche, molti alunni iscritti al programma di assistenza nel periodo anzidetto non avrebbero ricevuto alcun tipo di supporto specialistico dall'ATI appaltatrice.

Si segnalava, infine, che le due società avrebbero acquisito negli anni numerose commesse di servizi assistenziali e che il Sindaco di Eboli sarebbe legato da stretti rapporti parentali con l'amministrazione della società cooperativa sociale "Anche Noi".

In ordine a tali rilievi, l'Ufficio istruttore ha chiesto chiarimenti alla stazione appaltante, chiedendo altresì di inoltrare tutta la documentazione rilevante per la valutazione della questione, compresi gli atti amministrativi e contrattuali relativi all'affidamento in oggetto e quelli attestanti i dati della prestazione effettivamente svolta dall'appaltatore.

Nella risposta inoltrata all'Autorità, la Stazione appaltante ha fatto presente che nel periodo di *lockdown*, dopo una breve interruzione dovuta alla necessità di ristrutturazione del servizio, a partire dal 22 aprile 2020 l'appaltatore ha fornito l'assistenza specialistica agli alunni con disabilità grave nella modalità "a distanza".

Dalla relazione allegata si evince inoltre che avrebbero effettivamente usufruito delle prestazioni a distanza solo 49 alunni rispetto agli 87 alunni beneficiari dell'assistenza. Conseguentemente è stata prestata solo una quota parte del monte ore inizialmente previsto (21.402 ore), quota che stando ai dati forniti dall'impresa ammonterebbe a 5.314 ore, maturando l'importo complessivo di € 95.917,00 iva inclusa.

Per quanto riguarda il profilo relativo a presunti conflitti d'interesse in capo al Sindaco di Eboli, la segnalazione è stata giudicata improcedibile ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. 50/2016. Infatti, nell'accezione propria del Codice dei contratti pubblici, il conflitto d'interesse è imputabile agli organi di governo delle amministrazioni aggiudicatrici solo laddove questi adottino atti di gestione, circostanza che nel caso di specie non è stata segnalata.

Considerazioni

Con la determinazione dirigenziale n. 122 del 22.07.2020, il Coordinatore del PdZ Dr.ssa Annamaria Sasso ha disposto la liquidazione della somma di Euro 95.917,70 di cui alla fattura n. 80/PA del 10.07.2020 presentata dalla Cooperativa sociale CSM Service, dichiarando di aver *“verificata la regolare esecuzione del servizio e la congruità e completezza della rendicontazione delle spese sostenute dalla summenzionata Cooperativa Sociale”*.

Occorre tuttavia osservare che la rendicontazione, verifica e liquidazione delle competenze andavano effettuate con le modalità prescritte nel Capitolato speciale d'appalto.

Ivi, all'art. 6, par. 9 (Documentazione di lavoro e materiale informativo) è previsto che, per la documentazione del lavoro svolto, l'aggiudicatario trasmetta all' Ufficio di Piano, trimestralmente, una relazione tecnica sull'andamento della gestione del servizio; e che nella *“documentazione scritta essenziale”* sia compreso: il registro presenze operatori; il registro presenze utenti; il programma comprensivo di attività ed orari; *“ogni altro documento previsto dalle vigenti leggi in materia igienico sanitaria e amministrativo contabile”*; che sulla base di tale documentazione l'Amministrazione provvede *“alla verifica degli interventi, anche mediante collaudo”* (art. 21) e *“assume a riferimento per la determinazione del corrispettivo le prestazioni effettivamente realizzate”* (art. 22) . Infine che: *“L'appaltatore è tenuto a predisporre un rendiconto analitico delle prestazioni realizzate nel periodo di riferimento indicato nella fattura, nonché ad allegarlo alla stessa per consentire all'Amministrazione la verifica delle attività”*. Si ribadisce, infine, che l'Amministrazione può procedere al pagamento delle prestazioni effettivamente realizzate solo *“a seguito della verifica di cui al precedente comma”*; a fronte del ricevimento della corrispondente fattura emessa dall'appaltatore (art. 24).

Segnatamente in ordine alle Verifiche sulla conformità d'esecuzione delle prestazioni valgono le disposizioni di cui all'art. 31. Il Direttore dell'esecuzione (ovvero il Responsabile del procedimento, ove non sia stato nominato un DEC) esegue la verifica di conformità con periodicità mensile. Tale attività è diretta, oltre a certificare la conformità delle prestazioni, ad *"accertare che i dati risultanti dalla contabilità e dai documenti giustificativi corrispondano fra loro e con le risultanze di fatto, fermi restando gli eventuali accertamenti tecnici previsti dalle leggi di settore"*. In esito alle operazioni di verifica, il Direttore dell'esecuzione del contratto o il soggetto incaricato provvede a redigere un verbale di verifica di conformità, in cui sono descritti *"i rilievi fatti dal soggetto incaricato della verifica, le singole operazioni e le verifiche compiute, il numero dei rilievi effettuati e i risultati ottenuti"*. E' precisato altresì che, anche se per le attività di verifica si assume come riferimento il quadro normativo definito del D.Lgs n. 50/2016 e la disciplina specifica contenuta nel D.P.R. n. 207/2010, l'Amministrazione può sviluppare altre soluzioni di verifica e di controllo; e che il sistema di autocontrollo dei servizi attivato dall'appaltatore *"deve comunque essere coordinato con i sistemi informativi e di controllo organizzati dall'Amministrazione"*. E' previsto infine che l'Amministrazione può anche effettuare verifiche del tipo *customer satisfaction* o dirette a rilevare l'effettivo impatto del servizio sul contesto socio-economico di riferimento.

Quanto al quadro normativo di riferimento a cui rinvia il citato art. 31, giova ricordare che l'art. 26 del Decreto Ministero Infrastrutture e Trasporti del 7.03.2018 n. 49, in vigore dal 30.05.2018, in merito al controllo amministrativo-contabile operato dal Direttore esecuzione recita:

"1. Durante l'esecuzione del contratto il direttore dell'esecuzione provvede al controllo della spesa legata all'esecuzione del servizio o della fornitura, attraverso la tenuta della contabilità del contratto, compilando con precisione e tempestività i documenti contabili, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. Ferma restando la disciplina dei termini e delle modalità di pagamento dell'esecutore contenuta nei documenti di gara e nel contratto di appalto, che devono essere conformi alle previsioni di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, al fine di procedere con i pagamenti all'esecutore, il direttore dell'esecuzione accerta la prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali. (...) 2. *La gestione della contabilità è effettuata, secondo le modalità dell'ordinamento delle singole stazioni appaltanti, mediante*

l'utilizzo di strumenti elettronici specifici, che usano piattaforme, anche telematiche, interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie, nel rispetto della disciplina contenuta nel presente regolamento e nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Tali strumenti elettronici devono essere in grado di garantire l'autenticità, la sicurezza dei dati inseriti e la provenienza degli stessi dai soggetti competenti".

Conclusioni

Dalla lettura degli artt. 22 e 24 del capitolato speciale si evince che l'appalto in questione è configurato come contratto a misura. Un contratto a misura, com'è noto, non può prescindere da una accurata contabilizzazione della fornitura per ciascuno dei suoi parametri qualitativi e quantitativi (tipologia, numero e/o durata delle attività o dei beni, ovvero, in caso di lavori, dimensioni fisiche), in modo da poter determinare "a posteriori" il corrispettivo in rapporto alle prestazioni effettivamente rese.

Sotto questo profilo, il modello proposto dal Capitolato per l'appalto in questione si articolava in due funzioni complementari:

rendicontazione analitica delle prestazioni a cura dell'appaltatore;

verifica mensile a cura del Direttore dell'Esecuzione (o del RUP), avente ad oggetto tanto la conformità di esecuzione quanto la coerenza della contabilità, ossia la veridicità dei dati rendicontati.

In riscontro alla richiesta di questo Ufficio Istruttore di produrre i documenti valutati ai fini della liquidazione della spesa, la Coordinatrice del PdZ, in qualità di Responsabile del Procedimento, ha trasmesso un elenco redatto dall'appaltatore che riporta per ciascuno dei 49 assistiti il numero di ore di assistenza "a distanza" somministrate nel periodo di riferimento (marzo-giugno 2020). La stessa funzionaria non ha però dato atto di verifiche attuate per riscontrare la veridicità di tali dati, né ha trasmesso copia di appositi verbali di verifica redatti *in itinere* né di altri documenti idonei a comprovare la conformità della rendicontazione (sebbene nella determinazione n. 122/2020 avesse dichiarato di aver effettuato tali controlli).

Non è stato documentato, quindi, che l'amministrazione abbia provveduto a effettuare le prescritte verifiche di conformità mensili redigendo gli appositi verbali, come previsto dal

Capitolato speciale. Inoltre, non risulta che l'amministrazione, anche avendo preso atto degli articoli di stampa locale che denunciavano presunte irregolarità nell'esecuzione dell'appalto, abbia adottato alcuno dei sistemi di verifica e controllo complementari o facoltativi previsti del capitolato speciale all'art. 31 commi 13, 14, 15, 16. Tenuto conto che al modello assistenziale a distanza poteva essere inapplicabile la tenuta, prevista dal capitolato, di registri delle presenze di operatori ed utenti sottoscritti manualmente dagli stessi, a maggior ragione si imponeva l'adozione di sistemi alternativi, eventualmente telematici, volti a riscontrare e contabilizzare le prestazioni rese.

Sotto questo profilo, si rileva che la liquidazione delle fatture dell'appaltatore basata sull'accettazione acritica del rendiconto fornito dallo stesso, senza l'effettuazione di accurate verifiche da parte del Direttore dell'esecuzione, non sia conforme alle disposizioni contrattuali e alla normativa di settore sopra richiamati e si presti ad incentivare comportamenti opportunistici o fraudolenti.

Con la presente il procedimento di vigilanza si intende definito in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza di cui alla Delibera del 4.07.2018. Codesta stazione appaltante vorrà comunicare le eventuali misure correttive adottate alla luce delle predette osservazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente il 16 giugno 2022