



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 662 del 18 luglio 2018

Fascicoli

UVLA n. 370/2016

UVSF n. 387/2016

Oggetto: ISP 3/2015 Visita ispettiva ai sensi dell'art. 6, comma 9, lett. a) e b), del d.lgs. n. 163/2006, presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) relativa all'attività contrattuale nel triennio 2012-2014.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori e dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture;

Considerato in fatto

Con istanza del 31.12.2014, il Direttore Generale p.t. dell'INPS ha chiesto all'Autorità di eseguire verifiche su alcune procedure di approvvigionamento di beni e servizi, e segnatamente di n. 6 procedure contrattuali aventi ad oggetto l'affidamento di servizi di archiviazione, informatici e di efficientamento energetico.

L'Autorità ha quindi disposto l'effettuazione di accertamenti ispettivi presso la sede dell'ente (prot. n. 8216 del 27.1.2015), dando specifico mandato al competente Ufficio Ispettivo (UIS), coadiuvato dal Nucleo Anticorruzione della Guardia di Finanza.

L'indagine ha interessato non solo le procedure contrattuali attenzionate dall'Istituto ma anche altri affidamenti deliberati dall'INPS nel triennio 2012-2014.

Gli esiti ispettivi sono quindi confluiti nella relazione del 18.12.2015, sottoposta al Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza del 7 e 8 gennaio 2015 e, successivamente, trasmessa al Presidente p.t. dell'INPS con nota del Presidente dell'Autorità.

In attuazione del deliberato consiliare reso nella suddetta Adunanza, i competenti Uffici dell'Autorità hanno quindi formalizzato apposita comunicazione di risultanze istruttorie (di seguito, per brevità, CRI) n. 56984 dell'8.4.2016 trasmessa, unitamente alla citata relazione ispettiva, all'INPS in persona dell'allora Direttore Centrale Risorse Strumentali, nonché al

Direttore Centrale Audit e al Presidente del Collegio dei Sindaci dell'Istituto, per la contestazione dei profili di anomalia rilevati e/o per l'approfondimento degli aspetti problematici emersi nel corso degli accertamenti.

L'indagine ispettiva, articolata per fasi, ha rivelato numerosi profili di anomalia nell'operato dell'Istituto rispetto alle disposizioni del d.lgs. n. 163/2006, elencati in sintesi nel § 6 della citata relazione ispettiva, come di seguito riportati.

È stato evidenziato come l'attività negoziale dell'Istituto, globalmente considerata nel periodo oggetto di analisi, abbia messo in luce diversi aspetti critici e di non rispondenza alle previsioni normative e regolamentari nella gestione delle procedure in materia di pubblici affidamenti.

Dagli accertamenti ispettivi, infatti, è emersa in primis un'elevata disomogeneità nei comportamenti dei singoli centri di spesa, nonché l'assenza di coordinamento delle politiche di acquisto e la carenza di una congrua attività di pianificazione e controllo. In alcuni casi l'assunzione di obbligazioni negoziali o la determinazione di autorizzazioni di spesa è stata assunta ex post, nei casi più gravi in assenza di verifica della relativa copertura finanziaria.

L'inadeguata attività di programmazione, pertanto, ha determinato interventi caratterizzati da iniziative assunte sulla base di esigenze non armonicamente coordinate, adottate per far fronte a necessità di volta in volta determinatesi, senza che le stesse fossero inserite in un ambito di pianificazione generale. Sovente poi le determinazioni a contrarre sono risultate mancanti della motivazione, o questa viene apoditticamente riferita a indimostrate ragioni di urgenza.

L'attività programmatoria dell'Istituto in materia di approvvigionamenti è apparsa ispirata più al processo di bilancio di previsione e ad obiettivi di monitoraggio e controllo della spesa che alla razionalizzazione del processo finalizzato a garantire efficienza, razionalità ed economicità dell'azione istituzionale.

La consistente frequenza delle procedure in economia è stata sostenuta da logiche di cassa, determinate dal controllo centralizzato delle attribuzioni di spesa, con possibile incentivo a fare ricorso a frazionamenti ingiustificati.

Le carenze riscontrate nelle attività di programmazione e di controllo potrebbero aver agevolato altresì fenomeni corruttivi, stante l'importanza strategica delle fasi di analisi dei fabbisogni e di programmazione degli approvvigionamenti.

Parimenti, in fase di esecuzione del contratto sono stati considerati elementi rivelatori di un'inadeguata attività di controllo, con conseguenti ricadute negative in termini di prevenzione alla corruzione, l'incompletezza (rilevata spesso nell'indagine in argomento) della documentazione prevista dalle norme per questa fase (verbali di consegna/avvio/visita, certificati regolare esecuzione, collaudi, verifiche conformità, ecc.).

Si tratta di principi e indicazioni che, tra gli altri, l'Autorità ha enunciato nella Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite dalla L. n. 190/2012. Nel documento, che fornisce indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione 72/2013, sono definite le aree di rischio per i contratti pubblici con indicazioni precise per il processo di gestione del rischio di corruzione (individuazione dei processi rilevanti, indicazione dei possibili eventi rischiosi, anomalie, indicatori e possibili misure di prevenzione).

Come evidenziato nella citata relazione ispettiva (§ 6, pag. 82), i contenuti della suddetta determinazione devono costituire utile strumento di riferimento per l'attività contrattuale futura

dell'Istituto, in quanto essi trovano in buona parte corrispondenza nelle anomalie rilevate ma anche nelle idonee misure correttive.

L'Istituto, invero, a partire dal 2010, ha ritenuto di disciplinare la materia con atti regolatori (determinazione n. 88/2010, circolare n. 33/2013 e circolare n. 30/2014) in cui, richiamate le disposizioni normative in materia di contenimento della spesa, venivano fornite istruzioni dettagliate circa le procedure e le modalità operative cui le strutture dell'Amministrazione dovevano attenersi nel processo di negoziazione e gestione dei contratti di fornitura dei beni, servizi e lavori inerenti le risorse strumentali, nonché di gestione del patrimonio da reddito.

Le circolari in argomento, inoltre, specificavano che le attività di approvvigionamento delle Direzioni regionali dovessero avvenire in stretto raccordo con le strutture centrali competenti in materia (cui spettava, tra l'altro, il monitoraggio, il controllo informatizzato dei flussi contabili, la rendicontazione e la verifica della congruità economica dei costi).

Al riguardo il rapporto ispettivo, confermato e allegato in CRI, ha invece evidenziato come, con riferimento alle sopra elencate determinazioni, in buona parte delle procedure di approvvigionamento le regole predette sono state disattese.

Sotto questo profilo, con l'attività ispettiva si è inteso ottenere chiarezza circa il modo in cui si è strutturato nella sostanza il circuito programmatico, decisionale e di verifica degli approvvigionamenti nel suo complesso e con tale finalità è stata richiesta da parte degli Ispettori una relazione ai Direttori responsabili di ogni centro di costo.

Come sopra anticipato, l'indagine ha consentito di focalizzare specificamente nell'attività contrattuale dell'INPS numerosi profili di anomalia nell'operato dell'Istituto rispetto ad alcuni principi generali e regole di cui alla disciplina del Codice dei contratti pubblici e del relativo Regolamento di attuazione, applicabili *ratione temporis*, quali:

- ▣ frequente ricorso a cottimi fiduciari, in alcuni casi anche di importo consistente; per tali affidamenti spesso è stata invocata una urgenza che non è apparsa sempre evidente ovvero si è palesata come "urgenza provocata" per effetto di una carente programmazione degli approvvigionamenti;
- ▣ interventi sui medesimi immobili in un contesto temporale ristretto che potrebbero configurare un ingiustificato frazionamento;
- ▣ proroghe dei contratti in essere giustificate, da talune Direzioni regionali, con i ritardi delle aggiudicazioni avvenuti nelle gare centralizzate svolte dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali rispetto alle scadenze naturali dei contratti di forniture di beni e servizi in esecuzione;
- ▣ carenza ovvero assenza di motivazione nelle determinazioni a contrarre in ordine alla scelta di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando;
- ▣ ritardi nella pubblicazione dei bandi riferiti a servizi in scadenza che devono essere rinnovati, con conseguenti proroghe dei contratti vigenti;
- ▣ ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando in difformità alle previsioni indicate nelle determinazioni di indizione gara;
- ▣ mancata o ritardata effettuazione del collaudo o della certificazione di regolare esecuzione;
- ▣ mancata redazione dei processi verbali di consegna/avvio e di ultimazione lavori/servizi;
- ▣ mancata trasmissione dei dati degli appalti riferiti alle procedure espletate i cui CIG non erano stati perfezionati dai responsabili dei procedimenti;

▣ non correttezza dell'inserimento dei dati nel sistema Simog (SmartCIG non pertinenti).

In conclusione, nella citata relazione ispettiva è stato osservato che, nell'ambito delle varie strutture e articolazioni territoriali pari ad altrettanti centri di costo, l'attività relativa agli affidamenti con procedure negoziate sia spesso sfuggita ai controlli preventivi dei vertici della struttura, essendo per prassi delegata ai Direttori regionali operanti in pressoché totale autonomia almeno sino al 2010.

Gli esiti dell'indagine riportati, invece, al § 5 del medesimo rapporto ispettivo hanno individuato più in dettaglio criticità riferite a specifiche procedure di affidamento, come sotto elencate, nonché le violazioni riscontrate e le misure di intervento ritenute opportune:

▣ § 5.1.1 - Delta Uno Servizi - servizio centralizzato di archiviazione, custodia e gestione fascicoli e documenti, distribuzione fascicoli; adeguamento al d.lgs. n.42/2004 - CIG: 0183926488;

▣ § 5.1.2 - Servizio di supporto al progetto BEST relativo all'analisi del sistema EESSI (CIG 4567552F22);

▣ § 5.1.3 - Gestione in outsourcing degli archivi di alcune sedi provinciali ex INPDAP della Direzione regionale Marche e Abruzzo - CIG: 252099895;

▣ § 5.1.4 - Servizi di efficientamento energetico per lo stabile di viale Ballarin, 42 Roma – CIG 52856819FO;

▣ § 5.1.5 - Piano di mantenimento ed adeguamento dell'Infrastruttura IT (hardware, software e relativi servizi accessori) per il centro elettronico nazionale dell'INPS 2013-2016 - 0.1.0. CIG 5524510944;

▣ § 5.1.6 - Servizio tecnico amministrativo volto alla realizzazione del portale di progetto SAFE – CIG 5664026610.

Ciò posto, con la citata comunicazione di risultanze istruttorie l'Istituto è stato quindi invitato a controdedurre e/o fornire ulteriori elementi conoscitivi e di valutazione relativamente alle problematiche ed anomalie evidenziate nei punti da a) a l) del § 5.3 e nel successivo § 6 della relazione ispettiva.

Relativamente ai contratti di natura informatica oggetto di indagine, trattati nei § 5.5.1 e 5.5.2 della relazione medesima, a cui si aggiunge il contratto identificato con CIG 5524510944 (segnalato dallo stesso INPS) è stato chiesto di fornire ulteriori elementi giustificativi relativamente all'ammissibilità della procedura negoziata prevista dall'art. 57, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006, adottata sistematicamente dall'INPS sul presupposto della ritenuta esclusività del fornitore prescelto.

Con riferimento a tre distinte procedure adottate dall'INPS nel settore degli approvvigionamenti informatici, identificate con i CIG nn. 5458761813, 551911776C e 4109008CA8, sono state chieste controdeduzioni in merito alle criticità rilevate nella relazione ispettiva e, segnatamente, per le prime due procedure, in ordine alle anticipate liquidazioni di prestazioni presumibilmente non completamente eseguite alla data di fatturazione, mentre per la terza, in merito agli aspetti inerenti alla parzialità del collaudo e alla presumibile effettuazione del servizio in assenza di contratto.

Per quanto concerne le verifiche condotte sui servizi di archiviazione, relativamente alla procedura di "Gestione in outsourcing degli archivi di alcune sedi provinciali ex INPDAP della Direzione regionale Marche e Abruzzo CIG 252099895", è stato inoltre avviato un monitoraggio da parte dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture nell'ambito di quello già in corso per il

servizio connesso al contratto “Delta Uno”, concernente la realizzazione del progetto generale di internalizzazione degli archivi.

Infine, relativamente agli accertamenti riferiti alle procedure negoziate effettuate dalla Direzione regionale Lombardia, individuate nel § 5.5.3 del rapporto ispettivo, sono state chieste controdeduzioni a discarico rispetto ai rilievi ivi formulati, avendo cura di spiegare e documentare la posizione dell’aggiudicatario ESSEVI Service S.r.l., relativamente al quale il verbale di gara avrebbe escluso trattarsi del concorrente che ha presentato la migliore offerta, oltre alla ulteriore annotazione in calce allo stesso, secondo cui tale ditta non avrebbe allegato il computo metrico predisposto da INPS.

Sempre con riferimento a quest’ultima procedura è stato chiesto di fornire chiarimenti in ordine al tardivo avvio dei lavori per l’asserita motivazione di «evitare sovrapposizione di più cantieri complessi».

Prime controdeduzioni INPS e richiesta di integrazione istruttoria prot. n. 94444 del 15.6.2016

L’INPS ha dato un primo riscontro alla CRI in data 10.5.2016 attraverso n. 15 diversi atti, alcuni dei quali resi mediante relazioni, in altri casi trasmettendo i messaggi mail che i rispettivi direttori regionali hanno fornito alla Direzione Centrale Risorse Strumentali a seguito di specifica richiesta interna e inoltrate direttamente dal Direttore Centrale Risorse Strumentali all’Autorità, senza alcun recepimento da parte della struttura centrale. A corredo di dette 15 controdeduzioni sono stati allegati circa n. 680 documenti.

Ciò ha prodotto riscontri non omogenei i cui contenuti rimandano a controdeduzioni presenti nei 680 documenti allegati che, in alcuni casi, evidenziano contrapposizioni tra le strutture centrali e gli uffici periferici, rendendo di fatto imperfetto il contraddittorio tra l’Autorità e l’Istituto.

Pertanto, gli Uffici procedenti (UVSF e UVLA), riscontrate oggettive difficoltà nell’esame delle risposte pervenute, hanno richiesto ad INPS (nota n. 94444 del 15.6.2016) di produrre le controdeduzioni alla CRI nel rispetto di quanto statuito al suo interno dallo stesso Istituto.

Al fine di consentire la conclusione del procedimento, l’INPS è stato quindi invitato a trasmettere un’unica relazione, tenuto conto altresì dei principi di economicità ed efficienza amministrativa.

Ciò anche nel rispetto del Regolamento di organizzazione dell’INPS, approvato con determinazione n. 117 del 17 luglio 2014, e dei compiti assegnati agli organi interni dal nuovo Ordinamento delle Funzioni Centrali e Periferiche dell’Istituto stesso, ai sensi e per gli effetti dell’art. 21, comma 7, del D.l. 6.12.2011 n. 201, convertito in L. 22.12.2011, approvato con determinazione n. 118 del 17.7.2014.

Con nota prot. n. 94444 del 15.6.2016 è stata formalizzata, pertanto, la richiesta di integrazione istruttoria, in risposta alla quale è pervenuta da parte dell’INPS un’istanza di proroga, poi accordata fino al 15.9.2016 con prot. UVLA/UVSF prot. 108172 del 13.7.2016.

Controdeduzioni INPS e valutazioni

La relazione unitaria INPS con le controdeduzioni a firma del Direttore Centrale Risorse Strumentali e del Direttore Centrale Audit, muniti di apposita delega rilasciata dal Direttore

Generale p.t. n. 64/2247 del 30.1.2015, è pervenuta in data 10.10.2016 (prot. n. 1483311 in pari data, reiterata al prot. n. 149462 del 12.10.2016), composta di n. 205 pagine con n. 680 documenti forniti su supporto CD.

Inoltre, l'INPS ha fornito (prot. n. 80614 del 13.6.2017), a fini di aggiornamento istruttorio, alcuni documenti relativi a:

- a) cambio d'uso di immobili di proprietà dell'Istituto (determinazione n. 149 del 29.11.2016;
- b) bonifica di coperture in cemento amianto e realizzazione della nuova copertura in elementi prefabbricati del capannone ex IperCoop in Taranto;
- c) monitoraggio consistenza materiale d'archivio custodito in outsourcing e riferibile alle Direzioni Regionali dell'Istituto;
- d) archivi INPDAP – Disistivaggio e riconsegna materiali depositati;
- e) archivi INPS - Disistivaggio e riconsegna materiali depositati;
- f) archivi INSP - Disistivaggio e riconsegna materiali depositati;
- g) patrimonio ed archivi.

Ciò posto, la citata relazione INPS n. 1483311/2016 è articolata in n. 3 Parti:

- Parte 1: Procedure informatiche;
- Parte 2: Procedure non informatiche svolte a livello centrale;
- Parte 3: Procedure di competenza delle direzioni regionali.

Con nota prot. n. 780 del 27.7.2017, acquisita al prot. Anac n. 96400 del 31.7.2017, l'INPS ha inoltre fornito ulteriori chiarimenti e documenti in merito all'affidamento del servizio di deposito, gestione archiviazione e distribuzione del materiale cartaceo e delle cedole ottiche dell'INPS alla Delta Uno Servizi S.p.A.

Preliminarmente deve cogliersi positivamente l'iniziativa dell'Istituto volta a diramare, con Messaggio Hermes prot. n. 1594 del 11.4.2016 (recante "*Relazione conclusiva dell'Autorità nazionale Anticorruzione sull'attività negoziale dell'Istituto anni 2012-2014*"), a tutte le Strutture i rilievi ivi contenuti con espresso richiamo al rigoroso rispetto della normativa prevista in materia di approvvigionamenti.

Parimenti positivo deve intendersi l'incarico conferito dal Direttore Generale INPS (note n. 18652 del 9.7.2015 e n. 24663 del 10.6.2016) alla D.C. Audit e alla D.C. Ispettorato di svolgere apposite attività ispettive e di audit al fine di accertare eventuali profili di responsabilità in capo ai dipendenti dell'Istituto.

Nell'ambito, poi, delle sei procedure originariamente attenzionate all'Autorità dal Direttore Generale dell'INPS con nota del 31.12.2014, deve prendersi atto dei provvedimenti disciplinari irrogati all'ex Responsabile della D.C. Approvvigionamenti, benché non esplicitati nell'informativa, in considerazione delle illegittimità rilevate all'esito degli intervenuti accertamenti, ancorché avviati anteriormente alle attività ispettive dell'Autorità, relativamente a due delle citate procedure e segnatamente alla procedura per l'affidamento di Servizi a supporto del programma SAFE (determinazione n. 30 del 18.3.2014 – CIG 566402661D) e alla procedura per l'acquisizione di una soluzione di *energy management* per lo stabile di Via Ballarin (determinazione n. 81 del 3.8.2013 – CIG 52856819F0).

Ferma restando la precisazione di cui sopra, il merito delle controdeduzioni in relazione ai rilievi prospettati in CRI (e annessa relazione ispettiva) viene trattato nei paragrafi che seguono,

rispettivamente riferiti alle procedure informatiche; procedure non informatiche svolte a livello centrale e procedure di competenza delle direzioni regionali.

1. Procedure di acquisizione di beni e servizi informatici.

L'indagine si è focalizzata su n. 19 contratti per un valore complessivo di € 227.221.440,55 attinenti a servizi e forniture di natura informatica, di importo superiore ai 250.000,00 euro, affidati dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali (DCRS) dell'Istituto negli anni 2012/2014, con procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera b) e dell'art. 57, comma 5, lett. a) del d.lgs 163/2006.

Si tratta in particolare delle seguenti procedure:

1. Fornitura servizi di sviluppo nell'ambito del sistema pubblico di connettività SPC – CIG 505286299F Proroga dal 1.7.2014 fino al 31.12.2014. Importo € 4.080.000,00 IVA esclusa (Importo affidamento principale € 20.514.950,20)
2. Adeguamento delle risorse elaborative e servizio di disaster recovery dell'INPS - Anno 2012 - CIG 3890535B09 – Importo € 13.104.803,54
3. Fornitura di nuove licenze d'uso di prodotti software e di apparecchiature hardware per l'evoluzione dell'infrastruttura Oracle, con relativo supporto di assistenza tecnica e servizi professionali – CIG 45724454FA - Importo fornitura: € 10.890.550,14 (IVA esclusa)
4. Servizio di Adeguamento delle risorse elaborative e servizio di Disaster Recovery dell'INPS anno 2013. Importo a base di procedura € 12.984.943,87, IVA inclusa CIG 50135819EA
5. Servizi di supporto sistemistico alla gestione del sistema informatico dell'INPS e di supporto all'utenza – Importo contratto principale € 12.766.626,00 Iva inclusa – Importo contratto aggiuntivo € 1.195.600,00 IVA inclusa - CIG 5963063B3F
6. Servizio di manutenzione per l'anno 2014 della piattaforma SAP presso INPS – CIG 607812643F – Importo € 3.716.240,99 (IVA inclusa)
7. Servizio di manutenzione software IBM in uso nel SIN (Sistema Informativo Normalizzato) di INPS - Gestione Dipendenti Pubblici mediante ampliamento della fornitura di cui al Contratto Open Infrastructure Offering O.I.O 2010-2013 - Importo € 3.255.151,03, IVA inclusa – CIG 5188765056
8. Fornitura di licenze software microsoft e relativo servizio di software assurance – CIG 5804709566 Importo € 2.244.619,44 iva inclusa
9. Affidamento servizi complementari al contratto di manutenzione delle apparecchiature elettroniche del sistema informatico dell'INPS sistemi centrali costituiti dalla piattaforma Open server e storage, dagli apparati di rete (LAN e SAN) e da altre apparecchiature presso il Centro Elettronico Nazionale e la Direzione Generale – CIG 585141653C Importo € 1.530.985,01
10. Acquisizione di un sistema automatico per l'interpretazione, classificazione ed evasione delle richieste presentate dall'utenza dell'Istituto– CIG 60223887CA Importo € 1.867.698,00 IVA inclusa
11. Fornitura di servizi di supporto microsoft premier – CIG 5458761813 Importo € 1.903.602,60 iva inclusa
12. Rinnovo servizio manutenzione ed aggiornamento della piattaforma software Norkom Technologies – CIG 53683885EB Importo € 419.060,00 iva esclusa

13. Evoluzione della piattaforma di Data Mining – CIG 43350948BB - Importo € 498.227,18
14. Rinnovo servizio manutenzione sw piattaforma BDNA con reversioning della piattaforma alle esigenze dell'Istituto – CIG 551911776C Importo €. 398.000,00 (al netto degli oneri fiscali). Anno 2014
15. Affidamento della fornitura del prodotto BDNA discovery – CIG 4109008CA8 Importo € 390.000,00 iva esclusa – II semestre 2012 - Anno 2013
16. Fornitura di licenze software per l'analisi predittiva della dinamica occupazionale con ricorso alle varie forme di cig e per attività di studio del coordinamento generale statistico attuariale – CIG 4819402856. Importo € 370.000,00 (al netto degli oneri fiscali)
17. Servizio di manutenzione e adeguamento dei prodotti software micro focus, per la gestione degli applicativi relativi all'area pensioni. – CIG 573146173C Importo fornitura € 450.000,00 IVA inclusa
18. Servizio di manutenzione componenti software primeur – CIG 5867578E87 Importo € 340.837,50 IVA inclusa
19. Servizio di aggiornamento e manutenzione dei prodotti DWI per la suite DNA – CIG 439720612F Importo € 270.000,00 (Iva esclusa).

Come già evidenziato, l'indagine ispettiva ha riguardato anche n. 5 singole procedure di affidamento, segnalate dall'INPS stesso, di cui n. 2 attengono a servizi informatici, in particolare:

20. Piano di mantenimento ed adeguamento dell'Infrastruttura IT (hardware, software e relativi servizi accessori) per il centro elettronico nazionale dell'INPS 2013-2016 – O.I.O. (CIG 5524510944)
21. Servizio di supporto al progetto BEST relativo all'analisi del sistema EESSI (CIG 4567552F22)

Relativamente a tali procedure di acquisto di beni e servizi di natura informatica, pur non entrando in merito all'aspetto meramente tecnico volto a valutare se l'acquisizione informatica di cui trattasi sia o meno infungibile, né tantomeno di valutare le controdeduzioni di carattere tecnico sull'unicità dei fornitori, ci si limita a rappresentare che dal tenore delle controdeduzioni presentate, non risulta esperita alcuna indagine di mercato finalizzata a dimostrare l'oggettiva esistenza di un unico operatore in grado di offrire quanto richiesto dalla stazione appaltante.

Anche in relazione alle altre procedure si ritiene opportuno di dover effettuare una valutazione di insieme, verificando se, nei casi esaminati, dalla documentazione acquisita fosse possibile verificare se la selezione del fornitore asseritamente infungibile fosse stata preceduta o meno da un'indagine di mercato.

Per quanto riguarda il contratto con IBM avente ad oggetto il Piano di mantenimento ed adeguamento dell'Infrastruttura IT (hardware, software e relativi servizi accessori) per il centro elettronico nazionale dell'INPS 2013-2016 – O.I.O. di cui al precedente punto n. 20, si evidenzia che per l'analogo affidamento effettuato dall'Inps ad IBM con procedura negoziata senza bando di gara per il triennio 2017/2020 è stato acquisito il parere dell'AgID n. 15/2017 allegato alla determinazione n. 342 del 17 novembre 2017.

Nel suddetto parere l'AgID rappresenta forti criticità nel sistema di approvvigionamento dei servizi di natura informatica da parte dell'INPS, risalenti al 2008, che consistono, essenzialmente,

nel perdurante utilizzo, da parte dell'Istituto, di sistemi "legacy anziché di piattaforme aperte, creando così i presupposti per un perdurante lock in tecnologico (si veda più diffusamente infra).

a) In relazione alle **procedure di acquisizione di beni e servizi di carattere informatico svolte a livello centrale**, nella CRI e nella Relazione Ispettiva era stato rilevato che il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando era stata motivata, nella totalità/maggioranza dei casi, dalla asserita infungibilità ed unicità dall'operatore economico a rendere le forniture o i servizi, che erano per lo più già in dotazione dell'Istituto.

La necessità di ricorrere ad un operatore economico determinato traeva asseritamente origine dalle caratteristiche tecniche del servizio o della fornitura (manutenzione apparecchiature, aggiornamento software, adeguamento infrastrutture, ecc.), che, in base a quanto si rilevava dalle determine a contrarre, potevano essere rese esclusivamente dall'operatore che aveva già fornito l'hardware/software.

Nella CRI e nella Relazione ispettiva era stato evidenziato, altresì, che le procedure negoziate di cui trattasi erano state poste in essere quali rinnovi di servizi e manutenzioni già affidati agli stessi operatori economici, oppure erano riferiti a proroghe di precedenti affidamenti ovvero ad ampliamenti di servizi/forniture in corso.

Nelle controdeduzioni presentate, l'INPS ha evidenziato come i maggiori produttori di software e hardware a livello mondiale offrano soluzioni contrattuali specifiche di maggior favore per clienti di grandi dimensioni (enterprise) o particolarmente critici quale l'Istituto che presuppongono un rapporto diretto con il produttore, senza la rete dei distributori.

Ha evidenziato, altresì, di aver sempre sottoposto la stipula di tali accordi al parere tecnico ed economico di AgID, adeguandosi puntualmente alle indicazioni della stessa Agenzia, che costituisce il massimo organo consultivo pubblico in materia di innovazione digitale, informatica e internet, che avrebbe sempre avallato la strategia di acquisizione dei prodotti e servizi IT proposta dall'Istituto, validando la stessa sia dal punto di vista della coerenza tecnica che della congruità economica.

Inoltre, i contratti di maggior rilevanza sono stati sottoposti al «monitoraggio grandi progetti»; tra questi sono annoverabili i contratti di disaster recovery, assistenza sistemistica, O.I.O. e manutenzione hardware.

L'utilizzo della procedura negoziata sarebbe stato, altresì, giustificato dai molteplici pareri emessi dall'AgID circa l'esclusività del fornitore.

L'INPS, nelle controdeduzioni, ha evidenziato che l'utilizzo dello strumento della procedura negoziata è giustificato non solo dalla esclusività del fornitore, ma anche dalla oggettiva infungibilità dei relativi prodotti o servizi, in quanto eventuali e immediati avvicendamenti degli stessi comporterebbero modifiche infrastrutturali del sistema informatico dell'Istituto tecnicamente e/o economicamente non sostenibili, anche in relazione all'esigenza di garantire il costante assolvimento delle funzioni istituzionali e il corretto funzionamento e la sicurezza del Centro Elettronico Nazionale.

In particolare, l'Istituto ha dichiarato che le procedure negoziate con unico fornitore sono state poste in essere al ricorrere delle seguenti condizioni, che sarebbero state riconosciute e validate da AgID:

✓ Servizi in continuità nelle more dell'aggiudicazione della nuova fornitura. Tra questi

rientrano i servizi di disaster recovery, per i quali l'Istituto aveva stipulato un protocollo d'intesa con altri Enti Previdenziali (tra cui IPOST e INPDAP) nel 2010 e la stazione appaltante AgID (allora DigitPA).

Altri servizi in continuità sono la prosecuzione della manutenzione di prodotti "core" per i quali l'Istituto ha dichiarato di aver effettuato nel tempo importanti investimenti sia nell'acquisto di prodotti che negli sviluppi e servizi correlati. In tale contesto, non risultava tecnicamente ed economicamente conveniente per l'Istituto procedere al riacquisto di prodotti alla scadenza del periodo di manutenzione.

✓ Forniture di Enti disciolti gestite nella fase di integrazione.

L'INPS ha evidenziato come nella fase di integrazione degli Enti disciolti l'Istituto si sia trovato a gestire un parco hardware e applicativo assai variegato e per lo più ridondante rispetto alle architetture già in essere presso l'INPS. Nel periodo immediatamente successivo all'integrazione, avvenuta a seguito del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, con decorrenza dal gennaio 2012, l'Istituto si è trovato a gestire le sovrapposizioni di forniture in essere, nonché le contingenti scadenze contrattuali, le quali dovevano in ogni caso essere rinnovate per dare continuità ai servizi della gestione pubblica nelle more del consolidamento dell'infrastruttura (terminato nell'estate 2012 con la dismissione del datacenter ex INPDAP). Il consolidamento in questione, realizzato con infrastrutture e know how già presenti in Istituto, è stato conseguito grazie ad una razionalizzazione dei contratti già stipulati dall'Istituto stesso (es. IBM - O.I.O. e supporto di assistenza sistemistica). In taluni casi, l'INPS ha capitalizzato gli investimenti già effettuati da INPDAP consolidando ovvero estendendo tali tecnologie anche su altri ambienti (es. Oracle - ULA).

Valutazioni

Si premette che la procedura negoziata senza bando di gara di cui all'art. 57 del d.lgs. 163/2006 costituisce una deroga al principio di concorrenzialità che guida la materia degli appalti pubblici. Pertanto, i casi in cui essa è prevista dal legislatore sono da ritenersi tassativi e da interpretarsi restrittivamente ed è onere dell'amministrazione motivare espressamente ed in modo rigoroso e puntuale la sussistenza dei presupposti giustificativi.

Per quanto riguarda le n. 17 procedure negoziate poste in essere in base all'art. **57 comma 2 lettera b)** del d.lgs. 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», si osserva quanto segue.

L'Autorità si è occupata in diverse occasioni delle condizioni che si debbono verificare per poter ricorrere ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando nei casi di infungibilità della fornitura o del servizio, ad esempio con le Delibere n. 878 del 1.8.2017 e n. 1006 dell'11.10.2017; e le Delibere ex Avcp n. 22 del 6.6.2014 e n. 28 del 16.7.2008, evidenziando che le ragioni di natura tecnica, artistica o attinenti alla tutela di diritti esclusivi devono reggersi sull'assoluta e inderogabile necessità di rivolgersi ad un determinato operatore economico. L'Autorità ha inoltre evidenziato come la norma di cui all'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006 sia di strettissima interpretazione e vi si possa ricorrere quando l'unicità del fornitore sia davvero oggettiva e comprovata.

La certezza circa l'unicità dell'operatore presuppone un'accurata indagine di mercato ad esito della quale si accerti che le soluzioni tecniche da adottare per l'esecuzione dei servizi/forniture possano essere prestate soltanto da un operatore determinato che, di conseguenza, deve rappresentare l'unico soggetto in condizione di svolgere il tipo di prestazioni richieste dall'ente appaltante e conformi alle sue esigenze (Deliberazione ex Avcp n. 83 del 27.9.2012).

L'indagine di mercato deve dimostrare l'oggettiva esistenza di un unico operatore in grado di offrire quanto richiesto dalla stazione appaltante (Deliberazione ex Avcp n. 22 del 6.6.2014).

L'Autorità ha inoltre chiarito le modalità attraverso le quali effettuare l'indagine di mercato, che va considerata una fase prodromica all'espletamento della procedura negoziata ex articolo 57, comma 6, la quale, pur "semplificata" rispetto alle altre procedure contemplate nel d.lgs. 163/2006, è comunque soggetta ai principi che devono informare tutta l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Da ciò discende anche che l'indagine di mercato dovrebbe svolgersi previo avviso, oggetto di specifica pubblicazione con forme di pubblicità della procedura adeguate all'importo della stessa. Le modalità di esecuzione dell'indagine di mercato, inoltre, devono rispettare il principio di trasparenza e par condicio, dovendo l'amministrazione espletare un confronto concorrenziale, non potendo scegliere gli operatori con modalità "chiuse" rispetto al mercato (Deliberazioni ex Avcp n. 13 del 23.4.2014 e n. 22 del 6.6.2014; parere di Precontenzioso n. 18 del 30.1.2014 nonché Determinazioni n. 2 e n. 8 del 2011).

In base alla documentazione acquisita ed alle controdeduzioni presentate, non è emerso che l'Inps abbia svolto indagini di mercato finalizzate a verificare se vi fossero altri competitors oltre ai fornitori individuati con le procedure negoziate.

Non è emerso infatti che l'INPS abbia verificato rigorosamente l'esistenza dei presupposti che giustificano l'infungibilità del prodotto o servizio che intendeva acquistare, non avendo verificato l'impossibilità a ricorrere a fornitori o soluzioni alternative attraverso consultazioni di mercato.

Sotto diverso profilo, si evidenzia che, contrariamente a quanto affermato dall' INPS nelle controdeduzioni, le procedure di approvvigionamento dei contratti informatici da parte dell'INPS non sono state sempre avallate dall'AgID.

Al contrario, come si evince dal parere AgID n. 15/2017, allegato alla determinazione n. 342 del 17 novembre 2017, reso ai sensi dell'art. 14 bis lett. f) del C.A.D. reso sulla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara volta all'acquisizione della fornitura per il Piano di Mantenimento ed Adeguamento dell'Infrastruttura IT per il CED dell'Inps nel triennio 2017/2020, l'AgID ha rilevato forti criticità.

Nel parere si legge infatti che «Si ricorda che questa Agenzia, in varie occasioni – a partire dal 2008 -, ha richiamato l'attenzione di INPS sui rischi – principalmente di ordine economico - connessi all'uso del legacy, quali i prodotti oggetto dell'iniziativa in esame, a fronte dell'evoluzione avvenuta nel campo dei sistemi di elaborazione, dei mutamenti dell'offerta di mercato e della legislazione vigente in tema di acquisizioni pubbliche. Investire in sistemi legacy significa dover acquisire da un unico fornitore (e/o dai suoi eventuali rivenditori) che si trova perciò in una palese condizione di forza nelle negoziazioni. Grazie all'assenza di competitor, il fornitore può imporre la propria politica commerciale e i propri prezzi. L'adozione di hardware legacy determina, inoltre, la necessità di acquistare dispositivi secondari, software o servizi

professionali dal medesimo fornitore, creando i presupposti per il verificarsi di un lock-in tecnologico. Dal 2008 a oggi l’Agenzia ha ripetuto molte volte questa indicazione, mantenendo una posizione coerente che traspare dai pareri resi. Nello stesso periodo, INPS è passata da una posizione iniziale conservativa (a volte perfino contraria alle indicazioni di AgID) a un approccio caratterizzato da una maggiore apertura e sensibilità rispetto agli indirizzi indicati da AgID, di cui si prende atto favorevolmente. Non si può non rilevare, tuttavia, che il tempo trascorso ha peggiorato la situazione di lock-in, anche a causa del pensionamento del personale anziano dell’Istituto e della “fisiologica” perdita di competenza e memoria storica che ciò ha provocato (rischio evidenziato, peraltro, anche nei pareri resi dall’Agenzia. [.....]). Si ritiene che se già nel 2008 l’Istituto avesse messo in opera le iniziative suggerite dall’Agenzia, attivando con le tempistiche consigliate significativi progetti di migrazione, oggi la situazione sarebbe molto meno grave. Ciò detto, non si può non prendere atto della situazione di oggettiva difficoltà in cui l’INPS oggi si trova, circostanza di cui però l’Istituto deve assumersi la responsabilità. [.....]. Pertanto, anche in considerazione dell’importante ruolo istituzionale che lo stesso Istituto è tenuto a svolgere, AgID ritiene di poter condividere – in via eccezionale e unicamente per l’iniziativa in esame - la decisione di INPS di procedere all’adeguamento dei sistemi mainframe e il conseguente rinnovo delle licenze software e della manutenzione. AgID, tuttavia, raccomanda all’Istituto di continuare a perseguire l’abbandono della piattaforma mainframe e a tenere informata l’Agenzia su tutte le iniziative connesse alla migrazione dei sistemi legacy, anche sulla scorta delle indicazioni strategiche, contenute in ultimo nel piano triennale, connesse con il consolidamento dei CED della PA e l’individuazione dei Poli Strategici Nazionali.

Questa Agenzia non potrà essere favorevole a ulteriori iniziative che abbiano come oggetto l’acquisizione di prodotti legacy e/o il rinnovo di contratti di manutenzione relativi a prodotti hardware e software legacy che non prevedano significative riduzioni dei volumi».

Nel parere si legge, inoltre, che la scelta della procedura di aggiudicazione è di responsabilità dell’Ente, per cui l’AgID non è entrato nel merito del verificarsi dei presupposti di infungibilità del fornitore e del conseguente utilizzo della procedura negoziata senza bando.

Anche alla luce del suddetto parere, pur prendendo atto che il corretto funzionamento delle forniture ed i servizi informatici rivestano un ruolo essenziale per garantire il costante assolvimento delle funzioni istituzionali dell’INPS, si rappresenta l’opportunità che l’INPS persegua con più fattività le raccomandazioni espresse dall’AgID nel parere n. 5/2017, al fine di adottare sistemi aperti che possano essere messi a base di gara nelle procedure ad evidenza pubblica, e di superare i sistemi legacy, i quali creano i presupposti per un perdurante lock in tecnologico, e di conseguenza, il perdurare di affidamenti diretti con procedure negoziate senza bando di gara.

Quanto sopra vale in particolare per le procedure dalla n. 14 alla n. 20.

Nella procedura n. 8, inoltre, come evidenziato nella Relazione ispettiva, l’INPS ha acquisito con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando delle ulteriori licenze software di Microsoft per oltre 2 milioni di Euro, senza acquisizione del parere preventivo dell’AgID.

La procedura fa seguito al contratto aggiudicato a marzo 2012, per la fornitura delle licenze software Microsoft, alla società Fujitsu Technology Solutions S.p.a., per un periodo di 36 mesi ed

un importo complessivo pari ad € 17.130.000,00. Con successiva Determinazione del 29 ottobre 2012, l'INPS ha proceduto all'attivazione dell'opzione contrattuale del 20% e, a titolo parziale, dell'incremento nei limiti del quinto d'obbligo ai sensi dell'art. 11 del R.D. n. 2440 del 18 novembre 1923, a valere sul contratto stipulato in data 16 maggio 2012 con Fujitsu Technology Solutions S.p.a.

L'incremento dei servizi finora illustrato ha richiesto l'attivazione di nuovi server che hanno come piattaforma di sistema operativo Microsoft Windows Server e su cui sono in esecuzione le piattaforme SQL Server e Biztalki.

Conseguentemente si è reso necessario acquisire ulteriori licenze Windows Server Datacenter per soddisfare il fabbisogno dei prossimi 12 mesi.

Nella determina a contrarre si rileva che l'INPS ha preso atto che la Soc. Microsoft s.r.l., con nota prot. n. 17/10930E del 29 aprile 2014, ha dichiarato l'unicità e l'esclusività della Soc. Fujitsu in qualità di soggetto autorizzato dalla Microsoft stessa ad eseguire un ordine di true up anno 2 relativamente alle licenze in questione e che l'acquisto tramite la Convenzione Consip risultava maggiormente oneroso per l'Istituto, è stata indetta una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando ai sensi dell'art. 57, comma 2, lettera b) del d.lgs. 163/06 per l'affidamento della fornitura di licenze Microsoft e relativo servizio di software.

Nelle controdeduzioni presentate l'INPS ha affermato che il parere all'AgID era stato richiesto sulla procedura di gara iniziale, e di aver effettuato l'estensione del contratto con prodotti della stessa tipologia sulla base del parere sulla gara iniziale.

A riguardo si evidenzia che il parere dell'AgID andava comunque richiesto sulla procedura negoziata di acquisto delle nuove licenze per un valore superiore a 2 milioni di Euro, in quanto l'acquisto delle stesse deriva dalla necessità di attivare nuovi server a seguito dell'estensione contrattuale del 20%. In altre parole, per l'acquisto delle nuove licenze, vi sono forti perplessità sul fatto che l'INPS abbia effettuato la procedura negoziata, in luogo della procedura aperta, da espletarsi previo parere dell'AgID.

Per quanto riguarda infine le due procedure affidate ai sensi dell'art. 57 comma 5 lett. a (servizi complementari che a seguito di una circostanza imprevista sono divenuti necessari all'esecuzione del servizio) nella Relazione Ispettiva e nella CRI non erano stati effettuati rilievi sulla scelta della procedura, ma sull'intempestività dell'azione amministrativa (avendo l'INPS attivato la procedura in prossimità della scadenza del contratto iniziale) e sulla mancanza della documentazione relativa alla fase esecutiva.

b) Nella CRI e nella Relazione Ispettiva, in ordine ai contratti informatici esaminati, era stata altresì contestata l'intempestività dell'azione amministrativa, in quanto l'INPS non aveva proceduto per tempo a tutte le attività propedeutiche all'indizione delle procedure di affidamento, concluse sovente successivamente alla scadenza del precedente contratto.

L'Istituto, nelle controdeduzioni, ha evidenziato il complesso procedimento di approvvigionamento di beni e servizi ICT che presuppone la collaborazione tra la Direzione Centrale Risorse Strumentali e la Direzione Centrale Sistemi Informativi e Tecnologici al fine, tra l'altro, di trasmettere ad AgID (già DigitPA e CNIPA) le apposite richieste di parere ai sensi del d.l. 83/2012, convertito in legge n. 134/2012, e di recepire, nella documentazione di gara, i

contenuti del parere stesso. L'INPS ha rappresentato come le procedure di acquisizione dei beni e servizi ICT, coinvolgendo molteplici strutture anche esterne all'Istituto (AgID, Consip, Produttore, Fornitore), rende spesso fisiologica l'eventualità di ritardi nella stipula contrattuale. Nella realtà operativa si è spesso verificato, ad esempio, che il fornitore ritenesse non accettabile la riduzione del prezzo dei propri prodotti o servizi stimata da AgID in sede di congruità economica, con la conseguenza di ulteriori e prolungate negoziazioni tra tutti i soggetti, privati e istituzionali, coinvolti.

Vi è poi l'ulteriore criticità costituita dall'incorporazione dell'INPDAP e dell'ENPALS ai sensi dell'art.21 del D.L. n.201/2011, che ha comportato un complesso e articolato percorso di integrazione dei sistemi informatici, complessivamente intesi, dei tre Istituti, finalizzato a logiche di economicità, efficienza ed efficacia.

L'INPS ha precisato infine che la politica dei produttori software a livello mondiale prevede, salvo rare eccezioni, che dopo il periodo di garanzia derivante dall'acquisto del pacchetto, la manutenzione dello stesso venga erogata contrattualmente senza soluzione di continuità. Tale politica presuppone che i contratti di manutenzione stipulati con il produttore o i distributori, indipendentemente dalla modalità di scelta del contraente che avviene in funzione anche delle politiche del produttore stesso, abbiano una continuità nella copertura del servizio. Di conseguenza, alla scadenza naturale del contratto senza la contestuale attivazione di un nuovo rapporto contrattuale, l'Istituto, pur astenendosi dal richiedere supporto per il prodotto, si vede costantemente richiedere dal produttore la copertura dei canoni scoperti, salvo il processo di restatement ove previsto nelle politiche di licensing. Detto processo obbligherebbe l'Istituto a corrispondere nuovamente, per mantenere il servizio di manutenzione, il costo delle licenze dei prodotti, con oneri economici rilevanti e del tutto sproporzionati rispetto alla copertura del servizio manutentivo senza soluzione di continuità.

Valutazioni

In ordine a tali aspetti, occorre in primo luogo evidenziare che il complesso ed articolato procedimento di approvvigionamento di beni e servizi ICT è una questione interna all'organizzazione dell'Ente.

Proprio in considerazione del coinvolgimento, per legge, di soggetti esterni diversi (AgID e CONSIP) sarebbe stato più opportuno che l'INPS avesse proceduto ad una programmazione più puntuale ed efficace, richiedendo con congruo anticipo i prescritti pareri.

Si ritiene inoltre, che l'allungamento dell'iter procedurale derivante dal fatto che il fornitore prescelto non accetti le condizioni economiche dell'AgID sia una problematica connessa al fatto che i fornitori vengono selezionati con procedure negoziate senza bando, in quanto se venissero espletate procedure ad evidenza pubblica, il parere di congruità dell'AgID sarebbe espresso preventivamente sul prezzo a base d'asta.

Come già evidenziato, nelle controdeduzioni, a conferma della tesi espressa, l'INPS ha affermato che la politica a livello mondiale dei produttori di software è quella di erogare anche la manutenzione dopo l'acquisto del software iniziale per cui i produttori richiedono la copertura dei canoni scoperti di manutenzione anche dopo la scadenza contrattuale. A riguardo si rileva che, a prescindere dalle politiche dei produttori di software, la sottoscrizione dei contratti di fornitura di software dovrebbe essere effettuata in conformità alla legge italiana, nella quale vige il principio generale del divieto di rinnovo dei contratti di appalto (cfr. art. 23 legge n. 62/2005).

Quanto sopra vale in particolare per le procedure di cui al n. 12 e n. 6.

c) Per quanto riguarda infine la mancata applicazione puntuale delle disposizioni regolamentari (D.P.R.

207/2010) in materia di avvio dell'esecuzione del contratto e in materia di verifica di conformità (carezza dei verbali di avvio dell'esecuzione e verbali di collaudo), rilevati nella CRI, l'INPS ha presentato, in quasi tutti i casi la documentazione richiesta. L'unica procedura in cui si è manifestata una carezza documentale sulla fase esecutiva è la n. 19, per cui l'INPS ha inviato una relazione unilaterale del fornitore sulla regolarità del contratto nel periodo ottobre 2012 - gennaio 2013.

2. Procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture di carattere non informatico svolte a livello centrale

➤ Con riferimento alla "procedura negoziata senza pubblicazione di bando per lavori urgenti di manutenzione straordinaria di messa in sicurezza degli uffici della Direzione Generale - CIG 4809801558 Rif. n. 28" l'Istituto fornisce la documentazione richiesta, consistente nella determinazione a contrarre, nella lettera di invito, nella aggiudicazione e nel relativo contratto. In riferimento a tale procedura, riferita a lavori di importo pari a circa euro 255.000,00, si rileva che il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, di cui all'art. 122, comma 7 del d.lgs. 163/2006, è motivato nella determina a contrarre con la seguente specifica: *"al di là delle citate esigenze derivanti dall'integrazione in atto con i soppressi enti, va rilevato che, in considerazione della vetustà degli impianti e delle strutture, che incide pesantemente sulla gestione delle politiche di manutenzione, è sorta la necessità di porre in essere numerosi e continui interventi finalizzati alla risoluzione di problematiche emergenti in corso di esercizio e, per loro stessa natura imprevisi e imprevedibili"*. A tale riguardo, si ritiene di osservare che la motivazione espressa non consente di rinvenire l'effettivo ricorrere di esigenze imprevisite ed imprevedibili, facendosi piuttosto riferimento alla vetustà degli impianti quale circostanza invero prevedibile e programmabile.

Si rileva ulteriormente che nella determina a contrarre si fa riferimento all'espletamento di una procedura *"con ditte di fiducia dell'Istituto, di nota capacità e idoneità, con il sistema del massimo ribasso"*, identificate nel numero di cinque, senza tuttavia precisare i criteri e modalità di selezione e il correlato rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione.

➤ In ordine alla "procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per lavori di bonifica, adeguamento normativo, di trasformazione ed efficientamento dell'impianto di climatizzazione dell'edificio sito in Roma Via Civiltà del Lavoro (DCSIT) CIG 5387117594 Rif. n. 43" e a quella avente ad oggetto "interventi urgenti ed indifferibili per l'adeguamento alla normativa di prevenzione incendi e per la messa in sicurezza delle facciate del fabbricato sito in Roma, Via dei Casali di Torrevecchia 23 Casa per ferie Diamond ex Ipost. CIG 5310355393 Rif. n. 44-45" l'Istituto chiarisce che per entrambe le procedure la tempistica intercorsa tra l'aggiudicazione definitiva e la sottoscrizione del contratto è stata determinata dalla necessità di attendere il completamento delle verifiche ex art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 sugli operatori

aggiudicatari.

Peraltro, avverte l'ente, che ai sensi dell'art. 11, comma 9, al tempo vigente, la stipula del contratto doveva avvenire entro il termine di 60 giorni dall'aggiudicazione definitiva, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordato con l'aggiudicatario. In entrambe le fattispecie, si precisa nella nota di controdeduzioni, l'aggiudicatario ha stipulato il contratto senza sollevare riserva alcuna.

Relativamente ai "lavori urgenti ed indifferibili per la riparazione della centrale elettrica presso il fabbricato sito in Roma, Via dei Casali di Torvecchia 23 Casa per ferie Diamond ex Ipost Rif. n. 245" l'Istituto fornisce la documentazione richiesta. In riferimento a tale procedura, riferita a lavori di importo pari a circa euro 410.000,00, si rileva che il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, di cui all'art. 122, comma 7 del d.lgs. 163/2006, è motivato nella determina a contrarre ritenendo di poter ravvisare *"l'esigenza di adottare tempestivamente, ai fini del rispetto del termine di scadenza sopra richiamato, gli interventi necessari per l'adeguamento alla normativa di prevenzione incendi e per la messa in sicurezza delle facciate del fabbricato in questione"* nonché i presupposti per *"l'urgenza, indifferibilità e particolarità dei lavori in Argomento consentono il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando ex art. 122, comma 7 D.Leg.vo n.163 del 12 aprile 2006"*, con il correlato richiamo a i contenuti della nota prot. 0072499 del 17.12.2012, con la quale il Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Roma - Ufficio prevenzione Incendi Monte Mario aveva comunicato l'ammissione al piano straordinario biennale di adeguamento alle disposizioni di prevenzioni incendi, istituito con decreto del Ministero dell'Interno del 16 marzo 2012, il cui termine di scadenza risultava fissato al 31 dicembre 2013.

A tale riguardo, si ritiene di osservare che la motivazione espressa non consente di rinvenire l'effettivo ricorrere dell'urgenza, dell'indifferibilità e della particolarità dei lavori in esame, facendosi piuttosto riferimento al rispetto dei tempi imposti dal Comando dei VV.FF., invero compatibili con l'espletamento di un'apposita procedura ordinaria di gara.

Si rileva ulteriormente che nella determina a contrarre si individuano dieci imprese da invitare, senza tuttavia precisare i criteri e modalità di selezione e il correlato rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione.

➤ Relativamente agli Interventi urgenti da realizzarsi all'interno della camera di condensazione della fontana ubicata nel cortile d'onore dell'Istituto per l'eliminazione dei vizi occulti riscontrati al suo interno. CIG. Z6f0504721. Rif. N. 229. L'INPS ha trasmesso i certificati di consegna dei lavori, di regolare esecuzione e di ultimazione lavori, non motivando tuttavia gli atti della procedura e le modalità di individuazione del soggetto affidatario.

➤ Relativamente all'affidamento del servizio di rassegna stampa quotidiana per l'INPS - II edizione indetta con Determinazione n. RS30/165/2012 del 12 aprile 2012, CIG 4134738D89, importo € 160.000,00 nella tabella allegato n. 32 alla Relazione Ispettiva, riga n. 29 era stata rilevata la carenza di motivazioni nella determina a contrarre.

L'Istituto ha affermato che dalla determina a contrarre si potevano evincere sia in modo esplicito sia per relationem gli elementi e i presupposti di fatto e di diritto essenziali per l'affidamento in economia mediante cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125 comma 11 del d.lgs. 163/2006.

In base a tale norma, per servizi o forniture di importo pari o superiore a quarantamila euro e fino alle soglie comunitarie, l'affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante.

L'INPS, nelle controdeduzioni, ha dichiarato che l'elenco degli operatori economici da invitare è stato inviato dalla DC comunicazione, e che è stata effettuata un'indagine di carattere economico per l'individuazione del valore da porre a base d'asta e che la categoria merceologica in questione non era presente sul MePA. Pertanto, in base alle controdeduzioni presentate, non si può desumere che sia stata rispettata la disposizione dell'art. 125 comma 11 del d.lgs. 163/2006.

➤ Relativamente alle gare per approvvigionamento buoni pasto del 2013, CIG 4968402707, 4968422788, 5081843581 effettuate tramite procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. c) del d.lgs. 163/2006, nella tabella allegato n. 32 alla Relazione Ispettiva righe nn.33-35 era stato contestato il frazionamento.

L'Istituto ha chiarito che le procedure negoziate ex art. 57 comma 2 lett. c) e comma 6 del d.lgs. 163/2006 sono state espletate a seguito dell'esaurimento dell'intera disponibilità della Convenzione Consip Buoni Pasto edizione 5 e nelle more dell'attivazione della nuova Convenzione Buoni Pasto 6, in quanto vi era la massima urgenza di assicurare il servizio al personale dell'Istituto senza soluzione di continuità.

Relativamente al frazionamento, l'INPS ha chiarito che è stata indetta un'unica procedura negoziata suddivisa in 4 lotti corrispondenti ai 4 lotti della precedente Convenzione Consip, ed è pervenuta un'unica offerta, della Qui!Group S.p.A. Tuttavia, poiché il disciplinare di gara prevedeva sia il divieto di aggiudicazione di più di due lotti, sia la clausola di aggiudicazione anche nel caso di una o due sole offerte valide, sono stati aggiudicati solo i lotti, 2 e 4.

Per i restanti lotti 1 e 3 non aggiudicabili, permanendo l'urgenza e la ristrettezza dei tempi, è stata indetta una nuova procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'art. 57, comma 2°, lettera c) e comma 6 del d.lgs. 163/2006.

Sono stati invitati 4 operatori, individuati sulla base dell'indagine di mercato eseguita da Consip per detto servizio, sugli esiti della procedura bandita dalla stessa Consip e sulla rappresentatività nel settore a livello europeo.

Entrambe i lotti sono stati poi aggiudicati alla Qui! Group, stesso operatore economico che si era aggiudicato anche i lotti 2 e 4, unico offerente.

L'INPS ha dunque chiarito che è stata esperita un'unica procedura di gara avente ad oggetto gli stessi ed i soli 4 lotti della precedente Convenzione Consip Buoni pasto 5 e che la successiva gara di analogo oggetto si è resa necessaria non perché dettata dalla strumentale esigenza di adottare procedure semplificate in luogo di procedure ad evidenza pubblica o per una non corretta programmazione, ma esclusivamente a causa della incompatibilità fra unico offerente e *lex specialis* che non consentiva l'aggiudicabilità di tutti e quattro i lotti al medesimo operatore.

Le controdeduzioni presentate si ritengono valide a superare i rilievi della CRI.

➤ Relativamente all'acquisizione in economia mediante cottimo fiduciario (ex art. 125

comma 1 del d.lgs. 163/2006) delle forniture di arredi da destinare al personale di ditte esterne presso la Direzione Generale alle righe 30, 36, 37, 40 della tabella allegato n. 32 alla Relazione Ispettiva, era stato contestato per quella relativa alla riga n. 30, effettuata nel 2012, l'assenza di motivazioni sul ricorso alla procedura nella determina a contrarre; per le altre tre, effettuate nel 2013, il frazionamento degli appalti.

A riguardo l'INPS ha chiarito che con tali forniture è stato soddisfatto il fabbisogno in relazione ai piani di razionalizzazione logistica ed in linea con le esigenze di contenimento dei costi. Inoltre, i beni acquistati non presentano identico CPV di dettaglio, tranne in due casi, che tuttavia si riferiscono ad esercizi finanziari differenti.

La procedura del 2012 (riga 30) per un valore di € 138.000,00 avente ad oggetto la fornitura di arredi da destinare al personale delle ditte esterne, impegnate sinergicamente presso la direzione generale ed in altri stabili di Roma, è stata preceduta dalla rilevazione dei fabbisogni, in particolare la necessità di garantire alle ditte esterne impegnate con le Direzioni Centrali dell'istituto, di operare all'interno della Direzione Centrale con postazioni di lavoro ergonomicamente idonee ai sensi del d.lgs. 81/2008. In base a quanto dichiarato dall'INPS la procedura è stata preceduta da indagini di mercato con invito ad 8 ditte, di cui 6 hanno presentato offerta.

Le tre procedure del 2013 (righe 36, 37, 40) per cui è stato contestato il frazionamento riguardano rispettivamente:

- n. 36 - fornitura armadi antincendio per le sedi centrali INPS per un importo di € 187.000,00;
- n. 37 - fornitura di studi dirigenziali per la Direzione generale INPS per un importo di € 115.000,00;
- n. 40 - fornitura tritici e poltrone operative per la Direzione generale INPS per un importo di € 47.020,00.

Nelle controdeduzioni l'INPS ha chiarito che alle procedure in economia ex art. 125 comma 1 del d.lgs. 163/2006 sono stati invitati una pluralità di operatori, non avendo fatto ricorso ad affidamenti diretti. Due delle tre procedure sono state effettuate tramite il ricorso al MePA.

Tali procedure fanno seguito ad un processo di razionalizzazione degli immobili a seguito della soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS e della loro incorporazione nell'INPS, con decorrenza 1.1.2012 (legge 214/2011) e sono state precedute da un'analisi dei fabbisogni.

Le forniture in questione non presentano carattere di regolarità e non sono destinate ad essere rinnovate entro un determinato periodo di tempo, anzi presentano un carattere di eccezionalità derivante proprio dal processo di razionalizzazione logistica in corso, e anche i cespiti, sono, nello stesso anno, contraddistinti da CPV diverse.

Valutazioni

A riguardo si rileva, quantomeno per i tre affidamenti effettuati nel 2013 (righe 36, 37, 40) che si tratta di forniture omogenee, affidate con determinazioni dirigenziali adottate nello stesso giorno (29.3.2013).

Accorrandole si sarebbe superata la soglia di rilevanza comunitaria, che nel 2013 per gli appalti di servizi e forniture era di € 200.000,00.

Si ritiene, pertanto, che le controdeduzioni trasmesse non siano idonee a superare il rilievo relativo al frazionamento degli appalti.

➤ Relativamente al servizio di noleggio e manutenzione di un sistema di stampa digitale a colori per il centro stampa fotolitografico struttura ex Inpdap- estensione nei limiti del quinto d'obbligo CIG 4812340498 e Rdo noleggio/manutenzione biennale di un sistema di stampa digitale a colori. CIG 4883198E1 (tabella allegato n. 32 alla Relazione Ispettiva righe nn.38-39) per cui era stato contestato il frazionamento, l'Istituto ha chiarito che la sommatoria degli importi delle due determinazioni di autorizzazione alla spesa non supera la soglia di rilevanza comunitaria dei 200.000 euro e che di conseguenza l'espletamento di due diverse procedure non ha implicato il frazionamento degli appalti, ai sensi dell'art. 29 comma 4 del d.lgs. 163/2006.

Le controdeduzioni presentate si ritengono valide a superare i rilievi della CRI.

➤ Con riferimento al servizio di gestione e catalogazione dell'archivio INPS, CIG 5633378A94 nella riga n. 41 della tabella allegato n. 32 alla Relazione Ispettiva, era stata riscontrata l'assenza di documentazione. L'INPS ha depositato il verbale di avvio del servizio ed una lettera di invito ad una procedura di cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125 comma 11 del d.lgs. 163/2006, per un importo di € 171.000,00.

Si prende atto della documentazione integrativa inviata dall'Istituto.

➤ Con riferimento all'affidamento provvisorio dei servizi di manutenzione e conduzione delle componenti impiantistiche e ambientali dell'immobile di via C. Beccaria sito in Roma, per un importo di € 92.428,28, CIG 5781065DBE, nella riga n. 42 della tabella all. 32 era stata rilevata l'anomalia delle proroghe.

L'INPS ha chiarito che la proroga è stata disposta nelle more dell'aggiudicazione della Convenzione Consip Facility Management 4 e che una procedura di gara avrebbe implicato inevitabilmente tempistiche dilatate e, presumibilmente, una maggiore onerosità complessiva.

Dalla documentazione acquisita non si evince la durata della proroga, ma soltanto il valore dell'affidamento, pari ad € 92.428,28.

Si prende atto, pertanto, dei chiarimenti formulati dall'Istituto.

➤ Per quanto riguarda il servizio di gestione della corrispondenza delle sedi INPS della Regione Lazio (riga n. 52 della tabella) CIG 41178941A1, dove era stata contestata genericamente l'assenza di documentazione, l'INPS ha trasmesso la lettera di aggiudicazione della procedura di cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125 comma 11 del d.lgs. 163/2006 per un importo di 193 mila Euro.

Si prende atto della documentazione integrativa inviata dall'Istituto.

➤ Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi di vigilanza dei locali ad uso degli Uffici INPS (righe n. 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54 e 231 della tabella allegato n. 32) avvenuto nel 2012, era stato contestato il frazionamento delle procedure e l'anomalia delle proroghe.

L'INPS ha chiarito di aver indetto, a luglio del 2009, una procedura aperta sopra soglia comunitaria, ai sensi dell'art. 55 comma 5 e dell'art. 59 comma 4, del d.lgs. 163/2006 suddivisa in 19 lotti territoriali.

In ciascuno dei 19 lotti territoriali è stato individuato un unico fornitore con il quale concludere un Accordo Quadro cui ha fatto seguito, ad opera della competente Direzione Regionale, la stipula di uno o più contratti attuativi tesi ad individuare, sulla base delle specifiche esigenze locali, i servizi effettivamente richiesti e le strutture interessate. Lo svolgimento della procedura di gara ha comportato, per alcuni lotti, una tempistica estremamente dilatata, per ragioni non imputabili all'Inps. Inoltre vi è stata in costanza di procedura di gara, una modifica normativa avente ad oggetto tutto il settore della vigilanza armata (entrata in vigore del Regolamento di cui al D.M. 10.12.2010, n. 269). Per effetto di tale normativa, che include l'INPS tra i siti soggetti a speciali esigenze di sicurezza, è stato necessario effettuare un'attenta opera di revisione degli atti di gara e del piano dei servizi richiesti nell'ambito dei singoli atti attuativi dell'Accordo Quadro. Tali circostanze, ha evidenziato l'INPS, hanno obiettivamente inciso sul periodo di esperimento e completamento della procedura di gara, prolungando i lavori della Commissione di gara e le attività della Stazione appaltante in merito al completamento delle procedure fino alla stipula del contratto per l'affidamento in ogni regione dei servizi.

Pertanto, l'andamento della procedura ad evidenza pubblica, contraddistinta dal sopravvenire di eventi indipendenti dalla volontà dell'Istituto, avrebbe imposto di procedere ad affidamenti provvisori, necessari e finalizzati ad assicurare la prosecuzione del servizio senza soluzione di continuità in pendenza di gara, di stipula del nuovo contratto e di piena realizzazione dell'affidamento con il subentro del nuovo affidatario (procedura cambio appalto prevista dai CCNL di categoria).

L'INPS ha inoltre chiarito che ogni affidamento provvisorio dei servizi di cui trattasi prevedeva la cessazione ex lege, anche anticipata, al momento della stipula del contratto con il nuovo appaltatore. Per l'INPS tali affidamenti, oltre alla necessità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione, hanno garantito i più elevati standard di sicurezza e corretta tutela delle sedi strumentali dell'Istituto e delle persone che vi lavorano, derivante dal sopra richiamato Decreto del Ministero dell'Interno n. 269/2010.

Alla luce di quanto sopra, per l'INPS non vi è stato né un frazionamento né l'affidamento in proroga effettuato in modo illegittimo.

Infine, ha chiarito che i CIG relativi alle proroghe sono stati acquisiti dalle Direzioni Regionali, in modo erroneo, poiché in base alla FAQ A42 dell'Anac, non è prevista la richiesta di un nuovo codice CIG quando la proroga sia concessa per garantire la prosecuzione dello svolgimento del servizio (in capo al precedente affidatario) nelle more dell'espletamento delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo soggetto affidatario.

Si prende atto di quanto sopra, anche in considerazione della risalenza delle proroghe (effettuate nel 2012).

Sul sito dell'INPS a partire dal 2015 si è, comunque, riscontrato che le prime procedure di gara aperte a carattere comunitario ex art. 55 d.lgs. 163/2006 sono state effettuate dalle singole Direzioni Regionali ed aggiudicate nel 2016 per affidamenti di 36 mesi (Direzione regionale Valle d'Aosta; Basilicata; Friuli Venezia Giulia).

Nel 2016 sono state indette le altre gare a procedura aperta di rilevanza comunitaria, aggiudicate nel 2017 per 36 mesi da parte delle Direzioni Regionali Marche, Abruzzo, Lazio; Umbria, Lombardia, Emilia Romagna; Piemonte.

La gara indetta dalla Direzione Regionale Lazio è stata annullata in autotutela con Determinazione n. 231 del 12 maggio 2017 a seguito della Delibera Anac n. 291 del 29 marzo 2017 (a seguito di Parere di Precontenzioso) e nella GU del 19 maggio 2017 è stato pubblicato il bando ex art. 60 del d.lgs. 50/2016 per l'affidamento del servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale Lazio dell'INPS per un periodo di 36 mesi per Euro € 13.267.131,15.

Nel 2017 sono state pubblicate le gare da parte delle Direzioni regionali Molise (aggiudicata nel 2018) Puglia, Sardegna e Calabria (aggiudicate nel 2017).

Risulta quindi che a partire dal 2015 l'Istituto sta procedendo con bandi di gara di rilevanza comunitaria indetti dalle singole Direzioni Regionali.

➤ Per quanto riguarda l'affidamento provvisorio della gestione ed organizzazione della casa per ferie Ex Enam di Piazza dei Giuochi Delfici a Roma (valore € 150 mila) CIG Z3F0FFC4FF di cui alla riga n. 267 della tabella allegato n. 32 alla Relazione Ispettiva, erano state contestate assenza di documentazione, incongruenza dati in atti, riferimento di legge non pertinente, anomalia proroghe, affidamento diretto superiore a 40 mila Euro.

L'INPS ha chiarito che con il contratto in esame la struttura, di proprietà dell'Istituto, è affidata per un periodo di 6 mesi ad un operatore economico il quale ha acquisito il diritto di utilizzare la struttura alberghiera a fronte del pagamento all'Istituto di un canone mensile e dell'effettuazione dei prezzi di favore agli iscritti ex ENAM. Pertanto, si tratta di un contratto attivo, nel quale l'INPS non ha costi ma un'entrata derivante dalla corresponsione da parte del gestore di un canone semestrale pari ad € 15.600,00 oltre Iva. In quanto contratto attivo, pertanto, non si applicano le norme del d.lgs. 163/2006 ma quelle del R.D. 23 maggio 1924, n. 827. Non trattasi quindi di affidamento in economia.

L'INPS ha tuttavia dichiarato che il contratto è stato gestito dalla Direzione Centrale Approvvigionamenti, ora soppressa e che, da un esame della documentazione trasmessa dalla struttura precedentemente competente, sembrerebbe evincersi come il predetto contratto non possa reputarsi "senza costi per l'Istituto", in considerazione dei mandati di pagamento che risultano effettuati in favore del gestore della Casa del Maestro a remunerazione delle prestazioni alberghiere rese in favore degli ospiti beneficiari dei soggiorni.

L'INPS ha allegato la determinazione di aggiudicazione, la nota di affidamento e il fascicolo afferente ai due mandati di pagamento.

Si prende atto.

Per quanto riguarda le procedure non informatiche svolte a livello centrale segnalate dallo stesso INPS si rappresenta quanto segue.

➤ **Servizio centralizzato di archiviazione, custodia e gestione fascicoli e documenti, distribuzione fascicoli; adeguamento al d.lgs. n.42/2004 - CIG: 0183926488 affidato alla Delta Uno Servizi S.p.A.**

Tali servizi sono stati affidati per un periodo di 9 anni (10 agosto 2008/31 luglio 2017), facendo ricorso ad una procedura negoziata senza bando di gara (affidamento diretto), per un importo complessivo di € 74.945.000, Iva esclusa. Su tale procedura l'Autorità si è pronunciata con deliberazione n. 20 del 9.3.2015, rilevando l'illegittimità dell'affidamento in violazione dell'art. 27 del d.lgs. 163/2006. Infatti, per l'individuazione della Delta Uno Servizi l'INPS non aveva effettuato alcuna procedura ad evidenza pubblica, neppure informale, ed alla procedura era stata invitata la sola Delta Uno Servizi, precedente affidataria.

L'INPS ha riscontrato alle censure espresse, con nota del 5.3.2015, sostenendo la legittimità dell'affidamento «poiché irrefutabili motivi di ordine giuridico, logistico ed economico postulavano - non risultando alcun invito ad altri concorrenti compatibile con l'oggetto del contratto - il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, consentita ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b) del d.lgs. 163/2006.

Nella Relazione Ispettiva era stata espressa la necessità che i contratti in scadenza con la Delta Uno Servizi venissero valutati nell'ambito del progetto generale di internalizzazione degli archivi presso i padiglioni industriali in località Lacchiarella (MI) disposto con determinazione del Commissario Straordinario dell'INPS n. 96 del 16.6.2014, avente ad oggetto l'«Internalizzazione della gestione degli archivi dell'Inps-Approvazione della strategia di gara».

L'attuazione della delibera commissariale, che prevedeva come termine ultimo il 31.12.2017, è stata sottoposta a monitoraggio, con richiesta all'INPS di inviare relazioni trimestrali nelle quali chiarire le tempistiche relative alle attività da espletarsi per il recupero e la funzionalità dei manufatti da adibirsi ad archivio ed all'affidamento dei servizi di allestimento delle strutture interne e di gestione dell'archivio.

L'Istituto ha fornito le suddette relazioni trimestrali, con le quali è stata rappresentata la situazione relativa a maggio 2016; luglio 2016, ottobre 2016, maggio 2017 e settembre 2017.

Da ultimo, in data 16 febbraio 2018, con nota acquisita al prot. Anac n. 15166 del 19 febbraio 2018, l'INPS ha fornito la relazione con l'aggiornamento al 31 dicembre 2017, nella quale è stato evidenziato che l'INPS ha presentato un Ricorso al Tribunale di Roma introducendo un procedimento sommario di cognizione (art. 702 bis cpc) nei confronti della Delta Uno Servizi (si veda infra).

Dalle relazioni trimestrali fornite dall'INPS si evince, in primo luogo, il ritardo nell'esecuzione della delibera commissariale sull'internalizzazione degli archivi, in quanto il termine per l'operatività del 50% delle superfici presso il sito di Lacchiarella è stato differito al 31 luglio 2019.

A riguardo si evidenzia che è in corso di sottoscrizione un nuovo Protocollo di Vigilanza collaborativa con l'INPS che avrà ad oggetto la «procedura di rilievo comunitario per l'affidamento dei lavori tesi alla Polo di Lacchiarella (MI) da destinarsi a Polo Archivistico».

Per quanto riguarda l'appalto del servizio centralizzato di archiviazione affidato alla Delta Uno Servizi, per cui l'INPS ha inviato relazioni trimestrali fino al 31.12.2017, occorre evidenziare in primis che l'originario termine contrattuale è scaduto il 31 luglio 2017. Tuttavia l'appalto si trova ancora in esecuzione in regime di proroga; ed in considerazione sia della giacenza depositata presso la sede della Delta Uno Servizi sia della tempistica di disistivaggio prevista dall'art. 12 del capitolato, l'INPS ha stimato che il termine delle operazioni si protrarrà almeno fino al 2025, con conseguente prolungamento del rapporto contrattuale con la società.

L'INPS ha valutato, altresì, che i costi che dovrebbe, comunque, sostenere nei confronti della Delta Uno Servizi nel periodo di disistivaggio sono stimabili in oltre 100 milioni di Euro.

Al contempo, è sorto un contenzioso con l'appaltatore, avente ad oggetto l'adempimento dell'obbligazione di adeguamento alla normativa in tema di beni culturali di cui al d.lgs. 42/2004 ed all'estrazione integrale dei dati informatici relativi alle unità documentali custodite. L'INPS ha inoltre avanzato dubbi circa l'effettiva detenzione, da parte della società, delle quantità documentali di cui agli importi mensilmente fatturati all'Istituto.

All'esito di diversi scambi di corrispondenza tra l'INPS e l'appaltatore, l'attività di riconsegna del materiale da parte della Delta Uno Servizi (disistivaggio) è stata avviata il 28 settembre 2017.

Ad ottobre 2017 l'avvocatura dell'Inps ha proposto alla Delta Uno Servizi una modifica del contratto di appalto, per incrementare i quantitativi massimi disistivabili con la conseguente abbreviazione delle tempistiche previste (ridotte a 3 anni) a fronte del riconoscimento, in via anticipata, di una parte dell'importo stimato.

La Delta Uno Servizi ha però ribadito la validità giuridica della clausola contrattuale relativa al contingentamento del disistivaggio, giustificandone la validità anche con motivazioni di carattere tecnico (inerenti per lo più l'architettura delle scaffalature di stoccaggio, per desumerne l'impossibilità di incrementare i quantitativi giornalieri di documenti da movimentare per la restituzione all'Istituto). La Delta Uno Servizi ha offerto pertanto una revisione del contratto incrementando del 10% le quantità giornaliere di riconsegna.

Con riguardo al «fondato dubbio» circa l'effettiva detenzione, da parte della società appaltatrice, delle quantità documentali di cui agli importi mensilmente fatturati all'Istituto, l'INPS ha chiarito che in data 22.9.2017 era stato richiesto alla soc. Delta Uno di procedere da subito al disistivaggio di tutto il materiale non documentale (stampati e cancelleria) di cui al verbale di constatazione del 2 giugno 1999 quantificato in 24460 quintali trasferito presso i depositi della società anteriormente alla data del 1 giugno 1999. Con successiva PEC del 26 ottobre 2017 l'INPS ha richiesto, tra l'altro, di fornire un elenco del materiale depositato prima del 2 giugno 1999 al fine di consentire di organizzare la restituzione del predetto materiale presso l'Archivio di via F. Depero in Roma.

L'INPS ha inoltre evidenziato che dalla verifica del materiale fino ad oggi consegnato è emerso che la società ha disistivato materiale in parte diverso da quello richiesto, disattendendo le indicazioni che, per proprie e specifiche esigenze organizzative, l'Istituto ha fornito come da indicazioni contrattuali.

Nella richiamata nota di contestazione, l'INPS ha altresì rappresentato l'esigenza di sapere se fossero intervenute variazioni in diminuzione del materiale custodito dalla società Delta Uno, indicandone il momento (mese ed anno) di registrazione ai fini della quantificazione delle eccedenze rispetto alla giacenza media convenzionale.

La richiesta inerente le intervenute variazioni in diminuzione del materiale era già stata avanzata nel 2016 trovando però, come unico riscontro, delle generiche contestazioni da parte della Delta Uno aventi più a riferimento le modalità del disistivaggio che il compenso contrattualmente pattuito per le quantità documentali affidate.

Per l'INPS quanto sopra, oltre a fornire ulteriore riprova circa il mancato adempimento della società alle prescrizioni di cui all'art. 2 del capitolato d'appalto, ha fatto sorgere il fondato dubbio

circa la effettiva sussistenza delle quantità di materiale detenuto dalla società stessa ed alla base delle fatturazioni mensili relative alle c.d. "eccedenze" rispetto alla giacenza media convenzionale. Pertanto, in esito a quanto rilevato, l'INPS ha bloccato prudenzialmente il pagamento delle fatture emesse dalla Delta Uno Servizi nei mesi di settembre e ottobre 2017.

Inoltre, con atto introduttivo del ricorso ex art. 702 bis c.p.c., depositato presso il Tribunale di Roma (NRG 82875/17) l'Istituto ha proceduto giudizialmente (con giudizio sommario di cognizione) per richiedere al giudice:

➤ la condanna della Delta Uno Servizi a procedere, a propria cura e spese, alla sistemazione archivistica della documentazione depositata dall'Istituto presso i locali della società, fascicolo per fascicolo ed a consegnare la relativa banca dati informatica all'Istituto a norma dell'art. 2 del contratto;

➤ l'accertamento e la dichiarazione di nullità dell'art. 12 del contratto nella misura in cui prevede per la restituzione della documentazione all'Istituto il limite quantitativo di 55 q.li giornalieri per le cedole ottiche e 90 q.li giornalieri per la restante documentazione, per violazione dell'art. 12, primo e secondo comma del R.D. n. 2440 del 1923.

in via subordinata:

➤ la risoluzione del contratto tra l'Istituto e la società Delta Uno Servizi per grave inadempimento della società;

➤ la condanna, in ogni caso, della società Delta Uno Servizi a risarcire i danni subiti dall'Istituto nella misura pari ad euro 107.470.056,60 o, comunque, nella misura che sarà ritenuta dovuta secondo una valutazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., da liquidarsi anche in separato giudizio.

L'INPS ha infine evidenziato che in data 1 dicembre 2017, Il Ministero dell'Interno - Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia - ha informato che «a carico della suindicata Delta uno servizi e dei relativi soggetti di cui all'art. 85 del d.lgs. n. 159/2011, alla data odierna non sussistono le cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 57 del d.lgs. n. 159/2011 né le situazioni di cui all'art. 84, comma 4, e all'art. 91, comma 6, del medesimo decreto legislativo».

Dalle risultanze istruttorie è emerso che il contratto di appalto, così come configurato, peraltro conseguito ad affidamento diretto già censurato con la Delibera Anac n. 20/2015, ha consentito di fatto una proroga di rilevante importo dell'esecuzione del servizio ben oltre la scadenza contrattuale.

➤ **Gestione in outsourcing degli archivi di alcune sedi provinciali ex INPDAP della Direzione regionale Marche e Abruzzo - CIG: 252099895**

Si tratta di una procedura aperta il cui bando di gara era stato pubblicato l'8.6.2011, per un importo massimo di euro 1.440.000,00, al netto di IVA, oltre oneri di sicurezza, aggiudicata al RTI Sikelia Service/CNI S.p.A. in data 24 aprile 2012. Per effetto dell'art. 21, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in Legge del 22 dicembre 2011, n. 214 era nel frattempo intervenuta la soppressione dell'INPDAP e la conseguente attribuzione delle relative funzioni all'INPS.

In ragione di tale elemento di novità, la Direzione Centrale Approvvigionamenti e

Provveditorato gestione pubblica aveva ritenuto, in linea con altre procedure di gara analoghe aggiudicate nel medesimo periodo, di stipulare contratti di durata annuale, anziché triennale come previsto in sede di gara, con riserva di facoltà discrezionale a favore dell'Istituto della eventuale ripetizione di servizi analoghi per un ulteriore anno, ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. b) del d.lgs 163/2006.

Nella relazione ispettiva era stato rilevato, in primo luogo, come apparisse singolare quanto statuito nella determinazione dirigenziale n. 17 del 24 aprile 2012, ove si autorizza la stipula di contratti di durata annuale con riserva di facoltà discrezionale a favore dell'Istituto della eventuale ripetizione di anni 1 ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. b) del d.lgs.163/2006.

Negli atti prodotti non risultavano le motivazioni per le quali la procedura aperta già aggiudicata dia luogo poi a contratti "frazionati" ai sensi dell'art 57, comma 5, lett. b) "fino alla concorrenza dell'importo complessivo di aggiudicazione".

Gli Ispettori avevano rilevato la possibile violazione dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento di cui all'art. 2, comma 1 del Codice, laddove nel contratto è stata modificata la durata della prestazione indicata nella *lex specialis*: da tre anni ad uno. Infatti questo è un elemento potenzialmente capace di incidere sull'offerta economica: basti pensare agli investimenti necessari a portare a compimento la commessa e alle linee di credito che solitamente devono essere attivate per contratti di tale respiro. Sicché, dovendosi ritenere la modifica ragionevolmente più onerosa rispetto alla legge di gara, questa non può riguardarsi come un *favor* nei riguardi dell'aggiudicatario, semmai si tratta di una penalizzazione. Si rileva tuttavia che, essendosi verificata l'accettazione senza riserve da parte dell'aggiudicatario, l'operato dell'Amministrazione non ha subito contestazioni.

Gli Ispettori avevano sollevato, inoltre, dubbi sull'ammissibilità dell'art.57, comma 5, lett.a), del d.lgs. 163/2006 in quanto la clausola della estensibilità del contratto agli esercizi successivi al primo poteva configurare la violazione del divieto di rinnovazione tacita del contratto di cui al comma 7 del medesimo art.57.

L'INPS con la nota prot. 7936/2016 acquisita al prot. Anac n. 74474 del 10.5.2016 ha chiarito che tali servizi sono stati inseriti nel progetto generale di internalizzazione degli archivi di cui alla Determinazione Commissariale n. 1096 del 16 giugno 2014, avente ad oggetto l'internalizzazione della gestione degli archivi dell'INPS.

Pertanto, il contratto relativo alla Direzione Regionale Abruzzo (per la sola sede provinciale di Teramo) ha avuto termine alla data del 31 gennaio 2016 e la documentazione è stata interamente restituita alla Sede provinciale di Teramo.

Per quanto riguarda la Direzione Regionale Marche, per la quale il contratto in questione interessa le tre Sedi provinciali di Ancona, Pesaro e Macerata, il termine del periodo triennale dell'affidamento originario è il 31.12.2016 (fermo restando l'obbligo per l'aggiudicatario, previsto nel CSA, di continuare l'espletamento del servizio, su richiesta dell'Amministrazione, giustificata dall'esigenza di continuità del servizio, alle medesime condizioni dell'offerta, per non oltre 180 gg. dalla scadenza).

L'INPS ha dichiarato che alla scadenza contrattuale è stata prevista la reinternalizzazione della documentazione presso le Sedi provinciali di originaria provenienza.

Dalla documentazione in atti si evince, inoltre, che tale affidamento è stato segnalato dalla stessa INPS sia alla Procura della Repubblica sia alla Corte dei Conti (nota INPS prot. 11012 del 9.6.2017, allegato n. 6 alla relazione acquisita al prot. Anac n. 120546 del 24.10.2017).

La Procura della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale per il Lazio ha chiesto informazioni circa le determinazioni assunte e l'attività svolte dall'Istituto a seguito della nota prot. 11012 del 19.6.17 con la quale le Direzioni centrali Acquisti e Appalti e Patrimonio e archivi hanno proposto di rinegoziare con la società Delta uno servizi S.p.A. le condizioni contrattuali che disciplinano le attività di disistivaggio, propedeutiche alla reinternalizzazione degli archivi INPS.

Il Direttore Generale dell'INPS ha provveduto ad informare la Procura (nota INPS prot. 39216 del 15.9.2017 - allegato n. 11 alla relazione acquisita al prot. Anac n. 120546 del 24.10.2017).

➤ **Servizi di efficientamento energetico per lo stabile di viale Ballarin, 42 Roma – CIG 52856819F0**

Il contratto è stato stipulato per l'acquisizione di una soluzione di energy management finalizzata all'efficientamento energetico dello stabile di Via Ballarin 42. Tale contratto prevedeva la fornitura di servizi di analisi e misurazione per la verifica dei consumi e la definizione delle modalità di consumo ottimale rispetto alle caratteristiche dell'edificio oggetto di intervento.

L'affidamento è avvenuto tramite procedura in economia ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. 163/2006, con il criterio del prezzo più basso, per l'importo di € 200.000,00 oltre Iva, giustificata, nella determina a contrarre n. 81 del 8.8.2013 da motivi di urgenza. Stante detta urgenza, la stipula del contratto è avvenuta in deroga ai termini dilatori di cui all'art.11, comma 10, del d.lgs. 163/2006.

La determina a contrarre non risulta sufficientemente motivata in quanto vi è un generico richiamo a obblighi di risparmio derivanti dalla spending review, esigenze di celerità e ragioni di urgenza alla base della procedura in economia.

Inoltre, la suddetta determina 81/2013 è stata adottata senza la prescritta autorizzazione di spesa prevista dall'art.31 del d.P.R. 97/2003 e dall'art.28 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Istituto, essendo stata sanata, successivamente, con determinazione n.225 in data 31.12.2013 a ratifica della spesa. Si è verificata, quindi, la violazione delle istruzioni di cui alla circolare INPS n. 120 del 10.10.2012.

È stata rilevata, inoltre, la contraddittorietà tra la situazione di asserita eccezionalità ed urgenza a fondamento della procedura scelta ed i tempi non congrui della nomina del direttore dell'esecuzione del contratto (che risulta essere avvenuta solo in data 31.1.2014) e dell'avvio del contratto, avvenuto dopo circa 40 giorni, in data 12.3.2014.

In relazione a quanto emerso è stato chiesto all'INPS di far conoscere quali provvedimenti siano stati adottati in ordine alle violazioni riscontrate dalla DCRS.

È stato rilevato, inoltre, che negli atti di gara non si dà conto delle modalità attraverso le quali la Stazione appaltante ha proceduto alla scelta delle ditte da invitare, in contrasto con le previsioni di cui all'art.125, comma 8 del d.lgs. 163/2006 e con i principi di trasparenza e rotazione.

Inoltre non vi è stata, nelle lettere di invito e, dunque, nel contratto, alcuna definizione della misura delle penali, in violazione della disposizione di cui all'art. 334 del d.P.R. n.207/2010.

A tal riguardo l'INPS nelle controdeduzioni ha riferito che, in considerazione delle illegittimità rilevate all'esito degli intervenuti accertamenti, peraltro avviati anteriormente alle attività

ispettive di codesta Autorità, sono state irrogate all'ex Responsabile della D.C. Approvvigionamenti due sanzioni disciplinari.

Valutazioni

Si ritiene che le controdeduzioni presentate confermino i rilievi della CRI. Si prende, comunque, atto dell'intervento dell'INPS, svolto precedentemente all'attività ispettiva, che ha consentito l'accertamento delle illegittimità e l'irrogazione di sanzioni disciplinari al responsabile del procedimento.

3. Procedure di competenza delle Direzioni Regionali.

La Parte 3 della memoria INPS contiene le controdeduzioni fornite dalle Direzioni regionali dell'Istituto. In via generale, esaminate le stesse, per quanto riguarda gli affidamenti di servizi e forniture, si ritiene che le controdeduzioni fornite siano idonee a superare i rilievi della CRI nei seguenti casi:

- Direzione Regionale Abruzzo: proroghe dei servizi di vigilanza sedi istituzionali Regione Abruzzo avvenute nell'anno 2012 (CIG 4578710704; 3986576296; 42954036AF; 4437755745);
- Direzione Regionale Lazio: frazionamento delle forniture di cui alle righe 56, 58 e 59 della tabella allegato n. 32 alla Relazione ispettiva (CIG 4117868C29; 4162863737 e 4244420E2C) in quanto le relative forniture riguardano materiale qualitativamente diverso; righe 81 e 84 (CIG 52751317CE e 5221859E5A) che riguardano servizi tra loro diversi (smaltimento rifiuti e disinfezione delle Sedi); servizi di affrancatura di cui alle righe n. 64 e 65 della tabella allegata alla Relazione ispettiva.
- Regione Liguria: proroghe del servizio di vigilanza (CIG 40949088F9; 410513830B; 410515838C) in quanto l'istituto ha chiarito che si tratta di proroghe effettuate nelle more della procedura aperta volta alla stipula con unico fornitore di un accordo quadro per l'affidamento dei servizi di vigilanza e reception delle sedi territoriali INPS, suddivise in 19 lotti. La procedura di gara europea è stata bandita con determinazione della Direzione Centrale Risorse strumentali n. 238 del 15 luglio 2009 ed aggiudicata a dicembre 2012. Per il lotto Liguria è stata data autorizzazione alla stipula del contratto attuativo solo con nota n.1401 del 27.03.2013; medio tempore sono state autorizzate dalla Direzione Generale le proroghe in quanto la Direzione Regionale Liguria non avrebbe potuto procedere ad espletare la gara perché sopra la soglia.
- Per quanto riguarda il servizio di visura, deposito e ritiro atti presso i Tribunali della Regione Campania, (CIG 4746584D04; 47465901FB; 4746626FAC; 474659561A; 4746601B0C; 47473071AB; 4746605E58; 4240442B6D; 4240061107) nelle righe 8,10,11,13,14,15,16,17 e 18 della tabella allegato n. 32 alla Relazione ispettiva, era stato contestato il frazionamento delle procedure.

L'INPS, nelle controdeduzioni ha evidenziato che il contenzioso che coinvolge l'INPS in Campania costituisce circa un quarto di tutti gli affari legali sull'intero territorio nazionale in danno dell'Inps. A fronte di tale mole di contenzioso, vi sarebbe una articolazione degli uffici giudiziari particolarmente complessa e caratterizzata da elementi di frammentarietà territoriale. In tale contesto, per l'Istituto, il servizio in questione è oggettivamente connaturato da elevata

localizzazione territoriale, non sussistendo alcun operatore avente i necessari requisiti tecnico-organizzativi per assicurare detto servizio nell'ambito dell'intero territorio regionale.

Di conseguenza, l'INPS sostiene che la Direzione Regionale ha dovuto necessariamente rivolgersi, per ogni singolo tribunale, a quei pochi candidati qualificati operanti nello specifico territorio, selezionati con il sistema del cottimo fiduciario ed aggiudicazione al prezzo più basso.

Le controdeduzioni dell'INPS appaiono non sufficienti a superare il rilievo, in quanto è singolare che, nel mercato delle società che si occupano di servizi di deposito atti, non vi siano operatori economici tali da poter svolgere il servizio in tutto il territorio della Regione Campania, o quantomeno su di una parte di essa.

➤ Per quanto riguarda la fornitura di arredi per le Agenzie Inps di Civitavecchia, Monterotondo e Direzione Prov. Le Roma Appio (CIG 384276914C) si confermano i rilievi circa l'assenza della documentazione attestante la regolare esecuzione, in quanto l'INPS nelle controdeduzioni ha fornito solo n. 3 documenti di trasporto firmati per ricevuta alla consegna degli arredi dai Referenti delle tre strutture e le tre fatture emesse che riportano l'elenco degli arredi consegnati e montati e, in calce a ciascuna, il timbro di avvenuta regolare fornitura firmato dal Direttore regionale, sulla base di quanto attestato dai referenti di sede.

Per quanto riguarda le procedure: Fornitura arredi front end sede INPS di via Spegazzini (CIG 6039223C77), Fornitura arredi e complementi di arredo vari di completamento sedi Appio e Flaminio (CIG 5600750D19) di cui alle righe 85 e 86 della tabella, l'INPS ha evidenziato che si trattava di sedi e periodi diversi.

Tuttavia, le determine a contrarre sono entrambe del gennaio 2014 e si ritiene che una corretta programmazione del fabbisogno avrebbe potuto consentire una procedura di gara unitaria.

➤ Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi di facchinaggio effettuato presso le varie sedi della Regione Lazio, nella tabella allegata alla Relazione ispettiva (righe 57, 60, 61, 62, 63) è stato contestato il frazionamento delle procedure di affidamento in economia (affidamento diretto).

Il primo servizio di trasporto e facchinaggio è avvenuto nel mese di dicembre 2011 (CIG 3791697F55 per un importo di € 43.438,52), il secondo ad aprile 2012 (CIG 42181130F7 per un importo di € 43.762,8) ed il terzo a giugno del 2012 (CIG 4403445DC1, importo € 52.385,26).

L'INPS ha controdedotto evidenziando in primis di aver cancellato n. 2 CIG.

Inoltre ha evidenziato che le procedure sono state poste in essere su richieste effettuate di volta in volta dalle sedi impegnate in un progetto di smaltimento di archivi cartacei per consentire la messa in sicurezza degli archivi presso le sedi di RM Montesacro, RM Tuscolano, RM Monteverde, Ostia, Pomezia, RM Aurelio, Colferro, Frosinone, RM Tiburtino, Tivoli, RM Eur, RM Flaminio, RM Casillno, Rieti e Direzione Regionale (Via Borsi) in capo al centro di costo Direzione Regionale Lazio.

Infatti, le quantità di materiale da smaltire o ricollocare in archivio si sono andate definendo con maggiore precisione in corso d'opera, rendendo necessari successivi interventi al fine di realizzare il piano di messa in sicurezza.

Infine, gli importi del servizio sono risultati ben al disotto della Convenzione Consip Facility Management, con un risparmio di spesa del 20%.

Si ritiene che le controdeduzioni presentate non siano sufficienti a superare i rilievi, in quanto si tratta di servizi omogenei, di durata limitata affidati ripetutamente nel tempo. Anche in questo caso, il frazionamento appare derivare da una carenza nell'attività di programmazione.

Esaminate le controdeduzioni riferite ai suddetti affidamenti regionali, per quanto riguarda l'affidamento di appalti di lavori, si ritiene che per una parte di essi¹ possa pervenirsi ad una valutazione di “non luogo a procedere”, avendo constatato che le criticità riscontrate nella fase ispettiva e, quindi, contestate all'Istituto, siano superate dai chiarimenti e documenti da ultimo forniti, in quanto imputabili, in parte, ad errori materiali contenuti negli atti delle singole procedure contrattuali ovvero rispetto alle quali l'Istituto ha congruamente giustificato e documentato la legittimità del proprio operato, consentendo in tal modo di superare le censure e le problematiche evidenziate in CRI e, per altra parte, derivanti da carenze documentali cui l'INPS ha posto rimedio fornendo ora la documentazione del caso.

In altri residuali casi deve pervenirsi alla “presa d'atto” dell'informativa fornita nonostante il mancato superamento delle criticità contestate, in ragione della esigua rilevanza dell'anomalia nell'economia generale dell'indagine ovvero perché il vizio ipotizzato non sembra assurgere a vizio invalidante la procedura contrattuale. Ovviamente tali casi concorrono a determinare il giudizio complessivo sull'attività contrattuale dell'Istituto, potendosi trarre da essi quantomeno una conferma delle carenze già contestate in CRI che denotano nei sensi rappresentati superficialità e poca aderenza ai precetti normativi e ai principi consolidati in materia di contrattualistica pubblica (art. 2 d.lgs. n. 163/2006, ora art. 30 d.lgs. n. 50/2016).

➤ Per quanto riguarda le censure prospettate dall'Autorità in merito al frazionamento ipotizzato nei “lavori di realizzazione dell'impianto di rilevazione e segnale di allarme antincendio presso la sede provinciale di Napoli CIG 4813150108”, di importo pari ad euro 199.559,55 stante il contemporaneo espletamento di altra procedura di gara (CIG 481462F3E) presso il medesimo stabile (Lavori di adeguamento alle norme antincendio per la compartimentazione REI delle porte e dei sistemi di chiusura presso la sede provinciale di Napoli, per euro 197.557,50), la Direzione Regionale Campania ha sostenuto la legittimità del proprio operato con argomentazioni di portata generale, riferite a tutte le ipotesi di

¹ A titolo esemplificativo e non esaustivo, si elencano di seguito alcuni appalti di lavori per i quali si perviene ad un giudizio di “non luogo a procedere”, elencati per CIG con a margine le criticità originariamente contestate ad INPS: CIG **5451253448** – incongruenza atti (pag. 61); CIG **49989911E0** – assenza documentazione (pag. 61); CIG **59827208B8** - assenza documentazione (pag. 61); CIG **5981348C81** – ipotesi di frazionamento (pag. 62); CIG **5982648D4C** – frazionamento (pag. 63); CIG **5982688E4E** – ipotesi di frazionamento (pag. 64); CIG **ZDB0315F6C** – mancato annullamento del CIG in Simog (pag. 66); CIG **XE5088279E** – documentazione non trasmessa e riferimenti normativa procedura non pertinenti (pag. 97); CIG **X840A9751F** – incongruenza in atti e riferimenti normativi non pertinenti (pag. 97); CIG **Z870CD7B3D** - incongruenza in atti e riferimenti normativi non pertinenti (pag. 98); CIG **Z870CD7B3D** - riferimenti normativi non pertinenti (pag. 99); CIG **5662577A5B** – assenza/carenza/ingiustificate motivazioni procedura in determina (pag. 101); CIG **4586822D3E** – assenza collaudo; data contratto (28.11.2013) oltre 150 gg. dalla data di aggiudicazione (28.11.2013); assenza/carenza motivazioni nella determina autorizzativa (pag. 110); CIG **4624186EFD** – assenza collaudo; data contratto (8.10.2013) oltre 150 gg. dalla data di aggiudicazione (28.1.2013); assenza/carenza motivazioni nella determina autorizzativa; CIG 4719128B9C – lavori non iniziati; ipotesi di frazionamento (pag. 111); CIG **4740528774** - data contratto (24.6.2013) oltre 150 gg. dalla data di aggiudicazione (20.12.2012); collaudo da effettuare; CIG **5282018B22** – ritardi nell'avvio dei lavori appaltati (aggiudicazione 2013, inizio lavori 2015) ancorché la data di ultimazione prevista è fissata al 26.5.2016; CIG **53070571FB** – carenza motivazioni in determina, ricorso a cottimo fiduciario; CIG **53766854D2** – assenza collaudo; dagli atti non risulta l'aggiudicatario; dalla scheda DB Access risulta Essevi aggiudicataria; la Essevi, dal verbale di gara, non è il concorrente che ha presentato la migliore offerta; CIG **537680255F** – assenza collaudo; data contratto (17.7.2014) oltre 150 gg. dalla data di aggiudicazione (28.11.2013), limite massimo stabilito dalla lettera di invito; CIG **53811666A8** – data contratto (29.7.2014) oltre 150 gg. dalla data di aggiudicazione (10.12.2013), limite massimo stabilito dalla lettera di invito; CIG **54180593BA** – collaudo da effettuare; frazionamento rif. gara n. 96; CIG **5418112F73** - collaudo da effettuare; frazionamento.

frazionamento contestate, eccependo di essersi sempre attenuta ai fondamentali canoni di buona amministrazione, utilizzando, nell'ambito delle ditte selezionate, criteri di rotazione ed imparzialità al fine di accelerare le procedure in relazione ad interventi necessari per risolvere problematiche urgenti di sicurezza.

Più in dettaglio, le procedure rispetto alle quali è stata ipotizzato il detto frazionamento afferivano, secondo la Direzione Regionale INPS, a categorie lavorative differenti che ben potevano giustificare singoli appalti selezionando per le attività da svolgersi le ditte di fiducia che al momento erano in grado di eseguire i lavori in tempi ridotti ed a regola d'arte.

Ciò troverebbe conforto, secondo le tesi difensive, anche nell'art. 1, comma 2, L. n. 135 del 2012 e nell'art. 26 bis, comma 1, L. n. 98 del 2013, secondo cui, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali.

Nel caso specifico dei lavori sopra richiamati (CIG 4813150108 e CIG 481462F3E), la Direzione Regionale Campania afferma l'autonomia delle procedure di gara per i lavori espletati quanto a natura tecnica dei rispettivi interventi, che rispondono a diverse esigenze (interventi impiantistici, edili, antincendio, etc.), i quali sono stati quindi affrontati mediante specifiche attività progettuali conferite a professionisti e tecnici diversi (incarichi professionali di RUP, progettista, coordinatore della sicurezza in fase di progettazione), pur dando atto che *“l'Istituto utilizzatore (INPS) aveva l'obbligo dell'adeguamento normativo, anche impiantistico degli immobili conferiti al FIP. A causa della vetustà delle componenti impiantistiche, incluse le centrali e centraline di gestione del sistema antincendio, la Stazione Appaltante in data 10/10/2012 approvava il progetto per la sostituzione completa di detto impianto antincendio in considerazione delle analisi tecniche che ne impedivano con la riparazione la completa funzionalità e la conformità normativa”*.

In tale contesto, non si ritiene condivisibile la scelta operata dalla stazione appaltante di adottare due procedure autonome per attuare l'adeguamento antincendio della struttura in esame, asserendo per tale primo lotto (CIG 4813150108), una elevata specializzazione di carattere elettrico/elettronico, a differenza dell'ulteriore lotto (CIG 481462F3E), in cui la specializzazione è stata ritenuta prevalentemente di tipo edile/serramentistico (installazione in opera di porte antincendio con specificità di manodopera edile e da fabbro).

Alla luce di quanto esposto, deve rilevarsi come le criticità originariamente riscontrate in sede di verifica ispettiva, alla luce delle controdeduzioni pervenute, non paiono superate dai chiarimenti forniti in merito alla differenziazione degli interventi appaltati con procedure autonome; infatti tali lavorazioni sono state eseguite sullo stesso immobile e sono accomunate dall'obiettivo di adeguare ambienti ed impianti alle vigenti disposizioni di sicurezza ed a nulla rileva il fatto che esse implicano specializzazioni distinte, attesa la possibilità di richiedere all'appaltatore, nell'ambito di una unitaria procedura, adeguate specializzazioni sia in materia di impiantistica elettrica ed elettronica, sia in opere edili, come peraltro espressamente previsto dalla normativa in tema di qualificazione delle imprese appaltatrici, sia in tema di categoria prevalente delle lavorazioni previste in appalto, sia in tema di opere scorporabili/subappaltabili.

➤ Per quanto riguarda la contestazione di assenza di documentazione inerente ai “lavori per la ridefinizione funzionale del front-office CIG 4474865769”, l'Istituto ha prodotto in atti la determinazione a contrarre n. 42 del 20.7.2012, soddisfacendo alle originarie richieste degli Uffici

istruttori.

➤ Passando ai rilievi avanzati relativamente ai “lavori di eliminazione delle infiltrazioni provenienti dagli infissi con rifacimento dell'impermeabilizzazione dei terrazzi ubicati al primo piano della Direzione provinciale di Caserta Via Arena snc - CIG 4817529EAE”, consistenti nell'ipotizzato frazionamento con altro appalto di cui al CIG 4816907D64, avente ad oggetto “lavori di manutenzione straordinaria per l'integrazione del personale ex INPDAP presso il secondo piano della Direzione Provinciale INPS di Caserta Via Arena snc”, da eseguirsi presso il medesimo stabile ma su piani diversi, stante la contemporaneità delle procedure di gara esperite autonomamente, l'Istituto argomenta la legittimità del proprio operato con argomentazioni identiche a quelle di portata generale già esposte per l'analoga censura di frazionamento relativa ai “lavori di realizzazione dell'impianto di rilevazione e segnale di allarme antincendio presso la sede provinciale di Napoli CIG 4813150108”. Da evidenziare ulteriormente che il progetto per l'intervento di cui al CIG 816907D64 è stato approntato ed appaltato in data successiva a quello di cui al CIG 4817529EAE a seguito di decisioni organizzative dell'organo presidenziale dell'Istituto.

Le argomentazioni dell'Ente non risultano condivisibili; i rilievi avanzati nella relazione ispettiva, e dunque le CRI, risultano fondati in quanto le lavorazioni affidate con due distinte procedure, del valore di euro 150.000 per il CIG 4817529EAE e al di sotto di euro 100.000 per il CIG 816907D64, non sembrano invero differire se non per il piano dell'edificio interessato dai relativi interventi di impermeabilizzazione (primo piano per il CIG 4817529EAE e secondo piano per il CIG 816907D64).

Ne deriva che devono confermarsi in questa sede i rilievi avanzati, con la conseguenza che è ravvisabile in relazione ai due interventi il frazionamento dell'appalto.

➤ Con riferimento alle controdeduzioni fornite in ordine ai rilievi avanzati relativamente al “completamento adeguamento antincendio del piano -1 della sede di Via Ferraris 4 Napoli”, consistenti nell'aver appaltato in economia lavori di importo superiore ad euro 20.000 in assenza di documentazione di supporto, l'ente precisa di aver proceduto con procedura negoziata ai sensi dell'art. 57, comma 6, e dell'art. 122, comma 7, del d.lgs. n. 163/2006 e non dell'art. 125 del medesimo decreto, come erroneamente riportato nella determina di aggiudicazione definitiva n. 24 del 23.1.2014, per la necessità e l'urgenza di concludere l'importante intervento in questione. Le ditte invitate sono state estratte dall'elenco di fiducia che usualmente veniva utilizzato nelle procedure ristrette indette dall'istituto. Tenuto conto dell'esiguo importo dell'appalto e delle controdeduzioni da ultimo fornite, come sopra esposte, si ritiene di poter archiviare il procedimento di vigilanza in *parte qua*.

4.- Valutazioni conclusive

Tenuto conto dell'ampiezza del campione di indagine, sia sotto il profilo oggettivo (quantità ed eterogeneità degli affidamenti esaminati), sia sotto l'aspetto temporale (periodo di riferimento 2012-2014), le risultanze istruttorie devono essere necessariamente convogliate in una valutazione di insieme sull'attività contrattuale dell'INPS.

Dalla elaborazione dei dati emersi in sede ispettiva, incrociati con le risultante istruttorie desumibili dall'esame della documentazione acquisita in risposta alla CRI, viene in rilievo un quadro critico nella gestione amministrativa delle procedure di affidamento espletate nel periodo di riferimento, che conferma in gran parte le risultanze istruttorie della fase ispettiva, fatte salve le precisazioni a discarico, sopra riportate, cui può pervenirsi nella fase conclusiva della presente indagine.

Permangono, infatti, significative carenze nelle modalità di gestione delle attività contrattuali imputabili, per lo più, all'assenza di adeguato coordinamento delle politiche di acquisto e alla inadeguata attività di programmazione degli approvvigionamenti, che spesso ha indotto l'Istituto a fare ricorso a procedure di acquisto invocando ragioni di urgenza, in realtà inesistenti o non esplicitamente motivate in atti.

Ne è quindi derivata una gestione non pienamente conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati, al tempo degli affidamenti in esame, dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006 (ora art. 30 d.lgs. n. 50/2016), con possibile incremento dei costi di approvvigionamento, per aver sottratto alle regole di competitività del mercato una quota di appalti, perché affidati in deroga all'evidenza pubblica.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio

DELIBERA

■ i rilievi e le criticità contestate ad INPS con comunicazione di risultanze istruttorie n. 56984 dell'8 aprile 2016 sono confermate in questa sede, nei limiti di cui in motivazione, essendo emerse significative e sistematiche carenze nelle modalità di gestione delle attività contrattuali oggetto di indagine, come individuate nella presente delibera e di seguito elencate:

- frequente ricorso a cottimi fiduciari, in alcuni casi anche di importo consistente, per cui spesso è stata invocata una urgenza che non è apparsa sempre evidente ovvero si è palesata come urgenza derivante da una carente programmazione degli approvvigionamenti;
- interventi sui medesimi immobili in un contesto temporale ristretto che possono configurare un ingiustificato frazionamento;
- frequente ricorso alle proroghe dei contratti in assenza dei relativi presupposti applicativi, in molti casi derivanti dai ritardi delle aggiudicazioni avvenuti nelle gare centralizzate svolte dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali nonché dai ritardi nella pubblicazione dei bandi riferiti a servizi in scadenza;
- carenza ovvero assenza di motivazione nelle determine a contrarre in ordine alla scelta di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando;
- mancato perfezionamento di numerosi CIG ed imprecisione nell'inserimento dei dati degli appalti nel sistema Simog;

■ dà mandato agli Uffici di inviare la presente deliberazione al Direttore Generale p.t. dell'INPS, nonché al Direttore Centrale Risorse Strumentali e al Direttore Centrale Audit del medesimo Istituto;

■ in considerazione delle diffuse e generalizzate anomalie rilevate, si dispone altresì la trasmissione della delibera alla Procura della Corte dei Conti presso la Sezione giurisdizionale Lazio e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 1 agosto 2018

Il Segretario
Maria Esposito