



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 878 del 1 agosto 2017

Fascicoli n. 681/2015 e n. 4269/2016

Oggetto: Attività contrattuale svolta dall'Inail nell'ambito della realizzazione e gestione dei servizi ICT a partire dal 1.1.2013 nonché sull'attività contrattuale in riferimento agli affidamenti di lavori, servizi e forniture operati con il ricorso a procedure in economia, agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate. ISP 4/2016.

Il Consiglio

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

Su mandato del Presidente dell'Autorità del 12.2.2016, l'Ufficio Ispettivo dell'Anac ha svolto un'ispezione presso le competenti sedi dell'Istituto Nazionale Assicurazioni Infortuni sul Lavoro (Inail, di seguito anche «Istituto») ai sensi dell'art. 6 comma 9 lettere a) e b) del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, vigente al momento del mandato ispettivo.

L'Inail infatti, in quanto ente pubblico non economico, è amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 3 comma 25 del d.lgs. 163/2006 e pertanto, ai sensi dell'art. 32 comma 1 lett. a) dello stesso d.lgs. 163/2006, per le procedure di affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture, era tenuto, *ratione temporis*, all'applicazione del d.lgs. 163/2006.¹

Gli esiti dell'attività degli Ispettori dell'Anac sono confluiti nella Relazione ispettiva conclusiva del 25 agosto 2016, approvata da Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza del 7 settembre 2016.

In attuazione del deliberato consiliare reso nell'adunanza dell'8 marzo 2017, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha inviato all'Inail, in data 15.3.2017 la comunicazione di risultanze istruttorie (CRI).

L'Inail ha formulato le proprie controdeduzioni sia in forma scritta, allegando la relativa documentazione, sia in forma orale nell'audizione del 7 giugno 2017 tenutasi presso il Consiglio dell'Autorità.

Espletati gli incombeni previsti dal Regolamento di vigilanza del 9 dicembre 2014 ed esaminata la documentazione in atti, è emerso conclusivamente quanto segue.

¹ Analoghe disposizioni sono contenute nell'art. 1 e nell' art. 3 comma 1 lett. a) del nuovo Codice dei contratti pubblici d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

L'oggetto dell'attività ispettiva

L'indagine ispettiva ha avuto ad oggetto l'attività contrattuale posta in essere dall'Inail nel triennio 1.1.2013/31.12.2015, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- l'affidamento e la gestione degli appalti aventi ad oggetto i servizi informatici (ICT Information and Communication Technologies);
- il ricorso, da parte dell'Istituto, a procedure in economia, affidamenti diretti e procedure negoziate per l'affidamento di lavori, servizi e forniture;
- l'acquisizione dello SmartCIG in luogo del CIG;
- i CIG risultati non perfezionati al momento dell'indagine ispettiva, pari a n. 855.

La visita ispettiva è stata preceduta da una serie di acquisizioni di dati dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'Autorità (BDNCP) dalla quale sono stati elaborati due elenchi di affidamenti disposti dall'Inail nel triennio 2013/2015.

Un primo elenco comprendeva n. 85 affidamenti aventi ad oggetto servizi ICT, per un importo complessivo di € 89.402.265,00.

Un secondo elenco comprendeva n. 561 affidamenti avvenuti (indipendentemente dall'oggetto) tramite affidamenti diretti, in economia e tramite procedure negoziate, per un importo complessivo di € 166.657.764,17².

Stante la quantità di affidamenti da sottoporre a potenziale verifica, gli Ispettori hanno analizzato e selezionato i dati al fine di addivenire ad un risultato significativo per gli accertamenti da svolgere.

Per quanto riguarda gli affidamenti in materia di ICT, gli Ispettori si sono avvalsi della preliminare collaborazione dell'AgID in base al Protocollo di Intesa sottoscritto tra Anac e AgID in data 28 aprile 2016.

Sono stati quindi individuati n. 20 interventi relativi a servizi ICT, ritenuti maggiormente significativi sia per il consistente importo sia per l'oggetto degli stessi.

Per quanto riguarda, invece, gli affidamenti diretti, in economia ed attraverso procedure negoziate, sono stati selezionati gli affidamenti diversi dai contratti di natura informatica e ritenuti significativi ai fini degli accertamenti stessi. In particolare sono stati oggetto di verifica n. 84 affidamenti:

- n. 18 interventi che risultavano qualificati come affidamenti ex art. 221 del d.lgs. 163/2006 (Parte III, Settori speciali);
- n. 1 intervento che risultava affidato ex art. 238 del d.lgs. 163/2006 ovvero appalto nei settori speciali sotto soglia (unico presente nell'elaborazione). A seguito delle verifiche successivamente effettuate è emerso che si trattava di una gara a procedura aperta (non negoziata, come invece indicato in SIMOG da Inail) avente ad oggetto il servizio di ristorazione e bar presso il centro protesi dell'Inail di Budrio, per un importo a base d'asta di € 3.200.000,00 per tre anni. Pertanto, trattandosi di procedura aperta e di servizi diversi da quelli informatici, l'affidamento in esame non è rientrato nell'indagine ispettiva;
- n. 9 interventi che risultavano affidati mediante cottimo fiduciario;
- n. 26 interventi che risultavano affidati in forma diretta, di importo superiore a 40.000,00 euro;
- n. 11 interventi che risultavano affidati senza previa pubblicazione del bando;
- n. 19 interventi relativi a SmartCIG di importo superiore a 40.000,00 euro.

L'indagine ispettiva ha quindi riguardato complessivamente n. 104 contratti (20 aventi ad oggetto servizi informatici ed 84 affidati in forma diretta, con procedura negoziata o in economia).

² Va da se che i due elenchi non sono sommabili in quanto alcuni interventi presenti in un elenco lo sono anche nell'altro.

Inoltre, tenuto conto che nella banca dati dell'Autorità risultavano presenti n. 855 CIG non perfezionati, in sede di visita ispettiva è stata effettuata apposita richiesta di chiarimento sui motivi del mancato perfezionamento.

1. I CIG non perfezionati

In relazione a tale ultimo aspetto (n. 855 CIG non perfezionati) a seguito di richiesta di regolarizzazione, in corso di ispezione, l'Inail ha provveduto ai necessari controlli e verifiche, all'esito dei quali la situazione, al momento della redazione della Relazione ispettiva (25.8.2016) era la seguente:

- n. 771 CIG non risultavano perfezionati;
- n. 47 CIG risultavano annullati (in quanto richiesti erroneamente, gare annullate ecc.);
- n. 30 CIG riguardavano gare ancora in corso di svolgimento;
- n. 7 GIG riguardavano un'unica gara di 8 lotti, di cui 7 sono andati deserti.

Da un'ulteriore controllo in SIMOG effettuato il 24.2.2017, risultava che n. 798 CIG erano stati perfezionati.

Relativamente ai n. 7 CIG che risultavano alla data del 24.2.2017 né perfezionati né cancellati l'Istituto, nelle controdeduzioni alla CRI, ha chiarito che n. 5 sono stati cancellati e 2 sono stati perfezionati.

Tramite l'ausilio dell'Ufficio Osservatorio Contratti pubblici e analisi economiche è stato confermato quanto affermato da Inail, in quanto ad oggi risultano perfezionati i CIG 6571538CB3 e 5507412C25, e cancellati i restanti 5 CIG.

2. L'affidamento e l'esecuzione degli appalti aventi ad oggetto i servizi informatici (ICT)

Come già evidenziato, l'indagine sugli appalti ICT si è concentrata su un campione di n. **20 procedure**.

Dei n. 20 contratti esaminati:

- n. 7 risultano essere stati classificati da Inail come procedure senza previa pubblicazione di bando di gara. Di queste, una è stata svolta da Consip S.p.A. nell'ambito della convenzione stipulata con l'Inail in data 13 luglio 2012 (si veda *infra*);
- n. 3 risultano avvenuti in adesione ad accordi/convenzioni quadro Consip;
- n. 3 risultano affidamenti avvenuti a seguito di gare aperte effettuate da Consip sempre nell'ambito del rapporto convenzionale con l'Istituto;
- n.4 procedure risultano classificate come affidamenti diretti in economia;
- n. 3 procedure risultano come affidamenti in economia mediante cottimi fiduciari, di cui due attraverso la piattaforma MEPA ed uno ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. 163/2006.

Per ciascuno degli affidamenti di servizi informatici, in corso di ispezione è stata richiesta all'Istituto la produzione della seguente documentazione:

- sintetica relazione descrittiva ed esplicativa dell'oggetto del servizio/fornitura debitamente redatta e firmata dal responsabile del procedimento;
- determina a contrarre o di indizione della procedura;
- determina di aggiudicazione;
- contratto di appalto e capitolato (tecnico/speciale);
- nomina del Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC)
- documentazione relativa all'avvio del contratto ai sensi degli art. dal 302 al 309 del d.p.r. 5 ottobre 2010 n. 207, vale a dire il Regolamento attuativo del d.lgs. 163/2006;
- documentazione relativa ad eventuali modifiche al contratto e/o varianti introdotte dall'Istituto ai sensi degli art. 310 e 311 del d.p.r. 207/2010;
- documentazione relativa alle verifiche di conformità di cui agli artt. dal 312 al 324 del d.p.r. 207/2010;

- documentazione relativa all'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010.

2.1. Contratti di servizi affidati alla società Gartner Italia S.r.l.

Tre delle richiamate **20 procedure ICT** sono state oggetto di un procedimento di vigilanza specifico (fasc. Old UVSF 681/2015) attivato a seguito della comunicazione del Presidente *pro tempore* del Collegio dei Sindaci dell'Inail, ai fini della verifica della conformità delle procedure seguite dall'Istituto per i reiterati affidamenti diretti dei «servizi continuativi professionali di consulenza strategica» sul quale il Collegio aveva formulato rilievi e osservazioni. Detta specifica vigilanza è confluita nella più ampia vigilanza sull'attività contrattuale dell'Inail demandata all'Ufficio Ispettivo in data 12.2.2016.

In particolare l'indagine ispettiva, condotta con l'ausilio di AgID, ha riguardato gli affidamenti dei servizi professionali di consulenza strategica alla società Gartner Italia S.r.l., individuati dai **CIG 49212106F5, CIG 5519523677 e CIG 604782463E**, avvenuti in forma diretta, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006 (che ammette il ricorso alla procedura negoziata senza bando di gara «qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato»), in particolare:

1. **CIG 604782463E**. Contratto per la fornitura dei servizi continuativi professionali di consulenza strategica Gartner (CPV 73220000-0 Servizi di consulenza nel campo dello sviluppo, cat. 11 servizi di consulenza gestionale e affini Allegato II A) per un importo di € 805.600,00 (oltre Iva). Trattasi del contratto n. 3/2015 decorrente dal 1 febbraio 2015 e con scadenza il 31 gennaio 2016;
2. **CIG 5519523677**. Contratto per la fornitura dei servizi continuativi professionali di consulenza strategica Gartner (CPV 73220000-0 Servizi di consulenza nel campo dello sviluppo, cat. 11 servizi di consulenza gestionale e affini Allegato II A) per un importo di € 809.791,67 (oltre Iva). Trattasi del contratto n. 55/2013 decorrente dal 1 gennaio 2014 e con scadenza al 31 gennaio 2015;
3. **CIG 49212106F5**. Contratto per la fornitura dei servizi continuativi professionali di consulenza strategica Gartner (CPV 73220000-0 Servizi di consulenza nel campo dello sviluppo) cat. 11 servizi di consulenza gestionale e affini Allegato II A, per un importo € 574.300,00 (oltre Iva). Trattasi del contratto n. 7/2013 decorrente dal 1 aprile 2013 e scadenza al 30 marzo 2014, chiuso anticipatamente per mutuo consenso per attivare il contratto identificato dal CIG 5519523677.

Dall'indagine sono emersi tre profili di anomalia, che verranno dettagliati nel prosieguo:

- A) carenza di motivazione circa l'applicazione dell'art. 57, comma 2, lett. b) del d.lgs.163/2006, in relazione all'unicità del servizio fornito dalla Società Gartner rispetto ai *competitors* del mercato;
- B) carenza di analisi da parte di Inail dei fabbisogni interni;
- C) assenza di documentazione che attesti l'utilizzo effettivo dei citati servizi richiesti dall'Istituto.

L'oggetto del contratto, secondo quanto riferito da Inail, è la fornitura di servizi continuativi professionali di consulenza strategica consistenti nella predisposizione ed accesso a Banche dati protette da *copyright*, al fine di consentire all'Istituto la formulazione di valutazioni strategiche sugli investimenti in ambito informatico.

I servizi sono rivolti al personale che opera in ambito Information Technology che per il suo lavoro ha necessità di avere informazioni particolarmente attendibili e pertinenti sul mercato dell'IT e sulle tecnologie emergenti.

Il primo servizio denominato «Gartner ExP CIO Signature» contiene una linea dedicata all'organizzazione dei dipartimenti ICT, il secondo servizio è più incentrato sui temi tecnologici e di analisi del mercato informatico, il terzo focalizza l'attenzione sull'operatività quotidiana di chi lavora con le tecnologie digitali con accessi ampliati a tutte le risorse, il quarto è un accesso diretto ad analisti Gartner per consulenza/valutazioni/presentazioni presso siti scelti dall'Istituto.

In particolare, in base alle informazioni acquisite dall'Inail, l'utilizzo di tali servizi permette di analizzare le tecnologie informatiche emergenti, necessarie per consentire al management ICT dell'Istituto di effettuare le migliori scelte in materia di hardware o software da acquisire, la verifica dell'impatto di queste sui servizi dell'Istituto, operare scelte innovative finalizzate al continuo sviluppo del Sistema Informativo e, ove necessari, anche il supporto conoscitivo rivolto ai progetti.

Con riferimento all'utilizzo di tali servizi, l'Inail ha evidenziato che l'accesso al portale Gartner è consentito al personale tecnico e professionale dell'Istituto (ICT) mediante la messa a disposizione di utenze contemporanee, per avere le informazioni riguardanti la tecnologia del mondo IT e la sua evoluzione nel mercato mondiale, secondo le valutazioni effettuate dagli analisti della Gartner all'atto della richiesta.

I tecnici Inail, accedendo a tale portale, effettuano il *download* dei report periodici pubblicati dalla Gartner e/o possono richiedere consulenze ed informazioni sull'evoluzioni delle tecnologie di interesse per l'Istituto.

A seguito delle richieste formulate, i consulenti e/o analisti della Gartner mettono a disposizione, sotto forma di report, i risultati delle loro analisi, scaricabili dal sito. Inoltre, su richiesta del singolo utente, vengono effettuate delle *call conference* (teleconferenze) con gli analisti di riferimento per avere direttamente degli approfondimenti sulle ricerche oggetto dei report prodotti.

Come già evidenziato, al fine di approfondire la questione, l'Ufficio si è avvalso dell'ausilio dell'AgID, alla quale è stato richiesto di determinare, in particolare, l'oggetto delle prestazioni fornite dalla Gartner Italia, anche in considerazione della circostanza che la CPV maggiormente utilizzata dall'Istituto in sede di ottenimento del CIG per l'identificazione della prestazione oggetto delle procedure negoziate innestate risultava essere: 73220000-0, ovvero «Servizi di consulenza nel campo dello sviluppo» - cat. 11 servizi di consulenza gestionale e affini di cui all'allegato II A al d.lgs. 163/2006.

Ad AgID sono state palesate le perplessità rilevate in base alla lettura degli atti trasmessi dal Collegio dei Sindaci dell'Inail, nei quali viene descritta la c.d. banca dati e le relative modalità di accesso.

In tali documenti si legge, infatti, che i licenziatari (in questo caso l'Inail) debbono prioritariamente registrarsi al sito Gartner, che mette a disposizione anche un «network o comunità on line» attraverso il quale entrare in contatto sia con analisti Gartner che con altri esperti del settore con responsabilità ed interessi specifici al ruolo, i quali:

- coadiuvano i dirigenti IT aiutandoli a gestire la propria attività;
- forniscono al cliente un costante rapporto di consulenza e l'assistenza necessaria per risolvere problematiche relativamente alle quali si riscontra una carenza di prassi di settore, fornendo risposte;
- forniscono supporto e consulenza personalizzata per le singole esigenze dell'amministrazione.

Sulla base di tali specifiche contrattuali e della CPV utilizzata è stato richiesto ad AgID di identificare la natura delle prestazioni più volte contrattualizzate.

Nel riscontro fornito, AgID ha ritenuto che:

“...alcuni servizi offerti da Gartner Group siano collocabili nell'area dei servizi professionali. Infatti, attività quali organizzazione di eventi IT, Domande agli analisti Gartner, Presenza di un team dedicato, sono da considerarsi prestazioni professionali. Peraltro, nell'offerta Gartner allegata al contratto, si precisa che la società metterà a disposizione di INAIL un team di professionisti di lingua italiana per l'intera durata del servizio (vedi offerta Gartner pag. 8/13) per gli Executive IT, mentre altre figure professionali saranno a disposizione per le figure specialistiche (vedi pag. 10/13). Il contratto pertanto sembra un modo di avvalersi anche di servizi professionali di consulenti IT sotto la dizione di servizi di accesso a Banche dati di tipo esclusivo e proprietario. Gli aspetti economici sono delimitati a user licence di prodotti Gartner – Banche Dati – ma, in realtà, aldilà di queste abilitazioni per accedere alle banche dati Gartner, il prodotto offerto sembrerebbe anche quello di consulenza, sebbene remunerato come canone mensile e limitato a quanto previsto dalle licenze. Pertanto si ritiene che le osservazioni del Collegio Sindacale di INAIL siano in parte pertinenti?”.

Tali profili hanno formato oggetto del paragrafo 2.1. della CRI e dell'istruttoria di vigilanza identificata dal Fasc. 681/2015.

Nella CRI è stato rilevato altresì come, in base alle risultanze dell'ispezione, in molti casi risultavano non essere state emanate le determine a contrarre e come il relativo provvedimento autorizzativo a contrarre fosse stato fatto coincidere con la relazione del responsabile della richiesta del servizio/fornitura.

Tali atti risultavano carenti delle obiettive e comprovate ragioni atte a dimostrare che la società Gartner fosse l'unico operatore economico nel settore specifico a disporre del know-how necessario per eseguire la prestazioni. Parimenti non risultavano redatti i documenti relativi all'avvio dei contratti. La verifica di conformità- ovvero la certificazione atta ad attestare la regolare esecuzione delle prestazioni - è stata accertata mediante le autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal responsabile del procedimento ovvero mediante attestazioni del responsabile dell'esecuzione del contratto, con contenuti generici limitandosi a dichiarare che le attività erano state erogate come da contratto.

Si riportano di seguito le criticità rilevate nella CRI e le controdeduzioni fornite dall'Istituto.

A. Carenza di motivazione per il ricorso alla procedura negoziata senza bando di cui all'art. 57, comma 2, lett. b) del d.lgs 163/2006.

Nella Relazione ispettiva è stato rilevato come nelle determine a contrarre vi sia una carenza di motivazione, in quanto non è stato chiarito quale sia l'unicità del servizio fornito da Gartner rispetto ai competitor del mercato, né risulta essere stata effettuata un'indagine di mercato.

Come segnalato dall'AgID, infatti, sul mercato sono disponibili servizi analoghi erogati da altri fornitori, quali a titolo esemplificativo ISG, Forrester Research, Inc., MILLWARO BROWN, LLC Company Information, Idc Research, Inc., Ovum.

Controdeduzioni fornite dall'Inail

L'Inail, nelle controdeduzioni, ha ritenuto precisare che la trattazione riguarda un'istruttoria nella quale ha già fornito, nel merito, ampie e dettagliate risultanze espositive e documentali proseguite poi nell'audizione tenutasi il 9 marzo 2016, nella quale ha precisato che l'oggetto del contratto, al di là dei dubbi nominalistici, era costituito dall'acquisizione di licenze d'uso di banche dati e di applicativi, protetti da *copyright*, e non già dall'acquisto di servizi di consulenza professionale.

Circa la carenza nella motivazione per l'applicazione dell'art. 57 del d.lgs. 163/2006, l'Inail ha evidenziato che, proprio in merito all'esclusività e alla specificità dei servizi offerti dal fornitore in parola, si è espressa, con i pareri resi il 10 settembre 2010 e il 26 novembre 2013, la Consulenza per l'innovazione tecnologica, quale struttura dell'Inail deputata, all'epoca, a svolgere, per conto della Direzione IT, pareri e ricerche di mercato, successivamente all'intervenuta modifica della normativa che regolava i massimali contrattuali al di sopra dei quali si rendeva obbligatoria la richiesta all'AIPA (d.lgs. n. 177/2009).

Nell'ambito di tali pareri dell'Ufficio dell'Inail, viene, tra l'altro, esaminato il "Mercato di riferimento" individuando, per Gartner Italia srl, la sussistenza dei requisiti di esclusività per i servizi oggetto dei contratti.

La più recente indagine di mercato, svolta nel 2016 dalla Consip, (che non risulta oggetto dell'attività ispettiva svolta, ndr) in sede di istruttoria per l'espletamento delle procedure acquisitive affidate dall'Inail, avrebbe confermato l'infungibilità e l'esclusività dell'operatore economico Gartner Italia srl ai fini della copertura delle esigenze conoscitive dell'Istituto.

Per quanto riguarda il valore dell'indagine di mercato svolta da Consip spa, l'Inail ha evidenziato che, in materia di acquisti informatici, alla Consip sono affidati anche compiti e funzioni legati alla

realizzazione dell'Agenda digitale italiana, in collaborazione con l'AgID, le attività di centrale di committenza relative alle reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, al Sistema pubblico di connettività (SPC), alla Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni (RIPA) e ai contratti-quadro per progetti innovativi.

Inoltre, Consip è chiamata a collaborare con l'AgID nell'attività di vigilanza sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa in materia informatica, mediante una collaborazione istituzionale nella fase progettuale e di gestione delle procedure di acquisizione dei beni e servizi.

Quanto sopra andrebbe ad avvalorare, in base a quanto affermato da Inail, la valenza giuridica e tecnico-economica della valutazione operata da Consip, dalla quale sarebbe emersa:

- l'unicità di Gartner Italia srl a rispondere alle esigenze manifestate da Inail;
- la necessità per le esigenze di Inail di acquisire le licenze per le quali la società Gartner Italia srl è esclusivista;
- la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 57, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 163/2006, per indire una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara e per affidare l'appalto alla citata società;
- la congruità dei prezzi offerti dalla società individuata come esclusivista.

Nelle proprie controdeduzioni, l'Inail ha rappresentato, inoltre, che nel novero delle società analizzate da Consip nell'ambito della ricerca di mercato, sono stati presi in considerazione anche gli operatori economici citati nella relazione che AgID ha fornito all'Anac.

La società Consip, sulla base di una strategia di acquisto elaborata a seguito dell'analisi di mercato³, ha avviato con la società fornitrice una procedura negoziata ai sensi dell'art. 57, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006, al termine della quale l'Inail ha stipulato il relativo contratto per l'acquisizione di una fornitura di 24 mesi.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'Inail, nelle controdeduzioni, afferma la legittimità del ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, ai sensi dell'articolo 57, comma 2, lettera b) del d. lgs. n. 163/2006.

Con successiva nota acquisita al prot. 66422 del 12.5.2017 l'Inail ha ulteriormente controdedotto in ordine alla natura della prestazione contrattualizzata rispetto alle considerazioni dell'AgID, che nell'ultima alinea della relazione, ha inequivocabilmente chiarito che *«le prestazioni (sostanzialmente accesso a banche dati) oggetto della fornitura sulla quale Anac sta svolgendo la propria istruttoria, non sono le stesse oggetto del parere CNIPA 162/2007»*.

Con la medesima nota l'Inail afferma che i tre contratti sottoposti a indagine ispettiva, affidati a Gartner Italia dal 2011 al 2015, non hanno ad oggetto le stesse prestazioni del contratto esaminato dal Cnipa, dato che con i predetti tre contratti non sono stati più acquisiti i servizi valutati dal Cnipa comparabili con quelli erogati da altri fornitori, risultando del tutto inconferente il richiamo al parere Cnipa n. 162/2007, contenuto nella richiesta di parere all'AgID da parte dell'Anac.

Con riferimento alla natura delle prestazioni contrattuali, l'AgID, dopo aver rilevato che alcuni servizi sembrano ricadere nell'area dei servizi professionali di consulenza IT, ha dovuto riconoscere che il prodotto offerto (comprensivo dei servizi professionali) *"è remunerato come canone mensile e limitato a quanto previsto dalle licenze"*.

In base a quanto afferma l'Inail nelle controdeduzioni, si tratterebbe di una esplicita e oggettiva affermazione che costituirebbe piena conferma di quanto illustrato nelle precedenti controdeduzioni.

³ La verifica del mercato degli Advisory ICT è stata svolta da Consip senza il preliminare coinvolgimento degli operatori, ma sulla base di approfondimenti eseguiti per il tramite di società di analisi esperte nel settore attraverso la consultazione del sito <http://www.influencerrelations.com/>. (cfr. nota Consip assunta al prot. Anac n. 65066 del 22.4.2016)

I servizi professionali erogati da Gartner Italia Srl si affiancherebbero, con carattere di strumentalità, alla fruizione dei servizi di banche dati in materia di ricerche internazionali sulle diverse tematiche evolutive delle tecnologie e dei mercati IT presenti nell'ampia "biblioteca" virtuale internazionale, composta dagli studi proprietari, coperti da privativa e copyright del fornitore.

Per l'Inail, detti servizi professionali si sostanziano nella raccolta dei materiali di ricerca presenti nella "virtual library" di cui il fornitore è proprietario, nella selezione dei più significativi prodotti presenti negli archivi dei materiali stessi e nell'orientamento del management dell'Inail rispetto ai prodotti forniti. In base a quanto afferma Inail, nessuna consulenza sarebbe richiesta, e quindi fornita, da Gartner Italia in ordine alle scelte strategiche che sarebbero, invece, operate dall'Istituto in piena autonomia, avvalendosi del patrimonio conoscitivo acquisito per mezzo dell'utilizzazione delle sopra citate applicazioni. Non sarebbe quindi possibile far rientrare le prestazioni rese in forma diretta dai ricercatori Gartner Italia tra le attività di natura consulenziale, in quanto le stesse sarebbero del tutto strumentali a consentire la migliore fruizione ed implementazione dei risultati delle ricerche, anch'esse già di proprietà esclusiva della società fornitrice.

Il servizio professionale di consulenza, se tale si può definire, sarebbe inscindibilmente connesso alla fruizione delle banche dati e, pertanto, ne condividerebbe il carattere di unicità, potendo essere fornito, in base a quanto afferma Inail, solo dalla stessa Gartner Italia Srl.

L'Inail ha inoltre eccepito che alcune valutazioni contenute nella richiesta di parere formulata ad Agid, non sarebbero state circostanziate da elementi oggettivi di riscontro, e rischierebbero di sconfinare in mere illazioni su presunti comportamenti dell'Istituto elusivi di disposizioni legislative e del principio della libera concorrenza. L'Inail fa riferimento, in particolare, all'affermazione contenuta nella richiesta di parere all'AgiD per cui l'Inail avrebbe reiterato affidamenti a Gartner Italia di importo lordo inferiore al milione di euro, al fine di «*sottrarsi all'obbligo di acquisire il prescritto parere di congruità tecnico - economica ex art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 177/2009, con il conseguente vantaggio di allontanare il necessario confronto competitivo nonché di evitare eventuali prescrizioni sia di natura economica che tecnica*».

Per Inail, anche in questo caso, sarebbe stato impropriamente richiamato il parere n. 162/2007 del Cnipa, che, chiamato a pronunciarsi in ordine a tre diverse durate contrattuali, annuale, biennale e triennale, con costo unitario per anno proporzionalmente decrescente al crescere del numero delle annualità, si è espresso in senso favorevole per un contratto triennale, subordinandone la stipula all'inserimento di una clausola di recesso *ad nutum* senza oneri aggiuntivi.

La subordinazione del contratto triennale alla previsione di una clausola di recesso imposta dal Cnipa, manifesterebbe, per l'Inail, la preferenza del Cnipa per contratti di breve durata, coerente con le dinamiche evolutive dei mercati di riferimento.

L'Inail ha quindi precisato di essersi orientato per una durata inferiore a quella triennale proprio per questo motivo. Infatti, per l'Inail, le esigenze conoscitive ai fini della pianificazione strategica dell'information technology, pur prevedibilmente perduranti nel tempo, possono registrare un andamento fluttuante connesso alla maggiore o minore concentrazione delle innovazioni tecnologiche che si rendano necessarie nei diversi momenti.

L'Inail sostiene quindi di non aver operato alcun artificioso frazionamento al fine di sottrarsi all'obbligo di acquisire il prescritto parere di congruità tecnico – economica avendo optato per una durata annuale dei contratti stipulati, con l'intento di perseguire finalità di buona amministrazione.

Valutazioni

Si ritiene che le controdeduzioni fornite dall'Istituto con il richiamo alle indagini di mercato effettuate il 10 settembre 2010 e il 26 novembre 2013 a cura della Consulenza per l'innovazione tecnologica, quale struttura dell'Inail deputata all'epoca a svolgere per conto della Direzione IT le ricerche di mercato, non

consentano di superare le criticità contestate, in quanto le modalità utilizzate dall'Istituto appaiono "chiuse" rispetto al mercato.

Infatti, in primo luogo, l'Istituto aveva l'obbligo di chiarire, nella determina a contrarre, risultata assente in tutti i casi, i criteri che sarebbero stati utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare, in caso di avviso preventivo per l'indagine di mercato, in quanto dalle risultanze istruttorie è emersa la presenza sul mercato di altri operatori economici in grado di fornire servizi analoghi a quelli offerti da Gartner⁴.

Nella determina a contrarre doveva essere, inoltre, formulata una adeguata motivazione sulla sussistenza dei presupposti che possono legittimare il ricorso alla procedura di cui all'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006 nella quale deve essere data evidenza, in modo puntuale, delle ragioni tecniche, artistiche o attinenti alla tutela di diritti esclusivi sottese all'affidamento.

Non rileva, a riguardo, la circostanza che l'affidatario comunichi alla S.A. che la prestazione da esso offerta sia coperta da brevetto; infatti le ragioni di natura tecnica, artistica o attinenti alla tutela di diritti esclusivi devono fondarsi sull'assoluta e inderogabile necessità di rivolgersi ad un determinato operatore economico, e non già su ragioni di mera opportunità o convenienza (cfr. Deliberazione ex Avcp del 16.07.2008 n. 28).

L'esistenza di un diritto di privativa industriale non esclude la circostanza che altri servizi e/o progetti possano corrispondere ugualmente alle necessità della stazione appaltante; la limitazione della concorrenza è legittima soltanto quando i prodotti richiesti abbiano caratteristiche tecniche infungibili e non sostituibili da tecnologie alternative in grado di assicurare le medesime funzioni, oppure quando vi sia un unico imprenditore che possieda le conoscenze tecnico-professionali necessarie per eseguire le prestazioni richieste; in altri termini, è legittimo solo qualora si tratti di qualità talmente particolari dell'impresa da farla apparire, sia sotto il profilo delle maestranze altamente specializzate, e degli strumenti tecnologici di cui è in possesso, sia per il prodotto o il servizio offerto, l'unica impresa idonea ad eseguire un'opera o una prestazione dalle caratteristiche tecniche assolutamente particolari (cfr. Tar Lazio, sent. n. 286 del 2010).

Il primo passo, di fondamentale importanza, consiste nell'accertare in modo rigoroso l'infungibilità del bene. Al riguardo occorre ricordare che per costante giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, «le deroghe alle norme miranti a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal Trattato nel settore degli appalti pubblici devono essere interpretate restrittivamente. Inoltre, occorre ricordare che l'onere di dimostrare che sussistono effettivamente le circostanze eccezionali che giustificano una deroga grava su colui che intenda avvalersene»⁵.

Sulla base delle indicazioni della Corte, confermate dalla giurisprudenza costante nazionale⁶, spetta alla stazione appaltante verificare rigorosamente l'esistenza dei presupposti che giustificano l'infungibilità del prodotto o servizio che si intende acquistare. In altri termini, la stazione appaltante non può accontentarsi al riguardo delle dichiarazioni presentate dal fornitore, ma deve verificare l'impossibilità a

⁴ Al riguardo si richiama, anche se risalente nel tempo, il provvedimento n. 3309 del 4.5.1995 dell'Autorità garante della concorrenza e del Mercato che nel valutare posizioni dominanti nello specifico mercato indica:

«La struttura dell'offerta nel mercato di cui trattasi (ndr: consulenza tecnico-economica in materia di telecomunicazioni ed informatica) si caratterizza per la presenza di altri operatori, tra cui figurano soggetti particolarmente qualificati quali CEGOS, GEMINI, GARTNER GROUP, IDC e NOMOS. Inoltre, nell'ultimo periodo si segnalano propositi di ingresso nel mercato della consulenza tecnico-economica in materia di telecomunicazioni ed informatica da parte di numerosi operatori nazionali ed esteri: difatti non esistono consistenti barriere di natura economica o normativa in grado di ostacolare l'ingresso nel mercato di nuovi concorrenti anche provenienti da altri campi della consulenza aziendale. Tenuto conto degli elementi sopra esposti l'operazione di concentrazione non sembra alterare la concorrenza sul mercato rilevante».

⁵ Cfr. per tutte la Sentenza della C. Giust. UE 8 aprile 2008, causa C-337/05 e la giurisprudenza della Corte ivi citata.

⁶ Ad esempio, è stato affermato che: «da procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara riveste carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, per cui la scelta di tale modalità richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, ed è onere dell'amministrazione committente dimostrarne l'effettiva esistenza» (Sentenza del Cons. St., sez. III, 8 gennaio 2013, n. 26).

ricorrere a fornitori o soluzioni alternative attraverso consultazioni di mercato, rivolte anche ad analizzare i mercati comunitari e/o, se del caso, extraeuropei.

B. Carenza di analisi da parte di Inail dei fabbisogni interni

In base alle risultanze dell'attività ispettiva non appariva in modo evidente da parte dell'Inail l'effettuazione di un'analisi interna sui reali fabbisogni nonché del proficuo utilizzo del servizio, con riferimento al numero di licenze da attivare.

Controdeduzioni dell'Inail

L'Inail, nelle controdeduzioni, ha sottolineato in primo luogo, che, proprio sulla base dei fabbisogni interni sarebbe stata sottoposta all'AgiD, nelle vesti giuridiche che, pro-tempore, la stessa ha rivestito, la valutazione in merito all'acquisizione in questione.

I numerosi pareri forniti dall'AIPA e dal Cnipa avrebbero di volta in volta confermato la ricorrenza dei fabbisogni e la conseguente scelta di acquisire i servizi in parola (cfr. parere dell'AIPA n. 64 del 2002 e pareri del Cnipa n. 35 del 2005 e n. 162 del 2007).

Le stesse esigenze si sarebbero consolidate ed evolute nel corso degli anni successivi e sarebbero state ribadite dall'analisi da ultimo svolta da Consip in occasione della procedura di affidamento eseguita per conto dell'Istituto nel corso del 2016 (che non risulta oggetto dell'attività ispettiva svolta, ndr), con la quale sono stati rilevati «i fabbisogni interni» dell'Inail, per definire il contesto aziendale dell'Ente, della Direzione centrale organizzazione digitale, nonché gli altri elementi di quantificazione e specificazione del perimetro dei servizi da acquisire.

Valutazioni

Si ritiene che le controdeduzioni fornite non siano idonee a confutare quanto evidenziato nella CRI, in quanto, dalle risultanze istruttorie, non emerge l'effettuazione, da parte dell'Istituto di un'analisi dei propri fabbisogni interni.

Si ritiene che i pareri rilasciati dall'Aipa e, successivamente, dal Cnipa, prodotti dall'Inail a giustificazione di tale carenza, risultano comprovare quanto rilevato nel precedente paragrafo, avvalorando, che: *i)* le modalità di scelta del contraente erano rimesse all'apprezzamento dell'istituto; *ii)* sul mercato erano presenti altre società in grado di fornire servizi comparabili; *iii)* che la fornitura viene classificata da Cnipa "Consulenza"; *iv)* il Cnipa non ha espresso preferenza per contratti di breve durata ritenendo necessario la sottoscrizione di un contratto di durata triennale in luogo del rinnovo annuale non più consentito dalla normativa.

Infatti:

- il primo parere n. 64 del 20 giugno 2002 è stato rilasciato per la fornitura, da affidare mediante trattativa privata alla società Gartner Italia S.r.l., del «Servizio di monitoraggio dei contratti RUPA 1 - Trasporto e RUPA 2 - Interoperabilità, strumenti di controllo e di gestione del sistema informatico e di servizi di supporto e ricerca». Tale parere, oltre a contenere specifiche osservazioni di carattere amministrativo, reca alla pag. 4 la seguente considerazione: *«Si prende atto delle modalità di scelta del fornitore, come individuate dall'Istituto, in quanto trattasi di apprezzamento affidato alla responsabile valutazione dello stesso»;*
- il secondo parere n. 35 del 3 marzo 2005 è stato rilasciato all'Inail per il «Rinnovo del contratto per l'acquisizione di servizi di consulenza della società Gartner Italia S.r.l.». Nel citato parere viene esplicitato che detti servizi vengono utilizzati dall'Inail ininterrottamente dal 1996 e risulta rilasciato favorevolmente a condizione che l'Istituto recepisca le seguenti osservazioni: *«Si ritiene opportuno che l'Istituto, in considerazione degli elevati oneri economici dei servizi in questione e della durata triennale del contratto, effettui, con frequenza almeno annuale, una verifica dell'effettivo impiego e dell'utilità dei servizi richiesti e che nella lettera-contratto predisposta dall'Istituto per sottoscrivere detti servizi venga inserita una clausola che permetta di stralciare*

dal contratto quelli non ritenuti più utili. Inoltre, in considerazione del notevole impegno economico previsto dal contratto triennale – ed al fine di tutelare l'Istituto nel caso in cui, per qualsiasi motivo, ritenga di fare a meno dei servizi previsti dalla fornitura in esame - si ritiene necessario che nella citata lettera-contratto sia inserita una clausola che consenta all'Istituto stesso di recedere dal contratto in qualsiasi momento dopo il primo anno di vigenza».

Anche questo parere di congruità tecnico economica contiene la medesima considerazione sulla scelta del fornitore in quanto recita che: «*Si prende atto delle modalità di scelta del fornitore, come individuate dall'Istituto, in quanto trattasi di apprezzamento affidato alla responsabile valutazione dello stesso*»;

➤ il terzo parere n. 162 del 20 dicembre 2007 è stato rilasciato all'Inail per l'affidamento dei «Servizi professionali continuativi di consulenza strategica della società Gartner». In questo parere l'ex Cnipa ha posto in rilievo una serie di elementi:

- il primo riguarda le attività oggetto del contratto: «*l'apporto consulenzialenell'ambito degli approvvigionamenti e gestione forniture, relativamente al quale l'Inail richiede di disporre di un supporto dedicato per tutte le fasi di approvvigionamento e gestione delle forniture ICT in grado di fornire assistenza nell'analisi delle strategie di gara, dei requisiti tecnologici e dei rischi, nella valutazione dei sistemi di outsourcing e di provisioning, nella verifica della coerenza e della compatibilità con le tecnologie esistenti e con i sistemi dell'Inail ... (cfr. pag. 5);*

- alla pag. 9 il Cnipa «*... non ritiene aderente la definizione degli indicatori di qualità, dei corrispondenti livelli di servizio e delle relative penali per la fornitura in esame a quanto riportato nelle linee guida sulla qualità dei beni e servizi ICT emesse dal CNIPA per la classe CONSULENZA a cui la fornitura in esame appartiene*»;

- alla pag. 10 sulle modalità di scelta del fornitore viene ribadito: *Si prende atto delle modalità di scelta del fornitore, come individuate dall'Istituto, in quanto trattasi di apprezzamento affidato alla responsabile valutazione dello stesso. Evidenzia inoltre che: Sotto l'aspetto tecnico, peraltro, si osserva che sul mercato esistono altre Società in grado di fornire servizi comparabili con quelli del fornitore individuato:*

- alle pagg. 10 e 11 il Cnipa, nell'analizzare le clausole contrattuali e premettendo che a seguito dell'emanazione della legge 62/2005 (art. 23) era venuta meno la possibilità dei rinnovi automatici dei contratti, ha condizionato il parere favorevole rilasciato all'inserimento della seguente clausola contrattuale: «*sia definito un contratto di durata triennale, con facoltà di recesso da parte dell'Inail , senza oneri aggiuntivi per la stessa rispetto a quanto effettivamente fruito fino al momento del suddetto recesso*».

C. Assenza di documentazione che attesti l'utilizzo effettivo dei servizi richiesti dall'Istituto

Nella relazione ispettiva è stato evidenziato che, con riferimento alle verifiche di conformità, l'Istituto non ha fornito atti, bensì ha riferito che la documentazione relativa è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010.

Controdeduzioni dell' Inail

L'Inail ha chiarito che con i contratti in parola viene acquisito il diritto alla fruizione dei servizi di banche dati in materia di ricerche internazionali sulle diverse tematiche evolutive delle tecnologie e dei mercati IT presenti nell'ampia "biblioteca" virtuale internazionale, composta dagli studi proprietari, coperti da privativa e copyright del fornitore.

Ai servizi di accesso diretto da parte del personale dell'Inail, si affiancano, con carattere di strumentalità rispetto a quelli sopra citati, i servizi di orientamento e di contatto specificamente previsti e descritti negli allegati contrattuali, che si sostanziano nella raccolta dei materiali di ricerca presenti nella "virtual library" proprietaria del fornitore, nella selezione dei più significativi prodotti presenti negli archivi dei materiali stessi e nell'orientamento del *management* rispetto ai prodotti forniti.

Le attività contrattuali si sviluppano, quindi, con due modalità di servizio:

a. predisposizione di un piano di sintesi dei temi (denominato "*member engagement plan*"), da approfondire con i materiali di ricerca che saranno resi disponibili dal fornitore. In concreto vengono rese accessibili

al *management* della Direzione i *link* di accesso ai materiali, presenti nel sito proprietario ed esclusivo del fornitore;

b. le attività denominate “*inquiries*” che consistono in “domande” agli analisti dipendenti Gartner Italia, autori dei materiali pubblicati. I contatti con i predetti analisti avvengono tramite i diversi strumenti tecnologici attualmente a disposizione (call-conference) e consistono in interlocuzioni di 30 minuti ciascuna, nel corso delle quali l'analista affronta ed approfondisce i temi oggetto della ricerca realizzata nell'ambito delle problematiche che gli vengono sottoposte dal fruitore del servizio. La specificità di questi interventi permette di consolidare e contestualizzare i contenuti delle attività di ricerca.

In base a quanto afferma l'Inail, non sarebbe in alcun modo possibile far rientrare le prestazioni rese in forma diretta dai ricercatori Gartner Italia tra le attività di natura consulenziale, in quanto sarebbero del tutto strumentali a consentire la migliore fruizione ed implementazione dei risultati delle ricerche, anch'esse già di proprietà esclusiva della società fornitrice.

L'Inail, nelle controdeduzioni, ha fornito, inoltre, la seguente tabella, predisposta sulla base degli atti d'archivio della gestione contrattuale, che attesta l'utilizzo dei servizi in questione:

Anno	Documenti di ricerca	Inquiries (domande agli analisti)
2012	1328	67
2013	1481	89
2014	1540	73
2015	759	81

In base a quanto afferma l'Inail, il numero degli accessi per i documenti di ricerca non sarebbe, da solo significativo per dimostrare il livello di utilizzo da parte dei dipendenti, dovendosi tener conto della complessità di ogni singola ricerca e dell'analisi e valutazione delle risultanze acquisite per mezzo dell'accesso agli applicativi. Per altro verso il numero circoscritto di domande agli analisti, di gran lunga inferiore ai documenti di ricerca prodotti, dimostrerebbe che le suddette domande sono, come già esposto, meramente strumentali al miglior utilizzo delle applicazioni e delle loro risultanze.

Infine, con riferimento alle verifiche di conformità, l'Istituto non ha fornito atti, bensì ha riferito che la documentazione relativa è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010.

Valutazioni

Relativamente all'assenza dei certificati di verifica di conformità, quanto affermato dall'Inail non risponde a quanto stabilito dalla norma, in ragione del fatto che l'attestazione emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal RUP, di cui all'art. 325 del citato d.p.r. 207/2010, si applica per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b) del d.lgs. 163/2006.

Peraltro, nei casi in esame, la regolare esecuzione è accertata con le autorizzazioni ad emettere fattura del RUP (CIG 604782463E) che in alcuni casi contengono gli elementi di cui all'art. 325, comma 2, del citato D.P.R., mentre in altri casi (CIG 49212106F5 e 5519523677) la stessa viene accertata dal responsabile dell'esecuzione del contratto che si limita genericamente ad attestare che le attività sono state erogate come da contratto.

2.2. Relativamente alle altre **n. 17 procedure** aventi ad oggetto servizi informatici, nella CRI è stato rilevato come, in base alle risultanze dell'ispezione, in molti casi risultavano non essere state emanate le

determine a contrarre, non risultavano redatti i documenti relativi alla stipula ed all'avvio dei contratti, nonché quelli concernenti le verifiche di conformità ed i certificati di regolare esecuzione.

Per quanto riguarda le procedure affidate a Consip, in luogo della determina a contrarre è stato emanato il provvedimento di conferimento a Consip dell'incarico per l'avvio della procedura di acquisizione.

Per le rimanenti procedure, il provvedimento autorizzativo a contrarre è stato fatto coincidere con quello di stipula del contratto per la fornitura dei servizi ovvero con la relazione del responsabile della richiesta del servizio/fornitura.

Con riferimento agli atti connessi alla fase esecutiva del contratto, a seguito anche dell'acquisizione nel corso dell'attività ispettiva, di ulteriori elementi conoscitivi su una parte dei contratti selezionati, è emerso che la documentazione volta a certificare la conformità dei servizi e forniture rispetto a quanto previsto contrattualmente è stata redatta, da parte dei responsabili dell'esecuzione dei contratti, solo per alcuni contratti.

Nei casi di acquisizione di prodotti già utilizzati dall'Istituto (rinnovo di licenze ovvero acquisizione di nuove) oppure di prodotti commerciali noti sul mercato, l'Inail ha riferito agli Ispettori che il documento di verifica non è stato redatto in considerazione che il prodotto era stato già a suo tempo "testato" ovvero esso coincide con il provvedimento con il quale viene formalizzata l'autorizzazione alla fatturazione.

In relazione alla documentazione inerente la verifica della conformità della fornitura/servizio nonché quella certificante la regolare esecuzione, redatta dai responsabili dell'esecuzione dei contratti, è stata rilevata la genericità delle informazioni contenute.

Infatti, i dati presenti si limitano alla dichiarazione dell'esecuzione a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale ed alla conformità a quanto previsto contrattualmente, richiamando verifiche effettuate, con il supporto del fornitore del servizio, senza peraltro darne specifica descrizione ovvero senza evidenza documentale attestante le attività svolte.

Complessivamente, dagli accertamenti è emerso che:

- in 9 casi su 20 l'Inail non ha proceduto alla nomina del direttore dell'esecuzione del contratto, (DEC) prevista dall'art. 300 del d.p.r. n. 207/2010. Si osserva tuttavia che in 4 casi l'importo contrattuale (inferiore a 500 mila euro) consentiva la nomina del solo RUP;
- in 18 casi su 20 non risulta agli atti il verbale di avvio del contratto, così come previsto dall'art. 304 del d.p.r. n. 207/2010. L'Inail ha giustificato tale assenza con la previsione della data di inizio delle attività direttamente nel contratto/lettera di invito. In un caso la redazione del verbale di avvio del servizio era espressamente previsto nel corpo del contratto;
- in 17 casi su 20 non risultano agli atti il né il processo verbale di verifica di conformità, ex art. 319 del d.p.r. n. 207/2010, né la specifica documentazione prevista dagli artt. 322 (certificato di verifica) e 325 (attestazione di regolare esecuzione) del citato d.p.r. 207. A riguardo, l'Inail ha rappresentato che la documentazione riferita al verbale di cui sopra era assorbita da quella relativa all'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. n. 207/2010. In relazione a ciò si evidenzia, come già rilevato, che l'attestazione di regolare esecuzione può essere sufficiente solo per prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie. Si osserva altresì che l'attestazione cui fa riferimento Inail è strutturata come mera autorizzazione ad emissione di fattura che non può ritenersi sostitutiva al documento previsto dalla norma;
- in n. 2 casi, nei quali è stata rinvenuta la documentazione inerente la verifica della conformità della fornitura/servizio, si rileva che la stessa non è stata redatta in conformità alle disposizioni del d.p.r. n. 207/2010, stante la genericità delle informazioni contenute negli atti;
- nei casi ove è stata trasmessa la certificazione della regolare esecuzione si rileva che la stessa non è stata redatta in conformità alle disposizioni regolamentari poiché si limita ad una mera dichiarazione

di regolare esecuzione (peraltro riferita a singoli stati di avanzamento) ed alla autorizzazione all'emissione della fattura.

Nelle proprie controdeduzioni alla CRI, l'Inail ha sostenuto che le carenze documentali rilevate dagli Ispettori riguarderebbero aspetti formali, ascrivibili a mere irregolarità amministrative le quali, non attenendo ad aspetti sostanziali delle procedure di gara, non avrebbero viziato di illegittimità le procedure di acquisizione espletate.

L'Istituto ha comunque evidenziato di aver adottato le misure organizzative per ricondurre lo svolgimento delle attività amministrative alla scrupolosa osservanza delle norme vigenti in materia contrattuale, sia per quanto riguarda le procedure di affidamento che le attività di verifica della conformità delle prestazioni.

Nei casi di adesione alle convenzioni Consip ai sensi dell'articolo 26 della l. n. 488/1999, l'Inail ha chiarito che la mancata adozione delle determinazioni a contrarre è conforme al Regolamento di contabilità dell'Istituto, approvato con determinazione del Presidente del 16.1.2013, n. 10 che, all'art. 85 comma 5 così recita «nelle ipotesi di utilizzo delle convenzioni Consip non si procede ad emettere determinazioni a contrarre e il ricorso a tale strumento è motivato nella determinazione di affidamento».

L'adozione della determinazione a contrarre, a dire dell'Inail, non è necessaria, atteso che la stazione appaltante non deve espletare alcuna procedura di gara ma deve sottoscrivere un semplice ordine di fornitura. In tali casi, le condizioni contrattuali e l'operatore economico sarebbero stati precedentemente individuati da Consip in qualità di centrale di committenza e, pertanto, la determinazione a contrarre sarebbe un provvedimento ridondante che può essere ricondotto alla determinazione di affidamento, da emanare in ogni caso prima di aderire alle convenzioni Consip.

Relativamente ai casi in cui l'ispezione ha riscontrato che la determinazione a contrarre era stata sostituita dalla relazione del responsabile della richiesta del servizio o della fornitura, l'Inail ha precisato che le suddette relazioni, redatte dai rispettivi responsabili del procedimento, contengono gli elementi essenziali dell'appalto da affidare e i criteri di selezione dei contraenti e delle offerte. Inoltre le relazioni sono indirizzate al Direttore centrale organizzazione digitale, competente all'adozione del provvedimento finale di aggiudicazione, il quale ha approvato le proposte ivi contenute o apponendo in calce la propria firma, ovvero adottando il conseguente provvedimento autorizzativo.

Per l'Inail le relazioni, anche se non sono determinazioni a contrarre in senso stretto, ne presentano i requisiti di sostanza e di forma, tanto da costituire l'atto amministrativo con il quale il dirigente competente all'adozione del provvedimento finale manifesta preliminarmente la volontà di affidare un appalto prima di avviare la procedura di gara.

Per quanto riguarda la mancanza del verbale di avvio del contratto, l'Inail sostiene che il verbale non è obbligatorio, poiché il d.p.r. 207/2010 si limiterebbe ad un rinvio, in termini generali, al capitolato speciale o ad altri documenti contrattuali (art. 303, comma 2, del d.p.r. 207/2010).

L'unico specifico adempimento sarebbe previsto dall'articolo 304, comma 1 del d.p.r. 207/2000, nel caso si debba procedere alla consegna al contraente di aree o ambienti dove si svolge l'attività ovvero i mezzi e gli strumenti che si mettono a disposizione, ma nessuno dei contratti esaminati dagli ispettori rientrerebbe in questa fattispecie.

L'Inail ha inoltre evidenziato che nella redazione dell'atto contrattuale, di solito sono indicati sia la data di avvio delle obbligazioni, sia il nominativo del Rup/Dec, restando, così, definita chiaramente la decorrenza dell'assunzione delle relative responsabilità (assolvendo di fatto alla funzione del verbale di avvio dell'esecuzione).

Per quanto riguarda, infine, la genericità dei verbali e dei certificati di regolare esecuzione, previsti dagli articoli 322 e 325 del d.p.r. n. 207/2010, l'Inail ha chiarito che il verbale o il certificato di verifica di conformità sono stati redatti in un unico documento.

A riguardo, l'Inail ha sottolineato che per la verifica della regolare esecuzione delle forniture e i servizi ICT, l'Istituto ha adottato una modalità informatizzata, denominata Clarity.

Pertanto i certificati di regolare esecuzione sottoscritti dai responsabili dei contratti, fanno riferimento ai valori analitici presenti nel predetto sistema di governo.

Quindi, i documenti forniti agli ispettori devono essere letti congiuntamente agli esiti dei controlli effettuati con il supporto della procedura Clarity.

Alla luce di quanto sopra, l'Inail ha evidenziato che l'assenza di alcuni documenti previsti dal d.p.r. 207/2010, non deve in alcun modo far presumere che non siano stati svolti tutti i controlli sul corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e sui livelli qualitativi delle prestazioni.

Si elencano le singole procedure esaminate, i rilievi contenuti nella CRI e le relative controdeduzioni formulate dall'Inail a seguito di ricezione della CRI.

1. **CIG 5454269D27.** Contratto per fornitura di licenze software Oracle, servizi di supporto tecnico (manutenzione) sulle licenze e servizi specialistici in favore di Inail. Importo del contratto € 21.047.909,28 (Iva esclusa)

La procedura di selezione del contraente è stata gestita da Consip S.p.A., ai sensi della Convenzione stipulata tra Inail e Consip il 13 luglio 2012 per lo svolgimento di attività di supporto in tema di acquisizione di beni e servizi.

Il contratto ha ad oggetto l'acquisizione delle licenze Oracle per l'Istituto, nonché dei servizi di supporto tecnico sulle licenze e servizi di consulenza specialistica da utilizzare sui progetti evolutivi dei servizi gestiti tramite le licenze. Si tratta quindi un contratto misto di servizi e forniture.

Tali licenze sono gestite in Italia in esclusiva dalla società Oracle Italia S.p.A., per cui l'Inail ha ritenuto sussistenti i presupposti di cui all'art. 57, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006 per attivare la procedura negoziata senza bando, quando per ragioni di natura tecnica o artistica o attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto può essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato.

Il precedente contratto riguardante le stesse licenze scadeva a febbraio 2014.

La durata del contratto di appalto è stata fissata in 36 mesi dalla data di avvio della fornitura, che coincide con la data di stipula del contratto (20 dicembre 2013).

L'importo totale del contratto è pari ad € 21.047.909,28 Iva esclusa, ed è stata autorizzata, in data 29 maggio 2015, una variante al contratto in aumento per un importo totale di € 574.024,17 Iva esclusa.

Per quanto riguarda i servizi:

- il supporto tecnico sulle licenze (manutenzione per 36 mesi delle licenze precedentemente acquisite dall'Inail) si riferisce ad attività di interventi eseguiti da personale specializzato per i casi di malfunzionamento della piattaforma Oracle, che non richiedano significativi sviluppi di ulteriori programmi informatici;
- i servizi di consulenza specialistica da utilizzare sui progetti evolutivi dei servizi gestiti tramite le licenze (n. 666 gg/uomo l'anno per complessivi 1.998 gg/uomo in tre anni) attengono a prestazioni professionali di consulenza specialistica riconosciute dalla Oracle Italia da utilizzare in base alle effettive necessità per progetti di evoluzione dei software che richiedono specifiche conoscenze sistemistiche sulla piattaforma Oracle. Tali giorni di consulenza sono ripartiti tra due livelli professionali denominati "Enterprise" e "Senior".

Criticità rilevate nella CRI

- a) assenza della determina a contrarre, che è stata sostituita dal mandato conferito a Consip il 15.11.2013 per l'avvio della procedura di acquisizione;
- b) assenza del verbale di avvio dell'esecuzione della fornitura;

c) coincidenza tra le date della relazione, della determina a contrarre e della stipula del contratto. Circa la presenza della stessa data nella relazione, nella determina e negli ulteriori atti di stipula e verifica conformità (20 dicembre 2013) delle nuove licenze, nel corso dell'ispezione l'Inail ha evidenziato che il contratto di cui trattasi fa riferimento a prodotti nuovi (nuove licenze) forniti in prova dall'operatore economico precedentemente per essere testati e valutarne l'utilizzo nonché al proseguimento della manutenzione e supporto specialistico anche sui prodotti (licenze vecchie) già in uso da parte di Inail. Pertanto, nella data del 23.12.2013 si sono formalizzati gli atti amministrativi riferiti al contratto di cui trattasi.

d) Con riferimento alla documentazione fornita in ordine alle verifiche di conformità della fornitura nonché a quella certificante la regolare esecuzione, redatta dal responsabile dell'esecuzione del contratto, gli Ispettori hanno rilevato la genericità delle informazioni in essa contenute. Le informazioni si limitano alla dichiarazione dell'esecuzione a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale ed alla conformità a quanto previsto contrattualmente, richiamando verifiche effettuate, con il supporto del fornitore del servizio, senza peraltro darne specifica descrizione.

Inoltre, non risulta agli atti la certificazione di regolare esecuzione riferita al servizio di manutenzione.

Controdeduzioni dell'Inail

L'Inail ha evidenziato che il provvedimento di mandato a Consip per l'avvio della procedura di acquisizione contiene tutti gli elementi essenziali della determina a contrarre, previsti dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. 163/2006 e che la documentazione relativa all'esecuzione del contratto può considerarsi esaustiva.

In fatti, per quanto riguarda la mancanza dei verbali di avvio dell'esecuzione della fornitura, l'Istituto ha evidenziato che il contratto prevede che la data di avvio della fornitura coincide con la data di stipula del contratto e che la carenza del documento non risulta in contrasto con il disposto di cui all'art. 304 del d.p.r. 207/2010.

L'Istituto ha precisato, altresì, che la fornitura di licenze software Oracle e i servizi di supporto tecnico, riguardano gran parte delle procedure informatiche indispensabili per garantire, senza soluzione di continuità, lo svolgimento delle attività dell'Inail. Pertanto, il 20 dicembre 2013, data di scadenza del contratto precedente, ha proceduto contestualmente all'adozione della determinazione di stipula, alla sottoscrizione del nuovo contratto, nonché all'attivazione dei servizi, in conformità a quanto previsto dallo stesso contratto.

In relazione alla certificazione della regolare esecuzione, l'Inail ha riferito che la stessa viene formalizzata con la nota con la quale si autorizza l'emissione della fattura da parte dell'operatore economico, nella quale vengono richiamati gli elementi di cui all'art. 325, comma 2, del d.p.r. 207/2010 (attestazione di regolare esecuzione).

L'Inail ha evidenziato che l'attestazione della conformità delle prestazioni relative al servizio di manutenzione è esplicitamente contenuta nei certificati di regolare esecuzione rilasciati dal Direttore dell'esecuzione del contratto, sotto le voci relative al «servizio di supporto tecnico».

L'Inail ha convenuto che l'attestazione possa risultare di contenuto sintetico, ma ha fatto presente, tuttavia, che nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali sono stati identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

2. **CIG 602680891D.** Contratto per rinnovo software assurance prodotti microsoft. Importo del contratto € 12.886.970,61 (Iva esclusa)

Il Contratto in esame ha ad oggetto il rinnovo delle licenze Microsoft, per cui l'Inail ha aderito alla convenzione Consip "Microsoft EA 2 - Fornitura di Licenze d'uso Microsoft Enterprise Agreement e

dei servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni”.

La durata del Contratto è di 36 mesi dalla data di avvio della fornitura (dal 1 dicembre 2014 fino al 30 novembre 2017).

Criticità rilevate nella CRI

- a) assenza determina a contrarre, coincidenza tra il provvedimento autorizzativo a contrarre e quello di aggiudicazione;
- b) assenza verbale avvio contratto, relativamente al quale l’Istituto ha precisato che il processo di approvvigionamento delle singole forniture di licenze Microsoft EA è telematico e coincide con l’immissione dell’ordine di acquisto nel portale “AcquistinretePA”;
- c) per quanto riguarda l’assenza di specifici atti attestanti le verifiche di conformità e la regolare esecuzione l’Inail ha rappresentato che i relativi adempimenti vengono assolti con l’autorizzazione all’operatore economico ad emettere fatturazione.

Tale autorizzazione è stata fornita in copia dall’Istituto, e la stessa contiene, in parte, gli elementi di cui all’art. 325, comma 2, del d.p.r. 207/2010.

Infine, con riferimento alla manutenzione prevista in contratto, l’Inail ha riferito che la stessa è compresa nella fornitura e comprende, a titolo esemplificativo, gli aggiornamenti, le release, gli interventi di risoluzione problemi tramite la rete con ID dedicato, ecc.

Controdeduzioni dell’Inail

L’Istituto ha evidenziato che nel caso in esame, trattandosi di adesione ad una Convenzione Consip stipulata ai sensi dell’articolo 26, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, la determinazione a contrarre non era richiesta, ai sensi dell’articolo 85, comma 5, del regolamento di contabilità dell’Inail. Neanche il verbale di avvio dell’esecuzione era necessario, in quanto nell’ordinamento dell’Inail il contratto è efficace dal momento della stipula.

Pertanto l’ordine di acquisto, che nel caso di gare telematiche svolte sulla piattaforma del MePA, è a tutti gli effetti un contratto, è efficace dal momento della sua emissione in quanto non presuppone la necessità di un verbale di avvio delle prestazioni.

Le verifiche di conformità delle prestazioni e le regolari esecuzioni sono state puntualmente eseguite sulla base degli atti di cui è stata fornita copia agli Ispettori, sebbene in forma sintetica. L’Inail ha fatto comunque presente che nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali vengono identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

3. **CIG 55308899FB.** Contratto per Servizi di posta elettronica e posta elettronica certificata. Importo del contratto € 3.112.073,97 Iva esclusa

Trattasi di adesione alla Convenzione Consip per la fornitura di servizi di interoperabilità evoluta e cooperazione e sicurezza applicativa (lotto 2) in favore delle Pubbliche Amministrazioni, nell’ambito del “sistema pubblico di Connettività - SPC” – lotto 2, n. 62/2008” fornita da Telecom Italia S.p.A.

La durata del Contratto è di 45 mesi dalla data di avvio della fornitura, ovvero dal 27 dicembre 2013 fino al 12 settembre 2017.

Criticità rilevate nella CRI

- a) con riferimento all’assenza di uno specifico contratto tra Inail, soggetto aderente alla Convenzione Consip, ed il fornitore, l’Inail ha chiarito che lo stesso è costituito dall’ordinativo/adesione alla convenzione che avviene per le vie telematiche e che i rapporti tra le parti

sono regolati appunto dalla convenzione e dall'allegato capitolato. Analogamente per l'avvio del servizio la relativa verbalizzazione si concretizza con l'ordinativo di cui sopra;

b) assenza della documentazione relativa alle verifiche di conformità e certificazione regolare esecuzione, relativamente alle quali l'Istituto non ha fornito atti, riferendo che la documentazione relativa è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. n. 207/2010.

Tale giustificazione non appare corretta, in ragione del fatto che l'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010 è prevista per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie di cui all'art. 28 comma 1 lettere a) e b) del d.lgs. 163/2006.

Si evidenzia tuttavia che, come per altre fattispecie, agli atti risultano le autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal RUP e dal Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC) che contengono gli elementi di cui all'art. 325, comma 2, del citato d.p.r. 207/2010.

Controdeduzioni dell' Inail

Per l'Inail, trattandosi di adesione a Convenzione quadro, l'ordinativo n. 56/2013 emesso nei confronti del fornitore sarebbe a tutti gli effetti un contratto di appalto, nel quale sono regolati i rapporti tra le parti sulla base della disciplina di cui alla documentazione ivi richiamata (Convenzione quadro, Piano dei fabbisogni, capitolato).

Relativamente all'assenza della documentazione relativa alle verifiche di conformità e alla certificazione di regolare esecuzione, l'Inail ha dichiarato che nonostante la sinteticità degli atti di attestazione della regolare esecuzione forniti, le verifiche di conformità delle prestazioni sono state effettivamente svolte.

A dimostrazione della sostanzialità dei controlli effettuati, l'Inail ha dichiarato di aver comminato penali al fornitore per attività non regolarmente eseguite (la documentazione non è stata tuttavia fornita).

4. **CIG 6276901690.** Contratto per l'acquisizione di software e servizi manutenzione Adobe e supporto specialistico per Inail. Importo del contratto € 1.098.124,18 (Iva esclusa).

Si tratta di una gara a procedura aperta, gestita da Consip ai sensi della Convenzione stipulata il 13 luglio 2012 tra l'Inail e la stessa Consip per lo svolgimento di attività di supporto in tema di acquisizione di beni e servizi.

Con nota del 25.11.2015 Consip ha comunicato ad Inail l'aggiudicazione definitiva della fornitura in oggetto alla società DDWay s.r.l.

La durata del Contratto è di 36 mesi dalla data di avvio della fornitura, vale a dire dal 15 dicembre 2015 al 14 dicembre 2018.

L'Inail ha riferito che, al momento della visita ispettiva, il contratto non aveva ancora dato luogo ad erogazioni di corrispettivi, in quanto erano in corso di svolgimento le operazioni di verifica sulla documentazione di regolare esecuzione.

Criticità rilevate nella CRI

a) assenza della determina a contrarre. Nel corso dell'ispezione l'Istituto ha evidenziato che, sulla base del piano annuale previsto dalla convenzione del 13 luglio 2012, in data 15 novembre 2013, è stato conferito a Consip apposito mandato per "l'avvio della procedura di acquisizione" e che quindi detto provvedimento è stato assunto in luogo della determina a contrarre;

b) assenza del verbale di avvio del contratto. L'Inail ha rappresentato che il verbale non è stato redatto in quanto la data di avvio era contenuta nel contratto stesso.

Controdeduzioni dell'Inail

Nelle controdeduzioni alla CRI l'Inail ha affermato che per questa procedura è stata predisposta la determina a contrarre n. 110 del 8.6.2015, che sarebbe stata regolarmente fornita nel corso dell'indagine

ispettiva. In base all'esame della "Relazione di stipula" del 9.12.2015 si evince che con la suddetta determinazione n. 10 dell'8.6.2015 l'Inail ha conferito il mandato a Consip ad esperire la relativa gara. Si confermano, pertanto, i rilievi della CRI.

5. **CIG 52110820E8.** Contratto per Servizi di posta elettronica e posta elettronica certificata. Importo del contratto € 875.155,19 (Iva esclusa).

Trattasi di «contratto ponte» in adesione alla Convenzione Consip per la fornitura di servizi di interoperabilità evoluta e cooperazione e sicurezza applicativa (lotto 2) in favore delle Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito del "sistema pubblico di Connettività - SPC" – lotto 2, n. 62/2008 – stipulato in attesa di accedere alla nuova convenzione Consip.

L'Inail ha evidenziato di aver dovuto ricorrere ad una procedura per estrema urgenza ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett c) del d.lgs. 163/2006, tenuto conto dei tempi di attivazione della nuova Convenzione e di tutto il processo di migrazione delle caselle postali, per evitare malfunzionamenti e disservizi.

La durata del contratto in esame è di 7 mesi dalla data di avvio della fornitura, dal 1 luglio 2013 al 31 gennaio 2014.

Criticità rilevate nella CRI

a) assenza delle determine di indizione della procedura e di aggiudicazione della stessa; relativamente alle quali in sede di ispezione l'Istituto ha riferito che i provvedimenti coincidono con quelli di inizio dei servizi. Tra la documentazione gli Ispettori hanno rinvenuto la determina n. 109/2013 di autorizzazione dell'Ordinativo n. 33/2013 al R.T.I. dei servizi di Posta Elettronica e Posta Elettronica Certificata nell'ambito dei servizi di interoperabilità evoluta, cooperazione e sicurezza applicativa di SPC2, per il periodo 1 luglio 2013 - 31 gennaio 2014, con facoltà di recesso dal 1 ottobre 2013 nonché della prenotazione/impegno riferita alla quota parte della spesa prevista per l'anno relativo al periodo 1 luglio 2013/30 settembre 2013.

b) assenza atti relativi alle verifiche di conformità e certificazione regolare esecuzione, in ordine ai quali l'Inail ha riferito che la documentazione relativa è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010. Tale giustificazione non appare corretta in relazione a quanto stabilito dalla norma, in quanto, come già evidenziato, l'art. 325 del d.p.r. 207/2010 si applica alle prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie.

Tuttavia si evidenzia che, come in altri casi, agli atti risultano le autorizzazioni ad emissione delle fatture redatte dal RUP e dal DEC, che contengono gli elementi di cui all'art. 325, comma 2, del citato d.p.r. 207.

Controdeduzioni dell'Inail

Per quanto riguarda l'assenza degli atti relativi alla regolare esecuzione, le relative attività di controllo sono state eseguite sulla base degli atti predisposti e sottoscritti dal Responsabile del procedimento e dal competente Direttore dell'esecuzione nominato per il periodo di effettiva vigenza contrattuale, nei quali è espressamente dichiarata «la regolarità e conformità delle prestazioni oggetto dell'autorizzazione a fatturare». Per l'Inail, sebbene l'attestazione risulti di contenuto sintetico, nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali vengono identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, farebbero regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

6. **CIG 6028579CC2.** Acquisizione dei Servizi Cloud Azure e Cloud Azure Supporto. Importo del contratto € 797.554,62 (Iva esclusa).

Il contratto in esame è stato affidato ai sensi dell'art. 57, comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006⁷ con il fornitore di un contratto già in essere (CIG 602680891D - Contratto per rinnovo software assurance prodotti microsoft, acquisito come adesione alla convenzione Consip "Microsoft EA 2 - Fornitura di Licenze d'uso Microsoft Enterprise Agreement e dei servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni").

Trattasi di prodotti Microsoft di tipo "on-line" che integrano soluzioni di archiviazione e funzionalità di crittografia e residenza dei dati, sviluppo e servizi integrati di analisi, elaborazione, database, applicazioni per dispositivi mobili, rete, archiviazione e Web.

Il contratto ha una durata di 36 mesi, a decorrere dal 17 dicembre 2014 fino al 16 dicembre 2017.

L'Inail ha riferito che con il contratto n. 40/2014, in adesione alla convenzione Consip per la "fornitura di licenze d'uso Microsoft Enterprise Agreement e dei servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni" (CIG nr. 602680981D) sono stati acquisiti prodotti Microsoft Enterprise Agreement e servizi connessi.

Relativamente all'acquisizione di tali servizi, la convenzione medesima imponeva il limite massimo pari al 5% dell'importo complessivo della fornitura.

In considerazione delle esigenze dell'Istituto, l'Ufficio Esercizio Infrastrutture ICT dell'Inail ha manifestato la necessità di acquisire altri servizi di tipo "on line".

Per ragioni di natura tecnica finalizzate ad evitare dei disservizi con la restante parte della fornitura in convenzione, è stato istruito un procedimento amministrativo con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006 con la soc. Fujitsu Technology Solutions S.p.A, vale a dire lo stesso fornitore di tutti i prodotti in convenzione.

Il processo di approvvigionamento dei servizi è avvenuto per le vie telematiche.

Criticità rilevate nella CRI

- a) Assenza delle determinine di indizione e aggiudicazione delle procedure, per cui l'Inail ha riferito che gli stessi coincidono con quello di stipula del contratto per la fornitura dei servizi;
- b) assenza del verbale di avvio del contratto, per cui l'Istituto ha precisato che il processo di approvvigionamento dei servizi di tipo "on line" coincide con la stipula del contratto;
- c) assenza atti verifiche conformità e certificazione regolare esecuzione, in relazione ai quali l'Inail non ha fornito atti, evidenziando che la documentazione relativa a questo punto è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010. Tale giustificazione non appare corretta in quanto, come già evidenziato, l'utilizzo dell'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010 è ammessa per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie. Tuttavia, la regolare esecuzione, come per altre fattispecie, risulta essere stata accertata con le autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal RUP che contengono gli elementi di cui all'art. 325, comma 2, del citato d.p.r. 207/2010.

Controdeduzioni Inail

Per quanto riguarda le verifiche di conformità e le certificazioni di regolare esecuzione, l'Inail ha rappresentato che le relative attività di controllo sono state eseguite sulla base degli atti, predisposti e sottoscritti dal Responsabile del procedimento e dal competente Direttore dell'esecuzione nominato per il periodo di effettiva vigenza contrattuale, nei quali è espressamente dichiarata «la regolarità e conformità delle prestazioni oggetto dell'autorizzazione a fatturare». Sebbene l'attestazione risulti di contenuto sintetico, per l'Inail nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali vengono

⁷ Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato.

identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

7. **CIG 564738625B Lotto 1 . Importo a base di gara € 721.600,00;**

8. **CIG 56473948F3 Lotto 2. Importo a base di gara € 756.800,00.**

Si tratta di una gara a procedura aperta, suddivisa in 2 lotti, gestita da Consip ai sensi della citata Convenzione Inail/Consip del 12 luglio 2012. Dagli atti acquisiti è emerso che per l'espletamento della procedura di gara, in data 17.3.2014, l'Istituto (nel perimetro della citata Convenzione) ha autorizzato Consip a procedere con la pubblicazione della gara aperta, di rilievo comunitario, per l'acquisizione di supporto tecnico-metodologico alle attività di Audit e alle attività di controllo dell'efficacia delle misure di sicurezza IT dell'Inail, con importo netto a base d'asta di € 721.600,00 per il lotto 1, ed € 756.800,00 per il lotto 2.

La selezione del contraente è stata effettuata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006.

Relativamente al lotto n. 1 - CIG 564738625B

Il fornitore del Servizio è la società Ernst Young Financial Business Advisors S.p.A., a cui Consip ha aggiudicato la procedura di gara, per un l'importo complessivo di € 360.954,00 IVA esclusa.

Il contratto ha una durata di 24 mesi a partire dalla data di avvio della fornitura, coincidente con la sottoscrizione del contratto (1 aprile 2015).

Relativamente al lotto n. 2 -CIG 56473948F3.

Il fornitore del Servizio è la società Intersistemi Italia S.p.A., a cui Consip ha aggiudicato la gara per l'importo complessivo di € 324.813,00 Iva esclusa.

Il contratto ha una durata di 24 mesi, a partire dalla data di avvio della fornitura coincidente con la sottoscrizione del contratto (29 maggio 2015).

In esito alla procedura, con nota del 27 aprile 2015, Consip ha comunicato all'Inail l'aggiudicazione definitiva efficace dell'appalto in oggetto nei confronti della Società Intersistemi Italia S.p.A..

Criticità rilevate e controdeduzioni Inail

In sede di controdeduzioni alla CRI, l'Inail ha depositato la copia della determina a contrarre con la quale sono state indette entrambe le procedure (determinazione n. 27 del 13.3.2014).

Con riferimento all'assenza di una specifica documentazione relativa all'avvio del contratto, l'Inail ha riferito che la data di avvio era specificata nel contratto di appalto.

Con riferimento alla documentazione fornita in ordine alla verifica di conformità e quella certificante la regolare esecuzione, redatta dal responsabile dell'esecuzione dei contratto, è stata rilevata la genericità delle informazioni in essa contenute, che si limitano alla dichiarazione della positiva verifica di conformità.

In relazione alla certificazione della regolare esecuzione l'Inail ha riferito che la stessa viene assolta con la nota con la quale si autorizza l'emissione della fattura da parte del fornitore.

Per l'Istituto, sebbene l'attestazione risulti di contenuto sintetico, nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali verrebbero identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

9. **CIG 651810700F.** Licenze d'uso "microsoft government open license". Importo del contratto € 567.843,00 oltre Iva.

Trattasi di adesione alla Convenzione Consip "Microsoft Government Open License 2 (GOL 2) per l'acquisizione dei servizi Dynamic CRM "subscription on line" ovvero sottoscrizioni per servizi applicativi erogati con connessione diretta sui datacenter della Microsoft.

Il fornitore è la società Fujitsu Technology Solution S.p.a.; la durata del contratto è di 12 mesi a decorrere dal 21 dicembre 2015.

Dagli atti risulta che con il contratto n. 40/2014 (descritto con apposita relazione sintetica relativa al CIG nr. 602680981D) sono state acquisite le licenze d'uso Microsoft Enterprise Agreement e servizi connessi. Nei servizi erano incluse n. 200 sottoscrizioni Dynamic CRM.

In previsione del rilascio in esercizio delle nuove applicazioni "Dossier Legale" e "Dossier Aziende", il competente Ufficio dell'Inail ha richiesto l'acquisizione di ulteriori 2500 sottoscrizioni dei servizi Dynamic CRM.

L'Istituto ha riferito che a tal fine è stato istruito un procedimento amministrativo finalizzato all'acquisizione mediante adesione alla convenzione Microsoft Government Open License 2 (GOL 2) stipulata da Consip S.p.A. con l'operatore economico Fujitsu Technology Solutions S.p.A. in data 17.7.2015.

Il processo di approvvigionamento delle singole forniture avviene con immissione di ordinativo di fornitura sul portale www.acquistinrete.it (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione).

Criticità rilevate nella CRI

- a) assenza delle determinine di indizione e aggiudicazione, relativamente alle quali l'Inail ha riferito che gli stessi coincidono con quello di adesione alla convenzione;
- b) Assenza verbale avvio contratto. L'Istituto ha precisato che il processo di approvvigionamento delle singole forniture di licenze è telematico e coincide con l'immissione dell'ordine di acquisto nel portale "AcquistinretePA";
- c) infine, con riferimento alle verifiche di conformità l'Istituto non ha fornito atti, bensì ha riferito che la documentazione relativa a questo punto è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010. Come negli altri casi, si evidenzia che l'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010 può essere rilasciata per le prestazioni contrattuali di importo inferiore alle soglie comunitarie.

Controdeduzioni Inail

- d) Anche nel caso in esame, trattandosi di adesione ad una Convenzione Consip, l'Inail non ha predisposto la determinazione a contrarre, conformemente a quanto previsto dall' art. 85, comma 5, del regolamento di contabilità dell'Inail in vigore al tempo della procedura.
- e) L'Inail ha inoltre rappresentato che nel caso in esame il contratto prevede espressamente che la data di inizio dell'esecuzione delle attività coincide con la data di stipula del contratto stesso e che, pertanto, non è stato predisposto un ulteriore specifico atto.
- f) Anche in questo caso, l'Inail ha evidenziato che sebbene l'attestazione di regolare esecuzione risulti di contenuto sintetico, nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali vengono identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

10. **CIG 5578819B11.** Contratto per Servizi di posta elettronica e posta elettronica certificata. Importo del contratto € 617.385,03 + Iva

Il 1 febbraio 2014 è stato sottoscritto l'ordinativo n. 4/2014 per il periodo 1.2.2014/31.5.2014 per la prosecuzione senza soluzione di continuità dei Servizi di Posta elettronica e Posta certificata (servizi di messaggistica) previsti nel contratto n. 27/2012.

I servizi consistono in particolare in: Gestione Posta Elettronica (PEL) – Gestione Posta Elettronica Certificata (PEC) – Servizi a corredo (notifica SMS e la conservazione sostitutiva per le caselle strutturate, servizi di Help Desk di I e II livello, migrazione e phase-out) – Servizi professionali per eventuali attività di personalizzazione o di integrazione della piattaforma di posta con i sistemi dell'Amministrazione.

Per l'espletamento della procedura di acquisizione l'Istituto, nelle more della definizione della nuova Convenzione Consip per i servizi in oggetto, ha autorizzato, in data 31 gennaio 2014, ai sensi dell'art. 57, comma 2 lettera c) del d.lgs. 163/2006, la prosecuzione dei Servizi di Posta elettronica e Posta certificata (servizi di messaggistica) con il R.T.I. H.P Services Italia Srl. L'ordinativo n. 4/2014 contiene infatti un'opzione di recesso anticipato.

Criticità rilevate nella CRI

- a) Assenza della determina di indizione procedura. L'Inail ha riferito che il provvedimento di indizione coincide con la determina di aggiudicazione;
- b) assenza verbale avvio contratto, per cui l'Inail ha riferito che la data di avvio era specificata nel contratto stesso;
- c) infine, con riferimento alle verifiche di conformità l'Istituto non ha fornito atti, bensì ha riferito che la documentazione relativa è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010, relativamente alla quale si vedano le considerazioni fin ora svolte per i contratti sopra soglia comunitaria. Tuttavia la regolare esecuzione, come per altre fattispecie, risulta essere stata accertata nell'autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal RUP.

Controdeduzioni dell'Inail

In merito all'assenza della determina a contrarre l'Inail ha dato atto di quanto osservato.

Relativamente alla mancanza del verbale di avvio del contratto, l'Inail ha precisato che trattandosi di proroga contrattuale, il suddetto verbale è stato ritenuto superfluo, atteso che non c'è stata soluzione di continuità nello svolgimento delle prestazioni.

Sul contenuto sintetico delle verifiche di conformità l'Inail ha controdedotto come ai punti precedenti.

11. **CIG 4866389F3A.** n. 74 sottoscrizioni RED HAT in manutenzione. Importo netto a base d'asta € 199.500,00

Trattasi di acquisto di n. 74 licenze per software Red Hat Enterprise Linux periodo 2013/2016 per rinnovo di quelle già in uso: n. 66 sottoscrizioni Linux Red Hat utilizzate per gli ambienti con architettura X86 e n. 8 sottoscrizioni per la gestione dei cluster.

L'utilizzo di dette sottoscrizioni riguarda in particolar modo le applicazioni Nuovo Sistema Documentale, Contabilità Finanziaria, HR e DWH.

Per l'espletamento della procedura di acquisizione, l'Istituto, avendo verificato la disponibilità dei prodotti in oggetto sul Mercato Elettronico, ha autorizzato, in data 23 gennaio 2013, l'espletamento della procedura negoziata, mediante il suddetto Mercato elettronico di Consip per l'adesione per n. 74 sottoscrizione Red Hat Enterprise Linux e relativo supporto con base d'asta pari ad € 199.500,00 Iva esclusa.

La scelta del contraente è stata effettuata secondo il criterio di selezione dell'offerta al prezzo più basso, ai sensi dell'art. 82 del d.lgs. 163/2006.

Il 12 febbraio 2013 sono state esaminate le n. 3 offerte presentate, ed il successivo 15 febbraio 2013 l'Istituto ha aggiudicato definitivamente la fornitura alla Società BUSINESS-E S.p.A., per l'importo complessivo di € 196.715,16 (Iva esclusa).

Criticità rilevate nella CRI

- a) assenza determina indizione procedura, per cui l'Inail ha riferito in luogo della determina a contrarre è stata utilizzata la citata relazione di autorizzazione del 23.1.2013;
- b) assenza verbale avvio contratto, per cui l'Istituto ha riferito che nella lettera/contratto era specificato che la data di inizio del servizio coincideva con la data di stipula del contratto.
- c) Assenza documentazione relativa alle verifiche di conformità e certificazione regolare esecuzione. L'Istituto non ha fornito atti, bensì ha riferito che la documentazione relativa a questo punto è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010, per cui valgono le considerazioni sopra svolte.

In sede di ispezione il Rup ha precisato che le stesse non sono state effettuate trattandosi di prodotti già utilizzati e testati nel triennio precedente. La regolare esecuzione, come per altre fattispecie, risulta essere stata accertata nelle autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal Rup.

Controdeduzioni dell'Inail

L'Istituto ha evidenziato che la relazione di autorizzazione del 23.1.2013, redatta dal responsabile del procedimento e indirizzata al Direttore centrale organizzazione digitale, competente all'adozione del provvedimento finale di aggiudicazione, il quale ha approvato le proposte ivi contenute apponendo in calce la propria firma autografa, contiene gli elementi essenziali del contratto da affidare e i criteri di selezione dei contraenti e delle offerte, che rappresentano i presupposti fondamentali da definire prima dell'espletamento della procedura di gara.

L'Inail, nel dare atto che detta relazione, pur non configurandosi determinazione a contrarre in senso stretto, tuttavia ne presenta i requisiti di sostanza e di forma tanto da costituire l'atto amministrativo con il quale il dirigente competente all'adozione del provvedimento finale manifesta preliminarmente la volontà di affidare un appalto prima di avviare la procedura di gara.

Nel caso in esame il contratto prevede espressamente che la data di inizio dell'esecuzione delle attività coincide con la data di stipula del contratto stesso, pertanto non è stato predisposto un ulteriore specifico atto. Inoltre, tale carenza non risulterebbe in contrasto con quanto disposto dall'art. 304 del d.p.r. 207/2010.

Infine, l'Inail ha evidenziato che, trattandosi di prodotti già attivi e collaudati negli anni precedenti ed in uso sui sistemi informatici centrali dell'Istituto, la verifica di conformità e la regolare esecuzione sono contenute - pur in assenza di formale documento - nelle autorizzazioni ad emissione della fattura redatte dal Rup.

12. **CIG 486643987F.** Acquisizione nuove sottoscrizioni RED HAT. Importo del contratto € 196.603,08 (Iva esclusa)

Trattasi di acquisizione di n. 27 nuove sottoscrizioni Red Hat Linux Enterprise in modalità premium e relativi servizi di supporto per n. 60 gg/uomo, mediante affidamento in economia – cottimo fiduciario (Procedura negoziata mediante Mercato Elettronico MEPA di CONSIP per l'acquisizione di n. 27 nuove sottoscrizioni Red Hat Linux Enterprise in modalità premium e relativi servizi di supporto per n. 60 gg/uomo). Il fornitore è la società Business-E S.p.A. e la durata del contratto è di 12 mesi, dal 19 febbraio 2013 al 18 febbraio 2014.

Criticità rilevate nella CRI

- a) Assenza determina indizione procedura. L'Istituto ha riferito che in luogo della determina a contrarre è stata utilizzata la relazione del 23.1.2013;
- b) assenza verbale avvio contratto per cui l'Inail ha riferito che nella lettera contratto era specificato che la data di inizio del servizio coincide con la data di stipula del contratto;
- c) infine, con riferimento alle verifiche di conformità l'Istituto non ha fornito atti, bensì ha riferito che la documentazione relativa a questo punto è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del DPR 207/2010, per cui valgono le considerazioni già volte.

In sede di ispezione il Rup ha precisato che le verifiche di conformità in corso di esecuzione non sono state effettuate trattandosi di prodotti già utilizzati e testati nel triennio precedente.

La regolare esecuzione, come per altre fattispecie, risulta essere stata accertata nelle autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal Rup.

Controdeduzioni dell'Inail alla CRI

L'Istituto ha evidenziato che la relazione di autorizzazione del 23.1.2013, redatta dal responsabile del procedimento e indirizzata al Direttore centrale organizzazione digitale, competente all'adozione del provvedimento finale di aggiudicazione, il quale ha approvato le proposte ivi contenute apponendo in calce la propria firma autografa, contiene gli elementi essenziali del contratto da affidare e i criteri di selezione dei contraenti e delle offerte, che rappresentano i presupposti fondamentali da definire prima dell'espletamento della procedura di gara.

Ha dato atto che detta relazione, pur non configurandosi determinazione a contrarre in senso stretto, tuttavia ne presenta i requisiti di sostanza e di forma tanto da costituire l'atto amministrativo con il quale il dirigente competente all'adozione del provvedimento finale manifesta preliminarmente la volontà di affidare un appalto prima di avviare la procedura di gara.

Per quanto riguarda l'avvio del contratto, l'Inail ha evidenziato che coincide con la data dell'ordinativo, da intendersi come data di stipula. Anche in questo caso l'Istituto ha evidenziato che trattandosi di prodotti già attivi e collaudati negli anni precedenti e in uso sui sistemi informatici centrali dell'Istituto, la verifica di conformità e la regolare esecuzione sono contenute - pur in assenza di formale documento - nelle autorizzazioni ad emissione della fattura redatte dal Rup.

13. **CIG 483142278E.** Acquisizione servizio di analisi dati Webtrends Analytics. Importo netto a base di gara € 194.040,00.

Si tratta di un contratto affidato ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. 163/2006, in economia, in quanto l'importo negoziato, pari a €. 198.000,00 è sotto soglia comunitaria. La scelta del contraente è stata effettuata secondo il criterio di selezione dell'offerta al prezzo più basso, ai sensi dell'art. 82 del d.lgs. n. 163/2006 e sono state interpellate tre ditte.

Il 14 febbraio 2013 è stata esaminata l'unica offerta pervenuta delle tre ditte interpellate; il successivo 29 marzo 2013 l'Istituto ha proceduto all'aggiudicazione definitiva della fornitura in oggetto nei confronti della Società Klever S.r.l., per l'importo complessivo di € 194.040,00 Iva esclusa.

Il contratto ha durata biennale (24 mesi) con decorrenza 29 marzo 2013, ed è scaduto il 28 marzo 2015. Il contratto ha ad oggetto l'acquisizione della fornitura relativa al «Servizio di analisi dati Webtrends Analytics -vers.10 in modalità On demand con supporto e servizi di assistenza specialistica per complessivi n.10 gg/u». In sostanza, si tratta di licenze d'uso di un software di monitoraggio finalizzato alla rilevazione di dati attinenti alla navigazione effettuata, sia dall'interno che dall'esterno, sul portale dell'Istituto.

Criticità rilevate nella CRI

- a) Assenza determina indizione procedura, per cui l'Istituto ha riferito che in luogo della determina a contrarre è stata utilizzata la relazione del 23.1.2013;
- b) assenza di una specifica documentazione relativa all'avvio del contratto, per cui l'Inail ha riferito che nella lettera/contratto era specificata la data di inizio del servizio (entro 24 ore dalla sottoscrizione);
- c) con riferimento alla documentazione fornita in ordine alla verifica della conformità della fornitura/servizio ovvero a quella certificante la regolare esecuzione, redatta dal responsabile dell'esecuzione del contratto, si rileva la genericità delle informazioni in essa contenute. Le informazioni si limitano al nulla osta al pagamento della fattura in quanto le prestazioni sono state regolarmente fornite. L'Istituto ha riferito che la documentazione relativa a questo punto è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. n. 207/2010.

Controdeduzioni dell'Inail

L'Inail ha rappresentato che la relazione di autorizzazione del 9.1.2013, redatta dal responsabile del procedimento e indirizzata al Direttore centrale organizzazione digitale, competente all'adozione del provvedimento finale di aggiudicazione, il quale ha approvato le proposte ivi contenute apponendo in calce la propria firma autografa, contiene gli elementi essenziali del contratto da affidare e i criteri di selezione dei contraenti e delle offerte, che rappresentano i presupposti fondamentali da definire prima dell'espletamento della procedura di gara.

Ha dato atto che la suddetta relazione, pur non configurandosi determinazione a contrarre in senso stretto, tuttavia ne presenterebbe i requisiti di sostanza e di forma, costituendo l'atto amministrativo con il quale il dirigente competente all'adozione del provvedimento finale manifesta preliminarmente la volontà di affidare un appalto prima di avviare la procedura di gara.

Per quanto riguarda l'avvio del contratto, l'Inail ha dato atto dell'assenza di formale verbale di avvio del contratto, evidenziando tuttavia che, ai sensi dell'art. 5 del contratto stesso, l'attivazione del servizio deve avvenire entro le 24 ore dalla sottoscrizione.

In merito all'assenza degli atti relativi alla verifica di conformità e alla regolare esecuzione, attestata l'assenza di formali documenti, entrambe risultano essere state accertate nelle autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal Rup, emesse dopo la ricezione dei documenti di analisi risultanti dalle prove eseguite a richiesta sul software sviluppato all'interno dell'Istituto. Infine, ha evidenziato che, anche in questo caso, sebbene l'attestazione risulti di contenuto sintetico, nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali vengono identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

14. **CIG 5842059B96.** Fornitura di ulteriori 46 licenze SW per gli ambienti di sviluppo e collaudo e relativi servizi di aggiornamento, nonché di n. 180 giornate/uomo di assistenza specialistica. Importo del contratto € 197.136,00 (Iva esclusa).

Dalla documentazione agli atti degli Ispettori risulta che Inail già disponeva di licenze d'uso del prodotto Decisyon, già utilizzato nell'ambito dei propri sistemi informativi.

Verificata la possibilità di attivare una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006⁸, l'Inail ha invitato la Società Decisyon Italy S.r.l., a presentare un'offerta. In data 23 aprile 2014, la Società Decisyon Italy S.r.l. ha presentato offerta economica per un valore complessivo di € 197.136,00 Iva esclusa.

Il 9 luglio 2014 è stata sottoscritta la lettera/contratto n. 16/2014, con decorrenza dalla data di sottoscrizione e scadenza al 31 dicembre 2015.

⁸ Qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato.

L'appalto è stato affidato allo scopo di gestire l'entrata in vigore dell'obbligatorietà delle comunicazioni in via telematica e garantire la continuità operativa richiesta dai servizi telematici stessi e al tempo stesso la riduzione delle spese correnti.

Nello specifico il servizio oggetto del contratto comprende:

- a) la disponibilità sul sito dell'azienda fornitrice di eventuali aggiornamenti dei programmi;
- b) la disponibilità sul sito dell'azienda di eventuali nuove versioni aggiornate dei medesimi programmi che l'azienda dovesse rendere disponibili per i propri clienti;
- c) la disponibilità sul sito dell'azienda della versione di tipo "errata corrige", con le eventuali correzioni di errori o malfunzionamenti presenti nei programmi successivamente aggiornati;
- d) un servizio di assistenza via web per la segnalazione degli eventuali malfunzionamenti ed errori.

Criticità rilevate nella CRI

- a) Assenza determina indizione procedura, per cui l'Istituto ha riferito che in luogo della determina a contrarre è stata utilizzata la relazione del 9.5.2014;
- b) assenza verbale avvio contratto. L'Inail ha riferito che nella lettera/contratto era specificato la data di inizio del servizio;
- c) Assenza atti verifiche conformità e certificazione regolare esecuzione, per cui l'Istituto ha riferito che la documentazione relativa a questo punto è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010 e che la regolare esecuzione, come per altre fattispecie, risulta essere stata accertata nelle autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal Rup.

Controdeduzioni dell'Inail

L'Inail ha dichiarato che la relazione di autorizzazione del 9.5.2014, redatta dal responsabile del procedimento e indirizzate al Direttore centrale organizzazione digitale, competente all'adozione del provvedimento finale di aggiudicazione, il quale ha approvato le proposte ivi contenute apponendo in calce la propria firma autografa, contiene gli elementi essenziali del contratto da affidare e i criteri di selezione dei contraenti e delle offerte, che rappresentano i presupposti fondamentali da definire prima dell'espletamento della procedura di gara.

Ha dato atto che detta relazione, pur non configurandosi determinazione a contrarre in senso stretto, tuttavia ne presenta i requisiti di sostanza e di forma tanto da costituire l'atto amministrativo con il quale il dirigente competente all'adozione del provvedimento finale manifesta preliminarmente la volontà di affidare un appalto prima di avviare la procedura di gara.

L'Istituto ha evidenziato, inoltre, che nella lettera contratto era previsto, all'art. 2, che l'avvio dello stesso coincideva con la data di stipula.

La verifica di conformità ovvero la regolare esecuzione, pur in assenza di formale documento, risulterebbero essere state accertate nelle autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal Rup nominato, a seguito delle forniture e dei servizi di aggiornamento e manutenzione effettuati.

Infine, l'Inail ha dichiarato che, nonostante l'attestazione risulti di contenuto sintetico, nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali vengono identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

15. **CIG 52031997A4.** Servizio di Outsourcing dei Sistemi di documentazione addebiti, Gestione Allarmi delle centrali telefoniche PABX MD110 e BP50/250"

Importo del contratto € 192.060,00 (Iva esclusa).

Trattasi di acquisizione dei servizi di «Allarmistica, Controllo Accessi e Documentazione Addebiti» con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006.

Alla società Europe Servizi Società Softing S.r.l., già affidataria di un contratto per analoghi servizi, è stata richiesta un'offerta economica per integrare ulteriori n. 15 Centrali da collegare e prolungare per un anno l'assistenza e la manutenzione su tutti gli impianti presidiati.

Il contratto aveva una durata di 12 mesi (1.7.2013/30.6.2014) con opzione di recesso anticipato a partire dal termine del sesto mese dalla attivazione del servizio.

Il contratto ha ad oggetto i servizi con presidio per attività di controllo sulle centrali telefoniche fisse rimaste attive, con sistemi di gestione allarmi e controllo accessi nelle strutture dell'Istituto, nonché documentazione e quantificazione del traffico di fonia entrante ed uscente (Report).

Con il sistema di allarmistica, la società fornitrice garantisce la protezione da hackeraggio della rete telefonica, la sicurezza degli apparati e l'efficienza degli interventi di rilevazione e risoluzione dei malfunzionamenti del sistema telefonico dell'Inail.

Criticità rilevate e controdeduzioni Inail.

In corso di ispezione sono state rilevate le criticità comuni ai precedenti punti, ovvero l'assenza della determina di indizione della procedura, assenza verbale avvio contratto assenza atti verifiche conformità e certificazione regolare esecuzione.

L'Inail, nelle controdeduzioni alla CRI, ha preso atto della mancanza della determina a contrarre, evidenziando, tuttavia, che la relazione di indizione è stata formalmente adottata nella responsabilità dall'autorità decisionale competente, esplicitando la volontà a contrarre, precisando che la relazione contiene tutti gli elementi sostanziali di cui al comma 2 dell'art. 11 del d.lgs. n. 163/2006.

In merito alle verifiche di conformità delle prestazioni, l'Inail ha evidenziato che sono state assorbite nelle regolari esecuzioni, eseguite sulla base degli atti predisposti e sottoscritti dal competente responsabile nominato per il periodo di effettiva vigenza contrattuale, nei quali è espressamente dichiarata «la regolarità delle prestazioni oggetto dell'autorizzazione a fatturare». L'Inail si è richiamato a quanto espresso nei precedenti punti sul contenuto sintetico delle attestazioni.

16. **CIG 56101244C7.** Contratto n. 213/2014 avente ad oggetto Servizi di manutenzione, supporto e sviluppo del software applicativo del Centro Protesi e del CRM Volterra e sua integrazione con i sistemi istituzionali. Importo del contratto € 170.000,00 (Iva esclusa)

L'Inail ha riferito che l'acquisizione del servizio in oggetto è stata determinata a seguito dell'analisi del fabbisogno in termini di giorni/persona per una durata di 18 mesi.

Il 15 aprile 2014 l'Inail ha sottoscritto con l'Ati Sinapsys S.r.l./HMO S.r.l. il contratto n. 213/2014, con durata di 18 mesi a decorrere dalla data del 1 maggio 2014.

Dagli atti si evince che in relazione all'intenzione del Centro Protesi di acquisire i servizi di manutenzione software, per il futuro, mediante adesione alla procedura di evidenza pubblica centralizzata presso la Direzione Centrale Organizzazione Digitale, in data 15 ottobre 2015, è stata attivata una proroga tecnica con decorrenza 1 novembre 2015 per 6 mesi (scadenza 30 aprile 2016) per un importo di 46.548,72 euro Iva esclusa.

Il servizio risulta essere confluito nella Gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi per lo sviluppo e l'evoluzione dei sistemi a supporto delle attività istituzionali dell'Inail (Lotto 4 CIG 6237496089) pubblicata in data 12 maggio 2015 ed espletata dalla Direzione Centrale Organizzazione Digitale.

Criticità rilevate e controdeduzioni dell'Inail

Anche in questo caso sono state rilevate l'assenza della determina di indizione della procedura, poiché agli atti vi è solo la determina di autorizzazione all'affidamento all'operatore economico.

Non sono stati rinvenuti, inoltre, il verbale di avvio contratto e la documentazione relativa alle verifiche conformità e certificazione regolare esecuzione

Con riferimento all'avvio del contratto l'Istituto ha precisato che la data di avvio era specificata nella lettera contratto.

Con particolare riferimento alle verifiche di conformità, l'Istituto non ha fornito atti specifici; ha trasmesso una relazione nella quale il responsabile dei servizi informatici del Centro rappresenta, in sintesi, che le verifiche vengono effettuate in contraddittorio con l'affidatario e che la regolare esecuzione avviene con l'autorizzazione ad emettere fattura.

Anche in questo caso l'Istituto ha evidenziato che, sebbene l'attestazione di regolare esecuzione risulti di contenuto sintetico, nelle fasi di gestione e controllo delle attività contrattuali vengono identificati i singoli servizi resi che, quando non si riducono al mero funzionamento di licenze informatiche, fanno regolarmente parte di un processo di programmazione e gestione dei singoli progetti tecnici realizzati.

17. **CIG 51117605CB.** Management File Transfer. Importo del contratto € 81.000,00 (Iva esclusa)

Per la suddetta acquisizione l'Inail ha posto in essere una procedura ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006, ovvero quando per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto poteva essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato. L'Inail ha infatti riferito che la società Primeur Srl sarebbe l'unica ed esclusiva società a commercializzare il prodotto di File Transfer di cui trattasi.

Il Contratto ha una durata di 12 mesi, con decorrenza 7 giugno 2013 (è scaduto il 6 giugno 2014).

Oggetto del contratto è la realizzazione di una procedura informatica di "Management File Transfer" finalizzata allo scambio di flussi informativi tra il Casellario Centrale Infortuni (struttura che opera presso l'Inail) con ANIA (Associazione che raggruppa le società di assicurazioni) e con le compagnie di assicurazione per un collegamento stimato con 100 controparti. Inoltre, vengono acquisiti i servizi professionali necessari alla installazione e configurazione della procedura e la formazione sulle postazioni di lavoro che saranno utilizzate (10 gg/uomo).

Criticità rilevate nella CRI

a) Assenza della determina di indizione della procedura. L'Inail ha riferito che la proposta a contrarre, predisposta dal responsabile del competente Ufficio in data 27 maggio 2013 e fatta propria dal Direttore centrale, avrebbe lo stesso contenuto della determina a contrarre;

b) assenza verbale avvio contratto, per cui l'Istituto ha precisato che la data di avvio era specificata nella lettera contratto;

c) assenza atti verifiche conformità e certificazione regolare esecuzione. L'Istituto non ha fornito atti, riferendo che la documentazione relativa a questo punto è assorbita dall'attestazione di regolare esecuzione di cui all'art. 325 del d.p.r. 207/2010. La regolare esecuzione, come per altre fattispecie, risulta essere stata accertata nelle autorizzazioni ad emissione fattura redatte dal Rup.

Controdeduzioni dell'Inail

L'Inail ha richiamato le controdeduzioni sopra illustrate in merito all'assenza del verbale di avvio contratto. Con riferimento alle verifiche di conformità delle prestazioni, assorbite nelle regolari esecuzioni, queste sono state eseguite sulla base degli atti, predisposti e sottoscritti dal competente responsabile nominato per il periodo di effettiva vigenza contrattuale, nei quali è espressamente dichiarata «la regolarità e conformità delle prestazioni oggetto dell'autorizzazione a fatturare».

L'Istituto ha inoltre richiamato quanto sopra esposto circa il contenuto sintetico dell'attestazione di conformità.

Valutazioni conclusive

a) Assenza delle determine a contrarre

Per quanto riguarda la riscontrata assenza delle determine a contrarre, occorre osservare che la determina o decreto a contrarre, di cui all'art. 11 comma 2 del d.lgs. 163/2006, è un atto amministrativo di tipo programmatico con efficacia interna, rilevante solo ai fini del procedimento formativo della volontà del committente pubblico, che ha come unico destinatario l'organo rappresentativo, legittimato ad esprimere all'esterno la volontà dell'ente.

La determina o il decreto a contrarre costituisce, cioè, un atto prodromico alle procedure di selezione del contraente, con il quale l'amministrazione forma la propria volontà in ordine agli elementi essenziali del contratto, sceglie le modalità con le quali verrà concretamente individuato l'operatore economico cui affidare l'esecuzione delle prestazioni che l'amministrazione necessita.

In base al tenore letterale dell'art. 11 del d.lgs. 163/2006, la determina a contrarre deve individuare «gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte».

Quanto agli elementi essenziali del contratto, la determina/decreto a contrarre deve indicare se l'amministrazione intende approvvigionarsi tramite un contratto di appalto, un accordo quadro, indicando gli elementi essenziali quali l'oggetto, l'importo, le clausole essenziali.

La determina a contrarre deve indicare, altresì, il criterio di selezione degli operatori economici, in base ad una delle procedure previste dalle norme vigenti, e nel caso di scelta di procedure "eccezionali", quale la negoziata senza bando di cui all'art. 57 del d.lgs. 163/2006, deve essere data adeguata motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla norma.

Inoltre, la determina a contrarre deve indicare il criterio di valutazione delle offerte in base al quale l'appalto verrà aggiudicato ed il nominativo del Rup, qualora non sia già stato nominato.

Quanto sopra vale anche nel caso di adesione ad una Convenzione Consip, per cui nella determina a contrarre il soggetto competente all'interno dell'ordinamento dell'amministrazione deve indicare qual è il fabbisogno dell'amministrazione e le motivazioni per cui, per l'approvvigionamento della fornitura o del servizio, si ritiene di aderire ad una Convenzione Consip.

Con successivo atto, a rilevanza esterna, l'amministrazione potrà emettere l'ordinativo di fornitura in adesione alla Convenzione Consip.

Alla luce di quanto sopra, si rileva l'anomalia del sistema utilizzato dall'Inail, per cui nei casi di adesione alla convenzione Consip la determina a contrarre è stata sostituita dall'ordinativo/fornitura.

Si ritiene, di conseguenza, che non fosse conforme alla normativa all'epoca vigente anche il Regolamento di contabilità dell'Istituto, adottato il 16.1.2013, che formalizzava l'assenza della determina a contrarre nelle ipotesi di utilizzo delle convenzioni Consip, dovendo il ricorso a tale strumento essere motivato nella determina di affidamento.

Parimenti, si ritiene improprio il sistema per cui la determina a contrarre è stata sostituita dalla Relazione del responsabile della richiesta del servizio o della fornitura indirizzata al Direttore centrale organizzazione digitale, nonostante che, come evidenziato dall'Inail nelle controdeduzioni, dalla combinazione tra la suddetta Relazione e la Determina del Direttore Centrale, si possano evincere gli elementi costitutivi della determina a contrarre ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 163/2006.

Per gli stessi motivi, si ritiene improprio il sistema per cui nei casi di procedure espletate da Consip, in luogo della determina a contrarre è stato adottato il provvedimento di conferimento a Consip dell'incarico di avviare la procedura di acquisizione.

b) Inottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013.

Relativamente a tale aspetto, nel corso dell'istruttoria, non è stato possibile rinvenire nel sito istituzionale dell'Inail, sezione Amministrazione trasparente, sottosezione bandi di gara e contratti la documentazione equipollente alla determina a contrarre, soggetta all'obbligo di pubblicazione ex art. 37 del d.lgs. 33/2013 nella formulazione vigente nell'arco temporale oggetto della verifica ispettiva.

c) Carenza di motivazione nelle determine di affidamento del servizio tramite procedure negoziate senza bando ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006.

Come già evidenziato, l'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006 ammette il ricorso alla procedura negoziata senza bando di gara «qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato».

Relativamente al profilo che qui interessa, l'Autorità ha evidenziato che anche nel caso in esame occorre effettuare, ove possibile, l'indagine di mercato che deve precedere la selezione degli operatori economici prevista dall'art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006, nel rispetto dei principi di par condicio e trasparenza, non potendo scegliere gli operatori con modalità "chiuse" rispetto al mercato, imponendo, altresì, forme di pubblicità della procedura adeguate all'importo della stessa (Delibera n. 22/2014).

In tale contesto, quindi, è onere dell'amministrazione individuare le caratteristiche esclusive del servizio con estremo rigore ed ampiezza descrittiva in modo da poter dimostrare l'inutilità o l'impossibilità di un confronto concorrenziale il cui esito sarebbe pressoché scontato, perché solo un operatore economico è in grado di eseguire la prestazione (Tar Lazio Roma, III, 16.1.2010 n. 286)⁹.

Dall'esame delle determine di affidamento poste in essere dall'Inail, appare che l'Istituto non abbia effettuato indagini preliminari di mercato per conoscere se determinati beni o servizi hanno un mercato di riferimento, le condizioni di prezzo mediamente praticate, le soluzioni tecniche disponibili, l'effettiva esistenza di più operatori economici potenzialmente interessati alla produzione e/o distribuzione dei beni o servizi in questione.

d) Relativamente all'assenza del verbale di avvio dell'esecuzione del contratto, si ritiene di poter accogliere le controdeduzioni dell'Inail posto che, effettivamente, il d.p.r. 207/2006 all'art. 304, non appare fissare un obbligo della redazione del suddetto documento. Resta, comunque, fermo l'obbligo per l'Istituto di fornire precise istruzioni e direttive per l'avvio dell'esecuzione del contratto.

e) Assenza dei certificati di verifica di conformità o attestazioni di regolare esecuzione, nonché della verifica di conformità in corso di esecuzione.

Relativamente a tale aspetto, si evidenzia che in base alle disposizioni di cui al Titolo IV (art. 312 e seguenti) del d.p.r. 207 del 2010, la redazione dei suddetti documenti è obbligatoria, e che il pagamento delle prestazioni eseguite dall'appaltatore può avvenire solo successivamente alla redazione dei suddetti documenti.

Pertanto, non è sufficiente il sistema, utilizzato dall'Inail in tutti i casi sopra esaminati, dell'autorizzazione ad emissione della fattura da parte del Rup.

Si prende comunque atto del fatto che l'Inail ha convenuto, in molti casi, con i rilievi dell'Anac circa la regolarità della documentazione amministrativa, dichiarando di aver messo in campo, successivamente all'ispezione, delle misure organizzative volte a superare le riscontrate criticità.

⁹ Le considerazioni sopra espresse sono confermate nella «Proposta di Linee guida per il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili» formulata all'esito di consultazione pubblica ed approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza del 4.6.2017, che si trova attualmente all'esame del Consiglio di Stato.

2.3. Le convenzioni Inail/ Consip

In sede di visita ispettiva sono state richieste informazioni anche sulle Convenzioni sottoscritte tra Inail e Consip nel 2012 e nel 2015 e sono stati acquisiti elementi informativi sui contratti per la fornitura dei servizi continuativi professionali di consulenza strategica.

Le Convenzioni, di durata triennale, hanno ad oggetto lo svolgimento, da parte di Consip anche in qualità di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34 del d.lgs. 163/2006, di attività di supporto in tema di acquisizione di beni e servizi, ivi comprese le attività connesse e strumentali, con riferimento prioritario alle acquisizioni necessarie per lo sviluppo di progetti informatici.

La possibilità della stipula di tali accordi è espressamente prevista dallo Statuto Consip al cui punto 11.4 dell'articolo 11 è chiarito che *“Per l'affidamento diretto delle attività di cui all'art. 4.1 lett. a) e b)¹⁰, la Società sottoscrive con le pubbliche Amministrazioni affidanti di riferimento appositi Disciplinari, previa informativa (i) al Dipartimento del Tesoro, e (ii)¹¹ all'azionista unico, ai fini della verifica del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.”*

Nelle suddette Convenzioni, di contenuto pressoché identico, agli art. 4 e 5 sono indicati i compiti e le attività di Inail e Consip.

Sulla base della convenzione stipulata, Consip svolge le seguenti attività:

- rilevazione delle esigenze e dei requisiti funzionali comunicati da Inail;
- definizione delle strategie di gara;
- predisposizione della documentazione di gara, ivi compresi i documenti tecnici;
- svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica.

Da parte sua, Inail, in relazione alle attività che competono alla Consip, comunica alla stessa le informazioni e indicazioni utili e necessarie ai fini dello svolgimento della procedura di gara, verifica la rispondenza degli elementi essenziali e/o qualificanti della strategia di gara e stipula e gestisce il contratto. In particolare, Inail:

- redige l'elenco delle iniziative e delle esigenze che confluiranno nel Piano;
- approva i documenti di pianificazione ed organizzazione delle attività a carico di Consip;
- approva gli atti di consuntivazione presentati da Consip (SAL trimestrali, attestanti l'effettivo espletamento delle attività previste nei documenti di pianificazione).

All'art. 6 delle Convenzioni vengono regolate le modalità di svolgimento dei rapporti fra gli Enti sottoscrittori. L'Inail redige, entro il 31 dicembre di ciascun anno, l'elenco delle iniziative per le quali (in considerazione, tra l'altro, dei risparmi conseguibili in ragione dell'aggregazione della domanda, delle specificità tecniche e del ricorso all'e-procurement ed all'e-commerce) intende avvalersi della collaborazione di Consip. Consip redige, entro 30 giorni dal ricevimento del suddetto elenco, un Piano annuale con indicazione delle iniziative in relazione alle quali può svolgere le attività richieste dall'Inail nonché, per ciascuna delle dette iniziative, la relativa programmazione temporale nell'anno di riferimento. Il Piano annuale viene approvato dal responsabile della Direzione ICT dell'Inail entro 15 giorni dal suo ricevimento.

L'Inail, con riferimento a detto piano, può revocare per motivi sopravvenuti le approvazioni e/o autorizzazioni già concesse; in tal caso a Consip viene remunerata l'attività prestata fino al momento della revoca.

L'art. 8 delle Convenzioni disciplina i rimborsi dovuti a Consip da intendersi a copertura dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività oggetto delle Convenzioni.

Il compenso pattuito è stabilito in base alle risorse umane impiegate da Consip per le attività in favore di Inail secondo *“la metrica a tempo e spesa ovvero a canone o corpo”*, per determinate iniziative o

¹⁰ L'art. 4.1 dello Statuto Consip riporta l'elenco delle attività esclusive di Consip stessa.

¹¹ Il rinvio ai punti (i) e (ii) non risulta chiaro.

tipologie di attività, in base a quanto previsto nei documenti di “Pianificazione ed organizzazione delle attività” (in particolare nel Piano annuale).

Criticità rilevate nella CRI

A riguardo, nella CRI sono stati formulati essenzialmente due rilievi.

1) Il primo rilievo riguarda il funzionamento dei rimborsi dovuti a Consip a copertura dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività oggetto delle convenzioni.

Come già evidenziato, il compenso è stato pattuito in base alle risorse umane impiegate da Consip per le attività in favore di Inail secondo “la metrica a tempo e spesa ovvero a canone o corpo”, per determinate iniziative o tipologie di attività, in particolare:

- ✓ per profilo professionale A (senior manager) euro 800,00/giorno;
- ✓ per profilo professionale B (consulente senior) euro 600,00/giorno;
- ✓ rimborso spese a piè di lista (spese di pubblicazione dei bandi ecc).

Mentre appariva chiaro il rimborso delle spese sostenute da Consip per le acquisizioni strumentali ai fini dell’attività di Consip e per l’espletamento della procedura di gara (es. spese pubblicazione gare), non era chiaro se i pagamenti relativi all’impiego delle suddette professionalità fossero dei rimborsi di fatture emesse da soggetti esterni a Consip (fornitori esterni) o fossero pagamenti a favore di Consip per prestazioni effettuate da personale dipendente.

Nella CRI, pertanto, sono state richieste informazioni a riguardo, chiedendo all’Inail di chiarire, altresì, l’importo complessivo delle somme corrisposte a Consip in esecuzione della Convenzione del 2012 e quella del 2015.

Controdeduzioni dell’Inail

L’Inail, nelle proprie controdeduzioni, ha precisato che i rimborsi a Consip sono relativi agli oneri sostenuti per le risorse, incluse quelle del personale, impiegate da Consip stessa per lo svolgimento delle attività dedotte in convenzione.

L’Inail ha inoltre allegato uno schema riepilogativo, con riferimento alla sola convenzione 2015-2018, dal quale si evince che le somme effettivamente corrisposte a Consip sono più basse rispetto alla previsione massima di spesa prevista in convenzione, in particolare:

- ✓ nel 2015, a partire dal mese di agosto (data di stipula della seconda convenzione) Inail ha corrisposto a Consip la somma di € 904.000,00 a fronte di una previsione di spesa di € 1.500.000,00 (somme al netto dell’Iva);
- ✓ nel 2016 Inail ha corrisposto a Consip la somma di € 1.565.850,00 a fronte di una previsione di spesa di € 2.750.000.000.

Infine, l’Inail ha rappresentato come in assenza della convenzione con Consip spa, avrebbe dovuto gestire direttamente le gare e sarebbe stato tenuto a richiedere il preventivo parere di congruità ad AgID, ai sensi dell’articolo 3, comma 3, del d.lgs. n. 177/2009, sostenendo un onere complessivo che, tenuto conto della tariffa del contributo obbligatorio rapportato agli importi degli acquisti informatici, sarebbe stato sensibilmente superiore ai rimborsi effettuati a Consip per l’intera gestione delle procedure di gara.

2. Il secondo rilievo riguardava le motivazioni per cui le attività oggetto delle Convenzioni Inail/Consip del 2012 e del 2015, con particolare riferimento all’acquisizione di servizi informatici, non fossero state gestite direttamente dalle strutture interne dell’Istituto, anziché esternalizzate a Consip.

Infatti, in base alla Relazione ispettiva, l’Inail appariva disporre delle necessarie professionalità volte a gestire le procedure di acquisizione dei progetti informatici, in particolare all’interno della Direzione Centrale per l’Organizzazione Digitale (DCOD).

Controdeduzioni dell'Inail

L'Inail, nelle proprie controdeduzioni, ha evidenziato come le convenzioni stipulate con Consip, siano frutto di una precisa scelta strategica, volta a soddisfare finalità di razionalizzazione e di qualificazione della spesa, in particolare:

- ✓ realizzare un processo di acquisizione di beni e servizi altamente specializzato nel campo dell'IT, con lo scopo di qualificare la spesa e conseguire obiettivi di risparmio;
- ✓ trarre vantaggio dall'*expertise* maturato da Consip spa nella gestione di procedure di gara realizzate anche attraverso formule di aggregazione della domanda;
- ✓ attuare efficacemente la strategia dell'IT adottata dall'Istituto mediante l'acquisizione delle migliori soluzioni di mercato;
- ✓ la possibilità di avvalersi di una stazione appaltante di natura pubblica, soggetta al cosiddetto controllo analogo, collocata in posizione di terzietà, abilitata a operare autonomamente, di dimensioni europee, con caratteristiche uniche in Italia.

L'Inail ha evidenziato, altresì, come la scelta strategica di avvalersi di Consip sia in linea con la legge che ha autorizzato l'estensione agli enti previdenziali della facoltà di avvalersi di Consip spa.

Il contesto che ha dato origine alla stipula delle convenzioni sarebbe caratterizzato dall'estensione degli obblighi di informatizzazione dei rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini, dall'introduzione di nuovi obblighi informativi obbligatori e di trasparenza, dalla necessità di porre attenzione e di dover rimodernare l'impianto infrastrutturale e tecnologico dell'Istituto.

Tali risultati, di grande impatto in termini di innovazione e di investimenti, sarebbero stati realizzati attraverso le convenzioni con Consip mantenendo sostanzialmente invariato il livello complessivo delle spese per PTT, nonostante gli ulteriori oneri derivanti dalla devoluzione all'Inail delle funzioni di prevenzione e di ricerca, a seguito della soppressione dell'Ispecl, e delle funzioni assicurative del settore marittimo, a seguito della soppressione dell'Ipsema.

Lo strumento della convenzione, inoltre, sarebbe coerente con la volontà del legislatore di promuovere un virtuoso processo di concentrazione presso Consip delle procedure di acquisizione di beni e servizi informatici, ribadita e rafforzata dalla legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) che all'articolo 1, commi 512 e ss., ha disposto l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di approvvigionarsi esclusivamente tramite Consip o altri soggetti aggregatori, nonché con l'art. 37, comma 3 e comma 6 del d.lgs. 50/2016, che ammettono la possibilità di acquisire beni e servizi attraverso centrali di committenza sia da parte di stazioni appaltanti qualificate ex art. 38, sia da parte di s.a. non qualificate.

Inail ha precisato inoltre che le funzioni delegate a Consip sono limitate alla definizione della strategia di gara e all'espletamento della relativa procedura di affidamento, mentre la Direzione centrale organizzazione digitale svolge la pianificazione delle attività IT su scala triennale e governa i processi di evoluzione tecnologica dei servizi informatici dell'Istituto.

In capo alla suddetta Direzione permangono le seguenti competenze in materia di acquisizioni informatiche:

- ✓ definizione delle stipule contrattuali conseguenti alle aggiudicazioni delle gare nell'ambito della convenzione;
- ✓ procedure di acquisto di importo inferiore alla soglia europea da espletare sulla piattaforma informatica del Mepa;
- ✓ adesioni a convenzioni o accordi quadro Consip;
- ✓ gestione dei contratti.

Valutazioni

Relativamente ai rilievi inerenti il funzionamento dei rimborsi dovuti a Consip a copertura dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività oggetto delle convenzioni e alla mancata acquisizione diretta dei servizi informatici da parte delle strutture interne, si prende atto delle controdeduzioni dell'Inail che, in linea con la normativa vigente, ha inteso avvalersi della competenza di Consip, stazione appaltante di natura pubblica istituzionalmente preposta allo svolgimento delle procedure di acquisizione di beni e servizi per soddisfare finalità di razionalizzazione della spesa, tra cui quelli altamente specializzati nel campo dell'IT.

3. Affidamenti in economia e cottimi fiduciari

Per questa tipologia di affidamenti sono stati selezionati **n. 9 CIG**, di cui n. 6 attengono a cottimi fiduciari aggiudicati con procedure negoziate senza bando e n. 3 ad accordi quadro di cui due affidati con procedura negoziata senza bando ed uno mediante ricorso al mercato elettronico.

L'indagine ispettiva ha rilevato alcune anomalie relativamente a n. 4 delle suddette procedure, come di seguito evidenziate.

➤ CIG 4429945A40

Si tratta di un cottimo fiduciario avente ad oggetto la fornitura di 8 mani protesiche e collaborazione per lo studio clinico, affidato alla Otto Bock Austria GmbH, per un importo di € 184.000,00 (come si evince dalla documentazione trasmessa dall'Inail in sede di controdeduzioni).

Relativamente a tale contratto è stato rilevato che in mancanza di determina a contrarre, prima è stato stipulato il contratto (5 giugno 2012) e successivamente è stato approvato, con determina del 13 luglio 2012. Nelle controdeduzioni l'Inail ha dato atto di quanto sopra.

➤ CIG 52146186E6

Si tratta dell'affidamento di indagini strutturali e geotecniche su un edificio dell'Inail a Roma, affidato in economia tramite cottimo fiduciario all'impresa Istedil S.p.a., per un importo di € 136.150,00.

In sede di controdeduzioni l'Inail ha fornito le copie delle lettere di invito inviate a n. 8 operatori economici, nelle quali il prezzo a base della procedura era stato indicato in € 158.734,41 sul quale gli o.e. sono stati invitati a praticare un ribasso unico in percentuale sull'elenco prezzi.

L'Inail ha chiarito che l'appalto aveva ad oggetto servizi di geotecnica ed ingegneria strutturale, che rientrano nei servizi tecnici di supporto e strumentali, di cui all'allegato II A del d.lgs. 163/2006.

I suddetti servizi, infatti, sarebbero necessari all'elaborazione, da parte dei professionisti dell'Inail, di un documento di verifica di vulnerabilità sismica, e, inoltre, rientrano tra le attività subappaltabili, menzionate all'art. 91 comma 3 del d.lgs. 163/2006, nell'ambito dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria, quali attività di supporto e strumentali alla progettazione.

L'Anac nel parere n. 31 del 13 febbraio 2014 PREC 248/13/5 ha chiarito che «l'appalto in esame, tenendo conto della natura delle prestazioni richieste all'aggiudicatario, è riconducibile all'ambito dei servizi ordinari di cui all'Allegato II-A al Codice dei contratti pubblici ed è sottratto all'applicazione della disciplina speciale degli artt. 90 e ss. del Codice e degli artt. 252 e ss. del D.P.R. n. 207 del 2010, dettata per i soli servizi d'architettura ed ingegneria connessi alla realizzazione di lavori pubblici».

L'Inail ha dichiarato che nel caso in esame l'oggetto prevalente dell'appalto è costituito dai servizi tecnici di supporto e strumentali, ai quali non si applicano gli articoli 90 e ss. D.lgs. 163/2006.

Le indagini geognostiche sarebbero prestazioni secondarie, che sono qualificabili come lavori riconducibili alla categoria SOA 05 20-B.

➤ CIG 5992885D23

Si tratta di un accordo quadro avente ad oggetto la fornitura di guanti monouso, affidato alla Gardening S.r.l. per un importo di € 205.000,00.

Dagli atti trasmessi non risulta univocamente desumibile se l'affidamento è stato preceduto da un bando o meno. Infatti, nel verbale di gara è riportato: *“con lettera raccomandata del 4 novembre 2014 dell'Area Acquisti e Servizi Generali sono state invitate le seguenti imprese....”* e che *“la documentazione inerente l'affidamento è stata oggetto di pubblicazione sul sito internet dell'Istituto e che, dunque, in questo modo si è data la possibilità di formulare offerta ad un numero potenzialmente illimitato di soggetti interessati?”*.

Sul sito internet è stato pubblicato un documento il cui titolo principale è *“Bando fornitura guanti monouso sterili e non sterili”* ed un sottotitolo *“Estratto di affidamento in economia”*. Nello stesso documento è specificato che *“è indetto, ai sensi del d.lgs n. 163/2006 e successive modificazioni e integrazioni, un Affidamento in Economia per la fornitura di guanti monouso sterili e non sterili per gli assistiti del centro protesi di Vogorsio di Budrio (BO). L'aggiudicazione avverrà con il criterio del prezzo più basso. La documentazione concernente l'affidamento è stata inviata alle imprese in data 4 novembre 2014.”*

L'Inail, nelle controdeduzioni, ha dato atto della contraddittorietà delle informazioni pubblicate, chiarendo che si trattava di un affidamento in economia preceduto da lettere di invito.

➤ **CIG 61853020AF**

Si tratta di un accordo quadro avente ad oggetto la fornitura di materiale cartaceo, affidato alla Italchim S.r.l., per un importo di € 168.196,00.

Anche in questo caso era stata rilevata l'incertezza sul tipo di procedura posta in essere per l'affidamento del servizio. L'Inail, nelle controdeduzioni, ha chiarito che si trattava di un affidamento in economia, come si evince dalle informazioni pubblicate sul sito web e dall'ulteriore documentazione (es. lettere di invito).

4. Affidamenti diretti di valore superiore a 40 mila Euro.

Relativamente a tale tipologia, sono stati selezionati n. 26 affidamenti, poi ridotti a n. 24 in quanto dalle verifiche effettuate in sede di visita ispettiva è risultato che due di essi erano presenti anche nell'elenco allegato F (affidamenti ICT).

Dei n. 24 CIG esaminati, relativamente a n. 11 procedure non sono state rilevate criticità.

Inoltre, n. 3 CIG sono stati annullati dall'Inail in quanto le relative procedure non sono state espletate.

In ordine ai rimanenti 10 CIG, si evidenzia quanto segue.

➤ **CIG 5781445756**

Trattasi di affidamento diretto del servizio di manutenzione di una tavola vibrante MTS a sei gradi di libertà del Laboratorio Agenti Fisici, ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006, per un importo di € 153.795,00.

In sede di controdeduzioni l'Inail ha fornito la copia della dichiarazione del fornitore MTS Systems S.r.l. di essere il solo distributore autorizzato ad effettuare le operazioni di manutenzione sui sistemi della MTS Systems Corporation. Per l'Inail dalla suddetta dichiarazione emergerebbe anche un profilo di infungibilità nelle caratteristiche del servizio di manutenzione, considerato che la MTS Systems aveva fornito nel 2005 la costruzione e l'assemblaggio del prototipo della tavola vibrante, che, trattandosi di un prototipo, non è un prodotto standard in commercio, ma è stato costruito su precise indicazioni dell'allora committente Ispesl (ente soppresso ed accorpato in Inail) e, pertanto, è stato appositamente conformato, in osservanza della normativa ISO 13090-1, alle peculiari esigenze di ricerca del Laboratorio agenti fisici.

Pertanto, per l'Inail, il servizio di manutenzione svolto dallo stesso operatore economico che ha realizzato ad hoc il particolare prototipo della tavola vibrante, progettando e sviluppando il sistema

MAST, i dispositivi di sicurezza ed il sistema integrato di monitoraggio delle esposizioni in conformità alle norme ISO 2631 e 13090, relative alla progettazione di sistemi di prova che coinvolgono esseri umani, utilizzando, altresì, modelli software/hardware adattativi a brevetto MTS, può essere considerato infungibile dal punto di vista della conoscenza del progetto complessivo, trattandosi peraltro di prodotti ad alta tecnologia.

Valutazioni

Si prende atto di quanto chiarito dall'Inail, fermo restando quanto in precedenza evidenziato sulla necessità di una puntuale motivazione contenuta nella determina a contrarre sulla sussistenza dei presupposti giustificativi della procedura negoziata senza bando di cui all'art. 57, comma 2 lett b) del d.lgs. 163/2006.

➤ **CIG 51415751EA, CIG 5214439330, CIG 5423172F18, CIG 5735965C0C, CIG 5857880B7D, CIG 5904744CE2, CIG 6009648669, CIG 6009678F28 e CIG 6050201FCB**

Si tratta di CIG relativi a progetti di ricerca/formazione, che, a dire dell'Inail, sono esenti dall'applicazione del d.lgs. 163/2006.

Con riferimento a dette convenzioni/accordi/protocolli (ex artt. 10 e 11 d.lgs. 81/2008) si riconosce la particolarità della materia, sulla cui esclusione dall'ambito di applicazione del d.lgs. 163/2006 non sembrano sussistere particolari dubbi, posto che trattasi di finanziamenti di progetti di formazione in partenariato sulla sicurezza sui luoghi di lavoro e servizi sanitari/sociali.

In alcuni casi, tuttavia, è emerso che l'Inail, nonostante fosse il principale cofinanziatore e diretto esecutore di alcune attività, ha erogato la propria quota agli altri soggetti che si facevano carico dei pagamenti di tutte le spese. In alcuni casi nella convenzione non veniva neanche indicato che le spese dovessero essere attestate con documentazione contabile.

Quest'ultima considerazione assume rilievo alla luce del fatto che nel triennio considerato l'Inail, per dette attività, ha investito la considerevole somma di circa 10 milioni di euro, di cui 7,5 milioni per un progetto di ricerca condotto con l'Istituto Italiano di Tecnologia (caso rilevato nella Banca dati ma non oggetto di indagine).

Relativamente a quanto sopra, l'Inail ha chiarito, nelle controdeduzioni alla CRI, che a partire dal 2010, annualmente, la Direzione Centrale Prevenzione diffonde il documento Linee d'Indirizzo Operative per la Prevenzione (UOP), quale strumento finalizzato a indirizzare le Strutture territoriali nella programmazione delle relative attività annuali, attraverso l'indicazione delle priorità di intervento per l'anno successivo, fornendo specifiche modalità operative e approfondimenti per la realizzazione delle attività di sviluppo della funzione di prevenzione, che vengono identificati a seguito di novità intervenute sul versante della normativa specifica o su profili giuridico/amministrativi funzionali alle stesse.

In queste, una parte sostanziale riguarda la selezione dei partner per la predisposizione di protocolli e accordi a titolo oneroso, che costituiscono uno dei principali strumenti per la realizzazione di forme di collaborazione che, attraverso lo scambio di informazioni, conoscenze, competenze e la condivisione di risorse, favoriscono la realizzazione delle finalità prevenzionali assegnate all'Istituto dagli artt. 9, 10 e 11 del d.lgs. 81/2008.

L'Inail ha riconosciuto, tuttavia, come a livello locale si possano verificare carenze nella definizione dei contenuti dei protocolli d'intesa nonostante l'emanazione delle citate Linee d'indirizzo, che negli ultimi anni sono state sempre più stringenti e rigorose in materia di rendicontazione e documentazione contabile.

Per quanto riguarda il Protocollo d'Intesa con l'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT) per i progetti di ricerca relativi al triennio 2013 - 2015, relativo ad attività di ricerca del Centro protesi, l'Inail ha chiarito

che nel Protocollo di intesa è espressamente previsto che i rimborsi delle spese sostenute dall'ITT devono essere effettuati dietro presentazione di documentazione probatoria delle spese sostenute e che la parte destinataria del trasferimento deve redigere con cadenza semestrale una rendicontazione economico finanziaria sull'utilizzo delle risorse trasferite a titolo di rimborso spese.

5. Affidamenti senza previa pubblicazione di bando di gara

L'indagine ispettiva ha avuto ad oggetto un campione di **n. 11 procedure** di affidamento senza previa pubblicazione di bando di gara.

Al netto di n. 1 CIG acquisito erroneamente¹², dall'esame delle rimanenti **n. 10 procedure** è emerso che:

➤ **n. 3 procedure** sono affidamenti di appalti di lavori ex art. 122 comma 7 del d.lgs. 163/2006, sulle quali non vi sono stati rilievi, posto che gli importi rientrano nel tetto massimo consentito dalla legge, ovvero lavori di importo complessivo inferiore ad un milione di euro.

➤ **n. 2 procedure CIG 5519900D91** (fornitura di carta per la tipografia di Milano) e **CIG 6083684ED7** (affidamento del servizio di noleggio e lavaggio camici delle sedi Inail della Lombardia).

Gli affidamenti sono avvenuti in base all'art. 57, comma 2, lett. a) del d.lgs. 163/2006 a seguito degli esiti negativi di procedure aperte (deserte), per cui non vi sono stati rilievi;

➤ **CIG 519587078F** relativo all'affidamento del servizio sostitutivo di mensa mediante fornitura di buoni pasto, per la copertura del fabbisogno di buoni pasto per il periodo dall'1 luglio al 31 dicembre 2013, indetta con determinazione a contrarre n. 208 del 17.6.2013. L'affidamento è avvenuto ex art. 57 comma 2 lettera c) del d.lgs. 163/2006, ovvero per estrema urgenza.

Nelle controdeduzioni, l'Inail ha chiarito che le Direzioni regionali e la Direzione centrale risorse umane, in via ordinaria, acquistano i buoni pasto da erogare ai propri dipendenti mediante accesso alle convenzioni Consip.

Nel caso specifico, si è verificato che la Convenzione Buoni Pasto 5 scadeva il 30.6.2013.

A gennaio 2013, l'Istituto ha appreso, tramite il portale Consip, che la convenzione «Buoni pasto 6» sarebbe stata attivata, presumibilmente, nell'ultimo quadrimestre 2013, ed ha quindi deciso di avviare l'istruttoria per una procedura di acquisto accentrata.

Considerato che il valore dell'appalto era superiore alla soglia europea e che i tempi per la predisposizione dei documenti da pubblicare e per lo svolgimento di una procedura aperta, ancorché con termini ridotti, non erano compatibili con le predette scadenze, l'Istituto ha ravvisato i presupposti per avviare una procedura negoziata ai sensi dell'art. 57 comma 2, lettera c), alla quale sono stati invitati a partecipare, al fine di garantire la massima concorrenzialità, gli operatori economici che possedevano le caratteristiche di qualificazione tecnico - organizzativa previste dall'articolo 57, comma 6, del d. lgs. 163/2006.

Valutazioni

Si prende atto dei chiarimenti forniti dall'Istituto.

➤ **4 affidamenti** sono stati effettuati ai sensi dell'art. 57, comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006, ovvero qualora per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi gli appalti possono essere affidati unicamente ad un operatore economico.

Si tratta dei seguenti affidamenti:

- **CIG 5244739F86**- Affidamento a Fastweb S.p.A. del servizio di campus metropolitano con trasporto geografico in tecnologia DWDM.

¹² CIG 553057460 per cui l'INAIL ha comunicato l'erronea richiesta del CIG in quanto trattasi di finanziamento di attività di ricerca cofinanziata con la Scuola Superiore Sant'Anna Pisa Istituto di Biorobotica.

Nelle controdeduzioni, l'Inail ha evidenziato che il ricorso alla procedura negoziata si è reso necessario nelle more dell'attivazione della Convenzione Consip e sarebbe motivato da ragioni di natura tecnica, in quanto lo stesso fornitore era già aggiudicatario del precedente accordo quadro stipulato da CNIPA per i servizi di connettività nell'ambito del «sistema pubblico di connettività», al quale l'Inail aveva aderito. Pertanto Fastweb spa era l'unico in grado di garantire tecnicamente la continuità operativa dei servizi. Sono state infine analizzate n. 3 procedure negoziate ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006, espletate dal Centro per la Sperimentazione ed Applicazione di Protesi e Presidi Ortopedici di Vigorso di Budrio, di cui si parlerà al successivo paragrafo 6:

- **CIG 4873691909.** Fornitura componentistica protesica varia per la costruzione di Protesi per Reparti Produttivi Centro Protesi Inail affidata alla Otto Bock Italia S.r.l.;
- **CIG 6575226026.** Fornitura ausili ed elettromedicali;
- **CIG 5608856E61.** Fornitura di materiali per la cura e igiene personale.

6. Attività contrattuale del Centro Inail per la Sperimentazione ed applicazione di protesi e presidi ortopedici di Vigorso di Budrio.

Oltre che sulle **n. 3** citate procedure negoziate, l'indagine ispettiva si è focalizzata su **n. 15 CIG** che sono stati acquisiti in base all' art. 221 del d.lgs. 163/2006, ovvero con procedura negoziata nei Settori speciali. Si tratta, tuttavia, di un richiamo improprio, in quanto non risulta applicabile all'Inail la disciplina della parte III del d.lgs. 163/2006.

Nella CRI, è stato rilevato il mancato rispetto dei principi della trasparenza e dell'economicità delle acquisizioni relativamente alle suddette **n. 18** procedure di affidamento senza previa pubblicazione del bando di gara, ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006, effettuate dall'Ufficio III Direzione Centrale Riabilitazione e Protesi, per un importo complessivo di circa € 16.338.000,00.

Dai dati generali presenti in SIMOG è risultato che tale Ufficio, nel periodo 2013-2015, ha effettuato n. 127 procedure negoziate (su un totale di 355) per importi variabili da un minimo di € 40.000,00 ad un massimo di € 11.000.000,00 per un valore economico di € 100.809.639,00 (aggiudicazioni per € 89.094.054,00) su un totale di € 165.802.094,00.

Relativamente a tali affidamenti, dalla documentazione acquisita non emergevano le ragioni di natura tecnica o attinenti alla tutela di diritti esclusivi, per cui tali contratti potessero essere affidati unicamente ad un operatore economico determinato. Né risultava effettuata una concreta attività di indagine di mercato, preliminare alla selezione degli operatori economici, che dimostrasse l'oggettiva esistenza di un unico operatore in grado di offrire quanto richiesto dalla stazione appaltante (cfr. deliberazione ex Avcp n. 39 del 18.4.2012; Determinazioni n. 2 e n. 8 del 2011). Inoltre, risultava assente la determina a contrarre.

In numerosi casi, gli affidamenti sono avvenuti durante l'espletamento di gare ad evidenza pubblica, in contraddizione con l'esclusività dell'operatore economico richiamata per detti affidamenti.

Risultavano inoltre CIG riferiti ad accordi quadro stipulati con operatori economici già affidatari di precedenti accordi per le medesime forniture.

E' stata rilevata inoltre la carenza documentale negli atti di affidamento, che dispongono contemporaneamente l'affidamento, il finanziamento e l'approvazione del contratto, con l'ulteriore particolarità che le date della delibera e del contratto coincidono, come se l'iter si fosse perfezionato in un unico giorno.

Controdeduzioni dell'Inail

L'Inail ha chiarito la questione dell'attività negoziale del Centro Protesi di Budrio sia nelle controdeduzioni alla CRI, evidenziando, preliminarmente, che il Centro Protesi di Budrio è un centro

di eccellenza, che si contraddistingue per il fatto personalizzare e adattare a ciascun paziente le protesi e/o gli ausili forniti.

L'Inail ha comunque dato atto della riscontrata carenza di documenti e della contraddittorietà dei contenuti, dichiarando che si tratterebbe di incongruenze meramente formali, che troverebbero origine nelle criticità organizzative, di cui l'Inail è pienamente consapevole. L'Istituto ha infatti avviato un processo di graduale risoluzione delle suddette problematiche attraverso la riorganizzazione, culminata nell'adozione, il 30 luglio 2015, del nuovo modello organizzativo, con l'istituzione di una Direzione Centrale con sede proprio presso il Centro Protesi, al fine di responsabilizzare e presidiare le strutture direttamente sul posto.

L'Istituto ha inoltre evidenziato la sussistenza dei presupposti per l'acquisto dei dispositivi protesici e o ausili mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara ex art. 57, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006 e quindi la legittimità delle procedure poste in essere.

Infatti, nel Centro protesi, il modello di assistenza si esplica tramite l'elaborazione di un complesso progetto riabilitativo personalizzato, atteso che le necessità degli assistiti sono diverse da un soggetto all'altro in ragione delle caratteristiche bio-attitudinali, della tipologia di lesione subita e delle possibilità di reinserimento lavorativo e nella vita di relazione.

Conseguentemente l'individuazione della protesi più adeguata per il recupero di un certo livello di abilità e dell'ausilio tecnico per il reinserimento socio lavorativo del paziente, che sono oggetto di specifiche prescrizioni mediche, risulterebbero determinanti e sarebbero il risultato di specifiche combinazioni di componenti che li rendono, sotto questo profilo, unici e infungibili.

Inoltre taluni dispositivi o componenti per la realizzazione di protesi verrebbero prodotti unicamente da determinati operatori economici in virtù di diritti esclusivi di privativa industriale e che, in tal caso, comunque non esisterebbero prodotti alternativi o analoghi che siano in grado di soddisfare lo stesso fabbisogno terapeutico.

L'Inail ha inoltre evidenziato come nel settore degli ausili tecnici assuma rilevanza l'esercizio del diritto alla libertà di scelta terapeutica da parte dei disabili da lavoro assistiti dall'Inail, in base al quale essi possono scegliere i dispositivi che più si addicono al loro reinserimento socio-lavorativo, nell'ambito delle soluzioni attualmente in commercio.

In base al Regolamento dell'Inail per l'erogazione agli invalidi del lavoro di dispositivi tecnici e di interventi di sostegno per il reinserimento nella vita di relazione del 29 settembre 2011, ciascun disabile, una volta definita la tipologia di ausilio necessaria all'attuazione del progetto di reinserimento socio-lavorativo personalizzato, è libero di decidere se acquisire direttamente i predetti ausili presso un fornitore di sua scelta; in tal caso l'Inail, valutata la congruità del preventivo, rimborsa all'assistito la spesa sostenuta.

In alternativa l'assistito può richiedere l'erogazione dei dispositivi ad uno degli operatori con i quali l'Inail ha stipulato accordi contrattuali, in forza dei quali l'Istituto stesso si è impegnato a versare direttamente alla ditta l'importo relativo alla fornitura richiesta. Anche in questo caso l'individuazione del fornitore è riconducibile alla scelta dell'assistito, mentre l'Istituto è solo il tramite per l'attuazione della volontà dell'assistito stesso e per l'adempimento delle obbligazioni connesse alla fornitura richiesta.

L'Inail ha evidenziato, altresì, che ai sensi del D.M. del Ministero della Sanità del 27 agosto 1999 n. 332 recante il Regolamento per le prestazioni di assistenza protesica erogabili nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, in vigore nei periodi presi in esame dall'indagine ispettiva, i dispositivi protesici erogabili sono indicati in n. 3 elenchi del nomenclatore di cui all'allegato 1 al citato D.M.

L'elenco n. 1 contiene i dispositivi (protesi, ortesi e ausili tecnici) costruiti "su misura" e quelli di serie la cui applicazione richiede modifiche eseguite da un tecnico abilitato su prescrizione di un medico specialista ed un successivo collaudo da parte dello stesso.

L'articolo 3 del predetto D.M. 27 agosto 1999 n. 332, stabilisce che per l'erogazione dei dispositivi definiti "su misura" inclusi nell'elenco 1, le Regioni e le aziende USL si rivolgono direttamente ai soggetti iscritti presso il Ministero della Sanità, tra i quali è presente il Centro Protesi dell'Inail, che è abilitato anche alla fornitura di protesi agli invalidi civili.

Per l'erogazione dei restanti dispositivi inclusi nell'elenco 1, le regioni e le aziende USL si rivolgono ai soggetti autorizzati all'immissione in commercio, alla distribuzione o alla vendita ai sensi della normativa vigente, mente solo per l'erogazione dei dispositivi inclusi negli elenchi 2 e 3 del nomenclatore le regioni e le aziende USL stipulano contratti con i fornitori aggiudicatari delle procedure pubbliche di acquisto.

Inoltre una sentenza del Consiglio di Stato (Sezione V, n. 2818 del 2010) ha affermato l'inesistenza dell'obbligo di gara per i dispositivi indicati nell'elenco 1 del D.M. n. 332 del 1999, che sono destinati esclusivamente al paziente cui sono prescritti. Invece, permarrebbe l'obbligo di gara, da parte delle regioni e delle Aziende USL, per l'acquisto dei dispositivi di cui agli elenchi 2 e 3.

L'Inail ha chiarito che il Centro protesi, per evitare di dover contrattare di volta in volta il prezzo dei componenti protesici necessari nel singolo caso, ha ritenuto interpellare tutti gli operatori del settore protesico, al fine di stipulare con essi accordi contrattuali che prevedono condizioni più vantaggiose, anche in ordine ai tempi e alle modalità di consegna, rispetto a quelle che si verificherebbero ove il ricorso a detti operatori non fosse stato a priori strutturato in via negoziale.

Tali accordi non prevedono a carico dell'Inail alcun impegno ad acquistare e non stabiliscono una quantità minima di dispositivi da ordinare, ma prevedono solo un limite massimo di spesa entro cui il singolo operatore è disponibile a fornire la componentistica protesica alle condizioni concordate.

L'acquisto avviene da parte del Centro Protesi soltanto nel momento in cui è accertata la necessità di quello specifico dispositivo protesico, previa prescrizione medica.

In sede di audizione l'Inail ha chiarito il procedimento di selezione dei fornitori, evidenziando preliminarmente che la prescrizione medica, sulla base delle condizioni specifiche del soggetto, individua la tipologia delle componenti necessarie al prodotto. Per certe componenti, che vanno a comporre una certa tipologia di protesi, l'Inail individua il fornitore, che sarebbe unico.

L'Inail ha dichiarato che i fornitori con i quali ha stipulato gli accordi contrattuali non sono stati selezionati con gara. Tuttavia, tali fornitori sarebbero tutti quelli presenti nel mercato che producono, ciascuno, una determinata componente, e di avere la contezza di questo perché essendo Centro di Budrio un presidio di eccellenza e di sperimentazione, avrebbe anche una conoscenza a tutto campo del mercato di riferimento.

Per quanto riguarda invece gli ausili, l'Inail ha chiarito che è l'assistito che sceglie la tipologia, poi l'Inail invia l'ordine al fornitore che produce l'ausilio con determinate caratteristiche. L'Inail effettua comunque una valutazione di congruità del prezzo, anche nel caso in cui sia l'assistito ad acquistare direttamente la protesi e a chiederne il rimborso all'Inail.

Valutazioni

Si prende atto dei chiarimenti dell'Inail circa la peculiarità della fattispecie e l'alta specializzazione delle prestazioni erogate dal Centro Protesi, alle quali sarebbe connessa l'unicità del fornitore ai sensi dell'art. 57, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006.

Tuttavia, anche in considerazione della rilevanza economica degli affidamenti, sarebbe necessario che l'Istituto selezionasse i fornitori previa indagine di mercato, per verificare se effettivamente quella componente/dispositivo/ausilio possa essere prodotto da più operatori economici.

Per gli acquisti del Centro Protesi, l'Istituto potrebbe valutare l'opportunità di utilizzare lo strumento dell'accordo quadro di cui all'art. 54 del d.lgs. 50/2016, per stabilire le clausole relative agli appalti da

aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

In tale maniera gli «accordi contrattuali» che l'Inail ha già preso con i vari fornitori, verrebbero formalizzati tramite uno strumento previsto dal Codice dei contratti pubblici.

7. **Acquisizione di SmartCIG in luogo del CIG**

In sede di ispezione sono stati esaminati **n. 19** affidamenti di importo superiore a 40 mila Euro relativamente ai quali risultava acquisito lo SmartCIG anziché il CIG.

Si ricorda infatti che l'acquisizione dello SmartCIG è prevista solo per gli appalti di servizi e forniture di importo inferiore a 40 mila Euro (Comunicati del Presidente Anac del 15 luglio 2011 e del 2 maggio 2011).

Con riferimento alla tipologia di procedura indicata dall'Inail dei 19 SmartCIG:

- ✓ n. 15 sono risultati affidamenti diretti ad un unico operatore economico;
 - ✓ n. 4 sono risultati affidamenti mediante cottimo fiduciario con invito a più operatori economici.
- Nella CRI, in coerenza con la Relazione ispettiva, è stata rilevata l'errata indicazione della fattispecie contrattuale, richiamando riferimenti normativi errati ovvero non pertinenti. A titolo meramente indicativo sono stati citati i contratti aventi ad oggetto lavori, forniture di cancelleria, mobili, ecc. E' stata inoltre rilevata l'assenza della stima preliminare dell'importo posto a base della procedura di affidamento e l'assenza della determina a contrarre/indizione.

Controdeduzioni Inail

Nelle controdeduzioni, l'Inail ha chiarito che gli SmartCIG esaminati riguardano le seguenti procedure:

- ✓ n. 4 affidamenti mediante cottimi fiduciari con invito a più operatori economici;
- ✓ n. 1 procedura di somma urgenza in cui, in ogni caso, sono stati interpellati 5 operatori economici;
- ✓ n. 4 affidamenti diretti di appalti di servizi postali di cui 3 a Poste Italiane S.p.a. e 1 al Rti con mandataria TNT Post Italia s.p.a. e mandante TNT Post società consortile a r.i., effettuata a seguito di documentata indagine di mercato;
- ✓ n. 4 determine di impegno di spesa per reintegri di conti correnti utilizzati per il funzionamento di affrancatrici postali;
- ✓ n. 2 determine di impegno di spesa per quote condominiali di ripartizione spese di riscaldamento;
- ✓ n. 1 determina di impegno di spesa per conguaglio consumi di gas metano;
- ✓ n. 1 determina di impegno di spesa per un ordine effettuato nell'ambito di una convenzione Consip per il quale doveva essere utilizzato il CIG derivato già precedentemente acquisito;
- ✓ n. 1 determina di impegno di spesa per l'affidamento di incarico di consulente tecnico di parte;
- ✓ n. 1 determina di impegno di spesa per il pagamento di canoni nell'ambito di un contratto di locazione.

L'Istituto ha controdedotto sui 4 cottimi fiduciari e sulla procedura di somma urgenza, in particolare:

- **SmartCIG Z480833C5E.** Fornitura cancelleria, carta e toner sedi Inail Abruzzo anno 2013).

L'Inail ha chiarito che si tratta di un cottimo fiduciario espletato ai sensi del Regolamento per le acquisizioni in economia sulla piattaforma telematica del mercato elettronico della pubblica amministrazione messa a disposizione da Consip.

Per la procedura espletata è stata adottata solo la determina di affidamento, e non la determina a contrarre. L'Inail ha comunque evidenziato che la Direzione Regionale interessata avrebbe preliminarmente individuato i fabbisogni di cancelleria delle sedi territoriali di propria competenza e, successivamente ha provveduto, in conformità al citato regolamento all'espletamento della procedura di

gara pubblicando tutta la documentazione e invitando 40 operatori economici presenti sul mercato elettronico.

➤ **SmartCIG Z6709710FO.** Fornitura mobili nuova sede Inail L'Aquila. Base d'asta € 120.000,00). Anche in questo caso l'Inail ha riconosciuto che è stata adottata la determina di affidamento in assenza di una preliminare determina a contrarre. Comunque, nella determina di affidamento sono stati indicati gli articoli del Regolamento amministrativo contabile e del Regolamento per le acquisizioni in economia dell'Inail, dai quali si evince che si tratta di un cottimo fiduciario espletato sulla piattaforma telematica del mercato elettronico della pubblica amministrazione.

Dalla relazione allegata alla determina si evince che per la fornitura di arredi era stata effettuata, ancorché non riversata in un atto autonomo, la stima sia dei fabbisogni sia dell'importo a base di gara.

➤ **SmartCIG ZC80829547.** Fornitura pellicole radiografiche Sedi Inail della Regione Campania). Si tratta di un cottimo fiduciario per cui è stata adottata la determina a contrarre nella quale è citato il Regolamento per le acquisizioni in economia dell'Inail.

Dalla relazione allegata alla determina di affidamento e dall'ulteriore documentazione allegata si evince che è stata effettuata una preventiva rilevazione dei fabbisogni dalla quale è stato stimato il relativo importo a base d'asta (pari ad € 55.000,00).

Alla procedura di gara sono stati invitati 9 operatori economici.

➤ **SmartCIG ZAB173B66C.** Si tratta dei lavori di rifacimento terrazzi, facciate e passo carraio. Per questa procedura, l'Inail ha evidenziato che la stima preliminare dell'importo a base d'asta dei lavori, pari ad € 47.802,00 è stata effettuata dal Rup ed è stata regolarmente adottata la determina a contrarre in cui risulta correttamente citata la normativa che individua la tipologia di procedura espletata (cottimo fiduciario).

➤ **SmartCIG ZA716B69A6.**

Intervento di somma urgenza per il ripristino in servizio degli impianti di climatizzazione - sede Inail di Benevento.

Trattandosi di lavori di somma urgenza è stata adottata solo la determina di affidamento dei lavori, dalla quale si evince la tipologia di procedura espletata, per la quale è stato fornito il verbale di somma urgenza con il quale si è dato atto di aver interpellato 5 operatori economici prima di effettuare l'affidamento.

Valutazioni

Relativamente alle suddette procedure si rileva l'acquisizione dello SmartCIG per importi a base di gara per i quali l'istituto avrebbe dovuto acquisire il CIG.

Valgono, altresì, i rilievi di carattere generale già espressi circa la carenza documentale (es. assenza di determine a contrarre) che ha caratterizzato l'attività contrattuale dell'Istituto.

Relativamente agli appalti di servizi postali, per cui risultavano essere state effettuate delle proroghe in favore di Poste Italiane S.p.A., che non apparivano coerenti con la liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali (d.lgs. 58/2011) l'Inail, nelle controdeduzioni, ha illustrato le ragioni di tali affidamenti.

L'Istituto ha chiarito che, stante l'intervenuta liberalizzazione, a partire dal 2012 ha indetto delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi postali.

Nel 2015 ha indetto due gare, una relativa ai servizi a monte e a valle del recapito ed una per i servizi di pick-up e recapito (in due lotti territoriali) che include anche i servizi di postalizzazione territoriale, non presenti nella gara del 2012.

L'Inail ha chiarito che alcune Direzioni regionali, al fine di non interrompere l'erogazione dei servizi postali, indispensabili per lo svolgimento dell'attività istituzionale, sono state costrette a ricorrere a

proroghe, in alcuni casi reiterate, dei contratti stipulati a livello territoriale, nelle more del perfezionamento, avvenuto a fine 2016, del nuovo contratto centralizzato di pick-up e recapito che consente la gestione anche della posta territoriale.

Le procedure esaminate nell'indagine ispettiva sono state espletate durante il periodo intermedio al completo accentramento, in cui erano rimasti da affidare, a cura delle Direzioni regionali, solo i servizi postali territoriali, che ammontano a circa il 10% per cento della spesa complessiva sostenuta.

L'Inail ha inoltre precisato che la maggior parte delle Direzioni regionali (es. Lombardia, Toscana, Emilia Romagna e Sicilia) hanno affidato i predetti servizi mediante apposite procedure di gara.

Quindi le proroghe devono essere circoscritte alle realtà territoriali esaminate che riguardano le direzioni regionali Abruzzo, Puglia e Marche.

L'Inail ha inoltre precisato che la Direzione regionale per le Marche ha affidato il servizio non a Poste Italiane s.p.a. ma al Rti con mandataria TNT Post Italia s.p.a. e mandante TNT Post società consortile a r.i., proprio in esito ad un'apposita procedura di gara.

Valutazioni

Si prende atto dei chiarimenti forniti dall'Inail sulle procedure di affidamento dei servizi postali.

Si rileva tuttavia, come sopra, l'acquisizione dello SmartCIG in luogo del CIG.

Considerazioni conclusive

Preliminarmente si osserva che, sulla base dei dati della BDNCP, nel periodo oggetto di indagine (1.1.2013/31.12.2015) l'Inail ha acquisito, per procedure di importo maggiore di € 150.000, n. 550 CIG/SmartCIG per un valore economico pari a circa 910 milioni di euro suddivisi per anno come segue:

Anno	n. procedure	Importi
2013	238	€ 448 milioni
2014	184	€ 234 milioni
2015	128	€ 228 milioni

Di questi, gli affidamenti diretti/economia sono stati:

Anno	n. procedure	Importi
2013	73	€ 239 milioni
2014	59	€ 50 milioni
2015	44	€ 105 milioni

Dai dati numerici sopra riportati, con particolare riferimento agli importi, emerge che l'Inail è una stazione appaltante che gestisce un considerevole flusso di risorse economiche, destinato prevalentemente all'acquisizione di servizi informatici ed alle attività di riabilitazione e cura dei lavoratori infortunati sul luogo di lavoro.

Da quest'ultima elaborazione si rileva che su un totale di 550 procedure, n. 176 sono avvenute mediante procedura negoziata. L'importo di tali procedure negoziate nel periodo di riferimento ammonta a 394 milioni di euro pari a circa il 43% del totale appaltato (910 milioni di euro).

Considerata l'ampiezza del campione di indagine, sia sotto il profilo oggettivo (quantità ed eterogeneità degli affidamenti esaminati), sia sotto l'aspetto temporale (triennio 2013-2015), si ritiene che le

risultanze istruttorie debbano essere convogliate in una valutazione di insieme sull'attività contrattuale dell'Inail.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, in relazione alla presente istruttoria e per quanto prima considerato, il Consiglio

DELIBERA

- L'indagine condotta sulle procedure selezionate ha consentito di individuare e riscontrare specificatamente nell'attività contrattuale dell'Inail nel triennio 2013-2015, profili di illegittimità e di non rispondenza alle previsioni normative e regolamentari, come sopra puntualmente analizzati, che possono così sintetizzarsi:

- a) imprecisione dei dati inseriti nel sistema SIMOG, con la conseguente alterazione dei dati stessi che inducono ad erronee valutazioni, anche ai fini della vigilanza cui l'Anac è preposta;
 - b) acquisizione, in alcuni casi, dello SmartCIG in luogo del CIG;
 - c) carenza nella predisposizione dei documenti propedeutici alle procedure di affidamento di appalti di servizi e forniture, in violazione dell'art. 11 del d.lgs. 163/2006 e del principio di trasparenza;
 - d) carenza o difetto di motivazione dei presupposti per il ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 57 del d.lgs. 163/2006, con particolare riferimento a quanto previsto dal comma 2 lett. c) nel caso di estrema urgenza e dal comma 2 lett. b) per ragioni di natura tecnica o tutela di diritti esclusivi;
 - e) con riferimento agli affidamenti avvenuti senza previa pubblicazione di bando ex art. 57 comma 2, lett. b) del d.lgs. 163/2006 si rileva l'assenza di una ricerca/indagine di mercato per l'individuazione di altri operatori economici idonei a formulare l'offerta per il servizio o la fornitura richiesta;
 - f) mancata nomina del direttore dell'esecuzione del contratto (DEC) nei casi previsti dal comma 2 dell'art. 300 del d.p.r. n. 207/2010;
 - g) carenze nello svolgimento delle attività volte ad accertare la regolare esecuzione dei contratti, sia per quanto riguarda la verifica di conformità, in corso di esecuzione e a prestazioni effettuate, che l'attestazione di regolare esecuzione emessa dal direttore dell'esecuzione;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera all'Inail;
 - in relazione a possibili carenze, manifestatesi incidentalmente nel corso dell'attività istruttoria, in violazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013, dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità affinché proceda alle verifiche di rito nel sito internet dell'Inail in ordine alla corretta pubblicazione delle delibere di affidamento degli appalti relative al periodo di riferimento;
 - dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che esercitano funzioni di vigilanza nei confronti dell'Inail;
 - dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ed alla Procura Generale della Corte dei Conti, per l'eventuale seguito di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016.

Il Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 agosto 2017.

Il Segretario *Maria Esposito*