

ambienti di sviluppo iù avanzati, ed a quella di realizzare l'acquisizione di apparecchiature (pc, server, stampanti) mediante gare suddivise in lotti per disporre di un parco macchine omogeneo e per facilitare un'acquisizione più competitiva e, quindi economicamente più vantaggiosa.

La Corte ha, nel corso del 1995, esaminato - in seguito ad invio da parte della Ragioneria Centrale, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera i) della legge 14 gennaio 1994, n.20, avendo ricevuto la medesima *l'ordine scritto* del Ministro (impartito con foglio 20276 del 22 aprile 1995) - due provvedimenti (il d.m. 121/94 ed il d.m. 122/94) con i quali sono stati operati consistenti disimpegni sull'esercizio 1994, rispettivamente per £. 109.797.987.000 e per £. 143.002.000.000.

In tale circostanza è stato rivisitato l'intero complesso dei provvedimenti che hanno riguardato la Convenzione di Concessione e gli Atti esecutivi (e loro eventuali Atti aggiuntivi) fino al Quarto compreso, ed, in tale contesto, in sede istruttoria, è stato rilevato, concordando con le valutazioni della Ragioneria Centrale - che avevano portato al contrasto con l'amministrazione, per il quale era stato impartito l'ordine scritto del Ministro - che l'amministrazione stessa, operando la *rideterminazione dell'importo massimo globale* della convenzione, avesse surrettiziamente operato la "revisione prezzi", non più ammissibile in virtù del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359.

In sostanza gli importi determinati in sede contrattuale, venendo ad essere aggiornati al momento in cui l'atto diventa efficace anche per l'amministrazione, sarebbero di fatto, costantemente *attualizzati*,

determinando una modifica dei prezzi originari dell'offerta, a suo tempo, dichiarati congrui dall'Ufficio Tecnico Erariale, con la conseguenza di non poter essere ulteriormente sottoposti a revisione.

L'amministrazione, al riguardo, ha sostenuto che fosse necessaria la fissazione dell'importo massimo del contratto, proprio in quanto *propedeutica alle revisioni di cui all'art. 6, commi da 28 a 33, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.*

In base a dette notazioni, nonché alla considerazione del mancato utilizzo di rilevanti fondi a causa dei ripetuti disimpegni, si è ritenuto che l'obbligazione contrattuale mancasse dunque di attualità e concretezza, riferendosi ad un dato presunto con conseguente incertezza dell'impegno di spesa in ordine sia all'*an* che al *quantum* e gli atti relativi sono stati comunque trasmessi alla Procura Regionale per il Lazio della Corte.

In sede di controllo successivo, ex art. 14 del d. lgs 39/93, la Corte si è soffermata sui provvedimenti relativi all'approvazione degli Atti esecutivi ed, in alcuni casi, di Atti aggiuntivi recanti modifiche ai primi; si richiamano in sintesi gli aspetti di maggiore interesse.

L'amministrazione, ed è questa una notazione critica tendenziale per tutto il contesto della Convenzione di concessione, anche quando ha inteso provvedere direttamente all'acquisizione di beni e servizi - a parziale deroga dell'art. 10 della Convenzione di concessione - è tornata sui suoi passi, con la motivazione di non aver potuto procedere alle gare, sia relativamente alle nuove acquisizioni, sia relativamente all'affidamento dei servizi di

manutenzione (con il d.m. 110 bis del 10 agosto 1993 - Atto aggiuntivo al 2° Atto esecutivo, riattribuiva alla SO.GE.I tale compito).

Si è rilevata l'indeterminatezza *nell'oggetto e nel costo* degli interventi previsti contrattualmente, laddove la fissazione di un importo *massimo contrattuale* non è stata ritenuta idonea a configurare l'effettivo obbligo giuridico assunto.

Significativa al riguardo è stata l'originaria inclusione nel 5° Atto esecutivo di una voce *imprevisti* per £. 260.000.000.

In relazione al 6° Atto esecutivo, si è rilevato il dissenso dell'AIPA sia sulle scelte tecniche di potenziamento del sistema, operate dall'amministrazione, sia sul livello delle tariffe professionali riconosciute alla concessionaria, ritenute del 10% superiori a quelle di mercato, sia ancora sull'opportunità di effettuare un controllo sulle spese sostenute dalla concessionaria, in considerazione della circostanza che i beni e servizi forniti dalla stessa vengono pagati mensilmente dall'amministrazione sotto forma di rimborso.

Di particolare rilievo è poi la Deliberazione della Sezione del Controllo n. 1/96, sul decreto del Comando Generale della Guardia di Finanza n. 390666 del 28 dicembre 1994, concernente l'approvazione del contratto a trattativa privata con IBM-SEMEA S.p.a., per la fornitura di apparati per il potenziamento del sistema elaborativo IBM 3090, per l'importo di £. 8.442.574.000.

In relazione a detto provvedimento, sono state prospettate due questioni di legittimità: la prima concernente l'utilizzazione della trattativa privata e la

seconda attinente all'imputazione della spesa al bilancio dello Stato, in quanto detta spesa era stata fatta gravare sul capitolo 3135 - "spese per il potenziamento dei servizi del Corpo della Guardia di Finanza" dello stato di previsione della spesa del Ministero delle Finanze, pur essendovi un capitolo espressamente dedicato alla materia informatica (capitolo 3128).

Mentre il secondo aspetto veniva ritenuto superato per la connotazione di "potenziamento" recata dall'acquisizione in discorso, non venivano accolte le argomentazioni dell'amministrazione per la mancanza delle speciali ed eccezionali circostanze legittimanti il ricorso alla trattativa privata per l'affidamento di forniture, senza la preliminare pubblicazione di un bando di gara, non ricorrendo dunque le ipotesi di cui all'art. 41 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 ed al decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358. Veniva dunque ricusato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento.

Come appare evidente, le censure rivolte all'amministrazione non solamente dalla Corte, ma anche dall'AIPA, partono sempre dalla particolare Convenzione di concessione, che costituisce un modulo che non sembra trovare giustificazioni in un ambiente tecnologico "aperto" che non presenta più opzioni obbligate nei confronti di sistemi "proprietary", e nemmeno in quelle caratteristiche di *segretezza* che il trattamento del dato *fiscale* suggerisce e che possono comunque essere opportunamente salvaguardate da specifiche clausole contrattuali.

Il succedersi non solamente di Atti esecutivi, ma anche di Atti aggiuntivi ai primi, che si sostanziano soprattutto in interventi di disimpegni di fondi, non contribuisce a fornire una rappresentazione efficace del predetto modulo.

Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato

In ottemperanza al d.lgs.39/93, è stato predisposto dall'amministrazione un piano triennale 95-97 finalizzato al raggiungimento di quattro "macro obiettivi":

- * integrazione delle risorse centrali e utenza finale
- * sviluppo di applicazioni strategiche
- * controllo della qualità e dei costi
- * migrazione verso applicazioni, strumenti, tecnologie e piattaforme più moderne.

In attuazione del piano in argomento è stato elaborato un piano particolareggiato per il 1995 solo in minima parte realizzato per le seguenti motivazioni:

- a) L'amministrazione non ha potuto procedere alla formazione di personale informatico in mancanza di nuove assegnazioni che, pure, erano state previste.
- b) Il progetto qualità per la definizione di standards di nuove metodologie e "tool CASE" di sviluppo è stato rinviato a quando l'amministrazione potrà disporre di nuove risorse qualificate.
- c) La formazione di personale utente finalizzata all'utilizzo del PC e strumenti di produttività individuale è stata avviata, ma non completata.
- d) Per quanto riguarda l'avvio dello sviluppo interno delle procedure di controllo di gestione l'amministrazione ha predisposto uno studio di fattibilità.

- e) L'automazione delle attività lotto e lotterie è stata avviata ma non completata.
- f) L'automazione delle pratiche del contenzioso è stata realizzata solo presso l'ispettorato compartimentale di Napoli e l'amministrazione sta valutando l'opportunità e la possibilità di estenderla agli altri ispettorati.
- g) L'archiviazione ottica dei documenti per la divisione stato giuridico è stata rinviata in quanto l'amministrazione prevede l'attuazione di un progetto più ampio di *office automation*.
- h) Il sistema di monitoraggio delle vendite per la direzione centrale commerciale è iniziato nell'esercizio con l'espletamento delle attività di pianificazione e di analisi dei requisiti.
- i) E' stato abolito il progetto relativo alla gestione protocollo e pratiche per l'ufficio ragioneria con l'utilizzo di tecnologie ottiche.

Di particolare interesse è l'attività realizzata dall'amministrazione con proprio personale:

- * assistenza agli utenti sull'utilizzo delle procedure in uso e assistenza sistemistica, in genere, su personal computer, stampanti e profotti software per il personale della direzione generale;
- * realizzazione di alcune applicazioni in open access di ausilio al lavoro di ufficio;
- * realizzazione di una nuova versione della procedura "trasmissione dati tra magazzini vendita, ispettorati compartimentali e direzione generale";
- * Inizializzazione della procedura di gestione degli alloggi per la divisione patrimonio immobiliare;

- * estensione, alla "saline" e alle direzioni compartimentali coltivazioni tabacchi, dell'uso della procedura di "contabilità articoli diversi".
- Il servizio per l'informatica presenta un'organizzazione *a regime* strutturata su due divisioni: divisione gestione servizi informatici; divisione sviluppo servizi informatici.

E' comunque prevista una riorganizzazione dei servizi informatici, indispensabile per lo svolgimento, secondo le metodologie indicate dalla A.I.P.A., dei nuovi adempimenti (per i quali, al momento, non esistono nè le strutture organizzative nè le risorse), come risulta dalla rilevazione dei carichi di lavoro.

Al momento non esiste una struttura dedicata alla pianificazione e neppure esiste una struttura di supporto al responsabile dei sistemi informativi il quale, per lo svolgimento dei normali compiti d'istituto, deve servirsi di personale soggetto ad altre priorità.

Lo stesso personale che viene utilizzato per l'informatica non ha un'assegnazione definitiva, ma semplicemente una destinazione *eventuale*, in quanto appartenente alle due citate divisioni e soggetto quindi alle priorità delle stesse.

c. Aspetti finanziari

Per quanto attiene agli aspetti finanziari, a fronte di spese per lo sviluppo, ammontanti per l'esercizio '95 a 774 milioni, si rinvencono spese per la gestione ammontanti a 3,8 miliardi, mostrando dunque una situazione non particolarmente dinamica sul fronte della spesa, situazione che sembra

poter essere efficacemente movimentata nell'esercizio '96, per il quale la previsione di spesa è di circa 14 miliardi.

In relazione ai moduli contrattuali prescelti, si nota un ricorso, pressochè analogo, ai servizi in economia ed alla trattativa privata (128 contratti nel primo caso e 152 nel secondo), a fronte di nessuna licitazione e di un unico appalto-concorso.

Ministero di Grazia e Giustizia

L'organizzazione informatica del Ministero di Grazia e Giustizia risulta strutturata su cinque aree di intervento:

1. Cassazione;
2. Casellario Centrale;
3. Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.);
4. Giustizia Minorile;
5. Uffici Giudiziari.

Uno degli obiettivi che si è prefissa l'amministrazione è quello di monitorare, nel particolare ambito della giustizia penale, ogni fase del *procedimento*, dall'incardinamento del medesimo (iscrizione della *notitia criminis*) all'esecuzione della sentenza, e di permettere la consultazione della banca-dati ad ogni ufficio giudiziario, attraverso un sistema integrato; alla stessa stregua, verrebbe centralizzata la raccolta dei *carichi-pendenti*,

superando dunque il riferimento all'ufficio di Procura territorialmente competente per il singolo procedimento.

Una grave carenza, nella realizzazione di un'azione coordinata in materia, è stata determinata dal ritardo con il quale si è provveduto a dotare l'ufficio del *Responsabile per l'Informatica* di una struttura propria; ciò è infatti avvenuto solamente nei primi mesi del '96.

Si è rinvenuta la tendenza a reperire all'esterno le professionalità necessarie in mancanza delle stesse nell'ambito dell'amministrazione, con una sensibile lievitazione dei costi di gestione; la stessa amministrazione, peraltro, mostra una carenza anche quantitativa di risorse umane da applicare alla gestione informatica.

Nel 1995 si è agito soprattutto nell'ambito della giustizia penale ed in una logica di *emergenza*, volta cioè a soddisfare le esigenze contingenti del singolo ufficio senza una preventiva configurazione di un piano operativo globale; a ciò si aggiunge una scarsa conoscenza della collocazione delle risorse informatiche sul territorio.

La Corte sottolinea la sostanziale inosservanza del disposto di cui all'art.14 del d.lgs. 39/93, risultando gli atti inviati dall'amministrazione assolutamente non significativi dell'attività svolta.

Viene costantemente utilizzata, quale sistema di scelta del contraente, la trattativa privata, prevista dalla legge 458/93, fino alla soglia, di rilevanza comunitaria, di 200.000 ECU.

Va rilevato il mancato rispetto del d.lgs. 39/93 nel suo complesso, ed, in particolare, degli articoli 11 (organico dell'ufficio del Responsabile per

l'Informatica), 12 (capitolato d'oneri), 13, 3° comma, 14, 2° comma; nonché il ricorso al frazionamento delle forniture.

Per quanto attiene, in particolare, all'andamento dei capitoli concernenti la spesa informatica, a parte un capitolo, il 2089, dal carattere promiscuo che attiene ad una materia vastissima che va dalla provvista, manutenzione e riparazione di mobili, alle spese per la documentazione e sperimentazione penitenziaria, e per il quale non è dunque possibile avere una quantificazione attendibile della spesa informatica, si nota una rilevante formazione di residui passivi, attestandosi i pagamenti intorno al 50% della massa spendibile:

Il cap. 1598, al quale attingono sia l'amministrazione centrale sia gli uffici giudiziari, e che ha presentato, nel 1995, un incremento della massa spendibile anomalo rispetto al *trend* degli esercizi precedenti (ad uno stanziamento iniziale di 80 miliardi, ed a 52,2 miliardi di residui passivi 94, si è aggiunto un assestamento di 90,8 miliardi), ha mostrato comunque un sensibile progresso nel rapporto fra pagamenti e massa spendibile, che si è attestato al 59%,.

Meno significativo è l'andamento del capitolo in conto capitale 7013 che concerne il potenziamento degli impianti e delle attrezzature informatiche dell'amministrazione centrale e degli uffici giudiziari, ed i cui residui superano la soglia del 50%, mostrando una scarsa capacità progettuale.

Il *trend* del Cap. 2094, gestito dall'amministrazione penitenziaria, indica nel 50% il rapporto fra pagamenti e massa spendibile; questo capitolo presenta forti economie, in fase di diminuzione (13% nel 1995 rispetto al 23% del 1994).

Va infine fatto un cenno al Cap.2485 che dispone di risorse particolarmente contenute, interamente utilizzate dagli uffici periferici per la giustizia minorile. La giustizia minorile ha acquisito autonomia funzionale a decorrere dal 1994 e l'andamento della spesa sconta la difficoltà di avvio della nuova struttura organizzativa.

Tale circostanza può spiegare come, pur in presenza di uno stanziamento iniziale relativamente basso (500 milioni) se confrontato con i precedenti, si sia manifestata una sensibile incapacità di spesa, con residui provenienti dal '94 (303 milioni) pagati solo in parte nel '95 (115 milioni) e, con un'ulteriore formazione di residui propri '95 (quasi 400 milioni).

Appare evidente che la mancanza di un centro progettuale e decisionale (si pensi alla grande autonomia gestionale della Direzione Generale degli affari civili, che ha, appunto, gestito oltre il 90% delle risorse globalmente assegnate all'informatica) si riflette sulla reale operatività, mortificata dalla mancanza di un efficace sistema integrato, pur in presenza di cospicui mezzi finanziari che in gran parte non vengono utilizzati e, comunque sono indirizzati in prevalenza all'acquisizione di supporti hardware e software ad utilizzazione individuale (PC), ed in parte sono utilizzati (mediante riconoscimento di debito) per forniture di servizi che potrebbero essere assicurati da personale dell'amministrazione.

Si segnala, da ultimo, che nel mese di febbraio del 1997 la Sezione del Controllo della Corte, Il Collegio, ha deliberato una relazione sulla gestione della spesa per l'informatica nel periodo 1993/95; si fa pertanto riserva di esplicitare i contenuti di detta relazione in sede di "Relazione al Parlamento

sul rendiconto generale dello Stato per il 1996" (che sarà deliberata dalle Sezioni Riunite a fine giugno 1997).

Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato

E' attualmente in corso l'attività di controllo dei contratti informatici stipulati negli anni 1994-1995, tenendo, in particolare, presenti le procedure di contrattazione adottate, sulla scorta della deliberazione della Sezione del Controllo n. 101/96, con la quale sono stati rifiutati il visto e la conseguente registrazione per un provvedimento di approvazione di un contratto per corrispondenza per la concessione della licenza d'uso a tempo indeterminato, e l'installazione di un prodotto informatico.

Ministero dell'Interno

Per il Ministero dell'interno, va considerato, in primo luogo, che con la Deliberazione n. 67 del 1994, la Sezione del controllo aveva ritenuto non applicabile l'art. 14 del d.lgs. 39/93, in carenza del regolamento previsto da detta norma per le amministrazioni dello Stato che *svolgono attività concernenti la sicurezza dello Stato, l'ordine e la sicurezza pubblica, il supporto delle consultazioni elettorali nazionali ed europee.*

In seguito alla qualificazione (per il predetto art. 14 d.lgs. 39/93) di norma procedurale e non sostanziale, operata con la Deliberazione 103 del 28.7.1995, ed alla conseguente immediata operatività della stessa, l'Amministrazione veniva inviata ad ottemperare, con l'invio degli atti ai fini del controllo successivo.

In realtà tale trasmissione è avvenuta con rilevante ritardo (solo alla fine dell'esercizio '95) e limitatamente ai contratti aventi importo superiore ai limiti previsti dalla legge 20/94.

Il ritardo dell'Amministrazione nella trasmissione degli atti e nella risposta a rilievi istruttori si è negativamente ripercosso sull'esercizio del controllo sui sistemi informativi.

Va anche tenuto presente che il regolamento *di deroga*, previsto dall'art. 16 del d. lgs. 39/93 doveva essere dapprima emanato entro il 1° gennaio 1994 ed, in ultimo, entro il 31 ottobre 1995, ma solamente alla fine dello scorso esercizio ciò è avvenuto e, comunque il medesimo non risulta ancora entrato in vigore.

Gli aspetti più rilevanti, rispetto alla disciplina generale consistono :

- a) nella diretta adozione da parte dell'amministrazione delle linee strategiche che vengono semplicemente *comunicate* all'Autorità per l'informatica;
- b) nell'esenzione dall'obbligo di richiedere il parere all'AIPA per addotte ragioni di *assoluta urgenza* concernenti l'ordine e la sicurezza pubblica;
- c) nella deroga al divieto, di cui all'art. 13 del d. lgs. 39/93, di affidare servizi e forniture alle stesse imprese, in precedenza, incaricate di eseguire gli studi di fattibilità.

Va precisato che talune di dette disposizioni erano state oggetto di parere negativo da parte del Consiglio di Stato e che, dunque, andrà verificata la

veste definitiva di detto provvedimento e, quindi, il suo impatto, sull'attività informatica dell'amministrazione.

Per quanto attiene alla figura del *Responsabile per l'informatica*, come del resto accade nella maggior parte delle amministrazioni, la mancanza di una reale autonomia gestionale, in termini di *budget* di spesa, ne limita fortemente la sua incidenza sulla decisionalità espressa dall'amministrazione, la quale attiene alle figure di vertice dei vari settori operativi (in particolare Direzioni Generali per gli Affari Generali, per l'Amministrazione Civile, per la Protezione Civile ed i Servizi Antincendi ed il Dipartimento di Pubblica Sicurezza).

Va inoltre considerato che nell'amministrazione permane la convinzione che l'attività del Responsabile per l'informatica non richieda un impegno totalizzante e che dunque le funzioni relative possano convivere con altre responsabilità. Ne consegue che, fermo restando il livello di Dirigente Generale dalle dirette dipendenze del Ministro, non si sia realizzato il disegno del d. lgs. 39/93, che vedeva in questa figura il momento di concentrazione delle decisioni e della gestione della materia informatica.

Si ravvisa dunque la difficoltà per questa figura di disporre di un quadro unitario delle attività svolte ed emergono elementi sintomatici di carenze organizzative:

- 1) eterogeneità dei sistemi informativi in funzione presso l'amministrazione, sia per l'hardware che per il software;

- 2) diffusa obsolescenza delle apparecchiature in uso, con difficoltà nel reperimento dei pezzi di ricambio, in alcuni casi non più in produzione;
- 3) frequente ricorso a consulenze esterne, in particolare per le funzioni di capo-progetto, fenomeno che mostra la *dipendenza* dell'amministrazione dalle ditte fornitrici;
- 4) distribuzione del personale addetto ai servizi informatici (254 unità per tutto il ministero, escluso il Dipartimento di P.S.) sul territorio senza una visione organica delle effettive esigenze;
- 5) carenze nei collegamenti *in rete* e mancanza di interventi strutturali (cablaggi) in occasione di recenti ammodernamenti, sia presso la sede centrale del Viminale, sia presso le Prefetture.

Va detto che, a riguardo, la stessa AIPA, esaminando la Relazione presentata dall'amministrazione sullo *stato dell'automazione per l'anno 1995*, ha rilevato l'impossibilità di un'analisi della stessa, non risultando dalle informazioni rese una "*vista complessiva*" dell'amministrazione stessa, ciò a causa di un'eccessiva *disaggregazione per centri di spesa* di dette informazioni.

In relazione ai contratti pervenuti alla Corte, relativi al 1995, oltre alle tendenze ad effettuare per lo più interventi manutentivi od acquisizioni di modesta entità, ed alla connessione tendenziale con la materia delle telecomunicazioni, con conseguenti difficoltà nella delimitazione dello specifico campo informatico, emerge il *pressochè esclusivo* ricorso alla

trattativa privata, giustificato spesso con non meglio precisati *motivi di segretezza*.

Tale ricorso viene realizzato senza una *gara informale* o, quantomeno, mediante una comparazione con le offerte presenti sul mercato, ma semplicemente facendo riferimento ai listini presentati dalle imprese contraenti in occasione di precedenti forniture.

Ulteriori aspetti, che non appaiono condivisibili, sono costituiti dalla definizione degli interventi lasciata alle imprese medesime e dall'affidamento di attività di manutenzione spesso più onerose delle forniture.

Per quanto attiene, infine, ai contratti stipulati con le procedure previste dalla legge 217/92 sul *potenziamento delle forze di pubblica sicurezza* è tuttora pendente, in quanto oggetto di rilievi istruttori in attesa di definizione, la questione dell'interpretazione che l'amministrazione dà all'art. 9, comma 7, di detta legge, di poter derogare anche al parere dell'AIPA che, peraltro, è stato previsto con il successivo d. lgs. 39/93.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

La previsione di un sistema globale ed integrato di informatizzazione dei servizi trae origine prima dalla legge 430/84 e, quindi, dall'art.30 della legge 56/87.

Con la successiva legge 160/87 (art.9, co.1) l'amministrazione è stata autorizzata ad operare, in deroga alla normativa di contabilità di Stato, ricorrendo alla trattativa privata.