



Presidente

All'INPS – Direzione Regionale Lazio

c.a. R.U.P. Dr.ssa Elisabetta De Luca

c.a. DEC Dott. Rinaldo Egidi

c.a. DEC Dr.ssa Alessia Carfagni

direzione.regionale.lazio@postacert.inps.gov.it

e p.c. All'INPS – Direzione centrale risorse strumentali e centrale unica acquisti

Direttore DCRS CUA Dott.ssa Valeria Vittimberga

dc.risorsestrumentalicentraleunicaacquisti@postacert.inps.gov.it

e p.c. all'RPCT Dott. Dott. Giorgio Fiorino

amministrazione.trasparente@inps.it

Fascicolo n. 2979/2023

Oggetto: Accertamenti/approfondimenti relativi all'affidamento/gestione dei servizi di vigilanza presso la **Direzione Regionale Lazio dell'INPS**. CIG 868346914F

Conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

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.

Il focus dell'indagine ha riguardato principalmente i controlli in fase esecutiva relativamente agli appalti dei servizi di vigilanza (armata, non armata, portierato, receptionist *et similia*); a tal fine sono state dunque individuate plurime stazioni appaltanti tra cui l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS).

Nell'alveo di tale attività è stato richiesto al Direttore Generale dell'INPS, con nota 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 seconda battuta, dopo aver individuato mediante la BDNCP i CIG delle 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 le informazioni relative agli accertamenti ed ai controlli eseguiti presso le diverse sedi regionali.

Con riferimento alle sedi dislocate nella Regione Lazio è stata quindi richiesta una specifica integrazione documentale relativa al CIG 868346914F, acquisito dalla stessa Direzione Regionale, per l'appalto relativo al servizio di vigilanza presso gli immobili utilizzati dall'INPS nel Lazio.

Con la nota acquisita al prot. ANAC n. 109581 del 30.12.2022, il Direttore Generale dell'INPS informava l'Autorità che il servizio era stato avviato in data 01.12.2022 ed in virtù di tale circostanza non era possibile inviare la documentazione richiesta relativa ai controlli in fase esecutiva.

Ciò considerato, al fine di acquisire informazioni comunque utili per valutare la sussistenza di eventuali margini di intervento dell'Autorità, successivamente, allo scadere del primo semestre di fornitura del servizio innanzi richiamato, è stata richiesta alla Direzione INPS Lazio, con nota prot. ANAC n. 45833 del 14.06.2023, una relazione volta ad illustrare le modalità di espletamento del servizio in questione e quelle relative allo svolgimento dei controlli/verifiche sulla regolare esecuzione dello stesso ad opera dei competenti soggetti dell'Amministrazione.

La Direzione Regionale ha, dunque, formulato le proprie controdeduzioni mediante una relazione sottoscritta dal Direttore regionale dell'INPS-Lazio, acquisita al protocollo ANAC n. 55201 del 10.07.2023 e corredata dagli allegati acquisiti ai protocolli ANAC nn. 55198, 55199 e 55200 del 10.07.2023.

Alla luce della documentazione acquisita in atti ed in esito alle conseguenti valutazioni operate, si rappresentano le seguenti osservazioni, approvate dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 6 marzo 2024.

Fatto

La Direzione Regionale INPS - Lazio 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.

Per la stipula dei contratti relativi ai servizi di vigilanza nelle sedi regionali dell'INPS, la Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti svolge un ruolo di coordinamento, predisponendo la documentazione di gara standard utilizzabile per le distinte procedure ad evidenza pubblica da espletare in ogni Regione.

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 analizzata sia la disciplina del "**capitolato tipo**" che quella dello "**schema di contratto**" – predisposta 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, la Direzione Regionale INPS Lazio ha stipulato in data 29.11.2022, con decorrenza dall'1.12.2022, il contratto di vigilanza presso gli immobili della Direzione Regionale Lazio e della Direzione di Coordinamento Metropolitano di Roma per la durata 48 mesi con l'RTI Itapol Vigilanza srl (mandataria) e Roma Union Security srl (mandante).

Come chiarito in premessa, con nota di cui al prot. ANAC n. 45833 del 14.06.2023 l'Autorità ha richiesto alla Direzione regionale INPS Lazio, la documentazione relativa allo svolgimento dei controlli/verifiche sulla regolare esecuzione dello stesso ad opera dei competenti soggetti dell'Amministrazione durante i primi sei mesi di svolgimento dell'appalto.

Specificatamente, sono stati richiesti elementi informativi in relazione a taluni aspetti del Capitolato tecnico e del contratto d'appalto stipulato con l'operatore Economico Roma Union Security in data 29.11.2022 relativamente alla Reportistica, alla Organizzazione del Servizio-Attivazione del Servizio, al Contact Center, alla Governance dell'esecuzione contrattuale, alle Verifiche preliminari al pagamento delle fatture, al Verbale di avvio dell'esecuzione, alle verifiche di conformità effettuate ed alle penali eventualmente applicate ai sensi dell'art. 14 del Contratto. Nella relazione contro deduttiva e di chiarimento acquisita al prot. ANAC n. 55201 del 10.07.2023, il Direttore Regionale INPS Lazio ha integrato le informazioni inviate dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti dell'INPS, trasmettendo, tra l'altro, la documentazione richiesta dall'Autorità relativamente al primo semestre di esecuzione dell'appalto in oggetto.

Diritto

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

Come già precedentemente chiarito nelle premesse fattuali, la Direzione Regionale Lazio dell'INPS, per l'affidamento dei servizi di vigilanza, doveva far riferimento alla documentazione di gara standard (ed allo schema di contratto) predisposta dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti.

La tipologia di servizi individuati nel Capitolato tecnico dalla Direzione centrale sono i servizi di vigilanza fissa, i servizi di vigilanza saltuaria in zona, i servizi di vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di videosorveglianza, i servizi di intervento su allarme ed i servizi accessori di contact center e reportistica.

Il punto 1 del Capitolato tecnico prescrive, inoltre, 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"*.

Nel punto 1.2 del Capitolato tecnico sono state descritte in maniera dettagliata le diverse modalità di espletamento del Servizio di vigilanza che è articolato in:

- Vigilanza fissa" (1.2.1),
- Vigilanza saltuaria di zona" (1.2.2),
- Vigilanza con collegamento a sistemi di allarme o di video sorveglianza" (1.2.3),
- Intervento su allarme (1.2.4),
- Servizi accessori di "contact center" e "reportistica" (1.5).

Diversamente, nel punto III ("Personale Addetto") del Capitolato tecnico 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 Itapol Vigilanza S.r.l. (mandataria) e Roma Union Security S.r.l. (mandante), 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 invece, 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.*

Ancora, nel punto II.1 del Capitolato tecnico, alla voce "**Organizzazione del Servizio-Attivazione del Servizio**" si evince che *"la Stazione Appaltante potrà trasmettere all'Appaltatore apposite Richieste di Fornitura, contenenti la specificazione dei Servizi da attivare"* e che *"Entro 10 (dieci) giorni lavorativi successivi alla ricezione della Richiesta di Fornitura, l'Appaltatore dovrà trasmettere al Direttore dell'Esecuzione un dettagliato Piano degli Interventi, coerente con quanto previsto dal Capitolato e dall'Offerta Tecnica dell'Appaltatore"*; a tal proposito, anche l'art. 3-bis dello schema di Contratto standard prevede al punto 4 che *"Ricevuto il Piano degli Interventi, il Direttore dell'Esecuzione potrà approvarne i contenuti, dandone comunicazione all'Appaltatore. In caso contrario, l'Appaltatore sarà tenuto ad adeguarsi alle modifiche indicate dalla Stazione Appaltante, trasmettendo, entro i 5 (cinque) giorni lavorativi successivi, un nuovo Piano degli Interventi conforme a quanto richiesto"*.

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.

Occorre, altresì, evidenziare che l'**art. 7, punto 25** dello schema di contratto standard richiede puntualmente una serie di verifiche preliminari al pagamento delle fatture:

- verifica del rispetto degli obblighi di cui all'art. 4 del D.L. n. 124/2019, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019 n. 157;
- verifica del D.U.R.C. dell'Appaltatore e degli eventuali subappaltatori, in corso di validità, ai sensi dell'art. 105, comma 9, del Codice e del presente Contratto, in base ad accertamenti svolti in via ufficiosa dall'Istituto;
- verifica di regolarità dell'Appaltatore ai sensi dell'art. 48-bis del D.P.R. 602/73, e relative disposizioni di attuazione; accertamento, da parte della Stazione Appaltante, della prestazione effettuata, in termini di quantità e qualità, rispetto alle prescrizioni previste nei documenti contrattuali.

Infine, 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 dell'Autorità

- 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 aggiudicatore 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.

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.

Nell'analizzare le disposizioni del "Capitolato tipo", relative all'attribuzione di ruoli e funzioni in materia di controlli, come peraltro rilevato in precedenti consimili istruttorie riferite a codesto Istituto, sono state riscontrate talune carenze oltre a clausole aventi una formulazione 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 generica, 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 in migliore aderenza a quanto previsto dagli artt. 31,101 e 102 del d.lgs. n. 50 del 2016, al fine di assicurare una maggiore omogeneità ai controlli sulla fase esecutiva degli appalti in ogni Regione.

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

La Direzione Regionale INPS – Lazio 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 rappresentato 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".

Tale ricostruzione dei controlli è stata confermata anche dalla Direzione Regionale INPS Lazio che, in sede di riscontro alla nota di cui al prot. ANAC n. 45833 del 14.06.2023, ha chiarito che "i report mensili dei servizi svolti, acquisiti entro i termini contrattuali previsti, vengono trasmessi ai Referenti INPS di sede che, dopo averli verificati, ne attestano la regolare esecuzione.

I predetti referenti redigono l'attestazione compilando il "Modello di attestazione regolarità" appositamente inviato loro ad avvio appalto dal DEC contestualmente al contratto e al verbale di avvio dello stesso. Sulla base dei riscontri pervenuti dai Referenti di sede, il DEC autorizza l'Appaltatore all'emissione della relativa fattura. Tali report riportano le Strutture di competenza, le tipologie dei servizi erogati, la qualità dei servizi erogati e la valorizzazione dei servizi erogati con l'indicazione di eventuali variazioni di servizi su richiesta del DEC. Attualmente tutte le attestazioni sono state di regolarità del servizio".

A ben vedere, dunque, nel valutare l'operato della Direzione Regionale Lazio dell'INPS sono emerse 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 regionale dell'INPS suddetta **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, dalla lettura dei documenti acquisiti ai protocolli ANAC nn. 55198, 55199 e 55200 del 10.07.2023 è emerso che l'INPS si è limitata ad allegare i "certificati di verifica di conformità" firmati dal DEC e dal RUP; tali certificati richiamano in maniera generica le acquisizioni delle attestazioni prodotte dai referenti di struttura, circa il corretto svolgimento del servizio nel semestre preso in considerazione.

Tali atti sono caratterizzati da uno **schema predefinito** che si ripete - sostanzialmente identico - nell'intervallo temporale preso come riferimento, non potendosi in tal modo evincere, da alcun documento, l'effettivo espletamento dei controlli, pure asseritamente svolti e delle **verifiche di conformità** in ordine alle prestazioni rese dall'appaltatore.

Nella nota di riscontro firmata dal direttore regionale dell'INPS Lazio si legge che "il ruolo del DEC è stato sempre quello di **verificare la rispondenza del servizio rispetto alle attività previste nel**

*contratto; in particolare tale contratto, per propria natura, prevede un dinamismo attuativo in costante sincronia con le esigenze organizzative dell'Istituto di cui il DEC ha immediato riscontro grazie ai Referenti INPS di Sede **ovvero recandosi lui stesso** sui luoghi oggetto della prestazione e comunque chiedendo sempre apposito Rapporto all'OE nel caso di segnalazioni e anomalie. Svolgono pertanto un ruolo cruciale nella gestione del contratto l'interoperabilità tra DEC e i Referenti indicati dall'OE nonché i predetti "Piani di intervento", i cui aggiornamenti vengono confermati nei "report mensili" trasmessi dall'OE al DEC che, avvalendosi delle "attestazioni di regolare esecuzione" sottoscritte dai Referenti INPS di sede, congiuntamente al RUP, attesta la corretta esecuzione del contratto in termini di prestazioni, obiettivi, caratteristiche tecniche, economiche e qualitative con la sottoscrizione del "certificato di verifica di conformità".*

A tal proposito è opportuno richiamare l'art. 18 co. 2 del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, n. 49 che deve fungere da parametro-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**".

Si evidenzia pure che, nella fattispecie, non è stato rinvenuto alcun verbale sottoscritto dal direttore dell'esecuzione nel corso del semestre, né è stata data evidenza di alcuna verifica, di alcun accesso o di alcuna ispezione volta a verificare la conformità delle prestazioni contrattualmente pattuite, evidenziandosi in tal modo gli ampi margini di perfettibilità dei comportamenti tenuti dai competenti soggetti della Stazione Appaltante nel mancato adeguato rispetto delle norme di legge più volte soprarichiamate.

L'operato della Direzione Regionale INPS Lazio non è, altresì, pienamente in linea con l'art. 102 co. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 laddove si prescrive 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 occorre rilevare che la mera redazione di un generico certificato di verifica di conformità che attesti 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 in via di acquisizione.

Da quanto appena riportato è possibile evincere 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 descritto come un sistema dotato di un "dinamismo attuativo in costante sincronia con le esigenze organizzative dell'Istituto" avrebbe dovuto essere un sistema atto ad operare integrando le funzioni del direttore dell'esecuzione e non, di fatto, in sostituzione ad esso.

Dall'esame della documentazione inoltrata presso l'Autorità, come innanzi detto, non è emerso alcun documento da cui possa evincersi che il DEC abbia effettuato un qualsiasi tipo di controllo

aggiuntivo al fine di verificare che le prestazioni rese dall'appaltatore fossero effettivamente in linea con quanto pattuito contrattualmente.

Esemplificativamente possono essere richiamati i punti I-1.2.1 e III-1 del Capitolato speciale d'appalto per palesare che i controlli in fase esecutiva potrebbero essere implementati e migliorati alla luce di quanto emerso dalle risultanze istruttorie: il punto I-1.2.1 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 III-1 descrive un'articolata serie di obblighi che delineano una sorta di codice comportamentale della guardia giurata nell'espletamento del proprio servizio.

Orbene, come risulta dagli atti inoltrati presso l'Autorità, nel corso di un semestre non risulta mai essere 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 rispettasse le prescrizioni appena ricordate.

Oltre a ciò, da ultimo, non può comunque ulteriormente non rilevarsi che un controllo solo successivo, basato esclusivamente sui feedback legati ad eventuali 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.

Tenuto conto di tutto quanto sopra rilevato e considerato, con la presente, approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 6 marzo 2024, si comunica la conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, con invito nei riguardi di codesta Stazione Appaltante - Direzione Regionale INPS Lazio - a voler tener conto, d'ora in avanti, nell'espletamento dei controlli in fase esecutiva, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore, documentando gli stessi in linea con quanto previsto dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dell'18 co. 2 del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, n. 49.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente