anno 30 n° 12 dicembre 2025

Ristorando

ristorazione collettiva • commerciale moderna • a catena

www.ristorando.eu



FUORICASA EUROPEO
Si spende di più, si esce meno

COLLETTIVA
Sostenibilità come strategia industriale

Ristorazione pubblica
VIGILANZA FANTASMA

EDIFIS

In caso di mancato recapito inviare al CMP di Milano Roserio per la restituzione al mittente previo pagamento resi





Ristorazione pubblica **senza controlli**

Il nuovo Codice impone controlli attivi e misurabili, ma le amministrazioni non li attuano. ANAC avvia un'indagine e richiama alle responsabilità

di Corrado Giannone- Monica Maj

Le amministrazioni che affidano a terzi l'erogazione dei servizi sono tenute a svolgere un'attenta attività di vigilanza, finalizzata a verificare la conformità delle prestazioni alle previsioni del Capitolato Speciale d'Appalto (CSO) e alle eventuali migliorie offerte in sede di gara, qualora l'aggiudicazione sia avvenuta secondo il criterio dell'Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), obbligatorio nel caso dei servizi di ristorazione. In questi ultimi, i controlli sono per legge affidati al Direttore dell'esecuzione (DEC), che deve essere una figura distinta dal RUP (Responsabile unico del progetto). In un precedente articolo avevamo già richiamato i contenuti della Delibera ANAC n. 497 del 29 ottobre 2024, della quale riteniamo utile evidenziare alcuni aspetti salienti.

La Delibera sottolinea, innanzitutto, la particolare rilevanza dei controlli svolti dalla stazione appaltante, i quali possono comportare – in caso di ritardo o inesatto adempimento delle prestazioni contrattuali – l'applicazione di penali e, nei casi di grave inadempimento, l'avvio del procedimento di risoluzione del contratto. Viene inoltre evidenziato come costituisca buona prassi predisporre in modo puntuale la documentazione di gara, inserendo nei capitolati speciali e nei contratti previsioni dettagliate relative alla regolamentazione dei controlli e delle verifiche in corso di esecuzione. Una formulazione troppo generica delle clausole del capitolato può infatti generare criticità nell'espletamento dei controlli nella fase esecutiva.

Capitolati dettagliati, controlli insufficienti

La Delibera rileva che, durante le attività di vigilanza, il controllo svolto dai DEC e dai RUP risulta spesso successivo all'avvio del servizio e viene frequentemente attivato solo a seguito di segnalazioni o lamentele da parte degli utenti. Simili forme di controllo non possono essere qualificate come adeguate e sufficienti, non risultando conformi a quanto prescritto dalla normativa di riferimento, che impone una puntua-

le verifica (attiva) sull'esatto adempimento delle obbligazioni previste dai documenti contrattuali, integrati dall'offerta tecnica, anche sotto il profilo qualitativo. L'ANAC sottolinea che nell'esercizio dei poteri di vigilanza attribuiti all'Autorità sono state frequentemente riscontrate lacune organizzative e strutturali delle unità operative preposte dalle stazioni appaltanti, alla direzione e al controllo sull'esecuzione dei contratti di servizi e forniture. Le considerazioni formulate da ANAC trovano pieno riscontro nella nostra esperienza.



Il nodo delle competenze mancanti

Le figure incaricate del ruolo di DEC, infatti, non dispongono spesso delle competenze necessarie e non hanno piena consapevolezza delle responsabilità civili e penali a cui possono andare incontro in caso di controlli omessi o svolti in modo inadeguato. ANAC richiama l'attenzione sul fatto che è imprescindibile che DEC e RUP svolgano con rigore tutte le funzioni loro attribuite dagli artt. 114, 115 e 116 del d.lgs. 36/2023 e dagli artt. 31 e seguenti dell'allegato II.14, evitando di limitarsi ad attestare l'avvenuta esecuzione dei controlli mediante semplici formule di rito. Le attestazioni di regolare esecuzione devono invece basarsi su criteri di misurabilità effettivi, utili a verificare in modo anche qualitativo le prestazioni rese. Questa raccomandazione è fondamentale per garantire la corretta esecuzione del servizio, in conformità a quanto previsto dal capitolato e alle migliorie offerte in sede tecnica. ANAC sottolinea che tale verifica deve essere oggetto di un'articolata attività di controllo, svolta dai soggetti incaricati di accertare la conformità delle prestazioni rese dall'operatore economico e di rilasciare le attestazioni periodiche di regolare esecuzione del servizio. L'attività di vigilanza condotta dall'Autorità ha evidenziato, invece, che, nella maggior parte dei casi esaminati, i soggetti preposti ai controlli si limitano ad effettuare unicamente attività di natura formale, non fornendo alcuna dimostrazione concreta dell'effettivo svolgimento dei controlli stessi, anche dal punto di vista sostanziale. La delibera si conclude invitando le amministrazioni a effettuare i controlli e le verifiche anche durante la fase esecutiva dell'appalto, inclusi quelli relativi ai contratti firmati prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice. L'obiettivo è adeguarsi quanto più possibile alle disposizioni normative sopra indicate, tenendo conto delle specificità del caso concreto e attenendosi alle indicazioni contenute nella presente delibera. Gli accertamenti svolti dall'Autorità hanno evidenziato, nella maggior parte dei casi, la mancanza di documentazione idonea a dimostrare che i soggetti competenti abbiano effettivamente svolto le attività di controllo. L'Autorità segnala inoltre che le proprie attività di vigilanza potranno concentrarsi anche sulla fase esecutiva dei contratti e sulle connesse attività di verifica, al fine di accertare la correttezza e l'adeguatezza dei comportamenti tenuti. A questo proposito, ANAC – nell'ambito delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici previste dall'art. 213 del d.lgs. 50/2016 (ora dall'art. 222, comma 3, lettere a) e b), del d.lgs. 36/2023) – ha avviato un'indagine conoscitiva ge-



nerale per acquisire elementi utili alla verifica dell'attività contrattuale e delle iniziative di sorveglianza e controllo adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici nella fase di esecuzione del contratto del servizio di ristorazione. In tale ambito, è stato richiesto alle amministrazioni di descrivere in modo puntuale la disciplina prevista nel contratto e nel capitolato speciale d'appalto riguardo ai controlli da svolgere in fase esecutiva dal D.E.C., dagli eventuali altri soggetti incaricati e dal R.U.P. della procedura, nonché di trasmettere la documentazione attestante i controlli effettivamente eseguiti. Nella stessa relazione è stato inoltre richiesto di indicare il nominativo del D.E.C., lo stato attuale di avanzamento del servizio, lo stato di attuazione delle eventuali migliorie proposte in sede di gara dall'appaltatore e la loro coerenza con la tempistica prevista. È stato chiesto anche di illustrare e documentare, quando presenti, eventuali varianti, proroghe o rinnovi, l'applicazione di penali contrattuali e qualsiasi altro elemento rilevante per la caratterizzazione dell'appalto. Si è richiesto, infine, di trasmettere ogni documento relativo alla fase di esecuzione del servizio, l'offerta tecnica dell'operatore economico aggiudicatario, i certificati di verifica di conformità o atti equivalenti in corso di esecuzione, nonché i verbali dei controlli effettuati nel rispetto della normativa vigente e delle previsioni contrattuali. ANAC ha rilevato che il Capitolato dettagliava in modo analitico la tipologia delle derrate, il rispetto dei CAM pertinenti e i controlli da svolgere in fase esecutiva da parte del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC) e del Responsabile Unico del Procedimento (RUP). In particolare, il Capitolato prevedeva un sistema di controllo rigoroso e strutturato, volto a garantire qualità, igiene e conformità normativa nell'erogazione del servizio di ristorazione, elencando puntualmente le attività di verifica attribuite al DEC e al RUP. Dall'analisi della documentazione ricevuta, e con specifico riferimento alle attività di controllo effettivamente svolte, la Stazione appaltante ha trasmesso i verbali di sopralluogo sopra richiamati.

Verbali formali, controlli inesistenti

Tali verbali attestano il sostanziale rispetto delle norme e degli obblighi contrattuali, confermando la conformità del servizio erogato rispetto alle previsioni, salvo alcune minori non conformità riscontrate. Tuttavia, occorre rilevare l'elevata genericità del contenuto di tali verbali relativi alle verifiche eseguite durante la fase di esecuzione del contratto. Essi, infatti, non riportano alcuna indicazione sui criteri di misurazione della qualità e delle quantità utilizzati nelle verifiche, limitandosi ad attestare la conformità del servizio alle prescrizioni contrattuali. Ne risulta un contenuto estremamente sintetico e meramente riassuntivo, circoscritto alla semplice indicazione di conformità o non conformità. 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. Dall'esame dei verbali in questione e dell'ulteriore documentazione fatta avere dalla Stazione Appaltante si rileva, tuttavia, che nessuna delle attività di verifica/misurazione risulta correttamente svolta, né con riguardo all'effettiva realizzazione delle migliorie proposte, né in relazione al rispetto dei Criteri Ambientali Minimi (CAM). In questo contesto, non risulta adeguatamente riscontrabile l'attività di controllo svolta dal RUP, il cui intervento non compare in alcun atto o verbale di verifica, né emergono osservazioni o valutazioni riferibili alle sue competenze. Ciò avviene nonostante il Capitolato Speciale d'Appalto e il contratto prevedano espressamente che il RUP, insieme al DEC, debba monitorare l'esecuzione del contratto attraverso verifiche periodiche. A questo proposito, si richiamano i contenuti della Delibera ANAC n. 497 del 29 ottobre 2024, già menzionata all'inizio dell'articolo. Si ricorda, inoltre, che i controlli devono essere effettuati sulla base di parametri oggettivi, in conformità all'art. 18, comma 2, del D.M. 49/2018, applicabile nel caso di specie. Tale disposizione, oltre a definire i profili delle attività di controllo del direttore dell'esecuzione, stabilisce che le verifiche svolte durante l'esecuzione del contratto "devono essere realizzate 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.



Perché servono verifiche misurabili

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. Per le ragioni sopra esposte, risulta evidente l'inadeguatezza dei controlli svolti dai soggetti competenti della Stazione appaltante durante la fase esecutiva del contratto. Dai verbali di verifica e ispezione esaminati, così come dalla restante documentazione trasmessa, non emerge infatti alcuna attività puntuale e concreta di controllo o misurazione degli elementi qualitativi e quantitativi relativi alla prestazione dell'impresa. Non risulta neppure una valutazione delle migliorie offerte in sede di gara, poi recepite nel contratto, né del rispetto dei criteri ambientali minimi previsti in fase di esecuzione.

L'urgenza di un cambio di rotta

Alla luce delle considerazioni istruttorie sopra richiamate, si evidenzia l'esigenza, per il futuro, di attenersi a quanto rilevato, assicurando un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore. I controlli in fase esecutiva non devono infatti essere intesi come un mero adempimento formale, ma come un presidio sostanziale per garantire la corretta e conforme esecuzione delle prestazioni contrattuali. Si richiama, altresì, il rispetto dei principi previsti dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

Art. 1. (Principio del risultato)

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.
2. La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto, di seguito denominato "codice" e ne assicura la piena verificabilità.
3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea.
4. Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per:

a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti;

Art. 2. (Principio della fiducia)

1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.
2. Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato.



3. Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

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 migliorie 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 sopra richiamate, si raccomanda per il futuro di attenersi a quanto evidenziato, al fine di garantire un corretto e puntuale rispetto della normativa di settore. I controlli nella fase di esecuzione dei contratti pubblici non devono infatti essere considerati un mero adempimento formale, ma rappresentano uno strumento essenziale per assicurare la corretta e conforme realizzazione delle prestazioni contrattualizzate dall'Amministrazione.