

Sull'esito di tale attività, concernente in parte contratti stipulati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 39/93, si riferirà nel prossimo referto.

Nello scorcio del 1996 l'attività di monitoraggio è sfociata, comunque, in alcune importanti pronunce dell'A.I.P.A., che - sulla base delle prime esperienze applicative di un così innovativo strumento - intendono dare puntuali parametri e linee di indirizzo per l'espletamento di tale attività.

4. Risultati dell'attività di controllo (art.14 d.lgs. 39/93) con riferimento ai singoli Ministeri

4.1 Considerazioni generali

L'attività di controllo devoluta alla Corte dei Conti dall'art.14 del d.lgs.39/93, ha reso necessario modificare l'impostazione tradizionale tipica del controllo di legittimità sulla materia contrattuale, laddove è sempre stato il provvedimento di approvazione del contratto l'atto destinatario dell'attività di controllo ai fini dell'integrazione dell'efficacia del medesimo, mediante l'ammissione al visto ed alla registrazione dello stesso (in assenza, ovviamente di patologie, all'occorrenza rilevate), mentre il sistema delineato dal d.lgs.39/93 individua nel "*contratto*" ed, ancor prima, nello "*schema di contratto*", il primo momento, determinante, dell'attività di controllo che viene, successivamente, a dispiegarsi in relazione alle fasi di esecuzione del medesimo.

L'approccio della Corte al controllo sui contratti informatici è stato oggetto di una notevole mutazione rispetto al classico sistema preventivo di legittimità, che viene ancora seguito dalle Ragionerie Centrali, sia pure con gli aggiustamenti, tendenzialmente non ancora operativi, discendenti dal d.p.r.367 del 20.4.1994.

Da qui l'esigenza di rimodulare le stesse tecniche di controllo in un'ottica spostata dall'attenzione all'*atto* all'attenzione al *procedimento*; con l'onere conseguenziale di individuare innanzitutto i *tipi* di contratti e, dunque, di procedimenti oggetto dell'esplicazione dinamica della funzione di controllo.

Al riguardo, si richiama la distinzione, già indicata nella parte di questa relazione dedicata alla "rassegna dei rapporti contrattuali esistenti": **Acquisti, Locazione, Manutenzione, Conduzione, Formazione.**

E' peraltro noto che, molto spesso, vengono stipulati dalle amministrazioni contratti, dal tenore complesso, che aggregano in unico contesto più oggetti fra quelli indicati.

Le problematiche emerse in sede di controllo scontano comunque le difficoltà che le stesse amministrazioni hanno incontrato nel loro procedere alle acquisizioni informatiche, e soprattutto, nella progettazione di sistemi integrati, come tali, sottoposti al vaglio dell'A.I.P.A..

Accanto alle definizioni *di sistema*, intendendo per esse le opzioni tecniche adottate od in via di adozione, hanno posto problemi quelle *di struttura*.

Costituisce infatti una connotazione generalizzata della pubblica amministrazione l'estrema difficoltà, in primo luogo, di dotarsi di una reale struttura informatica, e, quindi, di far agire questa efficacemente con valide interazioni con tutte le *operatività* amministrative.

L'estremo ritardo nell'individuazione del c.d. "Responsabile per l'Informatica", non solamente in termini meramente *nominali*, ma come struttura *effettiva*, prima, e la sua accettazione da parte del resto dell'amministrazione, poi, fornisce la misura di un approccio non ottimale, con evidenti ricadute, in ogni caso, sul piano delle scelte operate dalle amministrazioni.

Sia infatti nell'ottica dell'*office automation*, sia in quella dei sistemi integrati, la negatività determinata dall'assenza di un polo decisionale tecnico in materia, in grado di ricondurre ad unità le scelte progettuali e quelle acquisitive dell'amministrazione si è fatta sentire su due piani distinti ma collegati tra loro, rilevati dalla Corte nella sua attività di controllo: quello dell'incapacità di spesa, e quello della mancanza di acquisizioni utilmente riconducibili ad un quadro d'insieme a causa di una tendenziale parcellizzazione delle stesse.

Va inoltre tenuto presente che non per tutte le amministrazioni i rapporti con l'A.I.P.A. si atteggiavano alla stessa stregua; ne costituisce un esempio quella della Difesa, per la quale l'esistenza di una disciplina derogatoria, ammessa dallo stesso d.lgs. 39/93 all'art.16, pone un problema di delimitazione del campo di applicazione del sistema generale, e detto problema, come si dirà in seguito, si riflette sul già definito "*ingorgo consultivo*", cui, per altri versi, si è tentato di porre rimedio con l'art.4 bis e l'art.4 ter della legge 273/95.

4.2 Aspetti specifici sulle singole amministrazioni.

Ministero degli Affari Esteri

L'amministrazione, come del resto è avvenuto anche in altri casi, non ha dato tempestiva esecuzione all'art.14 I comma del d.lgs. 39/93 in quanto si è reso necessario richiedere espressamente i contratti ed i relativi atti di esecuzione in materia informatica, stipulati nel corso degli anni 93 - 94.

Per quanto attiene al 95, l'invio, che ha riguardato praticamente sia gli esercizi precedenti sia quello competente, è apparso "*a regime*"; sono stati infatti trasmessi quarantuno decreti di approvazione (sette per contratti stipulati nel 93, ventiquattro per il 94 e dieci per il 95).

Di particolare rilievo è il contratto stipulato a trattativa privata con la Olivetti S.p.A. per l'attività di analisi programmazione ed elaborazione dati, nell'ambito del progetto informativo "Elezioni Europee" per un importo di 499 milioni.

Altro contratto di una certa rilevanza è quello con la Società CITEC S.p.A. relativo alla fornitura di un sistema di gestione di software per un importo di 144 milioni. Nel caso di specie è stato necessario accertare l'esistenza di eventuali iniziative assunte da rappresentante di altra società partecipante alla gara, in quanto il medesimo aveva sollevato una riserva in sede di formazione del verbale di aggiudicazione.

In termini più generali la Corte ha rilevato una carenza di comunicazione, che si è riscontrato essere addebitabile alle Rappresentanze diplomatiche ed agli Uffici e consolati, nei confronti dell'A.I.P.A. dei contratti di importo inferiore a 300 milioni, nel quadro della circolare n. 14 del 2 aprile 1993.

Va fatto cenno ad osservazioni che hanno riguardato una serie di contratti e che, sostanzialmente, in un unico contesto, hanno toccato praticamente tutti i tipi di osservazioni che la Corte ha ritenuto di formulare nella materia in discorso.

Tali rilievi hanno riguardato:

- il mancato rispetto da parte dell'amministrazione delle prescrizioni di cui ai punti c), g) ed l) dell'art. 7 del succitato d.lgs.39/93;
- la scelta del contraente avvenuta senza validi motivi, a mezzo di trattativa privata, in alcuni casi, ed a mezzo di licitazione privata, con invito limitato ad imprese poco conosciute, in altri casi;
- il frazionamento delle forniture, in presenza di un programma di informatizzazione per la cui realizzazione non trova giustificazione l'affidamento a pluralità di imprese, venendosi così ad eludere il divieto posto all'art. 19 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440;
- la mancata osservanza delle disposizioni normative contenute nella direttiva CEE 92/50 e delle norme di recepimento di cui al d.lgs.157/1995;
- la necessità che nei contratti sia inserita apposita clausola contenente l'esplicito divieto per il contraente di eseguire le prestazioni pattuite mediante opera di terzi qualunque ne sia il titolo giuridico;
- l'esigenza di una adeguata pubblicità onde consentire la partecipazione di più concorrenti anche al fine di ottenere adeguati elementi informativi nonché necessari parametri economici, finanziari e tecnici per la determinazione dei prezzi e per il migliore soddisfacimento delle esigenze informatiche dell'amministrazione degli Esteri;
- l'attestazione della congruità dei prezzi in caso di fornitura dei materiali.

L'amministrazione ha sostenuto che, per i contratti informatici oggetto dei predetti rilievi, non fosse necessario il preventivo parere dell' A.I.P.A. e che, inoltre, l'acquisto del materiale informatico è stato suddiviso in più lotti per consentire la maggiore partecipazione di più fornitori per ciascun lotto e

quindi una migliore concorrenza in ordine alla determinazione del prezzo, mentre non sussisterebbero le condizioni per far luogo ad una gara europea.

La Corte non ha ritenuto valide le considerazioni dell'amministrazione, ed ai sensi dell'art. 14, 3° comm, d.lgs. 39/93 ha comunicato all'A.I.P.A. i rilievi corredati dalle risposte.

A seguito della risposta fornita dal Presidente dell'AIPA si è ritenuta conclusa l'istruttoria esperita.

Ministero dell'Ambiente

Dalla documentazione pervenuta alla Corte emerge l'estrema importanza del SINA, il sistema informativo nazionale per l'ambiente.

Tale sistema viene delineato dalla legge finanziaria del 1988, con lo scopo precipuo di permettere l'ottimale realizzazione del monitoraggio e dell'informazione in materia ambientale, attraverso un circuito comprendente tutti i soggetti interessati, dallo Stato agli enti locali.

Nell'ambito del SINA, che ha assunto una rilevanza anche a livello europeo, sono state individuate alcune *catene informative* relative a veri e propri *sottosistemi*:

- stato di qualità della acque sotterranee;
 - stato di qualità delle acque superficiali;
 - inquinamento atmosferico;
- nonchè, a livello di supporto:
- sistema informativo socio-economico e

- **sistema territoriale di riferimento.**

Per ognun sottosistema sono state progettate reti nazionali, costituite, in pratica, da un insieme di punti di rilevamento a livello regionale e locale.

Con la deliberazione CIPE del 27.12.1993, è stato varato il programma triennale 1994-96, nell'ambito del quale sono state individuate le priorità, i soggetti titolari degli interventi e le relative risorse finanziarie, tenendo presente l'articolazione del programma medesimo in azioni nazionali ed azioni regionali ed interregionali.

Fulcro del SINA è il c.d. **Modulo Centrale** residente presso il CED del Ministero e costituente il punto di raccolta delle informazioni necessarie allo svolgimento dell'attività di indirizzo, pianificazione e controllo ambientale. IL Modulo Centrale è a sua volta strutturato in quattro sottosistemi funzionali: *il sottosistema monitoraggio - MON, il sottosistema banca dati alfanumerica - BDA, il sottosistema informativo geografico - GIS ed il sottosistema di supporto delle decisioni - DSS.*

La diffusione a livello regionale del sistema è già in corso e risultano aver realizzato i propri sistemi le regioni Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Friuli, Veneto, Umbria, nonché le province autonome di Trento e Bolzano.

In seguito all'istituzione, avvenuta con il d.l. 4.12.1993, n. 496, convertito con modificazioni nella legge 21.1.1994, n. 61, dell'”**Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - ANPA**”, è stato costituito un gruppo di lavoro fra il servizio di *valutazione di impatto ambientale* del Ministero ed, appunto, l'ANPA, al fine di collaborare nella realizzazione del sistema informativo e del monitoraggio ambientale, ed, a tal fine, è stata

emanata una direttiva del Ministero, che prevede, in particolare, l'“Unità di indirizzo” la quale, costituita congiuntamente dal Servizio VIA e dall'ANPA, ha il compito di realizzare le scelte strategiche per l'evoluzione del sistema, verificandone, nel contempo, la rispondenza della funzionalità di questo rispetto agli obiettivi prefissati.

Sotto il profilo finanziario, va tenuto conto che alcune delibere CIPE hanno disposto la revoca di alcuni finanziamenti, ed in particolare:

- con la deliberazione del 13.2.1996, è stata disposta la revoca del finanziamento per la realizzazione del “sistema informativo territoriale di protezione civile”;
- con la deliberazione del 13.2.1996, sono stati revocati due finanziamenti destinati alla Regione Lombardia ed uno destinato al Comune di Milano.

La conduzione del CED del ministero è stata oggetto di rinnovo contrattuale nel corso del 1996, per il carattere di urgenza che la medesima rivestiva, mentre, nella seconda parte del 1996 sono stati predisposti i capitolati relativi alla gara per il successivo affidamento del CED stesso.

Ministero per il Commercio Estero

L'amministrazione non ha ancora dato avvio al sistema informativo integrato, e su tale circostanza, la Corte ha posto l'accento anche in sede di relazione annuale al Parlamento.

Infatti, non risulta ancora bandita la gara internazionale per la quale, alla fine del 1995, è stato dato parere favorevole da parte del Consiglio di Stato.

In attesa, dunque, di varare il sistema complessivo, sono stati stipulati contratti dalla rilevanza piuttosto limitata, sia in termini di importanza, sia in termini di stanziamento.

In primo luogo, va quindi fatta una notazione negativa dovuta all'estremo ritardo con il quale l'amministrazione ha provveduto ad inviare alla Corte la documentazione relativa alle stipule contrattuali intervenute nel periodo 28.11.1994-20.2.1995 (solamente in data 7.6.1996), circostanza questa che non solamente dà il segno di una grave inottemperanza alla norma ma non permette di disporre di un quadro attuale ed affidabile.

In secondo luogo, va rilevato che l'amministrazione ha tendenzialmente adottato, quale sistema di scelta del contraente, la trattativa privata, giustificata, a volte dall'asserita urgenza *"di approfittare di una formula contrattuale particolarmente vantaggiosa, disponibile sul mercato per un limitato periodo di tempo"*, mentre in altre circostanze la medesima ha preferito, addirittura, ritirare i provvedimenti per sostituirli con altri emanati nel quadro dei servizi in economia.

Al di là di dette carenze, va comunque sottolineato che, allo stato della documentazione pervenuta alla Corte (limitatamente a contratti stipulati alla fine del 1994), gli importi sono piuttosto esigui, ed appaiono dunque degni di nota solamente due contratti:

- * il primo, per un importo di 110 milioni, relativo alle modifiche software al programma per il trasferimento dei dati all'U.E.
- * ed il secondo, per un importo di 155 milioni, relativo alla fornitura di PC e stampanti.

Per l'amministrazione in discorso va dunque ribadita sia l'incapacità di spesa, che ha determinato pesanti residui passivi, sottolineati in sede di relazione annuale al Parlamento, sia l'assoluta inadeguatezza della propria struttura informatica, anche in relazione alle esigenze di scambio dei flussi informativi, anche a a livello internazionale, che le sue competenze istituzionali mettono in rilievo.

Ministero della Difesa

Un aspetto assolutamente peculiare che presenta l'amministrazione della difesa, per la materia informatica, è costituito dalla previsione - contenuta nell'art.16 del d.lgs. 39/93 - di un regolamento volto a coordinare le disposizioni di questo con le specifiche esigenze di gestione dei sistemi informativi attinenti alla difesa nazionale.

Tale regolamento è stato emanato con il d.p.r. 14.7.1995, n.419 e delimita l'area che è, dunque, fuori dal campo di applicazione del d.lgs.39/93, secondo i seguenti criteri:

a) l'area applicativa è circoscritta ai sistemi informativi automatizzati, compresi quelli dell'arma dei carabinieri aventi carattere prettamente operativo, con la conseguenza che i sistemi orientati al soddisfacimento delle sole esigenze gestionali (sia dell'area tecnico operativa che dell'area tecnico amministrativa) rientrano nella disciplina generale del decreto legislativo n.39 (art.3) e sono progettati, sviluppati e gestiti in base a standards e criteri definiti dall'Autorità, in ordine ai criteri di integrazione ed interconnessione (art.5);

b) i programmi relativi ai sistemi aventi carattere operativo sono oggetto di autonoma programmazione e non ricadono nella pianificazione triennale prevista dalla normativa generale, alla quale, invece, devono sottostare i sistemi a carattere gestionale (art.6, commi 2 e 3);

c) i progetti di automazione predisposti dall'arma dei carabinieri per la propria area gestionale, da realizzare con gli stanziamenti iscritti nel bilancio del ministero della difesa, sono definiti d'intesa con detta amministrazione per le possibili interconnessioni mentre la pianificazione ad essi relativa è trasmessa direttamente all'autorità per l'informatica; la programmazione da realizzare con gli stanziamenti iscritti nel bilancio del ministero dell'interno seguirà le procedure previste dal regolamento di tale amministrazione (art.6);

d) il piano per la formazione del personale militare e civile deve essere definito d'intesa con l'autorità per l'informatica tenendo conto delle particolari esigenze dell'amministrazione della difesa e utilizzando prevalentemente gli istituti di formazione esistenti nell'ambito della stessa (art.7);

e) l'attività di monitoraggio e di verifica dei risultati conseguiti con le tecnologie informatiche è effettuata dagli organi responsabili dell'amministrazione della difesa, salvo il potere sostitutivo spettante all'A.I.P.A. (art.8);

f) i contratti riguardanti forniture di prodotti destinati ai fini specificamente militari esclusi dalla normativa CEE, ai sensi dell'art.4, primo comma, del T.U. 24 luglio 1992, n.358 sono comunicati, nelle linee essenziali dei progetti, all'autorità per l'informatica affinché possa esprimere il parere

di competenza, nei termini e modi previsti dall'art.8 del decreto legislativo n.39, come sostituito dall'art.4 ter della legge di conversione 11 luglio 1995, n.273 al decreto legge 12 maggio 1995, n.163.

A seguito della nuova formulazione dell'art.8 del decreto legislativo n.39, l'ufficio del Segretario generale del ministero della difesa ha diramato direttive (nota coord. 02-02/8116/U180 del 17 novembre 1995) in base alle quali, conformandosi alla successiva circolare dell'A.I.P.A. 22 novembre 1995, n.10, ha precisato i limiti di valore oltre i quali l'autorità per l'informatica dovrà rendere il proprio parere di congruità tecnico-economica sugli schemi di contratti concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi.

In tale nota rappresenta l'ufficio predetto che il parere A.I.P.A. debba riguardare i sistemi informativi non attinenti a sistemi d'arma od operativi.

Nel periodo gennaio '95 - giugno '96, il controllo svolto dalla Corte sui provvedimenti in materia di sistemi informativi automatizzati (per i quali è stato istituito apposito registro di protocollo secondo le direttive fornite in materia), ha evidenziato alcune problematiche di carattere generale quali:

- l'errato richiamo alla applicabilità dell'art.44 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 agli appalti di fornitura non riconducibili alla figura di contratti ad esecuzione periodica o continuativa (ril.n.84-94);
- l'inclusione nel contratto della clausola revisionale in funzione della variazione dei cambi senza l'esplicazione delle modalità di calcolo (ril.n.94-181) e del tempo in cui l'operazione di cambio sarebbe stata effettuata.

L'amministrazione si è conformata alle osservazioni formulate dalla Corte modificando conseguentemente le clausole contrattuali soggette a censura ed integrando, ove necessario, la documentazione risultata carente.

Particolare rilevanza ha assunto la questione riguardante l'acquisizione del preventivo parere dell'AIPA in caso di sistemi informativi ricadenti nella disciplina del suindicato regolamento, approvato con DPR 419/95, in quanto connessi con lo svolgimento di compiti specifici della difesa dello Stato.

Al riguardo la Corte ha fatto presente che il citato regolamento, pur sottraendo all'AIPA la programmazione dei sistemi da questo disciplinati, non sembra tuttavia escludere (art.9, comma 2) il preventivo parere dell'autorità in ordine ai contratti attinenti a forniture specificamente militari, ancorchè queste non ricadono nella disciplina comunitaria delle pubbliche forniture di cui all'art.4, primo comma, del decreto legislativo 24 luglio 1982, n.358.

L'amministrazione ha sostenuto che il DPR 419/95 esclude l'applicabilità dell'art.8 d.lgs. 39/93 (che prevede il preventivo parere dell'AIPA) ai progetti di contratto aventi ad oggetto sistemi informativi prettamente operativi.

Nel caso specifico non si è potuto affrontare in modo approfondito e definitivo la problematica ora sinteticamente esposta in quanto l'oggetto della prestazione contrattuale (così come chiarito dall'amministrazione), non costituiva sistema informativo in senso tecnico e quindi non rientrava, a rigore, nella disciplina di cui al d.lgs. 39/93 e relativo regolamento.

L'intervento dell'autorità per l'informatica (parere) in ordine ai contratti relativi a sistemi informativi destinati a fini specificamente militari costituisce, al momento, l'aspetto più problematico nei rapporti fra

l'amministrazione e l'AIPA e dovrà trovare una soluzione netta in un contesto applicativo determinato da casi concreti.

Ministero delle Finanze

Per il Ministero delle Finanze il discorso si incentra sulla esistenza della struttura di massimo rilievo: l'**Anagrafe Tributaria**.

Nel corso del tempo il sistema informatico si è evoluto attraverso successive implementazioni ed ha coperto tutta la materia trattata dall'amministrazione, ripartendo nei rispettivi Centri Informativi le aree di competenza le quali corrispondono, amministrativamente al Segretariato Generale ed ai Dipartimenti (e Direzione degli AA. GG. e Personale) a livello generale, ed alle Direzioni Centrali e Regionali.

Per la materia informatica assume poi particolare rilievo l'Ufficio Centrale per la programmazione ed il coordinamento dell'attività informatica, che fa parte del Segretariato Generale, e la figura del Dirigente Generale Responsabile dei Servizi Automatizzati.

L'interlocutore dell'amministrazione, in materia, viene identificato nella SO.GE.I S.p.a. (Società Generale d'Informatica), già consolidato gestore del sistema informatico, con la quale il Ministero delle Finanze ha stipulato in tempi recenti (con D.M. n. 21 del 13 aprile 1992) una *Convenzione di Concessione* - sulla cui natura e sulle perplessità che essa suscita già in altra parte del presente Referto ci si sofferma - della durata di nove anni, la cui scadenza è prevista per il 3 maggio 2001, con la quale viene affidato, appunto in concessione, l'incarico di provvedere allo sviluppo ed alla integrazione

delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, nonchè alle relative attività di conduzione tecnica e di manutenzione.

In considerazione della particolare vastità dei compiti che la Concessionaria è stata chiamata a svolgere, si è optato per la stipula di appositi *atti esecutivi* che formano parte integrante della Convenzione e che focalizzano, di volta in volta, gli obiettivi di settore che si intende perseguire. Mentre il decreto con il quale è stata approvata la Convenzione di Concessione non comportava impegno di spesa, per ogni decreto di approvazione di atto esecutivo si è provveduto alla quantificazione della spesa prevista ed al conseguente impegno.

Sull'Atto esecutivo, per il quale è prevista la durata di tre anni, che comporta un impegno di spesa complessivo di £. 1.557.365.000.000, e che rappresenta la continuazione del 2° Atto esecutivo, l'AIPA ha rilevato (con il parere 50/96) che *"l'individuazione degli obiettivi da parte dell'amministrazione non è stata desunta sulla base di un'attenta valutazione di efficienza ed efficacia; anche relativamente agli obiettivi per i quali si è giunti ad una qualche forma di orientativa valutazione, non risulta approfondita l'analisi sulle relazioni tra sistema informatico e sistema organizzativo e sulla fattibilità e concretezza dell'impatto organizzativo degli interventi"*.

Ulteriori osservazioni, sempre dell'AIPA, in occasione del'esame di detto Atto esecutivo ma con portata più generale, attengono ai costi di personale che appaiono superiori a quelli di mercato, all'indicazione di possibili incrementi di produttività ottenibili mediante ricorso a *metodologie ed*