



DELIBERA n. 103

del 20.02.2024

Fascicolo Anac n. 3244/2023

Oggetto: Accertamenti relativi all'affidamento ed alla gestione del «Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione Regionale Inps Calabria» con CIG 8647727A11 e 8903851A47.

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

Massima

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 competenti soggetti dell'Amministrazione non è sufficiente la redazione di un attestato generico che certifichi la regolare esecuzione del servizio.

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'alveo di tale attività è stato, dunque, preliminarmente 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 secondo luogo, 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 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 stato inoltre richiesto, in relazione alle sedi dislocate in Calabria, una specifica integrazione documentale relativa ai CIG 8647727A11 e 8903851A47, acquisiti dalla Direzione Regionale INPS Calabria, 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. 51228 del 28.06.2023, ha indirizzato alla Direzione Regionale dell'INPS Calabria 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. 58636 del 19.07.2023.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.



Fatto

La Direzione Regionale INPS - Calabria 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 incentrata 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 mediante 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 preliminarmente focalizzata sui controlli relativi alla fase propriamente esecutiva degli appalti aventi ad oggetto i servizi di vigilanza – portierato.

Pertanto, è stata 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, con la determinazione n. 136 del 23.10.2017 la Direzione regionale Calabria 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 regionale Calabria dell'INPS"* in favore dell'operatore ATI Sicurcenter SpA-Mandatara da Palermo -Sicurtransport SpA-Mandante-Istituto di Vigilanza Notturna e Diurna srl-Mandante-Istituto di Vigilanza Europol srl-Mandante.

La spesa complessiva presunta per l'acquisizione dei servizi oggetto di procedura era stata quantificata presuntivamente in **€ 6.147.540,98** 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 **€ 10.245.901,64**."

In data 20.02.2018 è stato stipulato il contratto per l'affidamento del «Servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale Calabria dell'Inps» con CIG 6748011AD4 tra l'INPS e ATI composto dalle società Sicurcenter S.p.A (Mandatara), Sicurtransport S.p.A. (Mandante), Istituto di Vigilanza Notturna e Diurna S.r.l. (Mandante), Istituto di Vigilanza Europol s.r.l. (Mandante), per una durata di 36 (trentasei) mesi, naturali e consecutivi, a decorrere dalla data del 1 marzo 2018. 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. 43 del 26.2.2022 La Direzione Regionale Calabria dell'INPS, ha approvato ai sensi dell'art. 63 comma 5 del Codice, la ripetizione dei servizi analoghi per il contratto di affidamento del servizio di vigilanza armata presso gli immobili delle sedi INPS della Calabria per il periodo dal 1/03/2021 al 28/02/2022, con una spesa complessiva di € 1.528.062,16 IVA inclusa.

Successivamente, preso atto che i tempi per la conclusione della nuova procedura, nel frattempo indetta con determinazione n. 116 del 14.09.2021, avente ad oggetto il servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale INPS Calabria, *non risultavano compatibili con la scadenza del contratto* in essere, la Direzione regionale disponeva la proroga tecnica del contratto, dall'1/03/2022 al 30/06/2022, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura in corso.

Infine, con la Determina n. 70 del 28.6.2022 la Direzione regionale Calabria dell'INPS ha disposto una ulteriore proroga tecnica del contratto per ulteriori tre mesi dall'1.07.2022 al 30.09.2022.

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 Calabria 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 3 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"*.

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'ATI composto dalle società Sicurcenter S.p.A., Sicurtransport S.p.A., Istituto di Vigilanza Notturna e Diurna S.r.l. e con l'Istituto di Vigilanza Europol s.r.l., 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 4.2 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 2.3 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 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 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.

La modalità e i tempi relativi alle attività di controllo devono essere definiti dal soggetto aggiudicatore e, dunque, nel caso di specie, potevano essere prestabilite/i a monte dalla Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti dell'INPS oltretutto a valle - con maggior grado di dettaglio - direttamente dalla Direzione Regionale INPS Calabria.



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 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 varie 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.

Le criticità sopra rappresentate trovano, peraltro, conferma anche nelle dichiarazioni del Direttore Regionale della Direzione INPS Calabria che, nella nota acquisita al prot. ANAC n. 58636 del 19.07.2023, ha evidenziato che *“sarebbe preferibile, piuttosto che l'iniziativa dei DEC locali, che potrebbe dare esiti differenziati nei vari territori, un'attività regolatoria uniforme della direzione centrale, che rappresenterebbe la soluzione migliore per assicurare la maggiore efficacia ed uniformità.”*

In tal senso risulta, pertanto, evidente la necessità, da parte della Direzione Centrale dell'INPS, di provvedere a fornire nell'ambito dello schema di Capitolato soprarichiamato 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 sulla fase esecutiva degli appalti in ogni Regione.

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

La Direzione Regionale INPS – Calabria 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".

Alla luce di tale ricostruzione dei controlli, l'Autorità, in sede di comunicazione di avvio dell'istruttoria con nota prot. ANAC n. 51228 del 28.6.2023, ha richiesto ulteriori e più specifici chiarimenti alla Direzione Regionale INPS Calabria al fine di poter valutare in maniera oggettiva ed approfondita – mediante l'esame della 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 Calabria 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 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 al protocollo ANAC n. 58636 del 19.07.2023 l'INPS si è limitata ad allegare le "attestazioni di buona esecuzione del contratto" firmate dai referenti di struttura, propedeutiche all'approvazione dei relativi report da parte del DEC e del RUP al fine di erogare il pagamento delle fatture agli operatori economici facenti parte dell'RTI.

Tali atti sono caratterizzati da uno schema predefinito che si ripete - sostanzialmente identico - nei vari periodi di riferimento presi in considerazione, 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.



Ciò è confermato anche dalle dichiarazioni del Direttore regionale dell'INPS il quale sembra confondere - nella relazione acquisita al prot. ANAC n. 58636 del 19.07.2023 - i controlli da eseguire dalla S.A. in fase di esecuzione contrattuale con i controlli demandati *"alle autorità di Pubblica Sicurezza che rilasciano, ai sensi della normativa vigente, la relativa licenza prefettizia, mentre l'operato delle GPG è sottoposto alla vigilanza della Questura competente"*.

Pertanto, la posizione sostenuta dall'Amministrazione sembra orientata a sovrapporre il piano dei controlli che la stazione appaltante deve eseguire ai sensi del d.lgs. n. 50 del 2016 e del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018 con il diverso piano della vigilanza espletata dalla Questura competente sulle funzioni di G.P.G.

In tal senso, non può essere condiviso quanto sostenuto dalla Direzione Regionale INPS Calabria poiché le verifiche espletate dalla Questura relativamente alle licenze prefettizie di cui sopra non possono in alcun modo esimere le stazioni appaltanti dall'espletamento dei controlli in corso di esecuzione dell'appalto previsti dal Codice dei contratti.

Il mancato adeguato espletamento dei controlli in fase esecutiva - in linea con quanto previsto dalla normativa vigente - è confermato ulteriormente dalla circostanza che il Direttore Generale ritiene sufficiente il *"controllo articolato in ogni ufficio che porta all'attenzione dei vari referenti locali e poi dei competenti uffici della Direzione regionale ogni evento che possa rappresentare una violazione delle norme di comportamento delle GPG"*.

Pertanto, secondo quanto evidenziato dal Direttore Regionale INPS Calabria, la verifica dell'efficacia resa dal servizio, in termini di rispetto dell'esecuzione delle clausole contrattuali e della qualità delle prestazioni, può essere espletata solo attraverso un controllo *"quotidiano, avente durata per tutto il tempo in cui le GPG sono in servizio, laddove la previsione dei controlli senza preavviso potrebbe non essere ugualmente efficace in assenza di un controllo quotidiano"*.

A ben osservare, dunque, il controllo verrebbe 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 "quotidiano" comporta - come asserito dal Direttore Regionale - che *"anche con riguardo agli altri essenziali compiti che sono assegnati alle GPG, il controllo è piuttosto stringente. Ci si riferisce in questo caso all'apertura o chiusura degli uffici, sia in occasione dell'ingresso del personale che dei vari soggetti autorizzati, come ad es. manutentori, personale esterno addetto alle pulizie, fornitori, ecc. In questo caso, un ritardo nell'apertura o la mancata chiusura della sede comportano un danno, poiché si verifica un ritardo nell'ingresso del personale (a sua volta obbligato a dare elettronicamente conto dell'orario di arrivo) o nelle prestazioni da erogare o nella mancata sicurezza nel caso delle chiusure non effettuate"*.

Le attestazioni di regolare esecuzione del servizio sono, pertanto, rilasciate sulla base di un'asserita verifica di conformità del servizio presso le distinte sedi che trasmettono, tuttavia, come detto, solo eventuali segnalazioni di anomalia al RUP della procedura.

Da quanto appena sintetizzato 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 definito come "quotidiano"



doveva essere un sistema atto ad operare integrando le funzioni del direttore dell'esecuzione e non, di fatto, in sostituzione ad esso.

A ben osservare, infatti, anche a fronte di una segnalazione proveniente dalla sede di Castrovillari nei mesi di novembre e dicembre del 2022 relativa alla mancata chiusura della sede nei giorni 30.11.2022, 1.12.2022, 2.12.2022, 5.12.2022 e 12.12.2022, non è stato effettuato alcun accertamento ulteriore ad opera del DEC pur in presenza di un grave inadempimento derivante dalla reiterata mancata esecuzione della prestazione ad opera della GPG.

Pertanto, dall'esame della documentazione inoltrata presso l'Autorità è emerso che anche a fronte di comportamenti totalmente distonici rispetto a 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.

Orbene, 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.

Tali carenze destano ancora maggiori perplessità all'esame delle segnalazioni relative all'assenza delle guardie giurate in determinate sedi o relative ai ritardi nell'apertura di talune strutture.

A ben osservare, infatti, un 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 Calabria non è, dunque, pienamente in linea anche 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 semestrale 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.



È appena il caso di rilevare ulteriormente con riferimento all'aspetto di cui si controverte 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".

Si evidenzia da ultimo che, nella fattispecie, non è stato rinvenuto alcun verbale sottoscritto dal direttore dell'esecuzione nel corso dell'ultimo quinquennio, 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 rispetto delle norme di legge più volte soprarichiamate.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 20.02.2024.

DELIBERA

- Che i controlli in corso di esecuzione dell'appalto avente ad oggetto il servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione Regionale Inps Calabria non risultano adeguatamente documentati e svolti 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'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;
- Di dar mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla Direzione Regionale Inps Calabria 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 e nella conseguente effettuazione degli stessi in relazione alla prestazione resa dall'Operatore Economico affidatario e per l'assunzione dei possibili relativi correttivi da parte delle medesime Direzioni Generali, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine dei 30 giorni.



Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio 8 marzo 2024

Il Segretario

Laura Mascali