



DELIBERA n. 102

del 14 febbraio 2024

Fascicolo Anac n. 3121/2023

Oggetto: Accertamenti riguardo all'affidamento ed alla gestione del «Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione Regionale Inps Lombardia» con CIG 8201252F3C e 85070163AF

Riferimenti normativi

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

D.M. 7 marzo 2018 n. 49.

Parole chiave

Controlli in corso di esecuzione del contratto di appalto di servizi

Direttore dell'esecuzione

Massime

Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Gara - Controlli – Controlli in corso di esecuzione – Verifiche di conformità – Necessità.

Per l'espletamento di idonee verifiche di conformità da parte dei soggetti competenti non è sufficiente la redazione di un attestato generico che certifichi la regolare esecuzione del servizio.

Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Negoziata senza previa pubblicazione del bando - Presupposti – Condizioni.

L'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016 è norma di stretta interpretazione, la cui applicazione è ammessa nei soli casi tassativi individuati dal legislatore, trattandosi di procedura dal carattere eccezionale, in deroga all'ordinario obbligo dell'amministrazione di individuare il privato contraente attraverso il confronto concorrenziale.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;



VISTO

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

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture.

Premessa

Nell'ambito delle funzioni attribuite dall'art. 213 del d.lgs. n. 50/2016 l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di carattere generale avente ad oggetto i controlli effettuati dalle stazioni appaltanti nella fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture, previa analisi, tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), degli affidamenti di importo maggiormente significativo per i quali sono stati acquisiti i relativi CIG.

L'indagine si è incentrata sui servizi di vigilanza (armata, non armata, portierato, receptionist et similia) e, per valutarne i relativi controlli in fase esecutiva, sono state individuate plurime stazioni appaltanti, tra cui L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS).

Nell'ambito di tale attività è stato dunque preliminarmente richiesto al Direttore Generale dell'INPS, con nota di cui al prot. ANAC n. 90809 del 7.11.2022, di fornire informazioni di natura generale in merito alla struttura organizzativa preposta, all'interno dell'Ente Previdenziale, alla direzione e controllo sull'esecuzione dei contratti di servizi e forniture, con esplicitazione delle concrete modalità di verifica in termini qualitativo-quantitativi delle prestazioni rese dagli appaltatori.

In secondo luogo, dopo aver individuato mediante la BDNCP i CIG di tutte le procedure aventi ad oggetto i servizi di vigilanza presso le sedi Regionali dell'Istituto Previdenziale dislocate sul territorio nazionale, è stato richiesto un elaborato di sintesi finalizzato ad ottenere precipuamente le informazioni relative agli accertamenti ed ai controlli eseguiti in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di affidamento.

È stata inoltre richiesta, in relazione alle sedi dislocate in Lombardia, una specifica integrazione documentale relativa ai CIG 8201252F3C e 85070163AF, acquisiti dalla Direzione Regionale INPS Lombardia, per gli appalti aventi ad oggetto il servizio di vigilanza presso gli immobili della stessa direzione regionale.

Il Direttore Generale dell'INPS ha riscontrato con una relazione acquisita al prot. ANAC n.109581 del 30.12.2022 corredata da allegati, illustrando complessivamente il panorama dei controlli sugli appalti di servizi di vigilanza nel panorama delle Direzioni Regionali dislocate su tutto il territorio italiano.



Valutata la sussistenza di elementi per l'avvio dell'attività di vigilanza, l'Autorità, con nota di cui al protocollo n. 50403 del 27.6.2023, ha indirizzato alla Direzione Regionale dell'INPS Lombardia la comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza del 2018.

La Direzione Regionale ha dunque formulato le proprie controdeduzioni mediante una relazione sottoscritta dal RUP delle procedure in oggetto, acquisita al protocollo ANAC n. 56773 del 13.07.2023.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

La Direzione Regionale INPS - Lombardia riveste la qualità di Stazione appaltante per le procedure relative a lavori, beni e servizi, nell'ambito del proprio territorio per qualsiasi importo, fatta salva la necessità di acquisire dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti la preventiva autorizzazione ai soli fini del superamento dei limiti della capacità di spesa stabiliti che, per i servizi e le forniture sono pari ad € 193.000,00.

L'istruttoria si è focalizzata sui contratti relativi ai servizi di vigilanza ove è stato rilevato il ruolo di coordinamento svolto dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti esplicitosi attraverso la predisposizione della documentazione di gara standard cui le diverse Direzioni Regionali hanno fatto riferimento per la regolamentazione specifica delle singole procedure.

L'attività di vigilanza si è primariamente concentrata sui controlli relativi alla fase propriamente esecutiva degli appalti aventi ad oggetto i servizi di vigilanza – portierato.

Pertanto, è stata preliminarmente vagliata sia la disciplina del "capitolato tipo" che quella dello "schema di contratto" – predisposti in sede centrale dall'INPS – ove sono previste le attività che l'aggiudicatario andrà a svolgere in fase di esecuzione dell'appalto, oltre alle attività dei soggetti preposti nell'ambito di ciascuna Stazione Appaltante alla direzione e al controllo dell'esecuzione del contratto, ai fini della rendicontazione e della verifica delle attività svolte.

Quanto alla fase di individuazione dell'operatore economico, con la determinazione n. 943 del 16.12.2016 la Direzione regionale Lombardia ha aggiudicato la procedura aperta di carattere comunitario, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50/16, finalizzata all'affidamento del "*Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione INPS Lombardia*" in favore dell'operatore RTI ITALPOL VIGILANZA S.r.l. - IVRI S.p.A. - SICURITALIA S.p.A.

La spesa complessiva presunta per l'acquisizione dei servizi oggetto di procedura era stata quantificata presuntivamente in **€ 4.918.032,79** IVA esclusa per la durata contrattuale di **36 mesi**. Il Bando di gara al punto II.2.14) prevedeva tra le "Informazioni complementari" che ai fini dell'art. 35, comma 4 del Codice dei Contratti, il valore stimato dell'Appalto, comprensivo della ripetizione dei servizi analoghi e dell'opzione di proroga, è complessivamente e presuntivamente valutato in **€ 8.196.721,30**.

In data 28.03.2017 è stato stipulato il contratto per l'affidamento del «Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale Inps Lombardia» con CIG 6748011AD4 tra l'INPS e l'RTI



ITALPOL VIGILANZA SRL - IVRI S.p.A. - Sicuritalia S.p.A., per una durata di 36 (trentasei) mesi, naturali e consecutivi, a decorrere dalla data del 1° aprile 2017.

L'art. 3 del contratto appena richiamato prevede ai commi 7 e 8 che:

Comma 7: *"Sarà facoltà della Stazione Appaltante provvedere all'affidamento di nuovi servizi consistenti nella ripetizione di quelli già affidati con la presente procedura, ai sensi dell'art. 63 comma 5 del Codice, per un periodo annuale. In tal caso, la procedura negoziata verrà avviata entro il triennio dalla data di stipulazione del presente Contratto".*

Comma 8: *"L'opzione di cui al precedente comma sarà attuata e formalizzata mediante uno o più atti aggiuntivi al presente Contratto. In tal caso l'Appaltatore sarà tenuto all'esecuzione delle prestazioni agli stessi prezzi, patti e condizioni del presente Contratto, o a condizioni economiche più favorevoli per la Stazione Appaltante."*

Con la determinazione n. 342 del 27.3.2020 La Direzione Regionale Lombardia dell'INPS, in ragione della **"necessità di assicurare la continuità del servizio nel territorio regionale, indispensabile al fine di garantire l'esercizio delle funzioni dell'Istituto"**, ha proceduto ad autorizzare la **ripetizione dei servizi analoghi** per il periodo dal 1/04/2020 al 31/03/2021, con una spesa complessiva di € 2.903.437,70 IVA inclusa

Successivamente, preso atto che i tempi per la conclusione della nuova procedura, nel frattempo indetta con determinazione della Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti n. RS30.670 del 30/12/2020, avente ad oggetto il servizio di vigilanza, **non risultavano compatibili con la scadenza del contratto** in essere e tenuto conto della necessità di garantire il servizio sul territorio nelle more della conclusione della procedura senza soluzione di continuità, la Direzione regionale provvedeva a richiedere alla sopra indicata Direzione Centrale, l'autorizzazione **alla proroga tecnica del contratto**, dal 1/04/2021 al 30/06/2021, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura in corso.

Orbene, alla data del 31.03.2021, con cinque distinte determinazioni sono state autorizzate **cinque proroghe tecniche** ai sensi dell'art. 106 co.11 del d.lgs. n. 50 del 2016 per l'affidamento del servizio di vigilanza armata presso gli immobili delle sedi INPS della Lombardia, stipulato con il RTI ITALPOL VIGILANZA SRL- IVRI S.p.A. - Sicuritalia S.p.A. con le modalità descritte nella seguente tabella.

Determinazione	Periodo contrattuale	Importo proroga
Det. n. 69 del 31.03.2021	1.4.2021 - 30.6.2021	€ 738.000,00
Det. 205 del 30.6.2021	1.7.2021 - 30.9.2021	€ 738.000,00
Det. n. 290 dell'1.10.2021	1.10.2021 - 30.11.2021	€ 500.000,00
Det. n. 338 dell'1.12.2021	01.12.2021-31.12.2021	€ 275.000,00
Det. 365 del 31.12.2021	01.01.2022-31.01.2022	€ 275.000,00



Come si evince dalla tabella riportata, prima dell'avvio in data 01.02.2022 delle prestazioni relative al nuovo contratto (CIG 85070163AF) stipulato dalla Direzione Regionale Lombarda dell'INPS, il servizio è stato prorogato per cinque volte per un ammontare complessivo pari a € 2.526.000,00 dopo che per l'annualità che va dall'1.04.2020 al 31.3.2021 era stato rinnovato il contratto ai sensi dell'art. 63 comma 5 del Codice per un ammontare complessivo di € 2.951.035,04.

Diritto

1. Oggetto del servizio e configurazione del sistema dei controlli in corso di esecuzione

Il servizio oggetto di istruttoria comprende diverse tipologie di servizi di vigilanza così elencati nel Capitolato tecnico:

- 1) Servizi di vigilanza fissa;
- 2) Servizi vigilanza saltuaria in zona;
- 3) Servizi di vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di videosorveglianza;
- 4) Servizi di intervento su allarme;
- 5) Servizi accessori di contact center e reportistica.

Il punto 3 del Capitolato tecnico prescrive specificatamente che *"I servizi di vigilanza dovranno essere svolti nel rispetto della normativa vigente e, in particolare, del D.M. 269/2010"*; inoltre, *"nell'esecuzione dei Servizi di Vigilanza dovrà essere impiegato personale in possesso della prescritta licenza di guardia particolare giurata (G.P.G.) e di tutti i requisiti richiesti dalla normativa vigente, e, in particolare dal D.M. 269/10, per l'esecuzione di tali servizi, pena l'applicazione di una penale"*.

Sempre nel punto 3 del Capitolato tecnico sono state descritte in maniera dettagliata le modalità di espletamento del "servizio di vigilanza fissa" (3.1), della "sorveglianza dell'immobile" (3.1.1.), della "apertura e chiusura porte" (3.1.2), della "gestione delle emergenze" (3.1.3), della "vigilanza saltuaria di zona" (3.2), delle "ispezioni interne (3.2.1) ed esterne (3.2.2)", della "vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di video sorveglianza" (3.3), dell'intervento su allarme (3.4) e dei servizi accessori di "contact center" (4.1) e "reportistica" (4.2); infine al punto 5 sono disciplinati tutti gli obblighi, i doveri e le prestazioni cui è tenuto il personale preposto all'espletamento del servizio di vigilanza.

A ben osservare, dunque, sia nel capitolato tecnico che nel contratto stipulato con l'RTI ITALPOL VIGILANZA SRL- IVRI S.p.A. - Sicuritalia S.p.A., sono indicate le attività che l'aggiudicatario andrà a svolgere in fase di esecuzione dell'appalto oltre alle attività dei soggetti preposti all'interno della stazione appaltante alla direzione e al controllo dell'esecuzione del contratto, ai fini della rendicontazione e della verifica delle attività svolte.

Per quanto concerne i controlli relativi alla fase esecutiva, dunque, il punto 1.3.2. del capitolato alla voce "Reportistica" prevede che *"Ai fini dei pagamenti, l'Appaltatore dovrà inviare al Direttore dell'Esecuzione, entro il giorno 31 del mese successivo a quello di riferimento, un report suddiviso per struttura, contenente almeno le seguenti informazioni: Strutture Destinatarie; tipologie dei servizi erogati; quantità dei servizi erogati; valorizzazione dei servizi erogati. Resta inteso che la Stazione Appaltante si riserva la facoltà di richiedere la consegna di report contenenti informazioni aggiuntive rispetto a quelle sopra elencate. Tale report sarà oggetto di approvazione da parte della*



Stazione Appaltante. L'Appaltatore sarà comunque tenuto a trasmettere alla Stazione Appaltante tutti i dati, i documenti, le informazioni e i chiarimenti richiesti dalla Stazione Appaltante stessa in ordine allo svolgimento del Servizio, entro il termine di 7 (sette) giorni solari dalla ricezione della richiesta, pena l'applicazione di una penale.

Quanto alla vera e propria "**governance dell'esecuzione contrattuale**", l'art. 5 dello schema di contratto standard prevede che "*l'esecuzione del Contratto è diretta dal RUP, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni. Ai fini delle attività di cui al comma 1, il RUP si avvale del Direttore dell'Esecuzione, accertando il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni a questo affidate. Al Direttore dell'Esecuzione competono il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del Contratto stipulato dalla Stazione Appaltante, nonché il compito di assicurare la regolare esecuzione da parte dell'Appaltatore, in conformità ai documenti contrattuali. Il Direttore dell'Esecuzione controlla l'esecuzione del Contratto congiuntamente al RUP. Al fine della regolare esecuzione del presente Contratto, il Direttore dell'Esecuzione svolge tutte le attività espressamente demandate allo stesso dal presente Contratto e dalla normativa vigente, nonché **tutte le attività che si rendano opportune per assicurare il perseguimento dei compiti assegnati**.*

Per ciascuna Richiesta di Fornitura, l'Aggiudicatario è tenuto ad individuare il Responsabile dell'appaltatore, cui attribuire il coordinamento delle attività operative, il controllo delle attività effettuate, delle fatture emesse, della fornitura di informazioni e della reportistica. Il Direttore dell'Esecuzione rappresenta altresì l'interfaccia con l'Appaltatore per la trasmissione e la gestione delle Richieste di Fornitura. Il Direttore dell'Esecuzione, in particolare, sarà responsabile dell'emissione della Richiesta di Fornitura e dell'approvazione del Piano degli Interventi. L'Istituto può nominare uno o più Referenti di Struttura, ai quali affida per iscritto una o più delle attività di competenza dello stesso Direttore dell'Esecuzione. Tutte le attività non espressamente rientranti tra i compiti del Direttore dell'Esecuzione, o di altri soggetti coinvolti nella fase di esecuzione del presente Contratto, saranno svolte dal RUP, secondo quanto previsto dalla legge e dal D.M. 7 marzo 2018, n. 49.

Orbene, per concludere il quadro regolamentare relativo alle prescrizioni in tema di controlli in fase esecutiva, occorre richiamare gli **artt. 9 e 13** dello schema di contratto standard che richiedono rispettivamente la **redazione di un verbale di avvio dell'esecuzione** e delle **verifiche di conformità** che i soggetti competenti sono tenuti ad effettuare in fase di esecuzione contrattuale.

Valutazioni istruttorie

a. Criticità relative alla pianificazione della Direzione Centrale – Risorse Strumentali e Centrale Unica acquisti dell'INPS.

L'**attività di controllo**, come è noto, è lo strumento a disposizione del Soggetto Aggiudicatario per verificare l'efficacia dei servizi prestati dall'operatore economico sia in termini qualitativi sia per accertare la regolarità e la puntualità nell'esecuzione delle prestazioni.

La modalità e i tempi relativi alle attività di controllo devono essere definiti dal soggetto aggiudicatario e, dunque, nel caso di specie, potevano essere prestabilite/i a monte dalla



Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti dell'INPS oltreché a valle – con maggior grado di dettaglio - da tutte le Direzioni dislocate sul territorio nazionale.

Come già chiarito nelle premesse fattuali, infatti, la Direzione centrale si è occupata di redigere un Capitolato speciale di appalto quale modello a cui tutte le Direzioni Regionali dovevano fare riferimento.

A ben osservare, però, analizzando le disposizioni sopra-richiamate del “Capitolato tipo”, nella parte relativa all'attribuzione di ruoli e funzioni in materia di controlli, sono state riscontrate talune carenze oltre a clausole di natura troppo generica che non hanno garantito uno “standard” minimo di controlli a livello regionale.

Esemplificativamente può evidenziarsi come, nel Capitolato speciale d'appalto, non sia stata in alcun modo prevista la possibilità di effettuare verifiche (ispezioni, visite o accessi) da parte del D.E.C., anche senza preavviso, volte ad accertare la qualità del servizio di vigilanza reso nelle vari sedi dell'INPS; a ben guardare, infatti, il Capitolato e lo schema di contratto standard predisposti dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti dell'INPS contengono solo disposizioni che affidano in maniera vaga, ai direttori dell'esecuzione, il compito di svolgere *“ tutte le attività espressamente demandate allo stesso dal presente Contratto e dalla normativa vigente, nonché tutte le attività che si rendano opportune per assicurare il perseguimento dei compiti assegnati”*.

Una diversa e più analitica regolamentazione del “Capitolato tipo” predisposto in sede centrale, avrebbe assicurato, di riflesso, una maggiore efficienza ed efficacia e una maggiore omogeneità delle attività di controllo in sede applicativa dal momento che ogni Direzione Regionale avrebbe recepito – seppur con le peculiarità del caso concreto – le prescrizioni contenute nel suddetto capitolato.

Orbene, nel predisporre il “capitolato tipo” relativo ai “servizi di vigilanza”, la Direzione Centrale dell'INPS avrebbe dunque potuto inserire disposizioni specifiche finalizzate ad indirizzare al meglio l'operato delle Direzioni Regionali per l'espletamento delle verifiche sulla qualità delle prestazioni e sul rispetto delle clausole contrattuali.

Ancora, sarebbe stato possibile inserire indicazioni più puntuali rivolte ai responsabili unici del procedimento ed ai direttori dell'esecuzione, in aderenza con quanto previsto dagli artt. 31,101 e 102 del d.lgs. n. 50 del 2016, al fine di assicurare una maggiore omogeneità ai controlli in fase esecutiva in ogni Regione.

b. Criticità relative ai controlli svolti dalla Direzione Regionale – INPS Lombardia

La Direzione Regionale INPS – Lombardia si è occupata della gestione dell'intera procedura relativa ai servizi di vigilanza presso le proprie sedi territoriali; la progettazione, la stipula del contratto e la conseguente esecuzione sono gestite, dunque, a livello regionale, residuando, come detto, in capo alla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo sull'intero processo di acquisto.

Nella nota acquisita al prot. ANAC n. 109581 del 30.12.2022 la Direzione Centrale dell'INPS ha affermato che *“ la corretta esecuzione del servizio, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, è*



oggetto di un'articolata attività di verifica, svolta a partire dai referenti presso le strutture destinatarie dei servizi, che segnalano le non conformità e rilasciano le attestazioni periodiche di regolare esecuzione del servizio, sulla base della reportistica trasmessa dal D.E.C.

Si procede, in particolare, a verificare il rispetto degli orari di servizio indicati nelle richieste di fornitura e delle modalità di erogazione delle prestazioni dal punto di vista qualitativo, anche con riferimento al rapporto con l'utenza.

Tali verifiche sono svolte quotidianamente a livello di struttura e danno luogo, in forma analitica, a segnalazioni di eventuali disservizi, derivanti da assenza o ritardo delle GPG rispetto all'orario di avvio delle prestazioni. Sono inoltre svolte, quale controllo di secondo grado, svolto a campione, sulla base del report trasmesso dal fornitore, che dettaglia i servizi erogati per singola struttura. Si procede, inoltre, al monitoraggio della gestione delle segnalazioni e dei reclami, al fine di verificare il pronto ripristino del servizio da parte dell'appaltatore. Si procede, infine al monitoraggio della corretta presa in carico delle richieste di variazione del servizio e delle richieste di carattere straordinario".

Alla luce di tale ricostruzione dei controlli, l'Autorità, in sede di comunicazione di avvio dell'istruttoria con nota di cui al prot. ANAC n. 50403 del 27.6.2023, ha richiesto ulteriori e più specifici chiarimenti alla Direzione Regionale INPS Lombardia al fine di poter valutare in maniera oggettiva ed approfondita – mediante l'esame di documentazione predisposta dalla stazione appaltante ed informazioni di maggior dettaglio - le modalità con cui sono state esercitate le attività di controllo da parte dei competenti DEC e RUP.

Orbene, nel valutare l'operato della Direzione Regionale Lombardia dell'INPS sono state accertate talune approssimazioni sia relative alla regolamentazione contenuta nel capitolato tecnico che riguardo al concreto estrinsecarsi dei controlli in fase esecutiva.

Quanto al primo aspetto, occorre sottolineare che la Direzione della Regione Lombardia dell'INPS non ha dettagliato in maniera più analitica i controlli da svolgere in fase esecutiva ad opera dei soggetti competenti, residuando in tal modo nei documenti contrattuali, la genericità già evidenziata con riferimento alla predisposizione del "capitolato tipo" da parte della Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti.

Quanto al secondo aspetto, invece, con le due note di riscontro acquisite ai protocolli ANAC n. 109581 del 30.12.2022 e n. 50403 del 27.6.2023 l'INPS si è pressoché limitata ad allegare gli **attestati di regolare esecuzione del contratto** firmati dai referenti di struttura e propedeutici al pagamento delle fatture agli operatori economici facenti parte dell'RTI, non inoltrando alcun documento da cui poter desumere l'effettivo espletamento dei controlli, pure asseritamente svolti e delle **verifiche di conformità** in ordine alle prestazioni rese dall'appaltatore

Ciò è confermato anche dal RUP della procedura, il quale ha brevemente descritto - nella relazione acquisita al prot. ANAC n. 50403 del 27.6.2023 - che nell'ambito dell'attività di controllo dell'esecuzione contrattuale, si individua un sistema di **referenti locali** per il contratto, uno per ogni singolo immobile a livello provinciale o sub-provinciale: "*La previsione di un sistema di referenti locali, **in aggiunta al direttore dell'esecuzione**, ha la sua ragion d'essere nella complessità dell'esecuzione del servizio nella regione Lombardia. L'Istituto è infatti organizzato in circa 70 immobili a livello provinciale e sub-provinciale, di non sempre agevole raggiungibilità".*



Pertanto, secondo quanto affermato dal RUP, *"la verifica dell'efficacia resa dal servizio, in termini di rispetto dell'esecuzione delle clausole contrattuali e della qualità delle prestazioni, può essere verificata soltanto mediante un presidio costante giornaliero, che nell'Istituto viene effettuato da parte delle sedi provinciali e sub-provinciali mediante i referenti"*.

A ben osservare, dunque, il controllo viene effettuato mediante la verifica del servizio svolto dal personale addetto alla vigilanza, in ragione della natura stessa delle prestazioni rese a stretto contatto con gli uffici e con il pubblico; tale tipo di controllo definito "destrutturato" comporta - come asserito dal RUP - che *"gli accertamenti, quantitativo e qualitativo, vengono svolti quotidianamente e danno luogo a segnalazioni, in forma analitica, di eventuali disservizi, dal comportamento delle guardie giurate, talvolta non idoneo rispetto agli scopi dell'Istituto e da assenze o ritardi delle stesse rispetto agli orari stabiliti nelle richieste di fornitura"*.

Le attestazioni di regolare esecuzione del servizio sono, pertanto, rilasciate sulla base della verifica di conformità del servizio presso le distinte sedi che trasmettono, come detto, feedback e, eventualmente segnalazioni di anomalia, cui seguono richieste di azioni correttive inviate dalla Direzione regionale all'appaltatore.

Al termine di tale attività, gli attestati di regolare esecuzione firmati dai referenti delle sedi confluiscono in un documento unico, il certificato di regolare esecuzione del servizio, che non è altro che l'esito e il sunto di una complessiva attività di verifica della conformità del servizio dal punto di vista qualitativo e quantitativo.

Da quanto appena sintetizzato è possibile evidenziare che né il DEC né il RUP della procedura abbiano mai adeguatamente espletato tutte le funzioni loro attribuite dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. n. 50 del 2016; a ben vedere, infatti, il sistema dei controlli definito come "destrutturato" doveva essere un sistema atto ad operare integrando le funzioni del direttore dell'esecuzione e non, di fatto, in sostituzione ad esso.

Anche a fronte di importanti segnalazioni legate a continui ritardi da parte delle guardie giurate in determinate strutture o a fronte di comportamenti totalmente distonici con quanto previsto dal Capitolato speciale d'appalto, il DEC non ha mai ritenuto di effettuare un controllo aggiuntivo volto a verificare senza preavviso che l'operato del personale preposto al servizio, fosse effettivamente adeguato rispetto a quanto pattuito contrattualmente.

Esemplificativamente possono essere richiamati i punti 3.1 e 5.1 del Capitolato speciale d'appalto per dimostrare che i controlli in fase esecutiva potrebbero essere implementati e migliorati alla luce di quanto emerso dalle risultanze istruttorie: il punto 3.1 richiede, infatti, la presenza continuativa della guardia giurata oltre alla necessità che la stessa debba *"identificare i nominativi del personale addetto allo svolgimento dei servizi di pulizia, facchinaggio, manutentori, etc."*, mentre il punto 5.1 descrive una serie di obblighi che delineano una sorta di codice comportamentale della guardia giurata nell'espletamento del proprio servizio.

A ben guardare, però, come risulta dagli atti inoltrati presso l'Autorità, nel corso di un quinquennio non è mai stato effettuato alcun controllo - anche a campione e senza preavviso, che risulti documentalmente, nel rispetto della norma - al fine di verificare se il personale individuato dall'operatore economico fosse effettivamente sul posto di lavoro durante tutto



l'orario di servizio rispettando le prescrizioni di cui al punto 5.2 del citato Capitolato speciale d'appalto (gestione utenza, indossare la divisa, indossare un tesserino etc.).

Tali carenze destano ancora maggiori perplessità all'esame delle segnalazioni relative all'assenza delle guardie giurate in determinate sedi per le ragioni più disparate o relative all'inadeguatezza del loro operato.

Nel caso di specie, infatti, il controllo solo successivo, basato sui feedback legati ad avvenimenti critici e patologici delle prestazioni rese dall'appaltatore non può essere qualificato come sufficiente, non risultando conforme a quanto prescritto dagli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50 del 2016 oltreché dal D.M. n. 49 del 7 marzo 2018.

L'operato della Direzione Regionale INPS Lombardia non è, dunque, pienamente in linea con l'art. 102 co. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 nella misura in cui dispone che *"I contratti pubblici sono soggetti a collaudo per i lavori e a **verifica di conformità per i servizi e per le forniture**, per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali"*; a tal riguardo, la mera redazione di un attestato generico che certifichi la regolare esecuzione del servizio non può surrogare l'insieme degli adempimenti a carico del RUP e del DEC delineati dal d.lgs. n. 50 del 2016 per l'espletamento di idonee verifiche di conformità del servizio.

Sul punto non possono essere condivise le giustificazioni addotte dalla Stazione appaltante, volte a replicare in ordine ai rilievi avanzati sulla genericità dei documenti con *"la necessità di organizzare i controlli in maniera tale da adattarli plasticamente alla conformazione specifica del servizio, al fine di massimizzarne l'efficacia e, di conseguenza, di migliorare il livello qualitativo delle prestazioni"*.

A tal riguardo occorre ribadire che l'art. 18 co. 2 del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, n. 49 deve fungere da guida per l'attività di controllo dei DEC relativamente alla qualità del servizio *"intesa come aderenza o conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto o nel capitolato"* ed all'adeguatezza della reportistica sulle prestazioni e le attività svolte.

Siffatto controllo deve essere condotto *"nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Gli esiti del controllo debbono risultare da **apposito processo verbale**"*.

Nel corso di un quinquennio non risulta alcun verbale sottoscritto dal direttore dell'esecuzione né sono stati inoltrati presso l'Autorità documenti relativi alla reportistica a carico dell'appaltatore, seppur previsti precipuamente nel punto 1.3.2. del capitolato e richiesti in sede di comunicazione di avvio dell'istruttoria tra i documenti volti a documentare l'effettivo espletamento dei controlli in fase esecutiva da parte del D.E.C. della procedura.

In definitiva, pur apprezzando positivamente la proattività del RUP, emergente dall'ampio carteggio inoltrato presso l'Autorità - finalizzato a cercare di risolvere le problematiche insorte nelle diverse sedi dislocate sul territorio lombardo - vanno comunque evidenziati gli ampi margini di perfettibilità relativi alla *"governance contrattuale"* di cui all'art. 5 dello schema



contrattuale in virtù delle numerose carenze sopra evidenziate relativamente ai controlli in fase esecutiva.

2. Ripetizione dei servizi analoghi e reiterazione dell'istituto della proroga c.d. tecnica.

Dalla ricostruzione fattuale sovraesposta è stato già evidenziato come dalla "procedura aperta, di carattere comunitario, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, relativa al «Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale Inps Lombardia» della durata di 36 (trentasei) mesi - CIG 8201252F3C" sia scaturita la stipula del contratto con l'operatore economico aggiudicatario in data 29.03.2017 con l'avvio dell'esecuzione datata 31.03.2017.

Orbene, la scadenza del primo contratto stipulato con l'RTI ITALPOL VIGILANZA SRL - IVRI S.p.A. - Sicuritalia S.p.A. era fissata in data 31.03.2020.

Successivamente, la "ripetizione dei servizi analoghi" ha avuto una durata annuale, dall'1.04.2020 al 31.03.2021, in ossequio all'art. 3, comma 7 del contratto, mentre le proroghe cd. tecniche, previamente autorizzate dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti, con richiamo all'art. 3, comma 8 del citato contratto, si sono protratte dall'1.04.2021 fino al 31.01.2022, ossia per 10 mesi; infine, in data 1.02.2022 è iniziata la fase esecutiva del nuovo contratto di vigilanza di cui al CIG 85070163AF.

In punto di diritto occorre a tal proposito rammentare che con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 è stato necessario delimitare i confini di due istituti codicistici che presentano tra di loro alcune similitudini ma anche numerose differenze; specificatamente, ci si riferisce della proroga c.d. tecnica di cui all'art. 106 co. 11 del Codice dei contratti ed all'istituto della ripetizione di lavori o servizi analoghi ai sensi dell'art. 63 co. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016.

L'opzione di proroga, cosiddetta "tecnica", è disciplinata, come noto, dall'art. 106 co. 11 del Codice ed è identificata quale "proroga limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante".

La proroga per poter essere attivata dalla Stazione Appaltante deve essere stata prevista a monte, all'interno degli atti della gara originaria, anche al fine di calcolare correttamente il valore dell'appalto che, ai sensi dell'art. 35 co. 4 del Codice, deve tener conto di tutte le opzioni previste. L'attivazione della proroga dovrebbe avere carattere **eccezionale** e non essere la regola con cui colmare dei vuoti tra la scadenza di un contratto e l'individuazione del nuovo aggiudicatario, dal momento che la procedura per la sua individuazione dovrebbe sempre essere attivata per tempo da parte dell'Amministrazione.

È pacifico, inoltre, che la proroga possa essere attivata solo prima della scadenza del contratto e non successivamente risolvendosi altrimenti in un nuovo affidamento diretto, e che all'atto della sua attivazione deve risultare già in corso la nuova procedura.

Diversamente, la c.d. ripetizione di servizi e lavori analoghi, prevista dall'art. 63 co. 5 del Codice è una forma di procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara che permette alla Stazione appaltante di ottenere **prestazioni simili** a quelle oggetto del **contratto ma diverse e ulteriori**, quindi **non identiche**.



Nel caso specie, ad esempio, nell'ambito dell'attivazione di un contratto relativo al servizio di vigilanza degli edifici, la Stazione appaltante avrebbe dovuto prevedere per esempio, in caso di ripetizione di servizi analoghi, nuove prestazioni contrattuali relative alla vigilanza su altri immobili e/o eventuali servizi o lavori complementari; all'interno del progetto relativo alla procedura originaria l'Amministrazione avrebbe dovuto, quindi, prevedere la possibilità di attivare questa opzione, indicando precipuamente **l'ambito di esecuzione delle prestazioni analoghe ed eventualmente anche di quelle complementari**, oltre che la loro quantificazione economica ai fini del calcolo del corretto valore dell'appalto.

A tal riguardo, *ex actis*, non emerge alcuna indicazione relativamente alla pianificazione di siffatte prestazioni ad opera della Direzione Regionale dell'INPS - Lombardia né è stato possibile individuare alcun tipo di indicazione dalla determina n. 342 del 27.3.2020 con cui è stata approvata la ripetizione dei servizi analoghi ai sensi dell'art. 63 co. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 in favore del medesimo Raggruppamento temporaneo di imprese; per di più, nella determina n. 342 appena citata si legge testualmente che la "*Direzione Regionale Lombardia dell'INPS, in ragione della necessità di assicurare la continuità del servizio nel territorio regionale, indispensabile al fine di garantire l'esercizio delle funzioni dell'Istituto*", ha proceduto ad autorizzare la ripetizione dei servizi analoghi.

Pertanto, la motivazione espressa desumibile dal provvedimento richiamato sottende la necessità di assicurare la continuità del servizio e **non fa alcun riferimento a prestazioni analoghe e/o complementari richieste all'appaltatore** in virtù di un progetto predefinito; tali considerazioni sembrano delineare una mera estensione del periodo di vigenza del contratto in assenza delle condizioni legalmente date dall'art. 63 co. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Astraendo dalle ulteriori possibili considerazioni relative agli importi economici erogati all'operatore economico che, per stessa ammissione della stazione appaltante, hanno determinato uno scostamento in aumento di € 497.671,34 rispetto all'importo contrattuale originario, appare dunque necessario sottolineare che l'iter amministrativo seguito dalla Direzione Regionale INPS Lombardia non risulta coerente con le prescrizioni del d.lgs. n. 50 del 2016; l'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016 è, infatti, norma di stretta interpretazione, la cui applicazione è ammessa nei soli casi tassativi individuati dal legislatore, trattandosi di procedura dal carattere eccezionale, in deroga all'ordinario obbligo dell'amministrazione di individuare il privato contraente attraverso il confronto concorrenziale.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra svolte è possibile ribadire che, dalla lettura degli atti, non risultano essere state rispettate le prescrizioni di cui all'art. 63 co. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 relativamente alla presenza, nel progetto a base del primo contratto aggiudicato a seguito di procedura aperta, di nuovi servizi, cioè di servizi in relazione ai quali il bisogno sia da considerare eventuale e insorga solo successivamente alla gara originaria, nel triennio successivo alla stipula del contratto.

Nel caso di specie, dunque, l'istituto di cui all'art. 63 co. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 risulta, nei sensi sovra esposti, essere stato utilizzato in maniera distorta.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 14 febbraio 2024



DELIBERA

- che i controlli in corso di esecuzione dell'appalto avente ad oggetto il servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione Regionale Inps Lombardia non risultano adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal Contratto di appalto e del Capitolato tecnico, che ne costituisce parte integrante;
- che il Direttore dell'esecuzione non risulta aver assolto adeguatamente alle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 18 co. 2 del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, n. 49;
- che le criticità emerse appaiono dovute, almeno in parte, alla configurazione del Contratto di appalto e del C.S.A., che non definiscono in maniera chiara e precisa i compiti e le responsabilità dei soggetti chiamati ad intervenire nella fase dei controlli in corso di esecuzione ed il coordinamento tra gli stessi soggetti;
- che la Direzione Regionale INPS Lombardia non ha rispettato le condizioni contenute nell'art. 63 co. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016, utilizzando l'istituto della ripetizione dei servizi analoghi in maniera distorta nella mancata osservanza della norma di riferimento.
- di dar mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla Direzione Regionale Inps Lombardia ed alla Direzione Centrale dell'INPS - Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti, per le differenti valutazioni di competenza in merito alla configurazione dei controlli in corso di esecuzione negli atti di gara e nel Contratto di appalto ed alla conseguente effettuazione degli stessi in relazione alla prestazione resa dall'Operatore Economico affidatario, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine dei 30 giorni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio l'8 marzo 2024

Il Segretario verbalizzante

Laura Mascali

Firmato digitalmente