

dati relativi all'indagine intersettoriale in materia contrattuale per il 1995, lo stesso istituto risulta aver erogato circa 195 milioni, sia mediante trattativa privata, sia mediante il ricorso ai servizi in economia, per importi inferiori alla soglia comunitaria, e, comunque, afferenti ad acquisti di PC e di software.

2. Solo di recente l'I.S.P.E.S.L. - Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, ha provveduto a trasmettere contratti a licitazione privata od appalto-concorso per una massa spendibile complessiva (di parte corrente ed in conto capitale), che l'amministrazione aveva peraltro omesso di sottoporre tempestivamente all'esame della Corte. Dalle sintetiche osservazioni svolte, emerge dunque la problematicità di un supporto unitario delle strutture informatiche a fronte di una complessa realtà amministrativa, caratterizzata da una più marcata autonomia anche finanziaria dei due istituti. La complessità del sistema di governo e di diretta attuazione di interventi in materia sanitaria induce dunque la Corte ad una specifica attenzione alla problematica di una adeguata realizzazione delle strutture informatiche relative al ministero.

Ministero del Tesoro

L'amministrazione del Tesoro è particolarmente impegnata sul fronte informatico, in quanto, com'è noto, detiene il sistema informativo integrato Ragioneria Generale dello Stato-Corte dei Conti.

L'aspetto più rilevante dell'attività di controllo in materia informatica è dunque dato dalle osservazioni della Corte in ordine all'affidamento dei "servizi relativi all'attività di manutenzione, sviluppo e conduzione tecnica di detto sistema, per il periodo 1° aprile - 31 dicembre 1996".

L'affidamento in discorso costituisce oggetto di specifica analisi nella parte concernente le "*Linee guida della politica contrattuale dell'informatica nella P.A.*", ed in tale sede viene esaminato il rapporto di *concessione* con la società Finsiel S.p.a., alla luce della deliberazione della Sezione del Controllo n.79/92.

Lo stato di detto rapporto, al momento della cennata osservazione della Corte, era in fase di evoluzione, alla quale hanno fatto seguito iniziative di legge di cui si fa cenno altrove.

Per il periodo indicato (1° aprile-31 dicembre 1996), a causa della fase di *stallo* in cui versava il disegno di legge cennato, si era dunque reso necessario procedere alla stipula di due contratti concernenti, rispettivamente, la conduzione tecnica e la manutenzione del sistema informativo integrato R.G.S.- C.d.C., e lo sviluppo del sistema informativo R.G.S..

La Corte aveva espresso riserve in ordine ad ulteriori proroghe, al di là di un "*conclamato stato di necessità*" e l'amministrazione aveva dato assicurazioni su un'accurata revisione di tutto il sistema contrattuale.

Successivamente il provvedimento collegato alla finanziaria '97: il d.l. 31.12.1996, n.669, all'art.16, ha dato facoltà all'amministrazione di rinnovare per un periodo di quattro mesi, i contratti in essere per la manutenzione, la

manutenzione, la conduzione e lo sviluppo del sistema informativo, *in scadenza il 31 dicembre 1996, alle stesse condizioni praticate per il 1996.*

E' previsto, inoltre, il rinnovo fino al 31.12.1997, previo rilascio del parere di congruità reso dall'A.I.P.A., con rinegoziazione delle condizioni contrattuali in conformità alla normativa nazionale e comunitaria.

In sostanza, *in attesa di una disciplina legislativa che consenta lo svolgimento delle attività informatiche del Ministero del Tesoro sotto la diretta responsabilità dell'amministrazione interessata*, permane l'attuale regime più volte oggetto di rilievi da parte della Corte (in particolare con la cennata deliberazione della Sezione del Controllo 79/92).

Anche per l'amministrazione del Tesoro, come per altre, è stato sottolineato il ritardo con il quale si è adempiuto all'invio del contratto e degli atti di esecuzione, ai sensi dell'art.14 del d.lgs.39/93, e ciò non ha consentito la tempestività, quale intesa dalla norma, dell'attività di controllo.

Contratti di notevole rilievo sono quelli relativi al Ced della soppressa Agensud per un impegno complessivo di circa 8 miliardi per il periodo 1°.4.1994-31.12.1995, contratti nei quali la Ragioneria Generale dello Stato è subentrata ad Agensud, quello relativo alla convenzione stipulata dal Provveditorato Generale dello Stato con Infocamere, per l'utilizzazione della banca-dati di quest'ultima, per un importo di 1,9 miliardi per il periodo 1°.6-31.12.1996, e quello concernente il sistema interdipartimentale dell'Ispettorato Generale del Bilancio della Ragioneria Generale dello Stato, con un impegno complessivo di spesa di 1,8 miliardi e comprensivo di manutenzione e licenze d'uso dei programmi.

Ministero dei Trasporti e della Navigazione

Le finalità del sistema informativo dell'amministrazione sono individuate nelle seguenti linee-guida:

- * rendere più efficienti i flussi informativi, tenendo presente l'esigenza di una sempre crescente interconnessione delle modalità di trasporto;
- * disporre della conoscenza dei dati, delle relazioni e delle linee di evoluzione dell'intero sistema dei trasporti per l'assolvimento dei compiti di indirizzo e di pianificazione, a livello strategico, delle problematiche di trasporto sia nazionale che internazionale;
- * organizzare gli strumenti di coordinamento e di controllo necessari per governare la maggior articolazione della struttura operativa ed il più esteso processo di delega, in connessione sia al decentramento, sia alla concessione ai privati di alcune attività di natura tecnico-operativa tipiche dell'amministrazione;
- * assolvere i nuovi adempimenti amministrativi dettati dall'evoluzione della normativa sia nazionale sia europea;
- * fornire un migliore servizio ai cittadini ed agli operatori di settore.

E' importante notare come la legge 160/89 abbia autorizzato l'amministrazione a stipulare contratti e convenzioni, di durata non superiore a cinque anni, per il potenziamento e la gestione dei propri sistemi informatici, anche in deroga alle norme di contabilità di Stato.

Tale deroga si sostanzia non certamente nell'assoluta libertà dell'agire dell'amministrazione nella materia in discorso, ma nella facoltà di snellire le

procedure, mediante l'esenzione dall'altrimenti necessaria acquisizione dei pareri "*consultivi-obbligatori*" attualmente previsti.

L'amministrazione ha dunque utilizzato il sistema delle convenzioni, in virtù della cennata norma; in particolare, nel corso del 1995, sono stati perfezionati alcuni "atti esecutivi" della convenzione, stipulata il 19.7.1989 e scaduta il 14.5.1996, con il consorzio S.I.M.T..

Di grande rilevanza appaiono, in detto contesto, il contratto afferente le forniture e i servizi per l'informatizzazione dei nuovi procedimenti in materia di patenti di guida (previo parere dell'A.I.P.A.), per circa 3 miliardi, e quello concernente le forniture e i servizi per l'informatizzazione nell'ambito del sistema informativo della M.C.T.C., dei nuovi procedimenti per la revisione dei veicoli (sempre previo parere dell'A.I.P.A.), per circa 3,9 miliardi.

Al di là della predetta convenzione, gli ulteriori importi contrattuali che hanno interessato l'Amministrazione sono di livello inferiore e, prevalentemente connessi con la fornitura di P.C. e di supporti software agli stessi contratti generalmente successivi a licitazioni private.

Di particolare interesse è la licitazione privata esperita dall'amministrazione, secondo la procedura prevista dagli art.19 e 20 della direttiva CEE 92/50 (procedura ristretta accelerata) per l'affidamento del servizio di supporto operativo, per un importo di 1,2 miliardi del contratto stipulato con la A.T.I..

Ancor più rilevante è il contratto stipulato con l'Ente Poste-Servizio di Posta Elettronica (Postel) per la spedizione di tagliandi, contratti il cui importo per l'esercizio '96, dovrebbe ammontare a 4,4 miliardi.

Nell'ambito di competenza della direzione generale programmazione, organizzazione e coordinamento, sono degni di nota il *"Sistema informativo di governo"* e la *"Rete Telematica"* del ministero dei trasporti e della navigazione.

Al riguardo, è stata trasmessa l'offerta tecnico-economica" proposta dal consorzio SESIT, a sua volta conseguente alla convenzione stipulata il 19.7.1989 dall'amministrazione e detto consorzio ai fini dell'avvio della *"prima fase relativa alla realizzazione del sistema informativo di governo e la predisposizione di un primo nucleo della rete telematica integrata del Ministero conformemente ai piani triennali per l'informatica 1995-97 e 1996-98"*.

Va sottolineato che la copertura della spesa di questa fase di *"avvio"* viene assicurata da 19 miliardi provenienti da residui di stanziamento.

Tale circostanza costituisce un elemento sintomatico sia della vischiosità del ritmo di spesa, finora mostrata dall'amministrazione, sia dalla carenza di progettualità propria, nonché del grave ritardo con il quale la stessa viene a dotarsi di un sistema informatico integrato.

Altro settore di particolare importanza per l'amministrazione dei trasporti e della navigazione è quello della marina mercantile, per la quale è stata già approvata dall'A.I.P.A. , nell'ambito dei piani triennali 95-97 e 96-98, la pianificazione e la conseguente attuazione di un processo unitario di informatizzazione dell'amministrazione marittima.

Tale piano è improntato alla realizzazione di una rete globale di telecomunicazione che non sia limitata alle esigenze dell'amministrazione in

discorso, ma sia aperta al soddisfacimento delle esigenze di tutti i settori della pubblica amministrazione.

In tale ambito, va considerato che il sistema integrato per il controllo del traffico marittimo (V.T.S.), fa capo al programma globale N.I.S.A.T., di particolare complessità, che dovrebbe dar luogo ad un sistema integrato che interessi sia la sede centrale sia quelle periferiche.

In detto contesto, va segnalata la convenzione che la direzione generale del demanio marittimo e dei porti ha stipulato con il consorzio CO.GI., in data 11.12.1991, per poi integrarla con un atto aggiuntivo il 17.2.1992, per la realizzazione di un progetto attinente alla ricognizione dei beni del demanio marittimo, con i relativi supporti informativi, per un importo di 124 miliardi circa.

Si tratta di un progetto inserito dall' A.I.P.A. tra quelli di grande rilievo (per i quali è prevista la specifica attività di monitoraggio) e la cui documentazione, ai fini dell'affidamento mediante gara europea, è stata valutata favorevolmente dalla stessa A.I.P.A. in data 15.2.1996.

Va anche segnalato il progetto per la realizzazione di una banca-dati sul naviglio, che, tra le sue finalità, ha anche quella di trasmettere, al fine della lotta all'evasione fiscale, al Ministero delle Finanze, il codice fiscale dei possessori di navi ed unità da diporto iscritte nei registri nazionali; a tal fine è stato stipulato un contratto per circa 2 miliardi.

Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica

Per quanto attiene a questa amministrazione può dirsi che, a tutto l'esercizio '95, la spesa per contratti in materia di servizi automatizzati ha raggiunto circa 1,6 miliardi, distribuita soprattutto sull'acquisizione di hardware consistente in PC, stampanti ed altro materiale di supporto.

Di particolare rilievo è la spesa per l'assistenza sistemistica per la razionalizzazione dei procedimenti amministrativi da informatizzare, che ha assorbito circa 300 milioni, e l'assistenza prestata per l'avvio del CED e la gestione delle reti telematiche, ammontanti complessivamente a circa 410 milioni.

Sono invece in via di perfezionamento i contratti relativi al 1996, il cui importo complessivo dovrebbe attestarsi a circa 1 miliardo.

Si segnala, in merito, la particolare rilevanza presentata dalla realizzazione di un sistema informativo per la gestione del programma operativo "*Ricerca, Sviluppo Tecnologico ed Alta formazione*" dell'Unione Europea 1994-1999, contratto stipulato con l'E.N.E.A. ed, appunto in via di perfezionamento, per complessivi 300 milioni.

*** Considerazioni finali**

La precedente disamina dell'attività di controllo svolta dalla Corte dei Conti, ai sensi dell'art.14 del d.lgs.39/93, anche in considerazione della mancanza di dati al riguardo relativi a molte amministrazioni, vuole offrire un campione significativo, al tempo stesso, sia dei risultati del controllo

effettuato, sia della “*maturità*” del sistema procedurale introdotto dalla norma cennata.

In primo luogo, va rimarcata l'estrema difficoltà mostrata dalle amministrazioni nell'approccio a detto sistema; lo testimoniano i gravi ritardi con i quali le stesse hanno inoltrato alla Corte gli atti, le documentazioni e le informative che costituiscono oggetto dell'attenzione di quest'ultima, nella logica “*sequenziale*” che contraddistingue il particolare modulo di controllo successivo che ha per oggetto i contratti informatici.

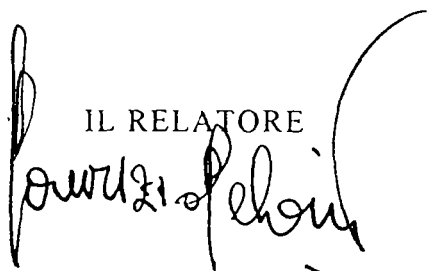
Altro aspetto, avente portata generale, è costituito dal ricorso tendenziale alla trattativa privata, sia in virtù di norme specifiche varate proprio allo scopo di dotare l'amministrazione di un sistema informatico integrato, sia, in linea di massima, in tutti i casi di contratti al di sotto della soglia comunitaria; anche in tali casi si sono verificati episodi di frazionamento contrattuale che hanno, di fatto, condotto all'elusione della normativa comunitaria (e di quella nazionale di ricezione).

Va anche considerata la carenza di un disegno strategico globale con la conseguenza di una inevitabile parcellizzazione degli interventi, in molti casi con una precaria allocazione di risorse strumentali di difficile adattamento ad un quadro integrato, con incidenza negativa sulla spesa complessiva di settore.

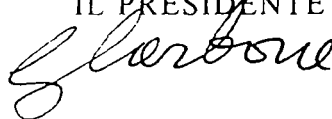
Sempre in termini di spesa, va, in ultimo, segnalato, che spesso si è riscontrata una vera e propria “*incapacità di spesa*” che ha comportato il mancato decollo di progetti di grande importanza per le Amministrazioni interessate.

Nei termini su riferiti è il Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali (art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39).

IL RELATORE

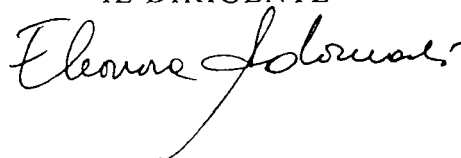


IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 20 MAR. 1997

IL DIRIGENTE



Appendice

**Tabelle con aggregazione per funzioni obiettivo dei capitoli di
spesa direttamente attinenti ai sistemi informativi
automatizzati.**

PAGINA BIANCA

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Esercizio 1995

- Spese per l'Informatica -

- (Dati per Amministrazione/Funzione-obiettivo) -

(Milioni di Lire)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Spesa Totale:	10.964.545	4.181.453	38%
Spesa Informatica:	84.795	47.343	56%
Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:	0,77%	1,13%	

	Massa Spendibile	Pagamenti Totali	P.T./M.S.	Capitoli di Spesa:
2 Supporto all'attività di indirizzo e coordinamento ed alla politica generale del Governo				
2.10 Funzione pubblica				100% 2556
2.12 Iniziative per il Mezzogiorno				100% 1029
	937	1,1%	261	0,6% 27,8%
3 Servizi generali				
3.4 Informatica e statistica				100% 1141
	9.784	11,5%	4.905	10,4% 50,1%
4 Funzioni ausiliarie alle attività del Governo				
4.2 Diffusione dell'informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA)				100% 1166
	29.552	34,9%	24.585	51,9% 83,2%
6 Funzioni ausiliarie dello stato				
6.1 Organi della giurisdizione amministrativa				100% 5789
6.2 Corte dei conti				100% 6080
6.3 Avvocatura dello Stato				100% 6274
	42.309	49,9%	17.478	35,9% 41,3%
8 Politiche del territorio				
8.2 Attività in campo geologico, dighe, sismico ed idrografico e mareografico				100% 6388
	0	0,0%	0	0,0% 0,0%
9 Protezione civile				
9.1 Previsione e prevenzione				50% 2063
9.2 Soccorso ed interventi per situazioni di emergenza				50% 2063
	1.874	2,2%	104	0,2% 5,6%
10 Politiche del turismo, dello sport e dello spettacolo				
10.1 Iniziative a favore del turismo				52% 6560
10.2 Vigilanza sugli organismi sportivi ed attività di sostegno alle sport				3% 6560
10.3 Interventi a favore dello spettacolo				45% 6560
	339	0,4%	10	0,0% 2,9%
	100,0%		100,0%	

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

<i>Spesa Totale:</i>	644.851.577	569.506.303	88%
<i>Spesa Informatica:</i>	450.732	233.542	52%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,07%	0,04%	

	<i>Massa Spendibile</i>	<i>Pagamenti Totali</i>	<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
2 Politica economica, monetaria e finanziaria				
2.1 Analisi economiche e finanziarie, formulazione di previsioni, valutazione degli effetti derivanti da provvedimenti del Tesoro				2% 4458
				2% 7601
2.2 Gestione delle partecipazioni azionarie, dirette ed indirette, del Tesoro e dei conferimenti				2% 4458
				2% 7601
2.3 Gestione della Tesoreria dello Stato				14% 4458
				14% 7601
2.4 Amministrazione del debito pubblico				7% 4458
				7% 7601
2.5 Rapporti ed accordi internazionali				2% 4458
				2% 7601
2.6 Operazioni sui mercati finanziari internazionali e vigilanza sui soggetti nazionali operanti all'estero				2% 4458
				2% 7601
2.7 Operazioni sui mercati finanziari interni e vigilanza e controllo sull'istituto di emissione e sugli altri istituti di credito e di risparmio				3% 4458
				3% 7601
2.8 Monetazione metallica e cartacea di Stato				9% 4458
				9% 7601
2.9 Contenzioso valutario ed attività antiriciclaggio				6% 4458
				6% 7601
2.10 Servizi generali				23% 4458
				23% 7601
2.11 Vigilanza sulle fondazioni				1% 4458
				1% 7601
2.12 Vigilanza sui mercati finanziari interni				1% 4458
				1% 7601
2.13 Gestione del Portafoglio dello Stato				3% 4458
				3% 7601
	3.853	0,9%	0 0,0%	0,0%
3 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato				
3.5 Ispezioni e verifiche sulla gestione finanziaria e contabile delle amministrazioni pubbliche				2% 4458
				2% 7601
3.7 Esame delle politiche pubbliche in relazione ai riflessi sulla finanza dello Stato e sugli ordinamenti amministrativo-contabili				0% 4458
				0% 7601
3.8 Gestione del sistema informativo				1% 4458
				100% 5829
				100% 5830
				100% 5871
				100% 5879
				1% 7601
				100% 8701
3.9 Coordinamento e valutazione dei flussi finanziari degli enti del settore pubblico allargato				1% 4458
				1% 7601
	366.797	81,4%	193.792	55,5%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5 Attività dei servizi periferici del Tesoro

5.3 Gestione del sistema informativo	3%	5265			
	3%	5266			
	3%	5267			
	100%	5268			
	5%	5271			
	100%	8601			
	67,540	15,0%	25,499	11,3%	39,2%

6 Servizi per il funzionamento dell'apparato statale

6.3 Operazioni relative all'acquisto ed alla manutenzione di beni, impianti e servizi	100%	5045			
	100%	5046			
6.4 Rapporti con l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	1%	4458			
	1%	7601			
	11,510	2,6%	7,252	3,1%	63,0%

7 Gestione dei trasferimenti interni

7.3 Contributi e rimborsi per il servizio postale e di telecomunicazione	2%	4458			
	2%	7601			
7.6 Ammortamento mutui per opere pubbliche di competenza statale	3%	4458			
	3%	7601			
7.7 Interventi finanziari nel settore dei trasporti	0%	4458			
	0%	7601			
7.8 Sovvenzioni a favore dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato	1%	4458			
	1%	7601			
7.9 Ammortamento mutui ex enti di gestione delle partecipazioni statali	0%	4458			
	0%	7601			
7.10 Interventi finanziari nel settore delle attività produttive, dell'agricoltura e del commercio estero	1%	4458			
	1%	7601			
7.11 Trasferimenti alle regioni, alle province autonome ed agli enti locali	1%	4458			
	1%	7601			
7.12 Concorso finanziario dello Stato a favore dell'edilizia residenziale e dell'edilizia scolastica	0%	4458			
	0%	7601			
7.13 Finanziamento interventi per aree terremotate o colpite da calamità naturali	1%	4458			
	1%	7601			
7.14 Finanziamento interventi per aree depresse	1%	4458			
	1%	7601			
7.15 Partecipazioni azionarie al capitale di banche e ricapitalizzazione istituti di credito	1%	4458			
	1%	7601			
7.16 Indennizzi e contributi per danni di guerra, per requisizioni e per beni perduti all'estero	3%	4458			
	3%	7601			
	935	0,2%	0	0,0%	0,0%

8 Gestione dei trasferimenti all'estero

8.1 Esecuzione di accordi internazionali	1%	4458			
	1%	7601			
8.2 Contributi al Fondo monetario Internazionale, alla Banca Mondiale e ad altri enti ed istituti internazionali	0%	4458			
	0%	7601			
8.3 Contributi all'Unione Europea	0%	4458			
	0%	7601			
8.4 Finanziamenti per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo	0%	4458			
	0%	7601			
	97	0,0%	0	0,0%	0,0%
	100,0%		100,0%		

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE FINANZE

<i>Spesa Totale:</i>	62.233.559	37.711.638	61%
<i>Spesa Informatica:</i>	1.872.539	565.416	36%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	3,01%	1,76%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
1 Indirizzo politico-amministrativo						
1.1 Attività di Gabinetto del Ministro e degli organi collegiali						0% 1134
						0% 1134
	9.961	0,5%	4.062	0,6%	40,8%	
2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo alle attività						
2.1 Attività indirette del Dipartimento delle Entrate						0% 1134
						18% 1134
						100% 3453
						8% 7200
						0% 7200
2.2 Attività indirette del Dipartimento delle Dogane e delle Imposte indirette						25% 5388
						5% 5388
						2% 5388
						27% 8300
2.3 Attività indirette del Dipartimento del Territorio						0% 1134
2.4 Attività indirette della Guardia di Finanza						8% 3128
						7% 3128
						2% 3128
2.5 Attività del Segretariato generale						0% 1134
						0% 1134
						0% 1134
						0% 1134
						1% 1134
						1% 1134
						1% 1134
						100% 1135
						0% 7200
						0% 7200
						0% 7200
						0% 7200
						1% 7200
						1% 7200
						0% 7200
2.6 Attività della Dir. ne Gen. A.A.GG. e del Personale						3% 1134
2.7 Attività della Scuola Centrale Tributaria						0% 1134
						0% 1134
						2% 1134
2.8 Attività del Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî						0% 1134
						0% 1134
						0% 1134
						0% 1134
	477.536	25,5%	130.454	27,1%	37,9%	