



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Ermanno Granelli

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Nicola Bontempo, Laura Cafasso, Francesco Targia (relatore), Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Filippo Izzo, Donato Centrone, Michela Muti, Tullio Ferrari e Laura Alesiani.

nell'adunanza del 3 dicembre 2024

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al predetto testo unico;

VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*,

approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000, modificato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza in data 29 maggio 2024;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante Codice dei contratti pubblici;

VISTO il decreto del Ministero dell'interno – Direzione centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale – in data 24 novembre 2024, di approvazione del contratto stipulato, in data 10 settembre 2024, per la fornitura di beni informatici per il *refresh* tecnologico della piattaforma RSA Netwitness;

VISTA la relazione in data 14 novembre 2024 con la quale il Magistrato istruttore Luca Fazio ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del menzionato atto;

VISTA la nota in data 14 novembre 2024 con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa ha deferito alla Sezione il predetto atto;

VISTA l'ordinanza in data 21 novembre 2024, con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna;

VISTA la nota in data 21 novembre 2024, con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato la predetta convocazione al Ministero dell'interno – Gabinetto, Dipartimento per l'amministrazione generale per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie e al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno;

UDITO il relatore, Cons. Francesco Targia;

UDITI i rappresentanti dell'Amministrazione dott. Roberto Andracchio – Direttore centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale e la dott.ssa Ester Fusco – Dirigente dell'Ufficio I della Direzione centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale;

con l'assistenza della dott.ssa Maria Stefania Forteleoni, in qualità di Segretario di adunanza.

Ritenuto in

FATTO

1. In data 25 settembre 2024 è pervenuto, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto del Ministero dell'interno – Direzione centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale – in data 24 novembre 2024, di approvazione del contratto stipulato, in data 10 settembre 2024, per la fornitura di beni informatici per il *refresh* tecnologico della piattaforma RSA Netwitness.

2. Con foglio di osservazioni dell'11 ottobre 2024 il competente Ufficio di controllo ha chiesto chiarimenti in ordine a: il contratto per la fornitura di beni oggetto di aggiornamento con l'atto in esame; l'eventuale istruttoria effettuata circa la congruità del prezzo posto a base di gara; l'eventuale contributo fornito dall'operatore economico in sede di predisposizione degli atti di gara; la presenza sul mercato di altri operatori e le eventuali consultazioni preliminari di mercato effettuate.

3. L'Amministrazione riscontrava la suddetta richiesta con nota in data 31 ottobre 2024, sottolineando, in primo luogo, l'importanza della piattaforma RSA Netwitness ai fini del “*monitoraggio, allarmistica, reportistica e notifica di attacchi cibernetici*” e l'esigenza della “*continuità del servizio erogato dalla soluzione in uso*” per la gestione della sicurezza

informatica. Faceva presente, inoltre, di aver interpellato la casa produttrice (*vendor*) al solo fine di avere il supporto necessario per l'individuazione delle componenti *hardware* e *software* da aggiornare, di non aver avuto alcun contatto con l'operatore economico individuato in sede di predisposizione degli atti di gara e di aver determinato la base d'asta basandosi sui valori desunti da altre procedure di gara riguardanti la medesima tecnologia e aventi analogo dimensionamento. Specificava, poi, l'oggetto del contratto e segnalava di aver avviato, ai fini della fornitura, un'apposita gara nell'ambito del Sistema dinamico della P.A. (SDAPA) invitando, al fine di garantire la massima concorrenza, tutte le 1239 ditte iscritte alla categoria merceologica ICT, al cui interno sono ricompresi anche i rivenditori italiani autorizzati della soluzione RSA Netwitness.

4. Le considerazioni esposte dall'Amministrazione non sono state ritenute dall'Ufficio idonee a superare le perplessità sopra rappresentate.

Infatti, si è rilevato che risulterebbero violati gli artt. 14, comma 4, e 77, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per avere la stazione appaltante determinato l'importo a base d'asta (euro 1.998.360,00, IVA compresa), peraltro, significativamente più alto rispetto all'investimento iniziale del 2013 per l'acquisizione della piattaforma (euro 117.486,00, IVA compresa) e di quello per il potenziamento effettuato nel 2008 (euro 157.282,40, IVA compresa), "*a seguito di richiesta di preventivo indirizzata al vendor*", senza la previa acquisizione di ulteriori attendibili elementi di conoscenza e senza far riferimento a criteri verificabili.

Si è osservato, in particolare, che il preventivo del *vendor* si concretizza in una consultazione preliminare di mercato, soggetta in quanto tale alla regola dell'art. 77

del decreto legislativo n. 36 del 2003 e, quindi, utilizzabile nel rispetto dei principi di non discriminazione e trasparenza e a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza.

Si è fatto presente, poi, che l'Amministrazione, nonostante le indicazioni contenute nelle Linee guida ANAC n. 14, recanti *Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato*, non ha proceduto alla pubblicazione di un avviso al fine di accertare l'esistenza di valide soluzioni alternative.

Si è evidenziato, in ultimo, che l'effetto concorrenziale nella sostanza non si sarebbe realizzato, circostanza questa avvalorata dalla presenza alla gara di un solo distributore e dal contenuto modesto del ribasso (1,238%).

Il Magistrato istruttore ha pertanto proposto, con nota in data 14 novembre 2024, condivisa dal Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'interno, il deferimento dell'atto in questione alla sede collegiale.

5. Con ordinanza del Presidente della Sezione in data 21 novembre 2024 è stato convocato il Collegio per l'adunanza del 28 novembre 2024, successivamente postergata al 3 dicembre 2024.

6. Con memorie in data 28 novembre 2024, l'Amministrazione ha fatto presente di aver svolto, al fine di determinare la base d'asta, un'analisi approfondita volta a determinare le prestazioni da acquisire, la variazione in aumento del perimetro tecnologico, i costi storici e quelli di mercato. Ai fini, poi, della scelta della migliore soluzione sul piano tecnologico, di aver confrontato la soluzione Netwitness già in uso con altre tecnologie leader di mercato (IBM QRadar e Splunk) e di aver preferito la prima in ragione della capacità di analisi di rete, della scalabilità, flessibilità, facilità di

implementazione e gestione, ma anche tenendo conto degli investimenti già effettuati dall'Amministrazione e dell'esigenza di continuità di funzionamento dell'infrastruttura. Ha segnalato, poi, di aver condiviso con l'Agenzia nazionale della cybersicurezza l'utilità dell'infrastruttura in uso e la necessità di una sua implementazione, ha indicato gli apparati da sostituire, le licenze da acquisire, le analisi di mercato effettuate e quelle svolte da altre Amministrazioni con riferimento alla medesima tecnologia o ad una componentistica equivalente. Ha precisato che il coinvolgimento della casa produttrice ha riguardato la sola individuazione delle componenti *hardware* e *software* da aggiornare/potenziare. Ha sottolineato, in ultimo, che al fine di garantire la massima trasparenza e partecipazione (nel capitolato tecnico sono indicate tutte le specifiche tecniche e le caratteristiche del sistema da aggiornare), è stata utilizzata la procedura SDAPA ICT di Consip Spa, sono stati invitati alla procedura tutti i 1239 iscritti alla categoria merceologica, è stato fissato per la presentazione delle offerte un termine pari al doppio del termine minimo stabilito dall'art. 32, comma 3, lett. b), del decreto legislativo n. 36 del 2023 per le gare SDASPA.

9. Nel corso dell'adunanza i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ribadito e precisato le argomentazioni formulate in sede di risposta a rilievo e con la memoria scritta.

DIRITTO

1. È all'esame della Sezione il decreto del Ministro dell'interno – Direzione centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione generale – del 24 novembre 2024, di approvazione del contratto stipulato, in data 10 settembre 2024, avente ad oggetto la

fornitura di beni informatici per il *refresh* tecnologico della piattaforma RSA Netwitness.

2. Al riguardo, il Collegio ritiene di dover preliminarmente evidenziare che l'Amministrazione, solo con la memoria dell'8 novembre 2024, ha fatto presente, senza peraltro fornire la necessaria documentazione a supporto, di aver svolto un'approfondita analisi al fine di individuare la migliore soluzione sul piano tecnologico tra quelle esistenti sul mercato e, conseguentemente, le prestazioni da acquisire, la variazione in aumento del perimetro tecnologico, i costi storici e quelli di mercato. In particolare, ha chiarito le ragioni della soluzione tecnologica prescelta (capacità di analisi di rete, scalabilità, flessibilità, facilità di implementazione e gestione), ha precisato di aver condiviso con l'Agenzia nazionale della cybersicurezza l'utilità dell'infrastruttura in uso e la necessità di una sua implementazione, ha fornito elementi sulle modalità di determinazione della base d'asta (analisi di mercato effettuate anche da altre Amministrazioni), ha ribadito che il coinvolgimento della casa produttrice ha riguardato la sola individuazione delle componenti *hardware* e *software* da aggiornare/potenziare.

3. In considerazione di quanto sopra possono ritenersi sostanzialmente superate le criticità segnalate in sede di deferimento con riferimento sia alle modalità di fissazione della base d'asta, sia relativamente alla preventiva indagine in ordine alla sussistenza di valide soluzioni alternative. L'Amministrazione, infatti, pur non avendo proceduto alla pubblicazione di un avviso, ha comunque valutato le diverse soluzioni tecnologiche offerte dal mercato e ha effettuato analisi di mercato e utilizzato quelle

svolte da altre Amministrazioni con riferimento alla medesima tecnologia o ad una componentistica equivalente.

4. Ad un tempo, la Sezione ritiene di dover segnalare l'esigenza, per il futuro, di intensificare il ricorso alle consultazioni preliminari di mercato, con contestuale pubblicazione sul sito della stazione appaltante di un avviso che espliciti le esigenze che si intendano soddisfare al fine di stimolare la concorrenza, in modo da assumere le necessarie determinazioni avendo chiare le soluzioni alternative ed esplicitando nella determina a contrarre l'intero percorso motivazionale che ha portato all'individuazione di un determinato prodotto sotto i profili giuridico e tecnico. Si evidenzia, altresì, la necessità di regolamentare il procedimento di determinazione del valore della base d'asta, esplicitando e documentando il procedimento di calcolo.

5. Per completezza, dato il riferimento più volte operato dall'Amministrazione agli investimenti già effettuati e all'esigenza di continuità di funzionamento dell'infrastruttura, si evidenzia la necessità di una programmazione degli investimenti che tenga conto del rischio del *lock-in*, facendo in modo che le decisioni di acquisto in un dato momento non vincolino le decisioni di acquisto future per la presenza di una serie di circostanze che possano rendere difficile il cambio del fornitore alla scadenza del periodo contrattuale. L'Amministrazione, infatti, non solo è tenuta ad evitare di cadere in condizioni di *lock-in*, ma anche ad attivarsi per uscirne, recuperando i costi causati dal cambio di operatore, nel lungo periodo, attraverso il conseguente risparmio di spesa e i vantaggi qualitativi acquisibili.

6. Alla luce e nei limiti delle considerazioni esposte, il decreto del Ministero dell'interno – Direzione centrale per l'innovazione tecnologica per l'amministrazione

generale – in data 24 novembre 2024, di approvazione del contratto stipulato in data 10 settembre 2024 per la fornitura di beni informatici per il refresh tecnologico della piattaforma RSA Netwitness, non può non essere dichiarato conforme a legge.

P Q M

ammette al visto e alla conseguente registrazione il provvedimento in epigrafe.

Il Presidente

Ermanno Granelli

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Francesco Targia

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 30 dicembre 2024

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmieri

(firmato digitalmente)