

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCII
n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

REFERTO

SUI RISULTATI DEL CONTROLLO SUI CONTRATTI IN
MATERIA DI SISTEMI INFORMATIVI AUTOMATIZZATI
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

(Articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39)

Trasmesso alla Presidenza il 20 marzo 1997

PAGINA BIANCA

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE REFERENTE

nelle adunanze del 27 febbraio e 12 marzo 1997;

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

visto l'articolo 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39;

uditi il relatore generale consigliere Maurizio Meloni ed i relatori delle singole parti consiglieri Felice Serino, Mario Falcucci, Carlo Chiappinelli, Giovanni Coppola e Marco Pieroni;

presente il vice procuratore generale Nunzio Piazza;

HA DELIBERATO IL SEGUENTE

Referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle Amministrazioni statali.

PAGINA BIANCA

**REFERTO AL PARLAMENTO
IN MATERIA DI SISTEMI INFORMATICI
DELLE AMMINISTRAZIONI STATALI**

(articolo 14 – decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39)

PAGINA BIANCA

INDICE

Avvertenze metodologiche e notazioni sulla pregressa attività referente della Corte	Pag. 9
--	--------

PARTE PRIMA

1. Aspetti di carattere generale e profili istituzionali inerenti all'informatica pubblica	» 14
1.1 Notazioni introduttive e considerazioni preliminari.	
1.2 Razionalizzazione del bilancio e riforma amministrati- va: l'informatica pubblica come asse portante di un nuovo sistema.	
1.3 Generalità e linee guida in materia contrattuale.	
1.4 Centralità del ruolo dell'AIPA ed eventuali integrazio- ni al disegno complessivo del decreto legislativo n. 39 del 1993.	
1.5 Le risorse umane e i problemi del personale.	
2. Compiti demandati all'Autorità per l'informatica pubblica ...	» 30
2.1 Linee generali.	
2.2 Coordinamento, programmazione, controllo e consu- lenza.	
3. La rete unitaria della pubblica amministrazione	» 37
4. La pianificazione degli interventi	» 40
4.1 Valutazioni d'assieme.	
4.2 Elementi sui piani triennali.	
5. Dati di consuntivo sul 1995 relativi alle amministrazioni centrali	» 46
5.1 Nota iniziale.	
5.2 Attuazione dei processi di informatizzazione nella pub- blica amministrazione nel 1995.	
5.3 La spesa per l'informatica.	
5.4 Riclassificazione della spesa per funzioni-obiettivo.	

PARTE SECONDA

1. Linee guida della politica contrattuale dell'informatica nella pubblica amministrazione *Pag.* 65
 2. Rassegna dei rapporti contrattuali esistenti » 81
 3. Il monitoraggio dei contratti di grande rilievo » 95
 4. Risultati dell'attività di controllo (articolo 14, decreto legislativo n. 39 del 1993) con riferimenti ai singoli Ministeri ... » 98
- 4.1 Considerazioni generali.
- 4.2 Aspetti specifici sulle singole amministrazioni.

APPENDICE

- Tabelle con aggregazione per funzioni obiettivo dei capitoli di spesa direttamente attinenti ai sistemi informativi automatizzati » 155

Avvertenze metodologiche e notazioni
sulla pregressa attività referente della Corte

L'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 detta, nei suoi quattro commi, una puntuale disciplina delle attribuzioni della Corte nell'ambito del quadro normativo - delineato appunto dallo stesso decreto n. 39 - relativo alla materia dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.

In proposito va rilevato, preliminarmente, che i contratti ed i relativi atti di esecuzione sono sottoposti al controllo successivo della Corte dei conti; la stessa Corte riceve, inoltre, periodiche informazioni sulla gestione dei contratti medesimi, anche effettuando proprie richieste specifiche.

Il terzo comma contempla, poi, una sorta di utile "feedback" con l'AIPA, alla quale la Corte comunica gli eventuali rilievi formulati alle amministrazioni. L'AIPA, per parte sua, è tenuta a conformarsi - nella attività dispiegata - alla pronuncia della Corte e, in caso di motivato dissenso, può chiedere al Consiglio dei ministri di rappresentare alla Corte i motivi del dissenso stesso.

Come momento di chiusura del sistema complessivo, tratteggiato nei commi del già citato art. 14, la Corte riferisce al Parlamento sui risultati del controllo. Con questo referto le Sezioni riunite della Corte adempiono perciò alla prescrizione, dianzi ricordata, facendo peraltro seguito alla precedente, specifica, attività referente dell'anno 1995 (n.2/REF/95).

Il referto comunque, pur radicandosi sostanzialmente nell'art. 14 del citato decreto, si riconnette anche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, con particolare riferimento alle

attribuzioni, in materia di controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge stessa.

Sono da invocare, altresì, le competenze di ordine generale intestate alla Corte dagli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. 12 luglio 1934. n. 1214; va ricordato, infine, che le Sezioni riunite, nella loro consolidata giurisprudenza della sede referente, hanno più volte delineato - in passato - la concreta possibilità di inviare al Parlamento "referti specifici ad iniziativa della Corte".

E' ora da porre in luce, preliminarmente, che il presente referto non può, per la stessa natura della materia trattata, limitarsi alla sola illustrazione dei "risultati del controllo": e ciò per la intrinseca conformazione dei sistemi informativi automatizzati che, se valutati nella loro complessità, si prestano a considerazioni di ben più ampia portata (di carattere istituzionale, organizzativo, procedimentale, gestionale, concernenti la selezione e la formazione del personale, etc.).

La "vis espansiva" del referto di cui all'art. 14, 4° comma, del decreto n. 39 è peraltro confortata dalla pregressa attività referente della Corte, a far tempo dagli inizi degli anni novanta.

Va infatti ricordato che il referto del 1995 e quello presente si riallacciano ad una precedente indagine condotta di propria iniziativa dalla Corte nell'ambito della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991 (Vol. I - Cap. IX "Organizzazione della P.A."). In quella sede venne effettuato un primo approccio sistematico ai problemi dell'informatizzazione dell'apparato amministrativo statale, compiendo una ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari disciplinanti la materia, evidenziando - tra l'altro - la funzione di coordinamento svolta, all'epoca, dal dipartimento per la funzione pubblica nella pianificazione degli investimenti e ponendo - da

ultimo - l'accento sulla centralità delle risorse umane e sulla correlata, preminente, esigenza di un'adeguata formazione del personale.

Attraverso apposite iniziative, svolte ai sensi dell'art. 16 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (R.D. n. 1214 del 1934), furono acquisiti, altresì, documenti e notizie sullo "stato informatico" delle singole amministrazioni (illustrativi - soprattutto - dei dati finanziari risultanti dai consuntivi del quinquennio 1987-1991).

La Corte ha proseguito - poi - la propria attività di indagine nel settore, acquisendo dalle amministrazioni ulteriori e più dettagliati elementi conoscitivi sui processi di informatizzazione in atto negli anni 1992 e 1993 che ora assumono, significativamente, un valore prodromico dell'attività referente poi contemplata - a regime - dall'art. 14, comma 4, del citato d.lgs. n. 39/93.

Specifici quesiti furono allora formulati in ordine al livello e all'entità delle strutture organizzative esistenti, alla consistenza del personale addetto, alle risorse destinate all'addestramento e alla formazione specialistica, all'ammontare della spesa per l'acquisizione e il funzionamento delle attrezzature, alla tipologia degli impianti ed alla loro capacità di interconnessione esterna, ai risultati conseguiti in termini di standardizzazione e snellimento delle procedure.

Dalla documentazione raccolta emerse un quadro alquanto disomogeneo, caratterizzato da un eccessivo "spontaneismo" nell'avvio delle singole iniziative e negativamente qualificato da una diffusa incomunicabilità tra i sistemi informatici delle varie amministrazioni, da una preoccupante "fragilità" delle strutture deputate e da una avvertita mancanza di un disegno strategico complessivo, basato su un'adeguata progettualità

Conclusa nei termini che precedono la ricognizione della pregressa attività referente, si sottolinea che la stessa va considerata in un ambito che ancora non conosceva nè il decreto legislativo n. 39/1993 nè, ed è quel che più conta, la legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Sul piano più strettamente metodologico è da chiarire ora che questo referto affronta, in una prima parte, temi di fondo di ordine generale soffermandosi anche sui compiti demandati all'AIPA con notazioni che insistono - per lo più - sulla programmazione ed il coordinamento.

Apposito paragrafo è dedicato, per il valore di "sfida al futuro", alla rete unitaria della pubblica amministrazione.

La pianificazione degli interventi dà luogo, in prosieguo, a due angolazioni di riflessione e disamina: la prima sui piani triennali da correlare a piani, progetti e programmi delle amministrazioni anche con riferimento ai progetti intersettoriali; la seconda, tipica dell'ottica di referto della Corte, che intreccia la pianificazione degli interventi ai dati di consuntivo sullo stato dei processi di informatizzazione nella P.A., scorporati e poi riclassificati per funzioni-obiettivo.

Nella seconda parte (derivante, in senso proprio e diretto, dal disposto del 4° comma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 39) il referto enuclea: linee guida della politica contrattuale dell'informatica nella P.A.; effettua una rassegna dei rapporti contrattuali esistenti, si sofferma brevemente sul monitoraggio dei contratti di grande rilievo.

Integra - a livello sostanziale - la parte II l'individuazione di risultati dell'attività di controllo devoluta alla Corte (nella peculiare configurazione di cui all'art. 14 più volte citato).

Conclusivamente è da precisare che il referto è condizionato, in buona misura, dal definitivo assetto "del nuovo modo di fare controllo" contemplato - e ancor prima sotteso -

dalla legge n. 20/1994; la definitiva affermazione dei programmi e dei criteri di riferimento del controllo successivo sulla gestione refluirà, in positivo, anche su questo referto, pur contraddistinto dalle peculiarità proprie dianzi illustrate.

PARTE PRIMA

1. Aspetti di carattere generale e profili istituzionali inerenti all'informatica nelle amministrazioni pubbliche.

1.1 Notazioni introduttive e considerazioni preliminari

Un aspetto generale che la Corte intende porre in rilievo, in questo suo secondo¹ referto prescritto dall'art. 14 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, attiene alla stessa collocazione del tema "informatica pubblica"; l'informatica, invero, è stata spesso considerata come materia a se stante, meritevole della massima attenzione ma sganciata, sostanzialmente, dai due nodi nevralgici - entrambi da considerare ed attuare in un contesto inscindibile e nell'ambito di una comune logica riformatrice - che caratterizzano, al momento, la pubblica amministrazione: la razionalizzazione organizzativa e la revisione della struttura del bilancio.

L'affermazione poggia, oggi, su fondamentali scelte operate dal Governo con specifici disegni di legge, di cui uno è in stato molto avanzato di esame parlamentare (AC n. 2732-1336) e l'altro ha conseguito la definitiva approvazione del Senato (AS 1124B).

Al riguardo va sottolineato, in particolare, che non può parlarsi di una nuova struttura del bilancio facendo astrazione dall'informatica: e ciò non tanto perchè l'informatica svolge indispensabile funzione servente o

¹ Come già dinanzi accennato, il primo referto (n. 2/REF/95) è stato deliberato dalle Sezioni riunite nella Camera di Consiglio del 29 marzo 1995 (Presidente Giuseppe Carbone, relatore Pietro De Franciscis)

ineliminabile supporto alle strutture operative dell'amministrazione, ma perchè l'utilizzazione piena dei sistemi informativi è connaturale, e quasi costituisce "elemento fondante", di una diversa concezione del bilancio. Questa nuova configurazione peraltro, pur essa, non sopporta una sua propria ed isolata collocazione sistematica; si è infatti in presenza, proprio alla luce dei disegni di legge ricordati, di un processo complesso che è insieme di razionalizzazione ed innovazione e che investe, appunto, la struttura del bilancio, l'organizzazione e la gestione amministrativa, i controlli interni ed esterni sui risultati.

Nella descritta visione unitaria si delinea un percorso di riforma di dimensioni amplissime che esige un impegno, ormai non più differibile, in termini di maturazione della dirigenza amministrativa, di ampliamento ed innovazione dei sistemi informativi e di comunicazione (dentro l'amministrazione e fra amministrazione e cittadini), di tecnologie e tecniche di amministrazione (e le due ultime esigenze rilevano, in modo specifico, nella presente sede referente).

Premesso quanto sopra, non può ignorarsi, comunque, che l'effettiva presenza istituzionale ed operativa della pubblica amministrazione si correla al progresso ed alla evoluzione della società che si rapportano, quotidianamente, per parte loro, alle capacità di utilizzare e scambiare informazioni e di accedere alle stesse.

In proposito appare condivisibile il recente assunto dell'AlPA² che per il miglioramento complessivo della società occorre una capacità strategica di cogliere i vantaggi dell'innovazione e modificare conseguentemente la vita delle organizzazioni esistenti, promuovendo la formazione continua ed esaltando, al contempo, una flessibilità del sistema-lavoro. Per l'amministrazione pubblica deve presupporci, sia pure con i "tempi tecnici" di strutture eminentemente burocratizzate, la stessa capacità di approccio, che refluisce sia nel miglioramento dei servizi che nella razionalizzazione della spesa.

La Corte ravvisa comunque l'utilità di situare il discorso sull'informatica, in una sequenza che intende fare riferimento ad un'amministrazione da razionalizzare, ad una nuova struttura del bilancio, ad un controllo sui risultati dei servizi resi alla collettività con l'impiego delle risorse pubbliche.

Un preliminare profilo appare già qui proponibile: il reale avvicinamento al nuovo modello di amministrazione che si diparte dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 - imperniato sull'autonomia ed il decentramento dei poteri decisionali e di gestione, sulla semplificazione e integrazione dei procedimenti (conferenze di servizi e accordi di programmi) e sull'effettivo conseguimento dei "risultati" (e non sulla semplice emanazione di "atti") - trova il suo fulcro nella realizzazione e potenziamento di sistemi informatici integrati, in grado di assicurare la circolazione delle informazioni e dei

² Contenuto nel Piano triennale 1997-1999 - Parte I, paragrafo I. "La pubblica amministrazione italiana e le tecnologie della informazione: obiettivi per il triennio"

documenti senza vincoli spazio temporali; in tal senso - in un successivo paragrafo - notazioni specifiche del referto riguarderanno, in ogni caso, la sfida posta dalla rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA).

Si identificano, qui di seguito, i successivi argomenti in tema di aspetti generali e di profili istituzionali:

- razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa: l'informatica pubblica come asse portante di un nuovo sistema;
- generalità e linee-guida in materia contrattuale;
- centralità del ruolo dell'AIPA ed eventuali integrazioni al disegno complessivo del decreto legislativo n. 39/1993;
- le risorse umane e i problemi di personale.

1.2 Razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa: l'informatica pubblica come asse portante di un nuovo sistema.

Si è detto, dinanzi, della inutilità di considerare l'informatica nella pubblica amministrazione alla stregua di mera "funzione servente", sia pure identificandola come ineliminabile supporto alle strutture operative. Per contro i sistemi informativi automatizzati, nelle amministrazioni pubbliche, devono rivestire "un ruolo costituente del nuovo sistema" da attuare in materia di bilancio e di assetti organizzativi.

Va perciò riaffermata l'essenzialità, già posta in luce, dell'intrapreso percorso parallelo della riforma del bilancio e della riforma amministrativa. La Corte - comunque - ha espresso in più occasioni la convinzione della necessità di una razionalizzazione della struttura del bilancio per funzioni e

per centri di responsabilità che preceda e accompagni l'opera di ammodernamento dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecnologie dell'informazione e delle tecniche di amministrazione: tale convinzione va ribadita fermamente in questa sede di attività referente sulla informatica nelle amministrazioni pubbliche.

Il problema maggiore risiede nel coordinamento fra costruzione delle unità previsionali di base oggetto della decisione parlamentare (radicate su funzioni e centri di responsabilità) e riordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri in forza dei raccordi espressamente previsti nelle iniziative riformatrici che dovrebbero - presto - tradursi in legge.

Questo coordinamento peraltro, per la sua complessità, è praticabile soltanto nell'ottica propria dell'informatica .

Solo con questa visione infatti è configurabile la concreta possibilità di introdurre elementi di flessibilità che consentano di adeguare la struttura del bilancio ai mutamenti organizzativi da introdurre progressivamente all'interno dei Ministeri o conseguenti a modifiche sostanziali che incidano sulla struttura del Governo.

Si deve osservare, poi, che l'importanza strategica del disegno di nuova ripartizione delle funzioni fra amministrazioni statali e Regioni ed enti locali esige che la struttura del bilancio identifichi, nell'ambito della partizione per funzioni, anche il ruolo assegnato ai centri di responsabilità da allocare nelle unità periferiche delle amministrazioni statali: una tale identificazione è preliminare, logicamente, alla stessa operatività dei trasferimenti, deleghe, attribuzione di funzioni al sistema delle autonomie regionali, ma anche essa

presuppone, come condizione di praticabilità, l'integrale impiego dei sistemi informativi.

Da ultimo non può sottacersi - su un piano generale di innovazione - il contributo essenziale che già stanno fornendo, nell'ambito della razionalizzazione del bilancio e della riforma amministrativa, l'ISTAT, il sistema statistico nazionale (SISTAN) e la stessa AIPA; soprattutto in tema di indicatori e di valutazione omogenea dei risultati gli apporti in questione si stanno rilevando sempre più determinanti.

1.3 Generalità e linee-guida in materia contrattuale

Nel passato molto recente, ma il tema è ancor oggi sicuramente attuale, i rapporti contrattuali nel settore dell'informatica sono stati caratterizzati dalla massiccia presenza di società a partecipazione pubblica legate alle diverse amministrazioni da contratti e concessioni, per lo più pluriennali, per la realizzazione e gestione dei centri di elaborazione dati, per la manutenzione degli impianti, per la fornitura di software applicativo e di assistenza sistemistica, per l'addestramento del personale.

La Corte ha già avuto modo di soffermarsi sull'argomento nell'ambito di un più ampio referto al Parlamento, predisposto di propria iniziativa nel corso del 1993³; in quella sede sono state analizzate - tra l'altro - le cause del progressivo abbandono della "vocazione" originaria del sistema delle partecipazioni statali, che aveva per converso occupato spazi sempre più vasti

³ Referto al Parlamento ad iniziativa della Corte n. 2 Ref. 93 deliberato dalle Sezioni riunite nella Camera di Consiglio del 13 maggio 1993 - Pres. Giuseppe Carbone - relatore Pietro De Franciscis

in virtù di una notevolissima produzione di leggi speciali: qui si effettua soltanto un richiamo alle notazioni critiche espresse al riguardo.

Premesso quanto sopra, la Corte ritiene che il sistematico ricorso della P.A. all'istituto della concessione (nelle sue varie forme) per la realizzazione di opere pubbliche e per l'acquisizione di beni e servizi abbia creato una situazione di favore per le società in mano pubblica, in contrasto con le regole della concorrenza e del libero mercato.

Va peraltro debitamente sottolineata l'importanza della intervenuta profonda modifica del quadro generale di riferimento, con superamento della "primazia" della concessione; ciò è stato consentito da una serie di fattori di grande rilevanza: si richiamano, in proposito, la legge 10 ottobre 1990 n. 287 sulla tutela della concorrenza e del mercato, il completamento della normativa comunitaria (di importanza decisiva), il processo di "privatizzazione" degli enti di gestione del preesistente sistema delle partecipazioni statali e - non ultima per la sua valenza innovativa - la riforma del pubblico impiego e la riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche della P.A. (leggi n. 421/92 e n. 537/93 e relativi provvedimenti di attuazione).

In tema di linee-guida in materia contrattuale va ricordata, poi, l'importanza della direttiva n. 92/50 CEE e delle norme nazionali di recepimento di cui al D.lgs. n. 157/1995: lo strumento della concessione - pur non espressamente disciplinato dalla stessa direttiva - può essere ricondotto, così, nell'ambito delle procedure concorsuali previste in sede europea a tutela della concorrenza e del mercato. Tale esigenza è presente, comunque, anche nell'art. 12 del d. lgs. n. 39/93, il quale dispone (comma 2) che nei contratti

in materia di sistemi informativi automatizzati "i capitoli prevedono in ogni caso le modalità di scelta del contraente, secondo le disposizioni della normativa comunitaria".

Neppure il ricorso a leggi provvedimento (strumento di per se stesso anomalo rispetto ad un sistema di regole generali) può superare il principio generale della scelta del contraente in base a pubblica gara: le eventuali deroghe sono invero da ritenere compatibili con la disciplina comunitaria solo in quanto strettamente legate ai contenuti pubblicistici del rapporto convenzionale posto in essere fra pubblica amministrazione e soggetti diversi.

In ogni caso il quadro normativo è ormai inciso, in modo assolutamente significativo, dalla già citata direttiva 92/50/CEE, concernente l'aggiudicazione degli appalti di servizi, che espressamente dispone l'adozione di procedure concorsuali (aperte, ristrette o negoziate) e di "concorsi di progettazione" in vari settori di attività, tra i quali figura anche quello della "elaborazione dei dati" (art. 1, lett. g); peraltro questa disciplina si applica integralmente, ai sensi dell'art. 8, poiché i "servizi informatici e affini" risultano inclusi al punto 7 dell'Allegato IA alla direttiva medesima.

La sottolineata esigenza del rispetto della normativa comunitaria non può ignorare - peraltro - delicate fasi di transizione con necessaria salvaguardia di moduli ed esperienze organizzative già consolidate; in altri termini, l'auspicato "passaggio al nuovo" non può prescindere da un approccio pragmatico a problematiche di grande complessità (inerenti a profili di carattere istituzionale, organizzativo, procedimentale, gestionale e concernenti la selezione e la formazione del personale).

Per completezza espositiva deve aggiungersi, da ultimo, che il decreto legislativo n. 39 già contempla (art. 2 comma 2) la possibilità per le amministrazioni di conferire affidamenti a terzi anche mediante concessione "ove sussistano particolari necessità di natura tecnica, adeguatamente motivate" e sempre che la relativa proposta sia accolta nel piano triennale per l'informatica.

Per tutelare la sicurezza dello Stato, l'affidamento in concessione è stato invece escluso dall'art. 6 del regolamento approvato con d.P.R. 11 novembre 1994 n. 680, con il quale sono state fissate - ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 39/93 - particolari modalità per la progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informatici dei servizi segreti militari e civili.

In materia di linee-guida della politica contrattuale nell'informatica pubblica, si è voluto, qui, effettuare soltanto una anticipazione di carattere generale; per i profili specifici si fa rinvio, integralmente, al primo paragrafo della Parte II della presente relazione.

1.4 Centralità del ruolo dell'AIPA ed eventuali integrazioni al disegno complessivo del decreto legislativo n. 39 1993⁴.

La linea del legislatore delegato è stata, com'è noto, nel senso di istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un organo collegiale indipendente con autonomia tecnica e funzionale, cui sono stati attribuiti compiti di indirizzo, coordinamento, pianificazione e razionalizzazione degli

⁴ La gestione dell'AIPA - come risulta dai programmi della Sezione del controllo della Corte - è oggetto di un'indagine a cura dell'Ufficio di controllo nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, in atto non ancora definitiva.

interventi, nonché di controllo e verifica dei risultati; in tale ambito particolare rilievo assume, in base alle proposte delle singole amministrazioni, la redazione di un piano triennale (da sottoporre a revisioni annuali) per la realizzazione dei progetti di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati.

Pertanto, il disegno normativo - anche in ragione della sua complessità - incontra, tuttora, difficoltà attuative in alcuni settori nevralgici demandati all'AIPA (predisposizione di capitolati e contratti tipo, individuazione di standard tecnologici, definizione degli interventi in materia di personale, etc.).

In particolare deve essere opportunamente sottolineata la grave carenza in materia di predisposizione - da parte dell'AIPA - dei capitolati (attività, questa, che - di recente - è stato oggetto di riaffermata competenza da parte della stessa Autorità).

In proposito, va richiamata la centralità del comma 2 dell'art. 12 del d. lgs. 39/1993, il quale - tra l'altro - menziona la previsione, nei capitolati stessi, di regole di cruciale importanza; qui si richiamano in special modo :

- le modalità di scelta del contraente secondo le disposizioni della normativa comunitaria;
- i criteri di individuazione delle singole componenti di costo e del costo complessivo;
- le ipotesi ed i limiti dell'affidamento da parte dell'aggiudicatario a terzi dell'esecuzione di prestazioni contrattuali.

Premesso quanto sopra, si ribadisce che la rilevata carenza in ordine alla predisposizione dei capitolati si riconnette non solo al rispetto del disposto normativo, sibbene all'esigenza di assicurare -appunto con lo strumento di garanzia del capitolato - la trasparenza dell'azione amministrativa e l'economicità della gestione.

In sequenza logica con il precedente punto occorre richiamare - altresì - l'art. 44 della legge n. 724 del 23 dicembre 1994 ("collegato" alla legge finanziaria del 1995), laddove prevede che l'AIPA, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, possa stipulare convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni statali.

Il richiamo trova fondamento nel fatto che la ricordata, eventuale, stipula di convenzioni da parte dell'AIPA, potrebbe perseguire un duplice obiettivo:

- raggiungimento di vantaggi economici, con conseguenti ripercussioni sul livello della spesa complessiva finalizzata all'informatica pubblica;
- sensibile semplificazione ed accelerazione delle fasi procedurali.

Il menzionato duplice obiettivo deve comunque raccordarsi con esigenze di rispetto della normativa comunitaria.

Si prospetta, poi, l'ipotesi di una opportuna integrazione del d.lgs. n. 39 per ridefinire, in maniera più incisiva, il ruolo dell'AIPA. Tale ipotesi potrebbe mirare ai tre seguenti obiettivi: - irrobustire la essenziale funzione svolta dall'AIPA come autorità di regolazione; governare, in modo effettivo,

la programmazione della domanda pubblica; estendere le disposizioni del decreto legislativo n. 39 a tutte le amministrazioni pubbliche (superando l'attuale limitazione alle amministrazione dello Stato e agli enti pubblici non economici nazionali), con conseguenti ripercussioni sul ruolo e sulle attribuzioni della stessa AIPA.

Le integrazioni al decreto n. 39 potrebbero, altresì, riguardare: - lo "status" del personale informatico e l'adeguamento della legge di contabilità in materia contrattuale in ordine ai sistemi informativi automatizzati.

Ciò premesso in sede propositiva per l'adeguamento del quadro normativo, la Corte ritiene di sottolineare, qui, l'importanza della elaborazione dei documenti sulle linee strategiche e la direttiva contenente principi e modalità per la realizzazione della rete unitaria della pubblica amministrazione.

Quanto alle linee strategiche, tra i tanti aspetti meritevoli di menzione, si prospetta l'opportunità:

- di suggerire alle amministrazioni, come posizione generale un rapporto con i fornitori, di affidarsi a fornitori che possano realmente porsi quale partner nei processi di razionalizzazione e innovamento tecnologico; le amministrazioni sarebbero pertanto invitate ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione dal mercato, quali le certificazioni di qualità dei fornitori e la selezione tramite gara;

- di evidenziare come il supporto degli strumenti informatici può ridurre l'inefficiente uso delle risorse solo se parallelamente viene sviluppato ed attuato un concreto progetto di razionalizzazione organizzativa delle

amministrazioni, riducendo il personale addetto ovvero ottenendo un incremento di produttività;

- di individuare come obiettivo qualificato "finale" quello della completa interoperabilità dei sistemi, intesa come possibilità per tutti gli agenti del sistema informativo di scambiare messaggi e servizi con una completa trasparenza sulle modalità realizzative e sulla base di una mutua comprensione del loro significato (privilegiando, prioritariamente, il raggiungimento della interoperabilità negli strati bassi del sistema). Del resto, a questo obiettivo si riconnettono, sostanzialmente, i principi e le modalità per la realizzazione della rete unitaria della Pubblica Amministrazione che sono stati oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 settembre 1995 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 272 del 21 novembre 1995).

Della direttiva in questione la Corte apprezza la qualificazione concettuale della rete, come preliminare presupposto ad uno svolgimento capace di assicurare l'interconnessione telematica di tutte le reti esistenti; le reti delle singole amministrazioni - anche dopo l'integrazione all'interno delle sistema unico - continueranno perciò a funzionare sotto la responsabilità di queste ultime conservandosi a ognuna di esse anche la competenza e la responsabilità della progettazione e realizzazione dei propri sistemi informativi, pur nel rispetto di nuove regole tecniche comuni.

La rete unitaria si manifesta pertanto, ragionevolmente, come un sistema integrato delle singole reti (e, dunque, come "rete di reti").

1.5 *Le risorse umane e i problemi del personale.*

Si è già accennato alla sostanziale "latitanza" della materia del personale nel quadro normativo scaturente dal decreto legislativo n. 39/1993.

Va subito ribadito, per contro, che lo sviluppo del processo di informatizzazione delle attività è legato inscindibilmente alla valorizzazione del fattore umano e all'acquisizione di nuove professionalità. Deve, perciò, compiersi ogni sforzo per riconvertire - o meglio ridisegnare dalle fondamenta - i ruoli organici delle amministrazioni adeguandoli alle esigenze di diffusione ed applicazione della tecnologia informatica.

Con lo strumento legislativo e contrattuale vanno anche affrontati e risolti - in termini generali - il reclutamento esterno e la selezione interna, l'incentivazione economica e giuridica per il personale e una organizzazione del lavoro, orientata al pieno utilizzo degli impianti tecnologici e alla valorizzazione delle autentiche e rare professionalità già esistenti.

In relazione a quanto precede emerge, limpidamente, l'inadeguatezza assoluta - nell'attuale contesto - della disposizione di cui all'art. 2 - comma 1 - del d. lgs. n. 39, secondo la quale "le amministrazioni provvedono di norma con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo ed alla gestione dei propri sistemi informativi".

A meno di non voler considerare tale precetto come una mera affermazione di principio, è indispensabile invece che le singole amministrazioni siano dotate, in tempi brevissimi, di personale specialistico, reclutato sulla base di specifiche professionalità e inserito - come già detto -

in appositi ruoli organici, dimensionati in rapporto alle effettive esigenze di ciascun comparto.

Non è pensabile, infatti, che obiettivi di alto profilo possano essere raggiunti attraverso l'attività di formazione del personale in servizio, che è piuttosto finalizzata a diffondere l'utilizzazione delle procedure informatiche e può - tutt'al più - consentire, nel medio periodo, la gestione ordinaria delle relative apparecchiature.

In termini di ragionevolezza è comunque configurabile una non breve fase transitoria, nella quale le amministrazioni non potranno fare a meno del supporto tecnico-progettuale delle società specializzate: è auspicabile, peraltro, che concrete iniziative siano contestualmente assunte da parte del committente pubblico per adeguare le proprie strutture e rafforzare la propria capacità contrattuale, in modo da ricondurre progressivamente entro limiti fisiologici, tipici di un settore ad alta tecnologia, il ricorso alle predette società specializzate; e ciò dando finalmente esecuzione agli affidamenti più volte forniti anche a seguito dell'attività di controllo della Corte.

In ogni caso - in attesa di una non facile fase a regime che la Corte fortemente sollecita - sono intanto da promuovere subito, e senza irreparabili esitazioni, corsi formativi a vari livelli con il duplice intento di concorrere all'alfabetizzazione informatica del personale e di addestrare gli utenti dei vari uffici al miglior utilizzo degli strumenti disponibili (nell'ambito, comunque, di politiche acquisitive improntate a criteri di elevata standardizzazione); il piano di crescita delle conoscenze informatiche richiede

altresì il consenso delle organizzazioni sindacali ai fini anche di un indispensabile coordinamento con le altre attività formative.

Adeguati piani di formazione sono, poi, essenziali per superare gli ostacoli di una costruzione piramidale dei sistemi informativi e per esaltare e valorizzare gli orientamenti partecipativi ed i profili di decentralizzazione tipici dell'evoluzione esistente nel settore informatico. In proposito è necessario il superamento delle forme di spontaneismo che hanno finora caratterizzato, in non poche amministrazioni, i processi di automazione che devono, invece, essere seriamente supportati sul piano organizzativo.

2. Compiti demandati all'AIPA

2.1 Linee generali.

Nel settore delle tecnologie dell'informazione, è noto il fenomeno della pervasività del mercato e delle difficoltà incontrate dagli apparati governativi nel coordinare organicamente e nel gestire con efficacia ed economicità attività complesse e strumentali, rispetto non solo alla organizzazione interna, ma anche alle funzioni di governo ed alla soddisfazione del cittadino utente di pubblici servizi.

E' nota, altresì, la tendenza - rilevabile sin dagli anni sessanta - alla sistematica committenza, prevalentemente all'impresa pubblica di attività specialistiche ad alta tecnologia. Siffatto fenomeno, che ha trovato facile innesto nelle carenze strutturali di un'amministrazione non ancora dotata di sufficienti capacità tecniche e chiamata ad operare in un Paese in crescita industriale, si è, peraltro, progressivamente esteso con il tempo, anzichè ridursi. Sicchè, la tendenziale stabilizzazione del fenomeno stesso, invece di stimolare l'amministrazione pubblica nella ricerca di strutture e di moduli operativi più rispondenti ai compiti da svolgere, ha finito per deresponsabilizzarla, abbassando la soglia minima di governo degli interventi affidati, che avrebbe dovuto in ogni caso garantire a se stessa le attività di programmazione e progettazione, sia pure di massima, il monitoraggio costante con cadenze temporali prestabilite e la verifica dei risultati conseguiti.

Per altro verso, il ricorso a tecnologie esterne per lo svolgimento di servizi strumentali, come quelli resi con l'ausilio dei mezzi informatici, proprio per il mancato approccio ad una cultura intesa a valorizzare una progettazione, sia pure di larga massima, fatta dallo stesso "management" amministrativo, risentiva della carenza di un valido disegno programmatico.

La situazione sopra delineata ha indotto il legislatore a ricorrere - attraverso l'istituzione dell'Autorità per l'informatica - ad un apposito organismo di "governo" del settore, dotandolo dal punto di vista funzionale e tecnico di una serie di poteri autonomi, nonchè d'indipendenza di giudizio.

Nel campo delle attività di progettazione ed uso dei mezzi informatici è parsa quindi essenziale l'esigenza di assicurare indipendenza ed autonomia ad un'Autorità, sulla scia di altre figure simili, non solo verso gli organi di direzione politica, ma anche nei confronti dei soggetti economici che operano nel settore.

Tra i compiti affidati all'AIPA, alcuni sembrano riconducibili nei tratti tipici delle autorità garanti, quali le attività di regolazione e di controllo; altri, invece, come parte di quelli attinenti alla programmazione, alla promozione, alla consulenza ed alla assistenza tecnica, nonchè ad attività residuali, caratterizzano le peculiarità di questa figura, inserendosi in un complesso quadro di rapporti - intercorrenti con le amministrazioni interessate ed altri soggetti istituzionali, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato - che abbisognerebbero di una più precisa definizione normativa.

Malgrado le rilevate incertezze, deve constatarsi una tendenza ad aumentare il numero delle Autorità, a seconda anche della specificità di determinati settori o della tipologia dell'attività contrattuale. Un esempio è dato dall'articolo 4 della legge 11 febbraio 1994, n.109, nel testo modificato dalla legge 2 giugno 1995, n.216, che ha istituito l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. E se è vero che la competenza di quest'ultima è limitata alla gestione ed esecuzione dei contratti relativi ai soli lavori pubblici, con esclusione, quindi, di quelli relativi alle forniture ed ai servizi, va pure considerato che tutti questi contratti, pur nella loro distinta configurazione, costituiscono oggetto di un sistema unitario di disciplina a livello comunitario e che non è difficile ipotizzare casi, non infrequenti, di realizzazioni complesse di sistemi informatici strettamente connesse con lavori civili.

Nell'ambito dell'attività contrattuale possono coesistere, pertanto, in linea generale, possibili forme di intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per la salvaguardia della concorrenza nelle gare d'appalto, ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 della legge 10 ottobre 1990, n.287, sostanzialmente identiche a quelle contenute negli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma, concernenti le intese vietate e le situazioni di posizione dominante; per i contratti di informatica e per quelli concernenti i lavori pubblici, le competenze delle relative Autorità.

Nel contesto sopra delineato, le prime esperienze applicative mostrano l'esistenza di zone esposte, da un canto, al rischio di sovrapposizione di attribuzioni tra organi amministrativi contestualmente operanti e, dall'altro, - malgrado l'impegno dell'AIPA - ad un'inattività o resistenze, dovute anche a

difficoltà di dialogo con una amministrazione pubblica la cui professionalità appaiono ancora in ritardo rispetto a quelle private e non sempre in grado di garantire, nella gestione delle informazioni il rispetto dei principi posti dall'articolo 97 della Costituzione attraverso procedure improntate a criteri di efficienza ed efficacia.

2.2 Coordinamento, programmazione, controllo e consulenza

In base all'art. 7 , comma 1, lett. a) del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39, i compiti di coordinamento vengono svolti dall'AIPA in primo luogo attraverso l'attività di regolazione e riguardano la predisposizione delle norme tecniche e dei criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché l'adozione dei criteri tecnici riguardanti la sicurezza dei sistemi; tra i compiti di regolazione assegnati all'Autorità rientra, poi, la definizione dei modelli e dei sistemi informativi utili alla interconnessione tra tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le amministrazioni e gli enti non direttamente sottoposti al decreto legislativo n. 39/1993 (art. 11 , comma 1, del decreto legislativo n. 29/1993).

Il coordinamento si realizza, altresì, attraverso poteri di indirizzo, che si traducono nei seguenti atti:

- proposta di adozione di raccomandazioni ed atti di indirizzo alle regioni, agli enti locali ed ai rispettivi enti strumentali o vigilati ed ai concessionari di pubblici servizi (art. 7, comma 1, lett. H);

- definizione di indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di sistemi informativi automatizzati e per il reclutamento degli specialisti (art. 7, comma 1, lett. e);

- orientamento dei progetti generali di formazione del personale della pubblica amministrazione verso l'utilizzo di tecnologie informatiche (art. 7, comma 1, lett. e);

- determinazione dei criteri e delle modalità del monitoraggio (art. 13, comma 2).

Per quel che concerne i compiti di programmazione, essi si svolgono essenzialmente attraverso la redazione del piano triennale, sulla base delle proposte delle amministrazioni (art. 9, comma 2, lett. c), ed il coordinamento, attraverso il piano stesso, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e di gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni (art. 7, comma 1, lett. b) .

Tra i compiti dell'AIPA rientra anche un'attività di promozione in ordine ai progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica previsti dal piano triennale.

E' da notare che l'Autorità sovrintende alla realizzazione dei progetti medesimi (art. 7, comma 1, lett. c).

L'attività di controllo consiste, poi, nella verifica dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni, con particolare riguardo ai costi e benefici dei sistemi informativi automatizzati (art. 7, comma 1, lett. d). Va ricordato, inoltre, che il controllo si espleta anche nell'esercizio delle attività previste per il nucleo di valutazione dall'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio

1993, n. 29, e successive modificazioni, ai fini della verifica dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni nell'impiego delle tecnologie informatiche. Un monitoraggio periodico sulla esecuzione dei contratti viene svolto infine dall'AIPA, su richiesta dell'Amministrazione interessata, ovvero in caso di inerzia di quest'ultima (art. 13, comma 2).

Completano il variegato quadro dei compiti dell'Autorità due forme di attività di consulenza, consistenti, la prima, nel parere da rendere al Presidente del Consiglio dei Ministri per la valutazione dei progetti di legge in materia di sistemi informativi automatizzati (art. 7, comma 1, lett. f), e la seconda nel parere obbligatorio di congruità tecnico-economica sugli schemi di contratti della pubblica amministrazione per l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati (art. 8, comma 1).

Da un punto di vista funzionale, l'Autorità per l'informatica è dotata dunque di una serie di poteri di regolamentazione, indirizzo, promozione, programmazione, controllo e consulenza, che la pongono nella posizione di poter garantire interessi che esprimono una valenza generale nell'ambito dell'ordinamento e contemperare i poteri stessi con il margine di scelta e di spesa di ogni singola amministrazione per i propri processi applicativi, sulla base di offerte di tecnologie e di servizi di fornitori diversi, nel rispetto sia delle procedure ad evidenza pubblica, sia delle norme tecniche e degli "standard" fissati dall'Autorità.

Corretta appare, pertanto, nella sede dello studio di fattibilità della rete unitaria della pubblica amministrazione, l'adozione di una architettura

tecnologica ed applicativa ispirata a principi di compatibilità, integrazione e cooperazione.

Si è ritenuto, infatti, tale tipo di costruzione l'unica idonea a garantire l'autonomia di ogni singola amministrazione in merito alle scelte dell'architettura più opportuna per il proprio sistema informativo.

3. La rete unitaria della Pubblica Amministrazione

Si è già accennato che la direttiva per la rete unitaria della Pubblica Amministrazione rappresenta una sfida che l'AIPA. gioca nel processo di informatizzazione e, più in generale, nello stesso processo di ammodernamento dell'Amministrazione pubblica⁵.

La realizzazione della rete unitaria (che trova riscontro nel D.P.E.F. per il triennio 1996/1998 e nel Piano per l'informatica della Pubblica Amministrazione per il triennio 1995/1997⁶ si pone, infatti, come momento essenziale della strategia di pianificazione degli interventi in campo informatico affidata all'A.I.P.A. Costituisce, inoltre, lo strumento prioritario per il conseguimento degli obiettivi che sono alla base della stessa istituzione dell'Autorità⁷. Si atteggia, infine, quale decisivo progetto intersettoriale, in cui dovrebbero combinarsi elementi istituzionali, organizzativi, infrastrutturali e tecnologici.

Con la direttiva della rete unitaria vengono tracciate, in coerenza con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, le coordinate da seguire nella formulazione dei futuri piani triennali.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, che richiede la piena e convinta adesione di tutte le amministrazioni, chiamate ad un eccezionale sforzo di collaborazione, finora

⁵ Nel recente accordo per il lavoro sottoscritto dal Governo e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro viene affermato che la realizzazione della Rete Unitaria della P.A. costituisce lo snodo centrale per qualificare la domanda pubblica nel settore informatico.

⁶ Con tale documento l'A.I.P.A. è stata autorizzata ad iniziare le attività per la realizzazione dello Studio di fattibilità della Rete Unitaria. Il piano di migrazione alla R.U. è stato invece compreso nelle linee guida per la predisposizione del piano 1997/1999.

⁷ Il d.l. 3 giugno 1996, convertito senza modificazioni nella l. 30 luglio 1996, n. 400, ha provveduto a finanziare per complessivi 180 miliardi nel triennio 1996/98 il progetto della Rete Unitaria

mai sperimentato. Enormi sono le potenzialità del progetto, ma altrettanto elevati risultano i rischi di insuccesso, legati a specifici punti di criticità - che l'AIPA, certamente non sottovaluta - riguardanti, da un lato, l'effettivo coinvolgimento dei vertici decisionali e, dall'altro, la perdurante carenza di adeguate risorse professionali.

Va assolutamente evitato il pericolo che la rete unitaria si traduca in un'operazione di mero rinnovamento tecnologico, sganciata da una riforma degli assetti organizzativi e procedurali. Ne verrebbe compromesso il risultato finale di un sistema informativo integrato al servizio del cittadino e funzionale al decentramento dell'amministrazione.

È da condividere, pertanto, la recente iniziativa dell'A.I.P.A. che si propone di rendere disponibili a breve termine - per gli uffici di gabinetto delle amministrazioni centrali e dei responsabili dei sistemi informativi - servizi di interoperabilità in grado di realizzare un'area trasversale di comunicazione nonché un significativo campo di sperimentazione di strumenti informatici cooperativi.

La rete dei gabinetti e dei responsabili dei sistemi informativi può costituire l'occasione per un più pragmatico approccio alla rete unitaria. Anche per la riuscita di questo meno ampio progetto - per le sue caratteristiche di innovatività e larga diffusione - non mancano, peraltro, elementi di rischio legati, soprattutto, all'adeguamento delle modalità di lavoro.

Tale progetto opportunamente si viene configurando come "rete dei Gabinetti e di Governo" (G-NET) per coinvolgere anche gli organi di vertice dell'amministrazione, a partire dai ministeri che prevedono la figura del segretario generale.

Si evidenzia, comunque, la necessità di un'attiva e convinta partecipazione di tutte le amministrazioni.

Nell'attuale fase di transizione dell'ordinamento - in cui sempre di più vengono affidati agli organi centrali compiti di indirizzo, programmazione e vigilanza rispetto alle tradizionali forme di amministrazione attiva ed assumono rilievo variegati modelli di concertazione - l'attuazione del progetto può assicurare una positiva ricaduta sull'armonizzazione e coordinamento della normativa elaborata dagli uffici legislativi.

4. La pianificazione degli interventi.

4.1 Valutazioni d'insieme.

Il metodo della pianificazione rappresenta una delle colonne portanti del decreto legislativo 39/93 e si lega all'esigenza di superare la frammentazione delle iniziative e la dispersione delle risorse che avevano in precedenza contrassegnato il processo di informatizzazione della P.A.

L'attività di pianificazione - nel sistema del decreto legislativo 39/93 - non può essere intesa come mera programmazione finanziaria, ma si qualifica per la sua globalità. Alla sua base c'è l'esigenza di raccordare attività e spesa, con riferimento sia agli interventi informatici, sia al nesso di questi con le attività istituzionali supportate.

I legami tra attività e spesa nell'attuale contesto organizzativo sono spesso labili. La loro evidenziazione sconta, fra l'altro, un ricorso alle tecniche della contabilità analitica, oggi praticamente sconosciuta nella pubblica amministrazione centrale⁸.

Del resto la pianificazione degli interventi informatici risente dell'assenza di un adeguato sistema di programmazione e controllo valido per l'intera attività di ciascuna amministrazione.

⁸ A livello decentrato si muovono in questa direzione il d.lgs. 7.12.93, n. 517, per quanto riguarda gli enti sanitari, e il d.lgs. 25.2.95, n. 77 recante norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

La situazione è destinata ad evolvere in concomitanza con l'approvazione dei disegni di legge in materia di bilancio e di riforma amministrativa, attualmente all'esame del Parlamento⁹.

La spinta - di per sé positiva - esercitata dal decreto legislativo 39/93 rischia, infatti, di esaurirsi se non accompagnata finalmente dalla razionalizzazione della struttura del bilancio e dalla revisione dei modelli organizzativi e procedurali.

Sotto quest'ultimo profilo la vigente normativa sui contratti risulta, per diversi tratti, non compatibile con le esigenze di rapidità dell'azione amministrativa, indotta dall'incessante evoluzione del mercato. Ciò si ripercuote sulla stessa tenuta dei piani, sia sotto il profilo tecnologico, che sul versante finanziario.

Si premette che, nell'ambito delle singole amministrazioni, un ruolo importante è affidato al Responsabile dei sistemi informativi automatizzati. Anche sotto questo aspetto il decreto legislativo 39/93 risulta particolarmente carente. Senza contare che, come è noto, il metodo della pianificazione è in via generale scarsamente praticato all'interno dell'amministrazione pubblica. La definizione di bozza di piano triennale, da trasmettere all'A.I.P.A., soffre, inoltre, della carente cultura della collaborazione fra i diversi settori della stessa organizzazione ministeriale. Nell'attuale contesto il Responsabile dei sistemi informativi automatizzati non dispone, nella gran parte dei casi, di un budget, non è titolare dei rapporti contrattuali, non ha poteri di governo del

⁹ Il d.d.l. di riforma del bilancio, prevede peraltro - nell'ambito dei criteri direttivi della delega conferita al Governo - l'introduzione di una contabilità per centri di costo

personale addetto all'informatica, per cui la sua azione finisce per essere pesantemente condizionata da inerzie, ritardi, e comportamenti incoerenti di altre articolazioni organizzative. Al di là dell'indispensabile potenziamento della struttura del Responsabile, è necessaria l'individuazione di una sede collegiale - la cui composizione deve, ovviamente, rispondere alle esigenze di ciascuna amministrazione - in cui siano elaborati gli indirizzi e le linee programmatiche in materia di informatizzazione, nonché gli orientamenti sulla pianificazione delle risorse organizzative ed umane.

Le determinazioni adottate in tale sede dovrebbero poi trovare sbocco in una specifica pianificazione operativa nell'ambito di un apposito gruppo formato dai responsabili delle risorse informatiche, organizzative ed umane. Si innesterebbe così un circolo virtuoso che consentirebbe lo svolgimento di una gestione più efficace ed efficiente degli investimenti informatici.

D'altra parte, la nota carenza di dirigenti informatici e, più in generale, l'inadeguatezza della classe dirigenziale ad esprimere qualificati bisogni informatici nei settori di competenza, di fatto fanno mancare l'insostituibile apporto degli utenti alla messa a punto dei piani.

4.2 Elementi sui piani triennali

Nell'ottica di un graduale superamento del disorganico quadro di partenza, si muove la concreta attività di pianificazione avviata con il Piano stralcio per il 1994 e dai successivi tre piani triennali (1995/1997; 1996/1998; 1997/1999).

Le caratteristiche del piano stralcio sono state già esposte nel primo referto della Corte del marzo 1995.

In questa sede si ritiene utile premettere alcune considerazioni sulle linee strategiche dei successivi piani triennali.

Il momento alto della pianificazione dell'A.I.P.A. si sostanzia, infatti, nelle linee strategiche dei piani triennali ed, evidentemente, nella predisposizione dei piani stessi, che scontano anche le valutazioni di priorità segnalate dalle Amministrazioni.

Le linee di orientamento strategico sono contrassegnate da una sostanziale continuità, pur tenendo conto delle esperienze maturate e dell'evoluzione della tecnologia e del mercato.

Del resto le finalità da perseguire nel settore informatico sono indicate nella carta costitutiva dell'Autorità: miglioramento dei servizi, trasparenza dell'azione amministrativa, potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche, contenimento dei costi dell'amministrazione.

In tale solco si muovono le linee per il triennio 1995/97, che intendono favorire la piena trasparenza, accessibilità ed utilizzabilità del patrimonio informativo pubblico; ridurre il disagio degli utenti potenziando l'integrazione delle informazioni e l'interoperabilità delle applicazioni e delle tecnologie; ampliare il grado di diffusione dell'uso dei sistemi informativi delle amministrazioni; favorire l'innovazione; perseguire l'economicità del processo dell'informazione; potenziare le capacità di governo del Paese.

Le linee strategiche per il triennio 1996/98, nel ribadire gli orientamenti dell'anno precedente, si concentrano - anche alla luce della concreta prima

esperienza maturata dall'A.I.P.A. - sui temi dell'economicità e sull'esigenza di una maggiore copertura informatica dei processi delle amministrazioni, affrontando, in particolare, le problematiche legate alla esternalizzazione di funzioni del sistema informatico, che di per sé richiede un bagaglio di competenze specifiche scarsamente presenti all'interno dell'amministrazione.

Assume poi particolare rilievo il progetto "Rete Unitaria", il cui scopo fondamentale è l'integrazione tra i sistemi informativi della P.A.

Il perno delle linee strategiche per il triennio 1997/99 è costituito proprio dalla Rete Unitaria della P.A., intesa quale strumento per raggiungere il risultato finale dell'interoperabilità e della cooperazione.

Vengono su tale sfondo individuati, con approccio realistico, obiettivi intermedi di concreta preparazione ai servizi di interoperabilità, maggiore copertura dei processi di servizio, partecipazione ai progetti intersettoriali e reingegnerizzazione dei processi di lavoro e dei sistemi informativi.

Per quanto riguarda l'impatto delle linee strategiche sui piani triennali fino ad ora presentati, si può sinteticamente rilevare quanto segue:

- Il piano per il triennio '95/'97, ha assunto una portata ricognitiva, atteso che l'A.I.P.A. ha sostanzialmente inteso recepire le attività in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, pur avviando varie linee di azione articolate sui progetti intersettoriali.

- Il piano '96/'98, ha finito, invece, per concentrarsi sull'individuazione dei processi di servizio realizzati con l'ausilio delle procedure informatiche, oltre che basarsi sul rafforzamento dei progetti intersettoriali.

- Il terzo, recentemente adottato dall'A.I.P.A., rispecchia una maggiore incidenza del ruolo dell'Autorità, attraverso la realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

I tre documenti, pur ponendosi in una logica necessaria di continuità, presentano tratti diversificati e riflettono, altresì, la fase di assestamento strutturale ed organizzativo dell'Autorità per affrontare adeguatamente i propri compiti sul versante della programmazione.

L'insufficienza di contenuti programmatici che sembra emergere dai primi due piani, si lega sicuramente alla incapacità - che l'AIPA è chiamata a sopperire - della pianificazione degli interventi da parte delle amministrazioni. Problema questo che involge, come si è detto, non soltanto il settore informatico, ma che è dovuto, essenzialmente, alla mancanza di una cultura della programmazione ed alla carenza di specifiche professionalità all'interno delle amministrazioni stesse.

Al di là delle ripetute manovre correttive di finanza pubblica che negli ultimi anni hanno inciso sulle dotazioni finanziarie per acquisto di beni e servizi e, soprattutto, sulle disponibilità per l'informatica, non è stato ancora risolto il problema di un migliore raccordo tra la programmazione di bilancio e la programmazione dell'A.I.P.A. Tale collegamento - secondo quanto prevede l'art. 9 del decreto legislativo 39/93 - dovrebbe trovare la naturale esplicitazione nella sede della legge finanziaria (o dei provvedimenti collegati).

5. Dati di consuntivo del 1995 relativi alle amministrazioni centrali

5.1 Nota iniziale.

Si sono già delineate nel paragrafo precedente le ragioni di ordine normativo, istituzionale ed organizzativo, che sono all'origine della scarsa operatività delle amministrazioni nella realizzazione dei piani di informatizzazione.

Le risultanze del 1995 - riassunte nel documento recentemente elaborato dall'AIPA - sembrano confermare, sostanzialmente, difficoltà e ritardi nell'attuazione del piano relativo all'anno in esame.

La stasi riguarda, innanzitutto, i progetti intersettoriali che costituiscono, come si è detto, il campo di sperimentazione del modello cooperativo ispirato al decreto legislativo 39/93.

Gli stessi undici progetti intersettoriali - tre dei quali rappresentano la prosecuzione di attività progettuali avviate nel 1994 - hanno dovuto scontare, infatti, non pochi profili problematici - soprattutto di natura organizzativa - e la carenza - in taluni casi delle necessarie risorse finanziarie. Ciò ripropone l'esigenza di uno stretto raccordo tra pianificazione delle attività e allocazione delle risorse in bilancio. Lo scollamento tra attività e budget - acuito dalla manovra restrittiva di finanza pubblica - già di per sé spiega, in parte, il mancato perseguimento di taluni obiettivi. Fra l'altro, la mancanza dei finanziamenti previsti per il 1995 ha reso necessario un sostanziale rinvio del progetto intersettoriale "formazione", che pure riveste una rilevanza strategica.

Carenze progettuali, defatiganti lentezze procedurali, obiettiva complessità della materia hanno prodotto un accentuato disallineamento tra pianificazione delle nuove attività e realizzazione dei progetti. Gran parte delle nuove iniziative, infatti, hanno segnato il passo, slittando al piano triennale 1996-1998.

In tale situazione le risorse hanno finito per concentrarsi sulle attività di gestione e manutenzione dei sistemi informativi esistenti, nonché sugli interventi preordinati all'evoluzione degli stessi. Particolarmente carente risulta l'attuazione dei progetti nel campo della formazione, da cui dipende l'esito dei processi di informatizzazione e la possibilità per l'amministrazione di svolgere, comunque, un ruolo attivo in questo settore.

5.2 Attuazione dei processi di informatizzazione nella Pubblica Amministrazione nel 1995

In particolare, nel piano triennale 1995/1997 le amministrazioni centrali proponevano 327 progetti, mentre in sede di consuntivo per l'anno 1995 i dati risultano riferiti a 426. La differenza, come si evince dalla relazione dell'AIPA sullo stato di automazione della P.A. nell'anno 1995, è riconducibile all'avvio anticipato di progetti non ricompresi e/o originariamente pianificati per gli anni successivi.

Come si evince dalla tabella che segue, 122 progetti sono alla fase conclusiva (cioè è stato iniziato il collaudo e/o messa in produzione), 145 sono stati avviati (è iniziata la fase di analisi e progettazione e/o

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

realizzazione), 51 sono allo studio di fattibilità, 78 non sono stati avviati, e 30 sono stati aboliti.

Stato di avanzamento e situazione dei progetti informatici rispetto al Piano
triennale 1995/1997 nella Pubblica Amministrazione¹⁰

Amministrazione	og aboliti	Prog. avviati	Prog. concl.	Prog. no avv	Prog. in S f.	Totale	di cui prev. '95	iniz. ante '95	on prev.	anti.
Pres. Cons. Min.	1	8	9	2	9	29	13	-	4	12
Corte dei conti	-	2	10	-	3	15	7	1	7	-
Aff. Est.	3	4	4	4	6	21	2	4	2	13
Ambiente	2	-	1	-	-	3	2	1	-	-
Beni Cult.	1	17	5	11	-	34	13	21	-	-
Bilancio	-	-	-	1	-	1	1	-	-	-
Comm. Est.	-	-	-	-	3	3	3	-	-	-
Arma Carab.	6	7	7	-	1	21	10	-	11	-
Finanze	-	6	-	-	-	6	6	-	-	-
Guardia Finanza	-	4	1	1	-	6	5	1	-	-
Monop. di Stato	2	2	6	2	3	15	9	6	-	-
Grazia e Giustizia	3	26	2	7	12	50	50	-	-	-
Industria	-	5	20	19	4	48	28	20	-	-
Interno ¹¹	1	12	12	10	2	37	9	23	1	4
Lavori Pubblici	-	-	1	-	2	3	2	-	1	-
Lavoro	6	-	-	-	-	6	5	1	-	-
Poste e Tel.	-	-	6	-	-	6	2	-	4	-
Pubblica Istruzione.	-	-	-	5	-	5	5	-	-	-
Risorse Agricole.	-	2	-	5	-	7	7	-	-	-
Sanità	2	10	8	4	-	24	10	14	-	-
Tesoro Serv.pers.	-	-	16	3	1	20	8	7	5	-
Tesoro RGS	-	29	2	-	-	31	1	-	30	-
Tesoro PGS	-	1	3	-	4	8	7	1	-	-
Trasporti A.C.	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-
Trasporti POC	-	-	-	2	-	2	2	-	-	-
Trasporti MCTC	3	3	4	1	-	11	7	-	4	-
Trasporti Nav.	-	7	3	1	1	12	5	7	-	-
Università	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-
TOTALE	30	145	122	78	51	426	220	107	70	29

Fonte: Elaborazioni AIPA su relazioni di consuntivo delle amministrazioni anno 1995.

I progetti in esame hanno riguardato sia l'esercizio che lo sviluppo dei sistemi informativi.

¹⁰ La tabella ricomprende solo i dati relativi alle amministrazioni che hanno presentato all'Aipa il consuntivo per il 1995

¹¹ I dati dell'Interno sono comprensivi di quelli della DIA

Confronto totale tra stime di Piano ed impegnato in sviluppo ed esercizio

Totale costi di esercizio (stimato)	Totale costi di esercizio (impegnato)	Totale costi di sviluppo (stimato)	Totale costi di sviluppo (impegnato)
1.165.520	1.341.983	1.690.543	883.692

Le somme sono espresse in milioni di lire.

Fonte: AIPA elaborazioni sulle relazioni di consuntivo delle Amministrazioni.

L'analisi comparata dei dati relativi allo stato di attuazione dei Piani ed al confronto tra le stime di Piano e le somme impegnate nel 1995 mette in evidenza le disfunzioni nel processo di informatizzazione della pubblica amministrazione.

L'inefficacia della attività di pianificazione di cui si è parlato nel paragrafo precedente risulta evidente così come l'eccessiva attenzione delle amministrazioni verso la *gestione e manutenzione dei sistemi informativi esistenti*. Infatti i costi d'esercizio, che nelle stime di Piano erano inferiori a quelli di sviluppo, nella fase degli impegni hanno, invece, comportato una spesa superiore al 52% rispetto a quelli di sviluppo.

Nel Piano 1995/1997 vengono indicati 11 progetti intersettoriali di questi 3 sono già individuati nel Piano stralcio, (Rete unitaria della P.A.; Formazione; Controllo dei costi di gestione), i rimanenti 8 afferiscono all'area di intervento prioritaria.

Del progetto "rete unitaria" si è già ampiamente parlato in precedenza; circa quello relativo alla formazione bisogna rilevare che è stato rinviato per carenza dei relativi finanziamenti.

Per il progetto "Comunicazione Catasto - Comuni " coordinato dall'AIPA e dotato di una specifica disponibilità finanziaria ex l. 133/94, nel 1995 sono stati definiti i requisiti specifici, è stato avviato lo studio di fattibilità ed è stata definita la metodologia di realizzazione articolata in 3 fasi, due delle quali completate e la terza avviata.

In conclusione va ricordato il progetto relativo al mandato elettronico di pagamento, in attuazione a quanto stabilito dal d.P.R. 367/1994 (art.2, co.2). La complessità di tale iniziativa ha comportato un differimento dell'operatività del progetto, il cui avvio è ora normativamente previsto per l'1 gennaio 1998.

5.3 La spesa per l'informatica.

Deve essere segnalata - preliminarmente - l'opportunità che le amministrazioni statali adottino, con grande rigore, adeguati criteri di classificazione della spesa; in particolare si sottolinea l'esigenza di allocare nella spesa corrente tutto ciò che ad essa correttamente attiene, mentre le iniziative per lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati devono trovare posto unicamente nelle spese in conto capitale. Si rileva, altresì, l'utilità di superare il ricorso a capitoli promiscui, che non consentono adeguare stime e valutazioni.

Dal 1992 la spesa per l'informatica trova allocazione, per esigenze legate ad una migliore trasparenza degli interventi, anche sul versante del conto capitale. Nell'allegata tabella n. 1 viene esposto l'andamento degli oneri per l'informatica nell'ultimo quadriennio.

Nel 1995 la spesa per l'informatica sul bilancio dello Stato, incisa dalla manovra correttiva di finanza pubblica, ha segnato una esigua crescita sia in termini di impegni (2179 miliardi; +2,5%) sia in termini di pagamenti (1909 miliardi; +1,1%). Sul versante corrente gli oneri per "servizi meccanografici ed elettronici" presentano un calo accentuato degli impegni (1631 miliardi; -19,3%) ed una flessione più ridotta sul piano delle erogazioni (1765 miliardi; -3,4%).

Tale andamento recessivo viene più che controbilanciato dall'evoluzione della spesa in conto capitale che passa da 105 a 549 miliardi (+422,5%) sotto il profilo degli impegni e da 61 a 144 miliardi (+136,2%) per quanto riguarda i pagamenti. Va notato, peraltro, che ben 313 miliardi - e cioè il 57% - dei 549 miliardi che risultano impegnati a fine esercizio sul conto capitale si riferiscono a somme accantonate come residui di stanziamento. Altri 24 miliardi di residui impropri, provenienti dalla competenza, si riferiscono alla parte corrente, per cui a 337 miliardi ammontano complessivamente i residui di stanziamento di nuova formazione.

Nella tabella n. 2 viene fornito il quadro dell'evoluzione dei residui propri e dei residui di stanziamento nel quadriennio 1992 - 1995.

Come risulta dalla tabella n. 3, la spesa per l'informatica (classificazione economica 4.4.0 e 11.4.0) ha finito per accumulare a fine 1995 residui per un totale di 2.054 miliardi (di cui 1.431 miliardi inerenti alla spesa corrente). Rispetto all'esercizio precedente il totale dei resti registra, comunque, una diminuzione (da 2.156 a 2.054; -4,7%), per

effetto esclusivamente della riduzione di quelli di parte corrente (da 1.793 a 1.431; -20,2%), mentre risulta in forte espansione la massa dei residui in conto capitale (da 363 a 623; +71,5%).

I dati del 1995 confermano una rilevante disomogeneità nella distribuzione della spesa fra le varie amministrazioni.

Il 94,5% degli impegni di spesa è assorbito, infatti, da otto ministeri (finanze, giustizia, tesoro, istruzione, trasporti, interno, sanità e difesa).

D'altra parte, la spesa per l'informatica pubblica indicata dalle tabelle è invero sottostimata poichè riguarda solo i Ministeri, non contempla la quota allocata nei capitoli promiscui ed è esposta, evidentemente, al netto degli oneri per il personale.

La farraginosità delle procedure, la complessità dei progetti e l'inadeguatezza delle strutture si riverbera specialmente sulla spesa legata alle iniziative di sviluppo dei sistemi informativi.

Sui 623 miliardi di residui accumulati sulla categoria 11.4 poco più della metà (313 miliardi) riflettono somme conservate fra i residui di stanziamento. A livello generale di categoria XI il rapporto fra residui di stanziamento e residui propri, infatti, supera il 41,1%.

Nel comparto degli investimenti per l'informatica - come si desume dalla stessa tabella n. 3 - l'incidenza dei residui di nuova formazione - sul totale dei residui - supera di circa quindici punti percentuali quella riscontrata sul complesso della categoria XI (79,7% a fronte del 63%).

Le risultanze del 1995 evidenziano, infatti, il rilevante incremento delle economie sui residui (419 miliardi, di cui 154 miliardi sul conto

capitale) da imputare più che a risparmi di spesa, al mancato raggiungimento degli obiettivi (tabella n. 4).

Nelle allegate tabelle nn. 5 e 6 le spese per l'informatica, sia a livello generale sia distinte per Ministero, vengono prospettate con riferimento ad una serie di significativi indici contabili e finanziari.

Al di là del fenomeno dei residui impropri, il dato più sintomatico della vischiosità procedurale e delle difficoltà gestionali, è costituito dallo scarso smaltimento delle dotazioni di competenza, espresso dal basso valore del rapporto pagamenti/stanziamenti.

5.4 Riclassificazione della spesa per funzioni obiettivo.

Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 1995, la Corte nell'intento di arricchire le risultanze del documento consuntivo, ha provveduto ad adottare uno schema di riclassificazione dei risultati contabili-finanziari della gestione imperniato sulle funzioni-obiettivo.

L'adozione di tale schema costituisce il presupposto per avviare la costruzione di un sistema di informazioni statistiche sulla gestione finanziaria e sull'attività delle pubbliche amministrazioni, nonché per la messa a punto di "indicatori di efficacia, efficienza ed economicità". In questa sede tale esercizio viene focalizzato sulla spesa per l'informatica, allo scopo di incrociare, nel limite del possibile, le risorse informatiche con le funzioni-obiettivo individuate dalla Corte.

I risultati di tale riclassificazione - che scontano, tra l'altro, le obiettive difficoltà connesse alla presenza di capitoli promiscui - sono esposti, per ciascun Ministero, nella unita appendice statistica.

Per ciascuna delle 20 Amministrazioni centrali si è proceduto ad un'aggregazione per funzioni obiettivo dei capitoli di spesa direttamente attinenti alla spesa informatica, con esclusione delle spese indirette.

Allo scopo di fornire l'impatto economico delle iniziative, sono stati presi in esame gli aggregati *pagamenti totali e massa spendibile*.

L'impossibilità di costruire una serie storica, in quanto l'elaborazione per *funzioni obiettivo* è stata svolta dalla Corte dei conti ad iniziare dall'esercizio 1995, che fa sì che le risultanze vadano prese con cautela, assumendole a *fotografia* dei pagamenti registrati nel corso dell'esercizio.

Dai dati si rileva che solo per otto Amministrazioni il rapporto spesa informatica spesa totale è stato superiore all'1%.

Per queste Amministrazioni si fornisce una sintesi riferita alle *funzioni obiettivo di 2° livello* per le quali si è registrata la maggior concentrazione dei pagamenti totali/massa spendibile nonché della destinazione della spesa (Tab. 1).

In linea generale si osserva che nonostante la spesa per l'informatica registri in linea generale un'esigua incidenza su quella totale, va però rilevata una forte concentrazione all'interno della stessa in presenza degli oneri destinati ai sistemi informativi settoriali.

Per esempio il **SIAN - sistema informativo agricolo nazionale** - assorbe ben 62 degli 82 miliardi di lire di pagamenti per l'informatica del Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali. Mentre il **sistema informativo sanitario** e il **VIA - valutazione di impatto ambientale** - con il **SINA - sistema informativo ambientale** - coprono rispettivamente l'intera spesa per l'informatica dei Ministeri della Sanità e dell'Ambiente.

È anche da segnalare il caso della spesa a carico del Ministero delle Finanze, che pur non presentando dati rilevanti rispetto a particolari funzioni obiettivo, risulta peraltro concentrata su un esiguo numero di capitoli di spesa [1134, 1135, 3128, 3453, 5388, 7200, 8300].

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB.1- Spesa per l'informatica con incidenza superiore all'1% della spesa totale (esercizio '95)

AMM. MI	IN MLD DI LIRE	% spesa totale	FUNZIONI-OBIETTIVO		% spesa per l'informatica dell'ammine	% pagamenti totali su massa spendibile
			1° LIVELLO	2° LIVELLO		
P.C.M.	47,3	1,1	4 Funzioni ausiliarie alle attività del Governo 6 Funzioni ausiliarie dello Stato	4.2 Diffusione dell'informatica nella P.A. (AIPA) 6.1 Organi della giurisdizione amministrativa 6.2 Cortei dei conti 6.3 Avvocatura dello Stato	51,9 36,9	83,2 41,3
TESORO	233,6	(1)	3 Progettazione e gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato 5 Attività dei servizi periferici del Tesoro	3.8 Gestione del sistema informatico 5.3 Gestione del sistema informatico	85,5 11,3	54,5 39,2
FINANZE	665,4	1,8	2 Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo alle attività 3 Acquisizione delle entrate erariali 4 Prevenzione e repressione delle attività irregolari o illecite in materia tributaria	2.1 Attività indirette del Dipartimento delle Entrate 2.2 Attività indirette del Dipartimento delle Dogane e delle imposte indirette 2.5 Attività del Segretariato generale 2.6 Attività della direzione generale AA.GG. e dei Personale 3.1 Riscossione e rimborso delle imposte dirette ed indirette 3.2 Amministrazione delle imposte dirette ed indirette 3.7 Amministrazione dei tributi doganali e delle imposte sulla produzione e sui consumi 4.1 Accertamenti e verifiche delle imposte dirette ed indirette 4.2 Contenzioso in materia di imposte dirette ed indirette 4.4 Accertamenti e verifiche dei tributi doganali e delle imposte sulla produzione e sui consumi	27,1 20,4 32,0	37,2 31,3 38,4
GRAZIA E GIUSTIZIA	98,3	1,4	2 Amm. ne giudiziaria 3 Amm. ne penitenziaria	2.5 Servizi generali 3.4 Servizi generali	39,3 46,5	35,4 35,7
TRASPORTI	80,9	1,4	5 Trasporto per vie d'acqua	5.3 Infrastrutture	36,6	76,9
NAVIGAZ. P.R. / P.P. / P.A.	87,0	3,6	8 Servizi generali del Ministero 1 Indirizzo politico, amministrativo	8.4 Risorsa informatica 1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	63,4 76,1	40,8 83,1
AGRICOLE ALIMENT. E FORESTALI			4 Risorsa forestali, montane ed idriche	4.2 Prevenzione e difesa dagli incendi boschivi (Corpo forestale dello Stato)	19,1	38,4
SANITA'	101,5	5,9	2 Programmi ne sanitaria	2.4 Gestione del servizio statistico e del sistema informatico sanitario	99,9	64,5
AMBIENTE	14,2	2,1	2 Impatto sull'ambiente	2.1 Valutazione di impatto ambientale (VIA) 2.2 Sistema informatico ambientale (SINA)	100,0	10,3

(1) non risulta significativa l'incidenza della spesa per l'informatica sulla spesa totale, essendo questa notevole per i trasferimenti alle altre amministrazioni

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER L'INFORMATICA
- EVOLUZIONE DEI RESIDUI PROPRI E DEI RESIDUI DI STANZIAMENTO NEL PERIODO 1992-1995 -

Tabella 2

CATEGORIA IV - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI				
Esercizio	RESIDUI PROPRI	% VARIAZ SU ES. PRECED.	RESIDUI DI STANZIAMENTO	% VARIAZ SU ES. PRECED.
1992	19.314.482.774.858		844.439.301.090	
1993	17.133.619.795.557	-11,3%	1.024.553.954.523	21,3%
1994	16.441.568.336.033	-4,0%	1.957.452.582.873	91,1%
1995	16.437.338.346.005	0,0%	1.081.410.976.060	-44,8%
di cui per SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI				
Esercizio	RESIDUI PROPRI	% VARIAZ SU ES. PRECED.	RESIDUI DI STANZIAMENTO	% VARIAZ SU ES. PRECED.
1992	951.465.924.507		329.162.840.286	
1993	1.445.342.512.299	51,9%	243.587.786.687	-26,0%
1994	1.240.616.398.822	-14,2%	552.442.583.092	126,8%
1995	1.346.437.520.681	8,5%	84.493.947.421	-84,7%
CATEGORIA XI - BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO				
Esercizio	RESIDUI PROPRI	% VARIAZ SU ES. PRECED.	RESIDUI DI STANZIAMENTO	% VARIAZ SU ES. PRECED.
1992	870.269.501.679		257.401.196.201	
1993	837.979.123.496	-3,7%	353.719.317.660	37,4%
1994	785.152.366.586	-6,3%	694.230.568.059	96,3%
1995	1.023.874.247.317	30,4%	714.758.618.698	3,0%
di cui per SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI				
Esercizio	RESIDUI PROPRI	% VARIAZ SU ES. PRECED.	RESIDUI DI STANZIAMENTO	% VARIAZ SU ES. PRECED.
1992	142.931.157.499		96.512.705.361	
1993	205.860.152.812	44,0%	113.678.526.109	17,8%
1994	235.872.089.685	14,6%	127.605.201.358	12,3%
1995	310.428.223.252	31,6%	312.937.436.310	145,2%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER L'INFORMATICA
- RESIDUI TOTALI E DI NUOVA FORMAZIONE -

Tabella 3

CATEGORIA IV - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI		
Esercizio	RESIDUI TOTALI	% DEI RESIDUI DI NUOVA FORMAZ. SUI RES. TOT.
1992	20.158.922.075.948	59,3%
1993	18.158.173.750.080	61,8%
1994	18.399.020.918.906	62,4%
1995	17.518.749.322.065	62,5%
di cui per SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI		
Esercizio	RESIDUI TOTALI	% DEI RESIDUI DI NUOVA FORMAZ. SUI RES. TOT.
1992	1.280.628.764.793	71,4%
1993	1.688.930.298.986	60,1%
1994	1.793.058.981.914	61,0%
1995	1.430.931.468.102	53,9%
CATEGORIA XI - BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO		
Esercizio	RESIDUI TOTALI	% DEI RESIDUI DI NUOVA FORMAZ. SUI RES. TOT.
1992	1.127.670.697.880	47,1%
1993	1.191.698.441.156	46,1%
1994	1.479.382.934.645	50,6%
1995	1.738.632.866.015	63,0%
di cui per SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI		
Esercizio	RESIDUI TOTALI	% DEI RESIDUI DI NUOVA FORMAZ. SUI RES. TOT.
1992	239.443.862.860	41,8%
1993	319.538.678.921	28,0%
1994	363.477.291.043	28,4%
1995	623.365.659.562	79,7%
Totale dei residui per SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI		
Esercizio	RESIDUI TOTALI	% DEI RESIDUI DI NUOVA FORMAZ. SUI RES. TOT.
1992	1.520.072.627.653	66,7%
1993	2.008.468.977.907	59,5%
1994	2.156.536.272.957	55,5%
1995	2.054.297.127.664	61,7%

SPESA PER L'INFORMATICA
- ECONOMIE -

Tabella 4

CATEGORIA IV - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI			
Esercizio	ECONOMIE COMPETENZA	ECONOMIE RESIDUI	ECONOMIE TOTALI
1992	608.599.930.663	1.022.283.472.762	1.630.883.403.425
1993	383.876.635.714	1.322.868.029.028	1.706.744.664.742
1994	902.756.280.701	931.108.617.885	1.833.864.898.586
1995	571.557.968.588	1.278.037.633.324	1.849.595.601.912
di cui per SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI			
Esercizio	ECONOMIE COMPETENZA	ECONOMIE RESIDUI	ECONOMIE TOTALI
1992	68.273.579.959	115.273.263.428	183.546.843.387
1993	9.015.401.244	106.211.882.198	115.227.283.442
1994	16.946.808.648	100.885.670.244	117.832.478.892
1995	36.808.689.320	264.733.689.045	301.542.378.365
CATEGORIA XI - BENI MOBILI, MACCHINE ED ATREZZATURE TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO			
Esercizio	ECONOMIE COMPETENZA	ECONOMIE RESIDUI	ECONOMIE TOTALI
1992	1.741.000	74.411.115.558	74.412.856.558
1993	202.393.599	67.366.020.975	67.568.414.574
1994	2.714.403.923	73.251.136.204	75.965.540.127
1995	9.972.657.653	428.280.047.620	438.252.705.273
di cui per SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI			
Esercizio	ECONOMIE COMPETENZA	ECONOMIE RESIDUI	ECONOMIE TOTALI
1992	747.495	43.422.779.777	43.423.527.272
1993	3.141	40.009.492.860	40.009.496.001
1994	0	-13.807.120	13.807.120
1995	9.624.555.778	154.073.298.553	163.697.854.331
ECONOMIE TOTALI INERENTI LE SPESE PER L'INFORMATICA			
Esercizio	ECONOMIE COMPETENZA	ECONOMIE RESIDUI	ECONOMIE TOTALI
1992	68.274.327.454	158.696.043.205	226.970.370.659
1993	9.015.404.385	146.221.375.058	155.236.779.443
1994	16.946.808.648	100.899.477.364	117.846.286.012
1995	46.433.245.098	418.806.987.598	465.240.232.696

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER L'INFORMATICA
1992-1995
(Riepilogo per categoria economica)

Tabella 5

CATEGORIA IV - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

	A	B	C	D	E	F	F
	Previsioni definitive di competenza	Impegnato lordo (Impegnato effettivo + Res - "F")	di cui Residui di stanziamento	D/A % Impegnato lordo sullo stanziamento	(B-C)/A % Impegnato effettivo sullo stanziamento	Pagato C/C	E/C % pagato C/C sull'impegnato effettivo
1992	25 134 877 395 000	24 526 277 464 337	769 629 041 713	97,58%	94,52%	12 570 798 481 191	52,91%
1993	26 372 016 096 000	25 988 139 460 286	856 218 634 936	98,54%	95,30%	14 768 515 114 143	58,76%
1994	28 351 053 693 948	27 448 297 413 247	1 705 909 253 746	96,82%	90,80%	15 974 173 054 359	62,05%
1995	26 256 839 762 053	25 685 281 793 465	861 507 103 148	97,82%	94,54%	14 742 548 727 135	59,39%
di cui per SERVIZI MECCANOGRAFICI ED ELETTRONICI							
1992	1 679 391 075 000	1 611 117 495 041	309 002 472 286	95,93%	77,53%	697 054 111 466	53,53%
1993	2 021 842 475 000	2 012 827 073 756	225 380 925 834	99,55%	88,41%	998 442 165 822	55,86%
1994	2 038 248 997 000	2 021 302 188 352	477 156 626 823	99,17%	75,76%	927 072 129 755	60,04%
1995	1 667 633 379 335	1 630 824 690 015	23 998 833 490	97,79%	96,35%	859 169 825 012	53,47%

CATEGORIA XI - BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE, TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO

	A	B	C	D	E	F	F
	Previsioni definitive di competenza	Impegnato lordo (Impegnato effettivo + Res - "F")	di cui Residui di stanziamento	D/A % Impegnato lordo sullo stanziamento	(B-C)/A % Impegnato effettivo sullo stanziamento	Pagato C/C	E/C % pagato C/C sull'impegnato effettivo
1992	761 257 050 000	761 255 309 000	234 098 092 780	100,00%	69,25%	230 431 203 281	43,71%
1993	827 239 418 000	827 037 024 401	236 264 153 616	99,98%	71,41%	278 032 105 605	47,06%
1994	1 011 756 528 000	1 009 082 124 077	436 800 658 092	99,73%	56,56%	260 726 558 081	45,56%
1995	1 401 061 394 000	1 391 088 736 347	647 649 646 268	99,29%	53,06%	296 705 763 997	39,91%
di cui per SERVIZI MECCANOGRAFICI ED ELETTRONICI							
1992	100 479 580 000	100 478 832 505	96 501 101 190	100,00%	3,96%	465 254 900	11,70%
1993	91 546 771 000	91 546 767 859	68 818 671 970	100,00%	24,83%	2 182 483 095	9,60%
1994	105 000 000 000	105 000 000 000	58 160 050 762	100,00%	44,61%	1 847 056 440	3,94%
1995	558 193 255 000	548 568 699 222	312 937 436 310	98,28%	42,21%	51 808 218 482	21,99%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER L'INFORMATICA
1992-1995
(Riepilogo per categoria economica/Amministrazione)
Tabella 6

CATEGORIA IV - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI per SERVIZI MECCANOGRAFICI ED ELETTRONICI									
	A	B	C	D	E	F	F		
	Previsioni definitive di competenza	Impegnato lordo (Impegnato effettivo + Res "F")	di cui Residui di stanziamento	B/A (%) Impegnato lordo sullo stanziamento	(B-C)/A (%) Impegnato effettivo sullo stanziamento	Pagato C/C	E/C (%) pagato C/C sull'impegnato effettivo		
01 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI									
1992	9 900 000 000	8 133 732 775	0	82,16%	82,16%	3 117 425 310	38,33%		
1993	12 136 238 000	12 135 781 133	3 860 500 686	100,00%	68,19%	3 059 069 540	36,97%		
1994	57 862 128 000	56 316 896 805	3 457 746 911	97,33%	91,35%	25 754 719 357	48,72%		
1995	27 158 757 335	19 136 657 461	1 507 405 798	70,46%	64,91%	8 004 847 859	45,41%		
02 MINISTERO DEL TESORO									
1992	241 600 000 000	224 958 357 686	0	93,11%	93,11%	141 833 064 843	63,05%		
1993	268 973 717 000	268 913 716 194	21 336 057 236	99,98%	92,05%	128 696 979 402	51,98%		
1994	269 402 872 000	269 331 262 484	46 852 539 640	99,97%	82,58%	136 399 202 811	61,31%		
1995	153 368 000 000	148 474 829 052	7 258 307 975	96,81%	92,08%	105 103 232 636	74,43%		
03 MINISTERO DELLE FINANZE									
1992	806 331 592 000	773 136 997 903	305 917 082 439	95,88%	57,94%	235 000 531 630	50,30%		
1993	1 060 453 040 000	1 058 120 406 238	152 018 614 574	99,78%	85,44%	456 497 112 883	50,38%		
1994	1 005 808 461 000	1 004 871 537 466	372 956 452 695	99,91%	62,83%	363 330 923 740	57,50%		
1995	625 520 211 000	622 095 412 611	0	99,45%	99,45%	214 149 006 749	34,42%		
05 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA									
1992	66 822 783 000	66 272 706 727	0	99,18%	99,18%	25 805 390 490	38,94%		
1993	79 257 340 000	73 298 929 113	0	92,48%	92,48%	35 998 963 715	49,11%		
1994	97 236 760 000	96 968 985 344	4 658 531 570	99,72%	94,93%	53 524 170 125	57,98%		
1995	190 322 183 000	189 457 519 145	11 400 000	99,55%	99,54%	108 037 873 960	57,03%		
06 MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI									
1992	9 007 326 000	8 717 762 470	11 720 000 000	96,79%	77,69%	4 913 677 085	70,22%		
1993	41 680 100 000	41 680 100 000	34 106 569 502	100,00%	18,17%	4 530 583 635	59,82%		
1994	21 480 000 000	21 479 903 553	14 926 860 600	100,00%	30,51%	4 965 667 630	75,78%		
1995	25 065 871 000	25 016 275 760	11 771 410 652	99,80%	52,84%	9 284 664 630	70,10%		
07 MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE									
1992	161 511 836 000	161 511 566 847	0	100,00%	100,00%	118 580 776 735	73,42%		
1993	182 915 397 000	182 915 396 694	75 524 188	100,00%	99,96%	119 354 835 500	65,28%		
1994	165 018 895 000	165 018 894 720	3 562 089 929	100,00%	97,84%	94 107 789 665	58,29%		
1995	180 045 000 000	179 062 966 581	0	99,45%	99,45%	111 178 895 409	62,09%		

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER L'INFORMATICA

1992-1995

(Riepilogo per categoria economica/Amministrazione)

08	MINISTERO DELL'INTERNO	1992	64 181 464.000	58 693.752.185	0	91,45%	91,45%	20.422.302.340	34,79%
		1993	65 446 823.000	65 092 105.625	0	99,46%	99,46%	43.890 845 065	67,43%
		1994	77 464 526.000	65 915 503.595	0	85,09%	85,09%	36.750 642 245	55,75%
		1995	99 381 526.000	96 963 033.197	0	97,57%	97,57%	70 263.872 297	72,46%
09	MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI	1992	1 819 600.000	798 694.129	0	43,89%	43,89%	475.662 150	59,55%
		1993	2 071 500.000	2 071 498.000	28.481.799	100,00%	98,62%	851.945 735	41,70%
		1994	2 476 811.000	2 476 810 625	434.316.060	100,00%	82,46%	940.946 090	46,07%
		1995	2 183 672.000	2 022.969 102	0	92,64%	92,64%	934 117.807	46,18%
10	MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE	1992	51 850 000.000	49 042.243.132	0	94,58%	94,58%	31 153.697 685	63,52%
		1993	56 905 543.000	56 898 912 386	1.423 385 100	99,99%	97,49%	40 989 138 732	73,89%
		1994	68 430 270.000	67 930.129.692	17 175.162 568	99,27%	74,17%	41.272.758 537	81,32%
		1995	92 728 095.000	91.041.922.604	0	98,18%	98,18%	69.821 370.189	76,69%
11	MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI	1994	1 000 000.000	130.621.000	0	13,06%	13,06%	0	0,00%
		1995	1 000 000.000	500.000.000	0	50,00%	50,00%	0	0,00%
12	MINISTERO DELLA DIFESA	1992	110 139.443.000	109.619.325.862	0	99,53%	99,53%	81.914.736.060	74,73%
		1993	104 458.616.000	104.448.719.605	0	99,99%	99,99%	85.270.887 385	81,64%
		1994	128 818.577.000	128.235.794.395	0	99,55%	99,55%	97 089.206.075	75,71%
		1995	104 382 621.000	104.004.066.184	0	99,64%	99,64%	84.388.152.560	81,14%
13	MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	1992	40 000.000	38.600.000	0	96,50%	96,50%	8.378.670	21,70%
		1993	39 000.000	39 000.000	10.606.325	100,00%	72,80%	9.091.990	32,02%
		1994	40 000.000	37.087.635	293.530	92,72%	91,99%	15.366.160	41,82%
		1995	3 540 000.000	3.258.159.695	0	92,04%	92,04%	1.820.617.275	55,88%
14	MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO	1992	2 490.000.000	2.275.024.485	0	91,37%	91,37%	595.977.645	26,20%
		1993	2 000.000.000	1.997.000.000	313.891.775	99,85%	84,16%	292.323 285	17,37%
		1994	4.050.000.000	4 050.000.000	1.307.199.400	100,00%	67,72%	245.229.260	8,94%
		1995	4 750.000.000	4.750.000.000	2.305.309.065	100,00%	51,47%	225.694.095	9,23%
15	MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE	1992	20 469.581.000	15 964.093.564	0	77,99%	77,99%	1 178.259.678	7,38%
		1993	19 223.666.000	19 211.007.705	8.578.862.090	99,93%	55,31%	4 042.246.015	38,02%
		1994	19.502 917.000	19.449.842.500	8.664.468.920	99,73%	55,30%	4.508 231.415	41,80%
		1995	16.975.000.000	5 561.206.703	0	32,76%	32,76%	2 185 962.188	39,31%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER L'INFORMATICA
1992-1995
(Riepilogo per categoria economica/Amministrazione)

16 MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO							
1992	600.000.000	376.703.990	0	62,78%	62,78%	126.426.000	33,56%
1993	614.764.000	609.345.445	0	99,12%	99,12%	222.381.105	36,50%
1994	1.618.533.000	1.618.532.237	960.965.000	100,00%	40,63%	318.261.340	48,40%
1995	1.360.550.000	1.359.682.980	1.145.000.000	99,94%	15,78%	199.603.300	92,98%
17							
1992	22.500.000.000	21.495.086.500	1.365.389.847	95,53%	89,47%	289.475.850	1,44%
1993	22.475.000.000	22.475.000.000	2.870.729.059	100,00%	87,23%	1.018.921.370	5,20%
19 MINISTERO DELLA SANITA'							
1992	105.709.500.000	105.709.500.000	0	100,00%	100,00%	31.343.422.260	29,65%
1993	99.233.083.000	99.233.082.190	0	100,00%	100,00%	72.991.120.555	73,56%
1994	103.024.949.000	102.474.948.000	0	99,47%	99,47%	66.193.845.110	64,60%
1995	116.989.893.000	116.989.893.000	0	100,00%	100,00%	69.347.883.540	59,28%
20							
1992	167.950.000	133.963.542	0	79,76%	79,76%	69.809.285	52,11%
1993	307.857.000	61.980.800	0	20,13%	20,13%	37.481.910	60,47%
21 MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI							
1992	1.150.000.000	1.149.754.490	0	99,98%	99,98%	215.550.000	18,75%
1993	1.350.791.000	1.350.221.278	0	99,96%	99,96%	686.453.000	50,84%
1994	11.700.000.000	11.700.000.000	0	100,00%	100,00%	727.229.410	6,22%
1995	20.700.000.000	20.700.000.000	0	100,00%	100,00%	4.195.669.523	20,27%
22 MINISTERO DELL'AMBIENTE							
1992	3.000.000.000	2.999.955.600	0	100,00%	100,00%	0	0,00%
1993	2.200.000.000	2.200.000.000	757.703.500	100,00%	65,56%	1.785.000	0,12%
1994	3.213.298.000	3.213.297.086	2.200.000.000	100,00%	31,53%	877.606.915	86,61%
1995	2.068.000.000	337.296.650	0	16,31%	16,31%	0	0,00%
23 MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA							
1992	100.000.000	89.673.154	0	89,67%	89,67%	9.549.750	10,65%
1993	100.000.000	74.871.350	0	74,87%	74,87%	0	0,00%
1994	100.000.000	82.141.215	0	82,14%	82,14%	50.253.870	61,18%
1995	94.000.000	92.799.290	0	98,72%	98,72%	28.360.995	30,56%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE PER L'INFORMATICA
1992-1995
(Riepilogo per categoria economica/Amministrazione)

CATEGORIA XI - BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE TECNICO-SCIENTIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO									
per SERVIZI MECCANOGRAFICI ED ELETTRONICI									
	A	B	C	D	E	F	F	F	F
	Previsioni definitive di competenza	Impegnato lordo (Impegnato effettivo + Res "F")	di cui Residui di stanziamento	B/A (%) Impegnato lordo sullo stanziamento	(B-C)/A (%) Impegnato effettivo sullo stanziamento	Pagato C/C	E/C (%) pagato C/C sull'impegnato effettivo		
02 MINISTERO DEL TESORO									
1995	125 400 868 000	117 040 605 269	12 276 631 825	93,33%	83,54%	32 810 172 009	31,32%		
03 MINISTERO DELLE FINANZE									
1995	255 110 000 000	255 090 405 013	176 135 320 000	99,99%	30,95%	3 573 479 815	4,53%		
05 MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA									
1992	62 880 000 000	62 879 253 465	60 001 101 190	100,00%	4,58%	465 254 900	16,17%		
1993	21 411 327 000	21 411 325 244	18 849 362 610	100,00%	11,97%	1 355 014 215	52,89%		
1994	75 000 000 000	75 000 000 000	28 160 050 762	100,00%	62,45%	1 847 056 440	3,94%		
1995	78 883 705 000	78 883 704 330	46 965 007 830	100,00%	40,46%	12 820 390 348	40,17%		
08 MINISTERO DELL'INTERNO									
1995	28 625 950 000	27 381 253 300	9 735 476 655	95,65%	61,64%	256 445 000	1,45%		
10 MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE									
1995	38 725 000 000	38 725 000 000	38 725 000 000	100,00%	0,00%	0			
15 MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE									
1992	37 599 580 000	37 599 579 040	36 500 000 000	100,00%	2,92%	0	0,00%		
1993	50 135 444 000	50 135 442 615	29 969 309 360	100,00%	40,22%	827 468 880	4,10%		
1994	30 000 000 000	30 000 000 000	30 000 000 000	100,00%	0,00%	0			
1995	31 447 732 000	31 447 731 310	29 100 000 000	100,00%	7,47%	2 347 731 310	100,00%		
22 MINISTERO DELL'AMBIENTE									
1993	20 000 000 000	20 000 000 000	20 000 000 000	100,00%	0,00%	0			
1994	0	0	0			0			
1995	0	0	0			0			

Parte seconda

Linee guida della politica contrattuale dell'informatica nella P.A.

1. Per l'organizzazione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, l'art. 2 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, prevede due diverse ipotesi: che le singole amministrazioni provvedano con proprio personale; che esse possano ricorrere a prestazioni di terzi.

Al comma 1, l'art. 2 del D.Lgs. n. 39 del 1993, dispone che "le amministrazioni provvedono di norma con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo ed alla gestione dei propri sistemi informativi". Con tale previsione non si ritiene che il legislatore abbia voluto stabilire un generale principio in virtù del quale le amministrazioni siano tenute ad organizzarsi in proprio, salvo il caso di "particolari necessità di natura tecnica" (art. 2, comma 2 D.Lgs. n. 39/93). Deve infatti ritenersi che la citata disposizione sia norma programmatica, da interpretare tenendo presente i principi del buon andamento e dell'economicità (art. 97 Cost. e art. 1 L. n. 241/90); perciò, tenendo anche presente il rapporto costi-benefici della gestione in proprio di un servizio informativo automatizzato, potrà essere valutata, da parte di ciascuna amministrazione, la convenienza, sotto i profili organizzativi e funzionali, di affidare a terzi, in tutto o in parte, il proprio sistema informativo.

Tale è peraltro la modalità organizzativa più diffusa nei Paesi ad alto sviluppo tecnologico, denominata con il termine *outsourcing*. Si tratta di un termine, privo di rilevanza giuridica, e, dunque, meramente descrittivo, con il quale si fa riferimento alla prassi in base alla quale, in ragione della necessità di acquisire professionalità e tecnologie nel campo informatico, si provvede, attraverso la flessibilità propria del modulo negoziale, all'acquisizione di attività e funzioni esterne all'amministrazione.

In tale contesto le singole amministrazioni potranno dunque valutare l'opportunità e la convenienza, anche per la riduzione dei costi da sopportare, di rivolgersi al mercato per l'acquisizione di forniture e servizi di natura informatica, nel rispetto dei principi concorsuali di scelta del terzo contraente, mantenendo un costante potere di controllo ovvero riservandosi ulteriori funzioni di importanza strategica sul proprio sistema informativo automatizzato.

2. In ordine al secondo profilo, concernente l'affidamento a terzi delle prestazioni informatiche, utili elementi di indagine e di approfondimento, per la ricostruzione di linee guida della politica contrattuale in materia informatica della pubblica amministrazione, sono rinvenibili nella deliberazione n. 79/92 della Sezione del controllo.

La deliberazione concerne il decreto ministeriale¹², con cui veniva approvata la convenzione con la società Italsiel (ora Società Finsiel S.p.A.) per l'affidamento in concessione della conduzione e sviluppo del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato¹³ e¹⁴.

Nell'esame del provvedimento, la Corte ha ritenuto che l'attribuzione ad un soggetto estraneo alla pubblica amministrazione, individuato non a mezzo di procedura concorsuale, ma attraverso un'investitura fiduciaria basata sull'*intuitus personae*, di attività e funzioni pubbliche e dei correlati poteri e potestà al fine del conseguimento di un'utilità di "servizio", cioè strumentale alla cura di pubblici interessi pur essendo figura nota al nostro ordinamento

¹² In proposito, vanno comunque segnalati i pareri CdS nn. 354/90 e 651/92.

¹³ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1994*, in Camera dei deputati, XII legislatura, *Atti parlamentari* doc. XIV n. 2, vol. IV, p. 92. Vedi, *infra*, paragrafo 6: con D.L. n. 669/96, art. 16, convertito dalla L. n. 30/97, la concessione con la società Finsiel S.p.A. è stata prorogata, e comunque "non oltre il 31 dicembre 1997". Cfr., anche, Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1992*, in Camera dei deputati, XI legislatura, *Atti parlamentari* doc. XIV n. 2, vol. I, p. 313.

¹⁴ Decreto del Ministro del tesoro n. 149478 del 20 giugno 1992

non è prevista in modo generale ed astratto, bensì in virtù di singole leggi che di volta in volta l'autorizzano.

E, nella specie, la Sezione del controllo ha ritenuto che la legge n. 890 del 1986, nel prevedere la "stipula di convenzioni in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato", non contiene alcun elemento testuale che giustifichi il ricorso allo schema concessorio.

3. In ordine all'utilizzazione del modulo concessorio, l'art. 2, comma 2 D.Lgs. n. 39 del 1993¹⁵ ammette il ricorso alla concessione soltanto in ipotesi del tutto residuali, peraltro assimilabili a quelle di privativa tecnica contemplate per i contratti dall'art. 7 comma 2 lett. b) D.Lgs. n. 157/95 e dall'art. 41, comma 1 n. 3 della legge di contabilità generale dello Stato¹⁶. A tale riguardo, è significativo rilevare che la norma contenuta nel citato art. 2, comma 2 D.Lgs. n. 39 del 1993 condiziona il ricorso alla concessione - in funzione del trasferimento di attività che partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri - tanto a "particolari necessità di natura tecnica", quanto ad una "adeguata motivazione", avuto altresì riguardo al piano triennale di cui al successivo art. 9 del medesimo D.Lgs. n. 39/93¹⁷.

¹⁵ La norma dispone che "ove sussistano particolari necessità di natura tecnica, adeguatamente motivate, le amministrazioni possono conferire affidamenti a terzi, anche tramite concessione".

¹⁶ Si osserva in proposito che nel caso di cui alla citata deliberazione n. 79/92, la Sezione del controllo ha altresì censurato la previsione contenuta nella concessione del ricorso indiscriminato a prestazioni specialistiche esterne da parte del concessionario con addebito indifferenziato all'amministrazione.

¹⁷ Cfr. in proposito, D.P.R. n. 419/95, art. 10, comma 3, regolamento recante "Norme in materia di coordinamento con le esigenze di difesa nazionale dei sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni pubbliche", che, in considerazione della peculiarità delle prestazioni di specie, prevede la possibilità del ricorso anche al modulo concessorio che, invece, è espressamente escluso per i sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche concernenti la sicurezza dello Stato (art. 6, comma 1, D.P.R. n. 680/94).

In ogni caso, come già anticipato dalla Corte dei conti¹⁸, un'attenta interpretazione della direttiva n. 92/50/CEE induce a ritenere che lo strumento della concessione, pur non espressamente disciplinato dalla stessa direttiva, debba essere comunque ricondotto nell'ambito delle procedure concorsuali, salvo che nelle ipotesi di cui si è detto e di altre particolari di cui si dirà nel prosieguo.

Ed in proposito deve evidenziarsi, argomentando dall'art. 8 della direttiva 92/50/CEE, come i "servizi informatici ed affini" siano definiti dall'Allegato I A della citata direttiva come "prioritari" in ordine alla piena e diretta operatività della direttiva medesima¹⁹.

In materia di sistemi informativi automatizzati, la pubblica amministrazione, per l'affidamento a terzi, è dunque tenuta, come regola generale, ad avvalersi della disciplina dell'appalto di servizi contenuta nella direttiva comunitaria n. 92/50/CEE e nelle norme nazionali di recepimento di cui al D.Lgs. n. 157/95.

4. Anche se nella direttiva 92/50/CEE manca una definizione esplicita dell'attività di "servizio", appare però evidente, dal preambolo e dal contesto delle norme che disciplinano il suo affidamento, che la Comunità ha inteso riferirsi a quel tipo di commesse pubbliche mirate all'ottenimento della prestazione di attività strumentali ("servizio") da parte dei privati, sia in forma imprenditoriale, sia in quella forma che nel nostro ordinamento può qualificarsi come *locatio operis*, e cioè nei casi in cui la relativa domanda è rivolta a singoli

¹⁸ Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 1994*, in Camera dei deputati. XII legislatura. *Atti parlamentari* doc. XIV n. 2, vol. I, p. 93.

¹⁹ La direttiva 92/50/CEE può qualificarsi tra le direttive di "seconda generazione" che hanno il dichiarato scopo di rendere "effettiva", e non solo teorica, le libertà di circolazione di beni e servizi e quindi la complessiva liberalizzazione delle commesse pubbliche. Cfr. Parere C d S II Sezione n. 381/93.

Cfr. anche, parere della Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini 6 maggio 1991.

In tale contesto, l'ultimo tassello per la liberalizzazione del settore delle commesse pubbliche è stato posto con il D.P.R. n. 158/1995 che ha recepito le direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi.

soggetti (come i professionisti) che forniscono le prestazioni senza organizzazione di impresa.

La nozione giuridica di "servizio" (art. 60 del Trattato), nell'ordinamento comunitario, è dunque da intendersi nel senso ampio del termine e, in essa, può ricondursi ogni attività che consista in un *facere* retribuito.

Lo schema contrattuale dell'appalto dei servizi ben si attaglia nelle ipotesi di affidamento di sistemi informativi automatizzati in quanto, in tali casi, l'elemento qualificante della causa contrattuale è l'ottenimento di una prestazione utile; ed in ciò consiste il risultato dell'obbligazione assunta dall'appaltatore nei confronti dell'amministrazione committente. Difatti, nell'appalto di sistemi informativi automatizzati, l'attività non rileva soltanto sul piano del comportamento diligente del prestatore, ma soprattutto sul piano del risultato utile che se ne attende.

L'ampiezza dell'accezione del termine "servizi" contenuta nella direttiva 92/50/CEE è coerente con l'esigenza di concorrere alla formazione di "un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali"²⁰.

Nell'ambito di tale nozione rientrano indubbiamente i servizi informatici; talché, il modello organizzatorio che la P.A. è di norma tenuta ad apprestare per l'assegnazione a terzi di tale tipologia di servizi è il ricorso alle procedure di cui alla citata direttiva n. 92/50/CEE, recepita con D.P.R. n. 157/95, ovvero, qualora il valore del contratto sia sotto la soglia comunitaria, a quelle previste dalla legge di contabilità generale dello Stato²¹.

²⁰ Art. 3, lett. c) del Trattato e art. 8 A. aggiunto dall'art. 13 dell'Atto Unico europeo, ratificato e reso esecutivo dalla L. n. 909 del 1986.

²¹ Agli stessi criteri si ispirano, per i c.d. settori esclusi, le direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE, recepite con D.Lgs. n. 158/95.

Conclusivamente, in materia di sistemi informativi automatizzati nelle pubbliche amministrazioni, con le precisazioni dianzi esplicitate, è da ritenere non ammissibile, per l'organizzazione di tali servizi, lo schema concessorio, su base di diretto affidamento, se non in casi eccezionali.

5. Le eccezionali ipotesi di ricorso al modulo concessorio, senza esperimento della procedura concorsuale, rispetto all'esigenza della formazione di "un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali", sono riconducibili al disposto dell'VIII° "considerando" della direttiva servizi.

Esso testualmente dispone: "Considerando che la prestazione di servizi è disciplinata dalla presente direttiva soltanto quando si fonda su contratti di appalto; che la prestazione su altra base, quali leggi o regolamenti ovvero contratti di lavoro, esula dal campo di applicazione della presente direttiva".

Tale disposizione, che fa riferimento a prestazioni di servizio che non sorgono in base ad un meccanismo contrattuale, bensì in forza immediata e diretta di una specifica normativa, deve però ritenersi di stretta interpretazione; nel senso cioè di non eludere gli obiettivi della direttiva medesima; per cui deve ragionevolmente ritenersi che tale previsione faccia, appunto, riferimento ad ipotesi particolari in cui la legge preveda obbligatorie prestazioni di servizio da parte di privati (es. prestazione di attività sanitarie in occasione di pubbliche calamità), ovvero in casi in cui il cittadino non sia libero di chiedere o meno la prestazione di servizi (es. smaltimento di rifiuti urbani), ovvero qualora la richiesta di prestazione sia libera, ma la norma disciplini l'entità del corrispettivo da versare per il

servizio reso (es. tasse scolastiche o corrispettivo per l'accesso a musei)²², ovvero ancora nei casi in cui la legge individui moduli organizzatori di cui l'amministrazione possa avvalersi per l'esercizio di determinati servizi, prevalentemente senza scopo di lucro²³.

In ogni caso, le forme di individuazione del contraente per lo svolgimento di un servizio, senza il ricorso a procedure concorsuali previste da leggi o regolamenti, devono comunque essere compatibili con i principi generali del Trattato U.E. (artt. 52-66, 85, 86, 90.2).

In tale contesto normativo possono essere inquadrare pregresse iniziative governative d'urgenza (decreto-legge 7 gennaio 1995, n. 1, reiterato con decreto-legge 9 marzo 1995, n. 64, successivamente non reiterato né convertito in legge) che con specifica disposizione consentivano al Ministero del tesoro di assegnare in concessione le attività di sviluppo, manutenzione e conduzione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato "con affidamento fiduciario a società specializzata, avente comprovata esperienza pluriennale nella realizzazione e conduzione dei sistemi informativi complessi, anche in deroga alla legge di contabilità dello Stato"²⁴.

In termini più generali, con estrazione delle iniziative governative d'urgenza dianzi citate, si osserva che la previsione di diritti speciali o esclusivi attribuiti mediante "qualsiasi

²² Cfr parere C.d.S. n. 381/93. Esiste poi anche il settore della previdenza ed assistenza sociale in cui operano pubbliche amministrazione obbligate da fonti normative a determinate prestazioni di servizi agli assistiti o agli assicurati.

²³ Alla luce delle premesse esplicitate nel testo, coerenti come sono con l'inciso di cui alla disposizione contenuta nell'art. 5, comma 2, lett. h) D.Lgs. n. 157/95, che ha recepito la direttiva 92/50/CEE ("purché queste siano compatibili con il Trattato"), può convenirsi con la lettura che di tale norma dà l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Con la deliberazione AS 61 *Trattamento automatico dell'informazione regione Piemonte*, resa nel corso dell'adunanza del 16 novembre 1995, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto compatibile con l'art. 5, comma 2, lett. l) (*rectius* lett. h) del citato D.Lgs.) l'esclusione del ricorso a procedure pubbliche di appalti pubblici di servizi aggiudicati ad un ente che sia esso stesso un'amministrazione aggiudicatrice, in base ad un diritto di esclusiva di cui beneficia in virtù di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative in quanto il Consorzio per il trattamento automatico dell'informazione è ente pubblico operante in qualità di amministrazione aggiudicatrice, cui la regione Piemonte si rivolge in virtù di un'esclusiva prevista dalla legge regionale stessa. Cfr. "Supplemento al Bollettino n. 12/1996 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato".

²⁴ Vedi, *infra*, paragrafo 6.

disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa" che riservi ad uno o più enti l'esercizio di un'attività, infatti, se vale ad escludere l'applicabilità della direttiva servizi 92/50/CEE, deve comunque essere compatibile con i principi generali dell'Unione Europea volti a garantire la realizzazione dell'integrazione comunitaria dei mercati.

In tal senso, la compatibilità delle norme nazionali è subordinata al rispetto di un criterio oggettivo di proporzionalità tra l'interesse generale perseguito e le limitazioni imposte allo sviluppo degli scambi e al funzionamento dei meccanismi concorsuali all'interno dell'Unione europea.

Nella logica del citato art. 90.2, la deroga alle norme del Trattato può pertanto ritenersi ingiustificata nei casi in cui sia possibile dimostrare che un determinato servizio pubblico potrebbe essere esercitato garantendo l'adempimento della specifica "missione" nel rispetto dei principi posti a presidio dell'integrazione dei mercati quali le libertà di stabilimento, di circolazione dei servizi e di concorrenza.

La deroga *ex lege* potrebbe dunque ritenersi rispettata qualora, in considerazione della peculiarità del servizio pubblico di specie, il mercato non fosse in grado di consentirne la realizzazione per ragioni di convenienza economica ovvero per motivi di equità sociale (fermo comunque restando il rispetto dell'art. 86 del Trattato: divieto di abuso di posizione dominante).

In ogni caso, la disciplina comunitaria prevale sulle leggi-provvedimento nazionali o leggi speciali per specifiche materie per modo che, in ipotesi di riscontrato contrasto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario²⁵, potrà provvedersi alla diretta

²⁵ Cfr Corte dei conti, *Referto al Parlamento sul tema: Le società a partecipazione statale. tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali con le amministrazioni dello Stato*, 1993 in Camera dei deputati, XI legislatura, *Atti parlamentari*, p. 9.

disapplicazione della disciplina nazionale difforme²⁶ ovvero ad attivare il procedimento di cui all'art. 177 del Trattato in caso di incertezza interpretativa della normativa comunitaria in relazione al caso di specie.

Inoltre, fuori dei citati casi, la direttiva 92/50/CEE trova applicazione anche nelle ipotesi in cui leggi o regolamenti prevedano (in via mediata), per le amministrazioni pubbliche, un obbligo o una facoltà di stipulare contratti, accordi, convenzioni o in genere schemi pattizi comunque denominati aventi ad oggetto le prestazioni di servizi elencate negli allegati alla direttiva medesima²⁷.

6. Tale approdo ermeneutico risulta avvalorato dal vigente assetto costituzionale.

In particolare, l'istituto della concessione (su base di diretto affidamento) - se inteso come strumento attraverso il quale si consente ad un unico soggetto od ad una pluralità di operatori (il cui numero sia stabilito al di fuori delle regole di mercato) l'esercizio di un'attività o l'uso di un bene in settori sottratti all'autonomia individuale - non può ritenersi ricompreso tra i mezzi di esercizio dei poteri di programmazione e controllo previsti dall'art. 41 Cost. per modo che l'attività economica sia "indirizzata e coordinata" a fini sociali.

Indirizzo e coordinamento possono legittimamente sostanziarsi in restrizioni eccezionali all'accesso al mercato, rispondenti a rigorosi criteri tecnici, ovvero nella determinazione di atti di programma, di generali linee-guida, anche di tipo vincolante, ma ad oggetto specifico, senza che ciò comporti effetti distorsivi sulla concorrenza e sul mercato; in via di principio, non sembra quindi coerente con il sistema delineato la pervasività tipica

²⁶ Cfr. sentenze della Corte costituzionale nn. 170/84; 113/1985; 389/1989; 64/1990; 168/1991; 384/94.

²⁷ In tal senso cfr anche parere del C.d.S. n. 381/93 citato

della concessione che comporta, come regola, la restrizione dell'accesso al mercato con connessa posizione privilegiata dell'impresa concessionaria.

Devesi peraltro osservare che, in materia di concessioni di servizi, e dunque di attività, riflessi particolarmente pregiudizievoli della concorrenza derivano principalmente dalla presenza di un intervento diretto dello Stato sulla struttura del mercato, attraverso meccanismi di determinazione autoritativa del numero degli operatori.

Le concessioni (con affidamento diretto), inoltre, non soltanto non possono trovare fondamento nell'art. 41 Cost., ma neppure nel disposto di cui all'art. 43 Cost. qualora non sussista un necessario nesso tra "riserva" e "concessione"²⁸.

Fuori dell'ambito di applicazione degli artt. 41 e 43 Cost., eventuali leggi *ad hoc*, che, nel settore dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, individuassero direttamente o indirettamente il soggetto concessionario, potrebbero comportare, come già anticipato, problemi di compatibilità con i principi costituzionali, oltre che con quelli comunitari²⁹.

7. Con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht sulla Unione Europea del 7 febbraio 1992, è stato inserito, nel testo del precedente Trattato di Roma, un articolo aggiuntivo, l'articolo 3A, il quale prescrive che l'azione degli Stati membri della Comunità "sia condotta conformemente al principio di una economia di mercato e in libera concorrenza"; formula ripetuta all'art. 102 A dello stesso Trattato³⁰.

²⁸ Cfr., ad esempio, Corte costituzionale 27 ottobre - 15 novembre 1988, n. 1030 che (al punto n. 9) ha affermato la coerenza con l'art. 43 Cost. del vigente regime concessorio in materia di servizi di radiocomunicazione effettuati a mezzo di ponti radio.

²⁹ Nei sensi che precedono si è espressa anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella *Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, Roma, luglio 1994 e nella *Relazione annuale sull'attività svolta*, 30 aprile 1996.

³⁰ Ulteriore limite ai margini di manovra dei legislatori nazionali, soprattutto nella possibilità di proteggere i soggetti del proprio Paese, deriverà dall'accordo multilaterale Ita (*Information technology agreement*) raggiunto tra i Paesi della Quadrilaterale (USA, U.E., Giappone e Canada) in sede Wto in data 12 dicembre 1996 e divenuto operativo il 3

In tale contesto, nell'analisi delle modalità di scelta degli operatori per lo svolgimento di servizi pubblici, ciò che appare di sicuro rilievo, è il controllo - anche della Corte dei conti - del rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti che erogano servizi pubblici, dei procedimenti, individuati dalle direttive comunitarie, per l'attribuzione a soggetti terzi di attività volte al conseguimento di un'utilità di "servizio", strumentali cioè alla cura di pubblici interessi, ovvero anche di funzioni pubbliche e dei correlati poteri e potestà.

A tale ultimo riguardo, la Commissione U.E., nel recente Libro Verde *"Gli appalti nell'Unione europea"*³¹, ha osservato che in materia di concessioni di diritti speciali o esclusivi "le amministrazioni aggiudicatrici devono rispettare le disposizioni del Trattato CE, in particolare le norme sulla libera circolazione dei beni e dei servizi, nonché i principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento"³².

8. Il mancato rispetto delle norme procedurali in materia di appalto di pubblici servizi, vanificando i criteri di garanzia contenuti nelle direttive sugli appalti, può comportare altresì la violazione di altre norme contenute negli artt. 85 e 86 del Trattato³³ poste a diretta tutela della concorrenza.

marzo scorso con l'adesione di alcuni Paesi che hanno portato al 90% la copertura del mercato come richiesto dal Protocollo di Singapore. Per effetto di tale accordo, a partire dal 1997, entro il 2000 è previsto l'azzeramento delle tariffe doganali per la completa liberalizzazione dei prodotti informatici, che vanno dall'*hardware* al *software*, con un giro d'affari stimato intorno ai 600 miliardi di dollari l'anno.

³¹ Commissione U.E. *Libro verde "Gli appalti pubblici nell'U.E."*, presentato il 27 novembre 1996.

³² *Ibidem*, n. 3.26

³³ A tale riguardo, si può fare riferimento ad ipotesi di formazione di posizione dominante, con possibilità di abuso della stessa, nei casi di affidamento o di rinnovo per un lungo termine di appalti di servizi. In proposito, si evidenzia come la citata deliberazione della Sezione del controllo n. 79/92 ha censurato l'eccessiva durata dei rapporti convenzionali (nella fattispecie la durata del rapporto di affidamento veniva fissato in nove anni); per gli stessi motivi, non è stato ritenuto ammissibile il rinnovo tacito ed automatico della convenzione, mentre sarebbe ammissibile un rinnovo subordinato ad una meditata verifica da parte dell'amministrazione della permanenza delle ragioni dell'affidamento al privato, a parte i limiti temporali di cui alla direttiva 92/CEE, nella stessa logica non è stato

Altro contrasto può verificarsi nei riguardi di norme che garantiscono l'integrazione dei mercati attraverso il rispetto della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei servizi (artt. 52 e 59³⁴ del Trattato)³⁵.

In proposito, la Corte di giustizia interpreta la deroga prevista dall'art. 55³⁶ del Trattato in modo restrittivo; nel senso, cioè, di ritenere compatibili con i principi del Trattato l'esclusione dall'applicazione dello stesso delle attività che implicino "l'esercizio di poteri autoritari, ossia di poteri di comando o di coercizione, o anche, essendovi implicito un comando, di certificazione fidefacente". Tanto premesso, l'informatica non può rientrare nella nozione appena ricordata configurandosi piuttosto come una modalità organizzativa di servizi e funzioni ("di natura tecnica" precisa la Corte di giustizia³⁷).

Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia, neppure, in materia, può essere invocata la deroga contenuta nell'art. 56 del Trattato, atteso che la natura riservata dei dati informatici comporta l'obbligo del mantenimento del segreto (art. 326 c.p.), non vale di per

ritenuto ammissibile, agli effetti della proroga o del rinnovo dell'atto di concessione, il silenzio-assenso dell'amministrazione.

³⁴ Con sentenza del 24 marzo 1994 (causa C-275/92), la Corte di giustizia, nel ritenere che l'art. 59 del Trattato si applichi in relazione al divieto imposto dal Regno Unito (Gaming Act 1968) di importazione di biglietti o materiale pubblicitario relativi a grandi lotterie, ha stabilito che le autorità nazionali dispongono di "un potere discrezionale sufficiente per definire le esigenze di tutela dei giocatori e più in generale ... di ordine sociale (anche) per quanto riguarda le modalità di organizzazione delle lotterie, (spettando alle predette autorità nazionali) valutare, non solo la necessità di limitare le attività delle lotterie, ma anche di vietarle, purché dette limitazioni non siano discriminatorie" (punto 61 della sentenza citata).

³⁵ Corte giust. 21 giugno 1974, causa 2/74; Corte giust. 5 dicembre 1989, causa 3/88.

³⁶ L'art. 55, comma 1 del Trattato dispone "Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato, partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri".

³⁷ Corte giust. 5 dicembre 1989, causa 3/88 "le attività di cui è causa, relative alla progettazione, alla definizione dei programmi e alla gestione di sistemi informativi, sono di natura tecnica e pertanto estranee all'esercizio di pubblici poteri".

Con sentenza 26 aprile 1994 (causa C-272/91), in materia di "Concessione del sistema di automazione del gioco del lotto", la Corte di giustizia ha censurato la violazione della direttiva 77/62/CEE, modificata dalla 88/295/CEE (recepite, rispettivamente, con L. n. 113/81 e con D.Lgs. n. 48/92), che disciplina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di fornitura, in quanto "l'introduzione del sistema di automazione controverso non implica alcun trasferimento di poteri al concessionario per quel che riguarda le diverse operazioni inerenti al gioco del lotto".

Nell'esigenza "di trasferire al concessionario i poteri pubblici relativi alla concessione dei proventi di gioco, al pagamento delle vincite, alle estrazioni ed alle opposizioni", il Ministero delle finanze è intervenuto con i decreti 11 gennaio 1995 e 25 luglio 1995 (in G.U. n. 12 del 16 gennaio 1997), con D.P.R. 16 settembre 1996, n. 560 sono state apportate sostanziali modifiche al regolamento concernente la disciplina del gioco del lotto affidato in concessione

sé, ad escludere indirettamente, aziende di diversa nazionalità sull'affermazione dell'esclusiva dignità delle imprese a partecipazione pubblica, poiché anche sulle prime incomberebbe il medesimo obbligo penalmente sanzionato³⁸.

Alla luce di tali considerazioni, come già rilevato dalla Corte di conti in una precedente occasione di referto³⁹, anche con riferimento a diverse fattispecie da quelle relative ai servizi informativi automatizzati⁴⁰ occorrerà, caso per caso, tenere ben presente il mutato contesto normativo nazionale e comunitario in funzione dell'integrazione dei mercati in occasione del controllo del rinnovo o comunque dell'esame delle concessioni di servizi pubblici sottoposti a regimi sottratti alle regole della concorrenza e del libero mercato.

9. Di recente, in conseguenza della scadenza del contratto con la Società Finsiel S.p.A., con decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (art. 16) convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, "in via transitoria ed eccezionale, in attesa di un'organica disciplina legislativa che consenta lo svolgimento delle attività informatiche del Ministero del tesoro", è stata data facoltà a tale amministrazione di prorogare il contratto in essere con la medesima Società Finsiel S.p.A. per la manutenzione, conduzione e sviluppo del sistema informativo, comunque "non oltre il 31 dicembre 1997". Tale soluzione ha evidenziato la complessità

³⁸ Cfr. art. 10, comma 3 D.P.R. 419/95 citato che, nel richiamare l'art. 9 D.L. n. 320/87, conv. dalla L. n. 401/87, dispone che "Anche i soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione, di cui agli articoli 3, 5, 6 e 8, sono obbligati al segreto d'ufficio ai sensi dell'art. 326 c.p. per tutto ciò che venga a loro conoscenza a causa o dell'esercizio dell'attività di cui sono incaricati". Tale norma è da ritenere estensibile anche all'ipotesi di cui all'art. 6, comma 1 D.P.R. n. 680/94 recante "Regolamento per il coordinamento delle norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni con le esigenze di gestione di sistemi concernenti la sicurezza dello Stato".

³⁹ Cfr. Corte dei conti, *Referto al Parlamento sul tema: Le società a partecipazione statale: tipologia e caratteri dei rapporti contrattuali con le amministrazioni dello Stato 1995*, in Camera dei deputati, XI legislatura, *Atti parlamentari*, p. 9.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, Corte dei conti, Sez. contr. n. 155/96 e n. 39/97 che, in tema di dimissioni IMI ed INA, ha censurato il mancato rispetto della normativa comunitaria (Dir. 92/50/CEE) per la scelta dell'*advisor*/valutatore, ritenendo, diversamente, non applicabile la normativa di specie in caso di incarico di *global coordinator*/collocatore. Cfr., anche, Corte dei conti, Sez. contr. n. 4/97 che, in occasione dell'esame di tredici decreti emessi dalla Direzione del coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici, ne ha rilevato la non regolarità con riferimento alla direttiva 92/50/CEE.

della riorganizzazione del sistema informativo automatizzato della Ragioneria Generale dello Stato, in una delicata fase di transizione nella quale va comunque garantita la preminente esigenza della continuità d'esercizio del sistema informativo degli essenziali dati di contabilità pubblica.

Con successivo disegno di legge (A.S. 2099)⁴¹, presentato dal Governo, recante "Disposizioni concernenti la rilevazione e il trattamento informatico dei dati di contabilità pubblica", viene prevista, agli artt. 2 e 5, la costituzione di "società dedicate" in relazione al "Sistema informativo integrato" del Ministero del tesoro e al "Sistema informativo" del Ministero delle finanze⁴².

Va rilevato in ordine a tale d.d.l., che il supporto tecnico, organizzativo e funzionale alla programmazione, all'indirizzo e controllo delle attività di rilevazione e di trattamento informatico dei dati che attengono alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato, si inquadra nell'ambito del governo complessivo del sistema di finanza pubblica.

Si osserva, in proposito, che un'utile strumentazione giuridica per tutelare le esigenze di riservatezza insite nella trattazione dei dati informativi di specie può comunque rinvenirsi nel disposto di cui all'art. 16 del D.Lgs. n. 39/93.

A tale riguardo, adeguate cautele a presidio della delicatezza dei dati gestiti, potrebbero essere introdotte con apposito regolamento governativo, così come prevede l'articolo citato per le esigenze di gestione dei sistemi informativi automatizzati concernenti la sicurezza dello Stato, la difesa nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblica nonché lo

⁴¹ Comunicato alla Presidenza del Senato il 7 febbraio 1997

⁴² Gli articoli citati nel testo prevedono la costituzione di due distinte società per azioni, interamente possedute, anche indirettamente, dallo Stato, l'una per il supporto tecnico, organizzativo e funzionale alla programmazione, all'indirizzo e al controllo delle attività di rilevazione e di trattamento informatico dei dati che attengono alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato, l'altra per il supporto tecnico, organizzativo e funzionale alla programmazione, all'indirizzo e al controllo delle attività affidate alla rilevazione ed il trattamento informatico dei dati inerenti all'esercizio delle funzioni istituzionali del Ministero delle finanze

svolgimento di consultazioni elettorali; in tal senso la norma in questione andrebbe opportunamente integrata con espresso riferimento alla trattazione dei dati di contabilità pubblica⁴³.

Quanto poi alla previsione di costituire "società dedicate" a prestazioni esclusivamente indirizzate all'azionista unico delle medesime società, pur sembrando fondata l'esigenza di tutela dell'interesse generale della riservatezza dei dati in questione, va rilevato che lo schema organizzatorio della società per azioni verrebbe ad essere utilizzato con l'effetto di creare posizioni di esclusiva, senza che le rispettive attività sociali vengano esercitate in concorrenza con altre società operanti sul mercato. Per tali motivi le disposizioni in questione sembrano porre problemi di compatibilità con il quadro normativo comunitario, più volte richiamato nel presente referto.

In ogni caso - e fatto salvo quanto precede in ordine alla trattazione dei dati - la previsione in base alla quale la manutenzione, la conduzione e lo sviluppo del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato possa essere affidata, in via transitoria, alla medesima "società dedicata", si pone in contrasto con la disciplina comunitaria. Ciò segnatamente in quanto i predetti "servizi" rivestono funzione strumentale alla trattazione dei dati e come tali ben possono essere ricondotti nell'ambito delle garanzie del mercato.

10. In termini generali, particolare interesse riveste la norma contenuta nell'art. 22, comma 3 - lettera e) L. n. 142 del 1990 in base alla quale, per lo svolgimento di un servizio pubblico è possibile la costituzione società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si

⁴³ "Entro il 31 dicembre 1993 sono adottati, su proposta dei Ministri competenti, uno o più regolamenti governativi emanati ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di coordinare le disposizioni del presente decreto con le esigenze di gestione dei sistemi informativi automatizzati concernenti la sicurezza dello Stato, la difesa nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblica, lo svolgimento di consultazioni elettorali nazionali ed europee."

renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati⁴⁴.

Tale norma potrebbe configurare un possibile contrasto con i principi comunitari sanciti a tutela del diritto di stabilimento, di libera circolazione dei servizi, della trasparenza societaria e della libertà di concorrenza.

In effetti, l'art. 6 della direttiva n. 92/50/CEE prevede che essa non trovi applicazione nel caso " di appalti pubblici di servizi aggiudicati ad un ente che sia esso stesso un'amministrazione ai sensi dell'art. 1 lett. b), in base ad un diritto esclusivo di cui beneficia in virtù delle disposizioni legislative, regolamentari od amministrative pubblicate, purché tali disposizioni siano compatibili con il Trattato". L'art. 1 lett. b) dispone che per organismo pubblico si intende quello "istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, e aventi personalità giuridica, e la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi...".

In proposito, l'inciso contenuto nella norma ("purché tali disposizioni siano compatibili con il Trattato") sembrerebbe ammettere deroghe alla citata direttiva "servizi" soltanto nei limiti previsti dall'art. 90.2 del Trattato nel senso precedentemente chiarito, e cioè soltanto qualora le "missioni" che le pubbliche autorità assumono fra i loro compiti e che affidano a determinate imprese non siano diversamente perseguibili nell'osservanza di tutte le prescrizioni del Trattato.

⁴⁴ Cass. sez. un. 6 maggio 1995 n. 4989 Cfr. anche, Cass. sez. un. 29 dicembre 1990 n. 12221

2. Rassegna dei rapporti contrattuali esistenti

I rapporti contrattuali inerenti la materia informatica devono correttamente essere rapportati alle tipologie che costituiscono gli elementi caratteristici di un settore, come quello informatico, che, per la sua connotazione eminentemente dinamica, deve necessariamente individuare i diversi modi di concretizzazione delle applicazioni informatiche le quali costituiscono, allo stesso tempo, le modalità di soddisfacimento delle esigenze operative delle Amministrazioni.

Per tali ragioni è necessario innanzitutto indicare le tipologie contrattuali, coincidenti con i *procedimenti*; si individuano pertanto: **acquisti; locazione; manutenzione; conduzione; formazione.**

La distinzione indicata attiene all'oggetto contrattuale ed, ovviamente, ad essa corrisponde una struttura pattizia calibrata sulla configurazione adottata ed improntata allo scopo che si intende raggiungere.

In un progetto di grande respiro, quale normalmente è quello relativo ad un sistema integrato, può fondatamente affermarsi che ognuna delle tipologie indicate deve essere presa in considerazione e realizzata dall'amministrazione interessata.

Non a caso la "*Formazione*" costituisce o, perlomeno dovrebbe costituire, il momento di transizione dalla "*dipendenza tecnologica*" alla "*autonomia gestionale*" dell'Amministrazione.

L'esperienza dimostra che buona parte dei fallimenti, in materia informatica, della Pubblica Amministrazione, si sono rivelati tali al momento del passaggio dalla "*tutela*" offerta o, più realisticamente, imposta dalle

imprese fornitrici (soprattutto di *hardware*, ma sempre più, anche di *software dedicato*) alla gestione da parte dell'amministrazione.

In genere, infatti, l'inadeguatezza professionale rivelata dall'amministrazione ha impedito, in un primo momento, un effettivo *passaggio di consegne*, nella conduzione dei CED ed, ancor più, dell'intero sistema, per poi, di sovente, rendere necessario un nuovo rapporto contrattuale per mettere "*a regime*" la conduzione stessa.

Altro aspetto che merita attenzione è quello dell'affidamento della fornitura di prodotti o della prestazione di servizi al medesimo aggiudicatario del progetto, ovvero dello studio di fattibilità.

In proposito, il d.lgs 39/93 pone un limite al riguardo solo per i contratti di grande rilievo e la stessa direttiva 92/50 CEE ammette tale possibilità, disciplinando il c.d. "*concorso di progettazione*", e ritenendo che sia possibile l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi, *mediante procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di bando di gara* proprio nel caso in cui l'appalto consegua ad un *concorso di progettazione* e debba essere aggiudicato ad uno dei vincitori del suddetto concorso.

Peraltro il d.lgs.157/95 prevede, espressamente, "*l'incompatibilità*" fra affidamento della progettazione ed affidamento degli appalti pubblici relativi ai lavori e/o ai servizi progettati.

L'importanza di tali notazioni viene sottolineata dalla circostanza che esiste una analogia molto forte fra "*concorso di progettazione*" e "*studio di fattibilità*" ed, ove si sancisse la fungibilità fra le due fattispecie, in pratica l'ipotesi di incompatibilità, in precedenza richiamata, e sancita dal

d.lgs.39/93, si estenderebbe dall'area originaria dei contratti a grande rilievo a tutti i casi di contratti la cui disciplina può trovare radicamento nella normativa comunitaria.

Per tali ragioni, si suole distinguere fra "*studio di fattibilità*", avente caratteristiche programmatiche generali e "*progetto*" che presenta invece caratteristiche prettamente operative in ordine alle scelte effettuate con il primo.

Di particolare importanza, sotto il profilo operativo, è poi la materia dei "*limiti di valore*", e ciò per due diversi motivi:

- per la richiesta del parere all' A.I.P.A., e
- per la richiesta del parere al Consiglio di Stato.

Per quanto attiene al primo aspetto, va rammentato che al disegno originario del d.lgs.39/93, che prevedeva un regime semplificato per i progetti che dovevano essere avviati negli esercizi 1993-94, e che limitava la richiesta del parere all'A.I.P.A. ai contratti di valore superiore ai 300 milioni, si aggiungeva quello della legge 273/95, la quale, all'art.4 bis estendeva detto regime agli esercizi 1995 e 1996.

Al tempo stesso, veniva affrontato il secondo aspetto, con la medesima norma, all'art.4 ter, ed in tale contesto veniva statuito, per i contratti informatici, il raddoppio dei limiti, originariamente stabiliti dagli artt.5, 6, 8, 9 del r.d. 18.11.1923, n.2440 e successivamente rivalutati.

In conseguenza di tale disposizione e tenuto conto dell'aumento, operato dal d.p.r. 20.4.1994, n.367 di cui è stata più volte differita l'entrata in vigore, ed, in ultimo; dal d.l.28.8.1995, n.359, i limiti cennati sono i seguenti:

- pubblici incanti 1.200 milioni
- licitazione privata o appalto concorso 600 milioni
- trattativa privata 300 milioni

Tali limiti riguardano sia l'A.I.P.A. sia il Consiglio di Stato, ed il rapporto fra di essi è stato regolato, sempre dalla legge 273 del 1995, nel senso di demandare all'A.I.P.A. la richiesta del parere al Consiglio di Stato, fase questa definita "*endo procedimentale*".

La materia dei pareri assume particolare importanza per i contratti informatici, in quanto l'acquisizione di un duplice parere (dell'A.I.P.A. e del Consiglio di Stato) presenta inevitabili riflessi in termini di lunghezza del procedimento.

La novella della legge 273/95, di cui si è detto, ha infatti solo parzialmente mitigato tali conseguenze, attraverso l'affidamento all'A.I.P.A. di tale fase procedimentale, in luogo dell'amministrazione interessata, ottenendosi, in tal modo, due effetti: quello di abbattere i tempi morti di trasmissione dei pareri e, soprattutto, quello di superare la problematica di quale parere dovesse acquisirsi per ultimo.

Ciò nonostante, anche nell'ottica di rendere possibile il perfezionamento del procedimento contrattuale e, quindi, l'efficacia del contratto in tempi brevi, (come sono quelli dell'attualità tecnologica degli strumenti informatici) appare necessario prevedere, in sede legislativa, perlomeno un parallelismo fra i due pareri.

Nella parte dedicata agli esiti dell'attività di controllo vengono evidenziati taluni aspetti problematici in materia i quali, dunque,

costituiscono i dati sintomatici di quello che si è definito “*ingorgo consultivo*”.

Si deve riscontrare che l'individuazione dei “*tipi*” contrattuali, ognuno dei quali rapportato ad una *fase* della realizzazione di un sistema integrato, non viene effettuata in maniera chiara da parte delle amministrazioni.

Tale carenza si riflette, in termini, ovviamente, negativi, sulla individuazione dei “*procedimenti*” che, partendo dal momento della stipula, involgono tutte le fasi di esecuzione del contratto.

Anche a voler prescindere dall'indicazione testuale dell'art.14 del d.lgs. 39/93, l'esigenza di una programmazione generale in campo informatico viene evidenziata dai successivi sviluppi in tema, appunto, di stipula e di esecuzione contrattuali, in un contesto, come quello di un sistema integrato, che necessita di una pianificazione particolarmente accurata.

Prima di passare ad un argomento di fondamentale importanza, va fatto cenno al progressivo aumento dell'utilizzazione del *leasing* per l'hardware in genere, ma in particolare per i *mainframes*.

Costituisce, al riguardo, un esempio significativo la spesa affrontata dal Ministero di Grazia e Giustizia che raggiunge, per l'esercizio 95, 4,9 miliardi per la locazione di “*mainframes*”.

Altro esempio è dato dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato la quale già nel 1991 era ricorsa al *leasing* per la fornitura in uso di apparecchiature informatiche di una certa rilevanza, anche se con discutibili conseguenze economiche.

Una volta superata la diffidenza ad utilizzare lo strumento del "*leasing*" per l'acquisizione di hardware, del resto comprensibile, attesa la relativa novità del tema e l'assenza di pronunce da parte della Sezione del Controllo, è presumibile, che, in considerazione della rapidissima obsolescenza tecnologica degli strumenti informatici (sia di hardware che di software), il medesimo costituisca, in futuro, una valida opzione, sotto il profilo economico, per l'acquisizione dei necessari strumenti, non solamente di "*office automation*", ma anche connessi a *procedure applicative dedicate*, (*software*) orientate alla realizzazione ottimale delle funzioni specifiche di un determinato settore della Pubblica Amministrazione.

Aspetto diverso dalle tipologie contrattuali *stricto sensu*, è quello recato dai sistemi di scelta del contraente che costituiscono una materia di particolare interesse, ai fini della valutazione del comportamento delle amministrazioni e della loro *indipendenza* dalle imprese fornitrici.

Tra le varie opzioni cui la normativa attualmente in vigore, in tema, di scelta del sistema contrattuale, consente di far ricorso ai fini della successiva individuazione del contraente, occorre innanzitutto sottolineare l'uso rilevante, da parte delle amministrazioni, della "*trattativa privata*", sia a livello generale sia, ancor più, in relazione alle specifiche attività svolte in materia di acquisizioni di materiale informatico.

L'uso della trattativa, in quest'ambito, risponde, infatti, in larga misura, alla necessità di dover procedere alla stipula con imprese operanti nel settore ed in grado di assicurare la fornitura di prodotti *hardware* e *software*, relativamente ai quali le stesse detengono "*privative industriali*".

Al riguardo, va sottolineato che, in seguito al generalizzato passaggio da sistemi *proprietary* a sistemi *aperti*, non si giustifica con facilità l'asserita detenzione di "*privative industriali*" (incorporate in brevetti o marchi registrati).

Si presenta dunque eccessivo il ricorso alla trattativa privata, ed anch'esso costituisce un fenomeno a portata generale, per il quale è difficile stabilire in quale misura sia determinante l'inadeguatezza conoscitiva delle amministrazioni, la quale comporta uno stato di soggezione nei confronti delle imprese fornitrici.

Detto condizionamento si riscontra sia nel caso di acquisizione di quei prodotti che maggiormente corrispondono, per le loro prestazioni tecniche, alle esigenze della struttura amministrativa e della sua peculiare dislocazione sul territorio, sia, principalmente, in quello di manutenzione, conduzione o sostituzione dei prodotti forniti dalle medesime imprese aggiudicatrici delle forniture.

Altro sistema ampiamente utilizzato è quello relativo ai cosiddetti "*Servizi in economia*", il quale, seppur meno incidente per valori globali di spesa, costituisce, in pratica, lo strumento classico posto in essere a livello di uffici periferici, non solamente per la fase dell'acquisizione, ma anche per i lavori di riparazione o ripristino delle strumentazioni informatiche già in dotazione.

Al contrario, risulta raramente utilizzato lo strumento della licitazione privata il quale sarebbe in grado di meglio garantire il rispetto del principio di concorrenza, ancorchè in presenza di un ristretto numero di imprese

invitate, in quanto individuate e selezionate per affidabilità tecnico-professionale.

Prendendo a titolo meramente esemplificativo l'amministrazione del Lavoro e della previdenza sociale, costituisce un dato oggettivo ed eloquente il fatto che nel periodo relativo agli esercizi 1994/95 siano stati stipulati, a seguito di licitazione privata, contratti per un valore di L 220 milioni a fronte di un importo di L.2,6 miliardi circa, relativo a contratti stipulati a seguito di trattativa privata.

Sempre nella cennata amministrazione, solo in un caso si è proceduto all'espletamento di una gara, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE, per una fornitura di Personal Computers, in permuta con varie apparecchiature e pacchetti di *software*, da aggiudicare mediante procedura ristretta, nella forma della licitazione privata, ai sensi dell'art.9, comma 4-b, (in virtù della particolarità dei beni da fornire) del decreto legislativo 358/92 (a procedura accelerata, in quanto il termine indicato per la ricezione delle domande è di 15 giorni e, quindi, inferiore a quello stabilito dall'art.7 del cennato d.lgs.).

Trattasi di procedura ancora non definita, essendo stato pubblicato sulla G.U. del 21.10.1996, il relativo bando di gara.

In alcuni casi, l'amministrazione si avvale di normativa apposita che le consente di procedere a trattativa privata fino ad importi di notevole rilevanza.

Per l'amministrazione di Grazia e Giustizia, ad esempio, la legge 458/93, permette alla stessa di utilizzare il sistema della trattativa privata fino alla soglia di rilevanza comunitaria pari a 200.000 ECU.

Può ritenersi comunque abbastanza generalizzata la tendenza ad evitare anche le gare europee, e ciò attraverso un *frazionamento* delle acquisizioni di materiale informatico in più lotti.

Talvolta la giustificazione appare piuttosto singolare, come nel caso del Ministero degli Affari Esteri, laddove si ritiene tale frazionamento un valido sistema per *consentire la maggiore partecipazione di più fornitori per ciascun lotto e quindi una migliore concorrenza in ordine alla determinazione del prezzo*.

Altre amministrazioni risultano invece aver esperito utilmente la gara europea, sia pure a procedura ristretta, utilizzando, in particolare, lo strumento dell'*appalto-concorso*, come la Pubblica Istruzione la quale, con detto sistema, ha stipulato contratti per 3,5 miliardi, cifra questa che costituisce, del resto, poco più della metà dell'intero ammontare dei contratti relativi all'esercizio '95 (6,9 miliardi).

Accanto al modulo contrattuale, va sottolineato il ricorso sia a *convenzioni* sia a vere e proprie *concessioni*, per importi di particolare rilevanza, attinenti o alla realizzazione del sistema informativo, ovvero all'implementazione e/o alla conduzione del medesimo.

Il primo è il caso del Ministero della Sanità che, nell'esercizio 1995, ha impegnato fondi per 617 miliardi relativamente alla Convenzione con

FINSIEL S.p.a., per il completamento, potenziamento e la gestione del Sistema Informatico del Sistema Sanitario Nazionale.

All'istituto della *concessione* (articolato in *atti esecutivi*, con la SO.GE.I.) è invece ricorso il Ministero delle Finanze, non solamente per l'implementazione e la conduzione dell'*Anagrafe Tributaria*, ma anche per le esigenze di *office automation* degli uffici finanziari centrali e periferici.

Appare evidente come, sia la richiesta di sistemi *chiavi in mano*, sia la tendenza a servirsi degli strumenti della *convenzione* e della *concessione* presentino due conseguenze negative:

- la prima sul piano della concorrenza, venendo ad alterarsi la *par condicio*, in quanto la precedente conduzione del sistema informatico viene ritenuta ragion sufficiente, unitamente a motivi di sicurezza dei dati afferenti a posizioni individuali, per rinnovare il rapporto con la stessa società per periodi successivi;

- la seconda sul piano della reale autonomia dell'amministrazione che viene messa in discussione dal perdurare della gestione del sistema informativo da parte della società con la quale è in atto la *convenzione* o la *concessione*: non si riscontra - poi - un'accelerazione nella formazione del personale dell'amministrazione e quest'ultima continua a servirsi della società con la certezza di disporre di un risultato soddisfacente (assai spesso ritenuto tale per inadeguatezza a valutarlo criticamente) senza particolari incombeni a suo carico.

Del resto va precisato che non sembra accettabile che la disposizione di cui all'art.2, comma 2 del d.lgs.39/93 che abilita all'adozione dello strumento

della concessione “*ove sussistano particolari necessità di natura tecnica, adeguatamente motivate*”, possa essere interpretata in termini estensivi.

Si può, in sostanza, ricorrere all'istituto della concessione solo in quanto essa riguardi attività che attengano, sia pure occasionalmente, all'esercizio di pubblici poteri; ciò in quanto, altrimenti, si verte in materia eminentemente negoziale la quale non giustifica il ricorso a detto istituto.

Da ultimo va ricordato che presso il Ministero di grazia e giustizia l'endemica carenza di programmazione ha comportato riconoscimenti di debito in relazione a servizi (locazione e licenza d'uso, manutenzione ed assistenza sistemistica); per di più tali oneri sono stati imputati ad un capitolo di parte capitale. I pagamenti connessi a riconoscimenti di debito (16,5 miliardi) hanno costituito nel 1995 oltre il 20% dei pagamenti totali relativi alla categoria XI.⁴⁵

A prescindere dallo strumento contrattuale utilizzato per l'approvvigionamento dei beni informatici, costituisce ormai atteggiamento tendenziale per le amministrazioni inserire nel corpo del contratto clausole “*di favore*”.

La prima è quella che riguarda l'*impegno* da parte della impresa che fornisce i beni oggetto del contratto, di fornire, su richiesta dell'amministrazione, le nuove versioni dei progetti del contratto stesso, posti eventualmente in commercio dalla stessa impresa, nell'arco della durata temporale del contratto, *alle medesime condizioni ed agli stessi prezzi unitari contrattualmente previsti*.

⁴⁵ In proposito va ricordato che nel febbraio 1997 la Sezione del controllo ha deliberato su una indagine concernente la gestione della spesa per l'informatica nel periodo 1992/95 presso il Ministero di grazia e giustizia.

L'inserzione di una clausola del genere salvaguarda l'amministrazione di fronte alla possibilità, non remota nel campo dell'informatica, di dover acquisire beni, i quali, nell'arco di un breve periodo di tempo, comunque inferiore alla durata del contratto, diventino per loro stessa natura obsoleti in rapporto all'evoluzione tecnologica ed alle offerte presenti sul mercato.

In relazione proprio alla rapida obsolescenza delle apparecchiature informatiche in genere, e nel caso in cui l'impresa fornitrice non sia in grado di fornire il prodotto aggiornato, l'amministrazione si può avvalere della clausola che prevede la possibilità, nel caso di aumento di fornitura in corso d'opera (aumento del quinto), di ottenere gli stessi prodotti oggetto del contratto, a prezzi inferiori, così come si presenteranno sul mercato informatico di quel momento.

Da quanto precede appare evidente come anche se è difficile configurare attualmente un *genus* contrattuale e, dunque un ordinamento settoriale avente caratteristiche di autonomia, non essendo sufficiente all'uopo l'esistenza di un'Authority, è pienamente avvertita l'esigenza di operare una rimodulazione della contrattualistica avente per oggetto l'informatica, su base normativa, ed, al tempo stesso, compatibile con le norme di contabilità pubblica.

Costituisce infatti un dato consolidato il vario atteggiarsi dei contratti informatici (che si è cercato di individuare nelle differenti tipologie procedimentali cui si è fatto cenno all'inizio), i quali vanno a distinguersi in relazione all'obiettivo specifico cui essi tendono nel contesto globale della realizzazione di un compiuto sistema informatico, e la stessa legge 273/95, con la sua specifica disciplina dei limiti di valore e dei pareri da acquisire in

relazione ai primi, è un ulteriore passo, dopo quello determinante del d.lgs.39/93, in tal senso.

Nell'ottica di una regolamentazione normativa "*calzata*" sulla specifica materia informatica, appare opportuno incentivare le opzioni più efficaci sotto il profilo gestionale e, dunque privilegiare sempre il calcolo della convenienza economica rispetto a rigidi schemi formali.

Infatti, dall'esperienza maturata, sia dalle amministrazioni, sia dalla stessa Corte in sede di controllo, emerge in molti casi l'incapacità delle amministrazioni di portare a compimento (ed a volte di iniziare) un progetto di sistema informatico realmente integrato, e spesso fra le concause si rinviene il dispendio di risorse umane e strumentali per la realizzazione di prodotti o servizi più facilmente reperibili sul mercato.

Tale constatazione induce a considerare sotto altra luce il ricorso a prestazioni esterne: non più nel quadro della dipendenza tecnologica determinata dall'incapacità di operare scelte dirette, ma in quello di una chiara consapevolezza della migliore combinazione dei fattori produttivi, la quale indichi come più conveniente il c.d. "*outsourcing*".

Si è già detto in altra parte della compatibilità giuridica del ricorso alle prestazioni esterne con il d.lgs. 39/93; nel presente contesto va sottolineato come, anche se la cennata figura, che trova la sua tendenziale esplicazione nell'ambito d'impresa, può ricondursi al novero dei contratti "*di organizzazione*", l'oggetto contrattuale non può considerarsi nettamente predefinito, in quanto non necessariamente deve inquadarsi in una "*obbligazione di risultato*", ma potrebbe riguardare anche un'"*obbligazione di*

mezzi", laddove l'impresa contraente metta a disposizione dell'amministrazione la propria struttura tecnologica ed i propri addetti per la realizzazione di elaborati su supporti informatici.

Il problema della configurazione autonoma all'"*outsourcing*" ha una chiara matrice aziendalistica, e, certamente, sussiste l'effettivo problema dell'individuazione dell'oggetto contrattuale, il quale non può evidentemente essere ricondotto in modo pedissequo all'appalto di servizi, oggetto che deve dunque essere ricavato dall'esplicita volontà delle parti e che potrebbe anche essere *distribuito* fra più contratti collegati tra loro.

Nel caso della pubblica amministrazione, il ricorso alla predetta figura costituisce un fenomeno dalle connotazioni ancora vaghe e da definire e comporta non solamente la verifica delle compatibilità normative, ma l'accettazione di un modello concettuale.

Sembra infatti corretto e costituisce un elemento di particolare riflessione per la Corte, la cui attività è sempre più improntata alle valutazioni gestionali, operare un netto discrimine, come si è detto, fra la dipendenza tecnologica, da superare attraverso una propria capacità progettuale e di pianificazione, e una valida allocazione all'esterno di realizzazione di prodotti o resa di servizi di cui fruire nel contesto complessivo del sistema informatico dell'amministrazione.

3. Il monitoraggio dei contratti di grande rilievo.

Nel contesto delineato dal decreto legislativo 39/93, l'attività di monitoraggio sui contratti di grande rilievo si pone come uno snodo essenziale del circuito pianificazione-controllo, che dovrebbe informare l'intero svolgimento dell'azione della P.A. nel campo dell'informatica.

Quanto si è detto a proposito del problematico esercizio dell'attività di programmazione trova, ovviamente, riscontro sul versante del monitoraggio dei contratti in questione. La carenza di adeguate risorse professionali, infatti, mal si concilia con l'espletamento diretto - previsto, in modo prioritario, dal decreto legislativo 39/93 - di un compito così impegnativo. Lo stesso decreto, d'altronde, prevede la possibilità di affidare a società specializzata il monitoraggio in parola. Sulla base dell'art. 13, comma 2, l'A.I.P.A. ha provveduto ad emanare la circolare n. 5/94 per l'effettuazione dell'attività di monitoraggio (individuandone fasi, modalità operative e requisiti professionali), nonché alla predisposizione di uno specifico elenco delle società abilitate a svolgere tale attività, elenco via via aggiornato [⁴⁶]- nell'assenza di specifiche disposizioni al riguardo - sulla base dell'attività istruttoria di un'apposita Commissione per la qualificazione delle società.

L'area del monitoraggio, come si è detto, è circoscritta ai contratti di grande rilievo che, in buona parte, si identificano con i progetti di maggiore complessità ed importanza delle singole amministrazioni. Il

⁴⁶ Già con circolare n. 3/93, l'A.I.P.A. ha, comunque, predisposto un primo elenco di società individuate ai fini dell'attività di monitoraggio.

ricorso generalizzato alle professionalità esterne rischia di innescare ulteriori elementi di dipendenza della P.A.

L'espletamento dell'attività di monitoraggio presuppone, tra l'altro, una rilevante conoscenza dei profili istituzionali, dei processi di servizio, del contesto organizzativo e del "modus operandi" di ciascuna amministrazione, che, per ovvi motivi, non rientra nel bagaglio delle società esterne, prive, peraltro, al momento, di una specifica esperienza nel settore pubblico.

Per la concreta riuscita del monitoraggio occorre, pertanto, creare le necessarie sinergie tra apparato interno e società specializzate.

L'apporto esterno può costituire, in tale ottica, l'occasione per una crescita delle risorse interne e l'opportuno "training" per il futuro esercizio diretto di tali attività. Si tratta, comunque, di una incombenza di grande impegno, finalizzata, da un lato, a valorizzare le risorse dei contratti, e, dall'altro, a fornire valide indicazioni per eventuali nuove contrattazioni⁴⁷.

Allo stato è in corso - con differenti modalità di esecuzione e con diversi schemi operativi - il monitoraggio sui contratti di grande rilievo relativi a numerosi Ministeri ed alcuni significativi Enti (INPS, INAIL, CONI, IPOST, ecc.).

⁴⁷ Su questo versante sta crescendo, in ogni caso, la consapevolezza, tanto è vero che - secondo informazioni fornite dall'A.I.P.A. - alcune Amministrazioni hanno di propria iniziativa chiesto di procedere al monitoraggio di contratti non rientranti nella classe di quelli definiti di grande rilievo.

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 1 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'Alpa 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, nonchè 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, nonché 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 dell'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*

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 profitti 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 amministraizoni dello Stato che *svolgono attività cocnernenti 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 oepratività 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.

Dal 1989, dopo una serie piuttosto consistente di acquisizioni di hardware e software, legati al progetto informatico, all'epoca denominato *"Teleporto del Lavoro"*, la maggior parte dei contratti ha riguardato la manutenzione, conduzione e locazione ed un minimo incremento delle precedenti forniture.

E' proprio tale progetto il fulcro di tutta l'organizzazione informatica di questa amministrazione e sono le vicende del medesimo ad aver determinato una situazione di stallo che si sta cercando di superare nella nuova configurazione progettuale del S.I.L. - Sistema Integrato Lavoro.

La materia in discorso è stata oggetto di un'indagine svolta nel quadro del programma di controllo sulla gestione, approvato con la deliberazione della Sezione del Controllo 122/94, ed i cui risultati sono stati resi nella relazione approvata con la deliberazione 172/96 della stessa Sezione, nella seduta del 10 maggio 1996.

In tale contesto si è ritenuto che l'insufficiente organizzazione e la mancata verifica degli adempimenti ha comportato, in ultima analisi, la paralisi delle forniture di software e dei relativi pagamenti ed il probabile superamento del prodotto, con il risultato ulteriore di un notevole contenzioso ed è stato disposto un monitoraggio ulteriore al fine di verificare gli sviluppi, sia sul piano progettuale, sia su quello operativo del S.I.L. - Sistema Integrato Lavoro.

Si è giunti a tale deliberazione in seguito alle conclusioni cui è, appunto, pervenuta l'indagine.

Sotto il profilo finanziario gli stanziamenti sui capitoli di spesa di parte corrente ed in conto capitale sono ammontati a complessivi 470 miliardi di stanziamenti, ma tale cifra non va evidentemente letta come effettivo onere sopportato dal bilancio statale per il progetto denominato originariamente "Teleporto" e quindi tornato ad una definizione più tecnica di S.I.L. (Sistema Integrato Lavoro).

In effetti il costo reale per hardware e software ammonta a circa 90 miliardi che possono elevarsi a 130 miliardi conteggiando peraltro anche le provviste hardware per i CED ed in particolare per il CED Campania, struttura questa successivamente integrata nel progetto ma operante autonomamente.

In seguito alla verifica operata da una commissione all'uopo costituita, sono adottati criteri realistici tendenti a realizzare operazioni pilota come quelle incentivate in Emilia e Puglia al fine di, in tempi successivi, estenderne la portata al resto del territorio nazionale entrando così in una realtà costituita da LAN (reti locali) integrabili e di Client-server in un sistema "aperto" e non più "proprietario" ed, al contempo, di massima utilizzazione dell'Hardware e Software disponibile.

Esistono peraltro evidenti aspetti da tener presenti. In tale contesto è tutto da verificare in che termini si chiuderanno le pendenze con le società che ancora attendono pagamenti negati per ora dall'amministrazione per proprie disfunzioni e che comunque discendono da specifiche disposizioni contrattuali; mancano, per altro verso, valutazioni globali sull'efficienza dell'intero progetto.

Inoltre anche l'incapacità di spesa ha un costo economico: quello diretto per la mancata allocazione di risorse disponibili e quello indiretto per aver non determinato la fruizione alternativa delle medesime risorse già impegnate.

Appare evidente che vanno valutate le scelte contrattuali che nel periodo considerato dall'indagine '93-'94 - l'amministrazione ha realizzato. L'esito peraltro, oltre che apparire precario per le decisioni a riguardo che prenderà l'A.I.P.A., dovrà comunque mostrarsi compatibile con la nuova architettura progettuale che dovrà darsi il S.I.L.

Va rammentato che lo stesso è inserito fra i grandi progetti ai quali il d.lgs. n.39/93 conferisce priorità e che costituisce il quadro sistematico di acquisizioni informatiche dell'amministrazione in cui essi esistono.

Se, dunque, non può che ribadirsi quanto espresso dalla Corte (che non trattasi cioè di un valido esempio di gestione amministrativa) va anche precisato che tale valutazione si riferisce, in particolare, alla carente decisionalità in ordine alla definizione delle questioni pendenti (da circoscrivere al programma 1994-95).

Sotto il profilo eminentemente gestionale, va anche considerato che su tale definizione possono aver inciso più concause.

Da un lato, la situazione che si è venuta a creare in seguito all'"impasse" determinatasi, per il blocco dei pagamenti ha dato luogo, a sua volta, ad azioni esecutive da parte delle società coinvolte, per valori di particolare rilevanza (circa 50 miliardi, fra sorte capitale ed interessi).

Per altro verso, va invece sottolineata l'attenzione posta all'utilizzazione degli strumenti, hardware e software esistenti, ed in taluni casi sostituiti a

costo zero da altri più evoluti, è così emerso un profilo di autocorrezione posto in essere dall'amministrazione.

E' stata contemporaneamente realizzata la sperimentazione di cui si è detto che potrebbe risultare utile anche in chiave integrata.

In proposito, si segnala che parte importante al riguardo è data da una razionale allocazione delle risorse e da una gestione del CED Roma improntata attualmente a funzioni di gestione anche a livello coordinamento degli altri CED.

Appare evidente come tutta la gestione informatica dell'amministrazione ruoti intorno agli sviluppi del Sistema Integrato Lavoro, per il quale sono state ampiamente sottolineate le patologie che hanno segnato la sua storia.

In relazione, all'andamento dei flussi concernenti le fasi di esecuzione dei contratti, gli stessi, secondo la tipologia di cui si è fatto cenno in precedenza, hann mostrato il seguente andamento:

- acquisto.....25
- locazione.....15
- manutenzione.....8
- conduzione.....2
- formazione.....5

Dal controllo effettuato sugli indicati procedimenti è emerso (dato questo tendenziale), un eccessivo ricorso alla trattativa privata, ma, soprattutto, la carenza di una fase di pianificazione dell'intera attività contrattuale svolta in materia informatica.

Si rammenta al riguardo che l'attività di programmazione è espressamente prevista dall'art. 14 del d.lgs. 39/93, nonché dall'art. 9 lettera b, del medesimo, ed, in ultimo, dalla circolare 14/93/AIPA della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ministero dei Lavori Pubblici

L'amministrazione dei lavori pubblici soffre di un considerevole ritardo nella realizzazione di sistemi informativi automatizzati, ed, al fine di recuperare in termini accettabili una situazione di gestibilità in materia, ha investito le sue risorse, in particolare, sul progetto di ristrutturazione del Centro di elaborazione dati del ministero .

Al riguardo, va citato il progetto "PAOS", relativo all'informatizzazione dei progetti di autorizzazione delle opere pubbliche di competenza statale, che prevede anche un sistema per la gestione di disegni tecnici e di un sistema cartografico.

Non si tratta dell'unico progetto in corso, presso detta amministrazione, in quanto, altri due si rivolgono il primo al settore dell'edilizia agevolata, sovvenzionata e straordinaria, ed attiene alla gestione finanziaria, contabile e tecnica, ed il secondo al collegamento con il Servizio sismico nazionale, ed ha lo scopo di realizzare mappe cartografiche "georeferenziate".

Un problema, ancora attuale, riscontrato dalla Corte, attiene alla carenza di un indirizzo strategico unitario.

Non va peraltro sottovalutata la rilevanza, anche in termini di spesa (che ha raggiunto nell'esercizio 1995 5,4 miliardi), del Centro Elettronico della Direzione degli AA.GG. e del Personale, in quanto, di fatto, costituisce la vera struttura informatica operante, della quale si serve anche il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Le patologie tendenzialmente rilevate dalla Corte attengono al ritardo nell'invio degli atti alla stessa, che raggiunge nei casi più gravi i diciotto mesi, nonché il generalizzato ricorso alla trattativa privata per i contratti al di sotto della soglia comunitaria, in virtù dell'art.41 del regolamento di contabilità e del d.lgs. 29.12.1992, n.518 (che ha recepito la direttiva della 91/250/CEE, concernente la tutela giuridica dei programmi per elaboratore elettronico).

Di particolare rilevanza appare la censura per una duplicazione di spesa nell'acquisto di un "disk array", che ha comportato una segnalazione alla Procura Regionale per il Lazio, ed il rinnovo tacito di alcuni contratti, in contrasto con l'art.44 della legge 724/94.

Ministero della Pubblica Istruzione

Per quanto attiene all'amministrazione della pubblica istruzione ed in relazione all'esercizio 95 è degno di nota il dato, relativo riferito al valore complessivo delle stipule contrattuali, ammontante a circa 7 miliardi, distinto come segue, a seconda del sistema di scelta del contraente utilizzato:

Trattativa privata :1,413 miliardi, dei quali 460 milioni di sola manutenzione e 131 milioni per cessione di licenza d'uso (2^a copia) di software, mentre la gran parte attiene a manutenzione e locazione, con un'unica ditta contraente.

Gara internazionale a procedura ristretta-appalto concorso: 3,5 miliardi, per tre grandi contratti, aventi oggetto misto (i primi due, locazione ed assistenza tecnica per adeguamento tecnologico del C.E.D., ed il terzo acquisto ed installazione e manutenzione del sistema elettronico di rilevazione e gestione delle presenze del personale).

Circa 2 miliardi concernono i contratti che sono stati oggetto di osservazioni da parte della Corte, in particolare incentrati sugli esatti ambiti dell'oggetto contrattuale.

Tale ultimo dato consente di trovare ulteriore conferma di come la complessità dell'oggetto contrattuale determinata dalla concentrazione di più finalità (generalmente cessione o locazione e manutenzione), aggregate per ragioni di opportunità operativa, costituisca un elemento sintomatico della dipendenza dell'amministrazione dalle ditte fornitrici.

Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali.

I contratti informatici dell'amministrazione delle risorse agricole, alimentari e forestali sono sostanzialmente riconducibili ad un unico ceppo rappresentato dal S.I.A.N.- Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

Tale sistema è stato realizzato, ai sensi dell'art.15 della legge 4.6.1984, n.194 dall'Agrisiel - Società di informatica per l'agricoltura p.a., con la quale l'Amministrazione ha stipulato una "*convenzione-quadro*", in data 29.7.1986.

In sostanza, mediante questa convenzione l'amministrazione ha affidato ad Agrisiel, ora Finsiel S.p.a., la realizzazione, la messa in funzione e la gestione temporanea del S.I.A.N..

Al termine del periodo di vigenza della cennata convenzione, risultava solo parzialmente realizzato il sistema, e, per la precisione, il S.I.A.N. (che, per tale ragione, non poteva ancora definirsi un sistema globale) era costituito da banche-dati e procedure afferenti alle attività istituzionali delle direzioni generali del ministero, alla gestione dei regolamenti comunitari, alle materie della repressione frodi e delle attività gestionali degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria, ed, infine, alla gestione del servizio agrometeorologico nazionale.

L'amministrazione ha ritenuto, pertanto, di stipulare con la stessa società una "*convenzione di concessione*" di durata quinquennale, in data 28.11.1991, giustificando tale scelta con l'esigenza di avvalersi dell'esperienza di settore maturata dalla società medesima, e, per quel che concerne, lo strumento adottato, dalla possibilità per l'amministrazione di verificare costantemente il lavoro svolto da questa e di apportare gli opportuni correttivi.

L'oggetto della cennata convenzione veniva poi focalizzato in una serie di *atti esecutivi*, tendenzialmente orientati allo sviluppo del sistema ed alla sua conduzione.

Di particolare rilievo sono gli ultimi tre atti esecutivi (su di un totale di sei) che attengono al potenziamento del sistema dell'ispettorato centrale frodi (per un importo complessivo di circa 3 miliardi) di quello degli uffici periferici dell'ex-azienda di Stato per le foreste demaniali (per 521 milioni); mentre, sempre all'ispettorato centrale frodi, si riferisce l'ultimo atto esecutivo la cui durata è stata stabilita dal 10.6.1995 al 9.6.1996, per un importo di 1,2 miliardi.

La Corte ha ritenuto di svolgere un'indagine sul S.I.A.N., nel quadro del programma di controllo sulla gestione approvato con la deliberazione della Sezione del Controllo 122/94, e la relazione su tale indagine è stata oggetto della deliberazione di detta Sezione n.121/96.

Il problema principale che è emerso in detto contesto attiene alla mancata realizzazione di quella fase di formazione che costituisce, per tutte le amministrazioni, il nodo più difficile da sciogliere, onde por fine, in un tempo ragionevole, alla stretta dipendenza dell'amministrazione stessa dalla società che, ai vari livelli, prima progettuale, e quindi esecutivo, di conduzione e di manutenzione, porta avanti la realizzazione del sistema nelle sue varie fasi.

Nella realtà operativa, come si è avuto modo di sottolineare in altre parti della presente relazione, l'asserita duttilità dello strumento concessorio (considerata una delle ragioni più valide per la scelta in tal senso) si rivela in concreto disattesa dall'incapacità dell'amministrazione di proseguire con i propri mezzi nella conduzione ed evoluzione del sistema, sia per la mancanza di un'effettiva formazione del personale, sia per l'estromissione

dell'amministrazione stessa dalla reale decisionalità in ordine alle opzioni alternative che, via via si presentano nell'evoluzione del sistema.

Va sottolineato - altresì - che il ricorso alla concessione lascia alla società concessionaria un'autonomia estremamente vasta, nel malinteso convincimento che la società stessa costituisca una vera e propria *longa manus* dell'amministrazione concedente.

Altro aspetto attiene al ritardo nell'emanazione (avvenuta il 5.8.1994) della circolare con la quale sono stati fissati i criteri e le modalità per le operazioni di monitoraggio, caratterizzato dalla sua *"valenza cooperativa con le attività di esecuzione del contratto"*.

Tale ritardo si è sostanzialmente riflesso sulle operazioni di verifica sulla conduzione del progetto e, quindi, in ultima analisi, sulla utilità dell'investimento, con il risultato di non permettere affidabili valutazioni in termini di economicità, efficienza ed efficacia.

Ministero della Sanità

I progetti realizzati, avviati, o previsti nei piani per lo sviluppo dell'informatica al Ministero della sanità, risentono della duplice connotazione di tale apparato, interessato da un lato all'esplicazione di compiti di diretta amministrazione ed erogazione di servizi (es. assistenza sanitaria al personale navigante), dall'altro all'esercizio della complessa funzione "di governo", intesa come indirizzo, coordinamento e monitoraggio dei flussi finanziari del Servizio Sanitario Nazionale, ora, come è noto, in base alla riforma del d. lgs. n. 502\1992 e d. lgs. n. 517\1993, più ampiamente

ricondotti alla responsabilità delle Regioni ed ai maggiori margini di autonomia delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

In tale contesto, che vede tra l'altro, con la introduzione della contabilità di tipo economico, coerente con la nuova fisionomia aziendale, una diversificata produzione normativa (art. 51 d. lgs. 517) a livello regionale, anche in materia di contabilità⁴⁸, con il progressivo abbandono dei modelli della tradizionale contabilità finanziaria, appare ad avviso della Corte sempre maggiore, in considerazione della differenziazione a livello regionale, l'esigenza di una ricostruzione unitaria dei flussi finanziari del sistema, al fine di consentire agli organi di Governo centrale, attraverso una corretta cognizione del fenomeno, di procedere alle conseguenti opportune misure di finanziamento (pur nella nuova articolazione di rapporti finanziari Stato-Regioni rimane infatti la specificità a carattere integrativo del F.S.N. nel bilancio dello Stato) e di indirizzo.

In tal senso le esigenze di monitoraggio del sistema presuppongono dunque un apporto coerente anche delle strutture informatiche, da adeguare alla nuova articolazione, territoriale e funzionale, del SSN. Al riguardo è da segnalare che, sulla base di un esplicito indirizzo della Conferenza Stato - Regioni (adunanza del 19 dicembre 1996), risulta accelerato il processo tendente a richiedere l'unificazione dei flussi informativi di interesse sanitario di tutte le amministrazioni centrali coinvolte (in particolare Tesoro e Sanità).

⁴⁸ Cfr. Relazione al rendiconto generale dello Stato es. 1994 Appendice al cap. XII e 1995, A.S. "La spesa sanitaria" (Ministero della sanità).

Tra gli interventi al riguardo avviati nel corso del 1995, l'amministrazione segnala la elaborazione delle schede di dimissione ospedaliera con i dati per la determinazione e la verifica delle tariffe di riferimento nazionali ed il potenziamento delle procedure relative alla rilevazione ed elaborazione dei flussi informativi di governo. Sotto il profilo delle attività di diretta amministrazione, sono evidenziate: l'automazione dell'assistenza sanitaria al personale navigante (tale attività, di competenza specifica dell'Ufficio per l'Attuazione del SSN, presentava problemi di censimento degli aventi diritto e di organizzazione dell'assistenza sul territorio, dovuti alla notevole mobilità degli assistiti) e la costituzione della banca dati dei farmaci ad uso veterinario e delle corrispondenti funzioni di gestione, che consentono di espletare con maggiore efficacia le pratiche di autorizzazione e di variazione.

Nel periodo 1995-1997, oltre agli interventi relativi alla Programmazione sanitaria ed alla autorizzazione e vigilanza sui farmaci, è previsto ed in fase di primo provvisorio, avvio il progetto relativo al monitoraggio ed alla prevenzione delle tossicodipendenze.

Complessivamente la previsione di spesa del piano 1995-1997 è di 113,2 mld, quella del piano 1996-1998 di 115,8 mld, l'impegno di spesa dell'esercizio 1995, di 101,6 mld. (Fonte A.I.P.A. e Ministero della sanità).

Tra i vari progetti previsti, la incidenza di gran lunga maggiore è riconducibile, come da allegata tabella, alla gestione e manutenzione del sistema informativo (rispettivamente 84 mld. nel piano 1995-1997; 93,3 mld nel piano 1996-1998; 92,9 mld impegnati nell'esercizio 1995); i progetti

anteriori al 1995 assorbono rispettivamente 19,7 mld 4,9 mld; la programmazione sanitaria 2,4 mld.; 2,6 mld.; 1,2 mld; l'autorizzazione e vigilanza sui farmaci 1,4 mld; 1,5 mld.; 1 mld.

Tabella A: distribuzione della spesa per il settore informatico

descrizione dei progetti e delle attività	Previsione di spesa da Piano 1995-1997	Previsione di spesa da Piano 1996-1998	Impegno di spesa esercizio 1995
Progetti anteriori al 1995	19.706	14.917	4.920
Evoluzione del sistema informativo	833	833	130
Gestione/Manutenzione del sistema informativo	84.023	93.245	92.904
Attività ispettiva - sistema informativo NAS	773	0	0
Professioni e strutture del SSN	214	238	0
Profilassi della malattie infettive	130	119	143
Programmazione sanitaria	2.385	2.559	1.211
Profilassi nutrizionale	805	470	0
Monit. e prevenz. tossicodipendenze	490	477	104
Assistenza sanitaria a carico dello Stato	691	1.120	723
Supporto alle aziende	1.323	0	0
autorizzazione e vigilanza sui farmaci	1.429	1.547	1.079
Progetto orizzontale	352	357	314
TOTALE	113.154	115.882	101.528

Fonti: Autorità per l'informatica nella P.A.: Piano triennale per l'informatica 1995-1997 e 1996-1998;

Ministero della Sanità: Relazione sullo stato dell'automazione a consuntivo dell'anno 1995

Le risorse destinate al sistema informativo sanitario nel Ministero della sanità sono allocate sul cap. 4201, ora cap. 3038, le cui risultanze per il periodo 1992-1996, sono le seguenti⁴⁹:

TABELLA

⁴⁹ E' da segnalare che con l'autonomia anche contabile ora riconosciuta all'Istituto Superiore della Sanità ed all'I.S.P.E.S.L., la relativa spesa per l'informatica è allocata in specifici articoli del capitolo-fondo 1298 e 1299 recanti, rispettivamente, il "Fondo occorrente per il finanziamento per l'Istituto Superiore di Sanità, e quello per il funzionamento dell'I.S.P.E.S.L..

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'
ESERCIZI FINANZIARI 1992-1996

SPESE PER IL SISTEMA INFORMATIVO SANITARIO

FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA IMPEGNABILE

	1992	1993	1994	1995	1996
Residui totali di stanziamento "F" al 1/1 (1)	0	0	0	0	0
2 Stanziamenti definitivi di competenza	105.709.500.000	99.233.083.000	103.024.949.000	116.989.893.000	111.034.363.000
3 Massa impegnabile (1+2)	105.709.500.000	99.233.083.000	103.024.949.000	116.989.893.000	111.034.363.000
4 Impegni effettivi su competenza	105.709.500.000	99.233.082.190	102.474.948.000	116.989.893.000	-
5 Economie (+) o maggiori spese (-) (2-(4+6))	0	810	550.001.000	0	-
6 Residui di stanziamento da competenza al 31/XII	0	0	0	0	-
7 Impegni su residuo di stanziamento (1-8)	0	0	0	0	-
8 Residui di stanziamento da esercizi preced. al 31/XII	0	0	0	0	-
9 Impegni totali su massa impegnabile (4+7)	105.709.500.000	99.233.082.190	102.474.948.000	116.989.893.000	-
10 Residui totali di stanziamento "F" al 31/XII (6+8)	0	0	0	0	-
11 Rapporto % tra impegni totali e massa impegnabile (9.3)	100,00	100,00	99,47	100,00	-

(1) I residui totali di stanziamento "F" al 1/1 sono assunti uguali ai residui totali di stanziamento "F" al 31/12 dell'anno precedente

FORMAZIONE E UTILIZZO MASSA SPENDIBILE

	1992	1993	1994	1995	1996
12 Residui iniziali "F+C" al 1/1	48.690.265.055	100.321.708.435	33.171.289.375	40.098.219.360	-
13 Stanziamenti definitivi di competenza	105.709.500.000	99.233.083.000	103.024.949.000	116.989.893.000	111.034.363.000
14 Massa spendibile (12+13)	154.399.765.055	199.554.791.435	136.196.238.375	157.088.112.360	-
15 Autorizzazioni di cassa	138.634.000.000	199.554.792.000	113.071.831.000	117.850.562.000	-
16 Pagamenti su competenza	31.343.422.260	72.991.120.555	66.193.845.110	69.347.883.540	73.824.555.735
17 Residui propri da competenza "C" (4-16)	74.366.077.740	26.241.961.635	36.281.102.890	47.642.009.460	-
18 Residui totali da competenza (6+17)	74.366.077.740	26.241.961.635	36.281.102.890	47.642.009.460	-
19 Pagamenti su residui	22.734.205.055	93.392.329.250	27.062.593.380	32.044.162.670	37.901.073.820
20 Pagamenti totali (16+19)	54.077.627.315	166.383.449.805	93.256.438.490	101.392.046.210	111.725.629.555
21 Economie (+) o maggiori spese (-) totali (14-(20+22))	429.305	52.255	2.841.580.525	234.673.760	-
22 Residui totali "F+C" al 31/XII (14-(20+21))	100.321.708.435	33.171.289.375	40.098.219.360	55.461.392.390	-
23 Rapporto % tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (15/14)	89,79	100,00	83,02	75,02	-
24 Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile (20/14)	35,02	83,38	68,47	64,54	-
25 Rapporto % tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa (20/15)	39,01	83,38	82,48	86,03	-

1. Sotto il profilo giuridico e gestionale è da segnalare che il ministero ha affidato in concessione alla società Finsiel la gestione e lo sviluppo del Sistema informativo. La Corte ha ritenuto di inserire nel programma di controllo sulla gestione, per gli anni 94-95 e 96 la gestione della cennata convenzione⁵⁰, per la sua particolare rilevanza, ed, ovviamente, in tale sede, potranno evincersi gli esiti valutativi definiti.

Per quanto riguarda il controllo eseguito ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 39/96, va notato che risultano, allo stato, pendenti sul quadro di ricognizione complessivo delle risorse destinate al settore varie questioni attinenti principalmente sia ai contenuti dell'atto aggiuntivo all'atto esecutivo della cennata convenzione, sia al riconoscimento di debito nei confronti dell'ex I.N.A.M., per l'utilizzazione del Centro Meccanografico, sia, infine alla contabilità di oneri passivi, maturati sul c/c bancario acceso presso l'Istituto S. Paolo di Torino dalla società FINSIEL S.p.A., per ritardati pagamenti dell'amministrazione.

Per tale vicenda, la Corte non ha infatti ritenuto convincenti le argomentazioni dell'amministrazione ed ha trasmesso tutta la documentazione acquisita alla Procura Regionale per il Lazio ai fini dell'accertamento di eventuali danni erariali e delle connesse responsabilità.

Per quanto concerne, l'Istituto Superiore di Sanità, risultano stipulati contratti, in seguito a licitazione private, per complessivi 1,1 miliardi. Dei

⁵⁰ Peraltro detta convenzione non esaurisce l'insieme delle necessità informatiche della amministrazione, che provvede separatamente ai successivi soddisfacimenti anche con altri specifici contratti.

Ne costituisce esempio la realizzazione del progetto di informatizzazione dei servizi per le tossicodipendenze (SERT), per il quale sono stati disposti finanziamenti per 4,5 miliardi, utilizzati per complessivi 3,8 miliardi con un appalto-concorso, ai sensi della direttiva CEE 93/96.

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 trienali 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.

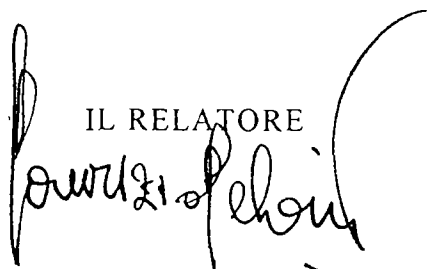
Altro aspetto, avente portata generale, è costituito dal ricorso tendenziale alla trattativa privata, sia in virtù di norme specifiche varate proprio allo scopo di dotare l'amministrazione di un sistema informatico integrato, sia, in linea di massima, in tutti i casi di contratti al di sotto della soglia 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.

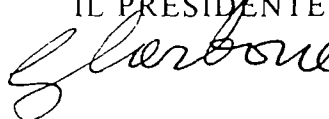
Sempre in termini di spesa, va, in ultimo, segnalato, che spesso si è riscontrata una vera e propria “*incapacità di spesa*” che ha comportato il mancato decollo di progetti di grande importanza per le Amministrazioni interessate. .

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

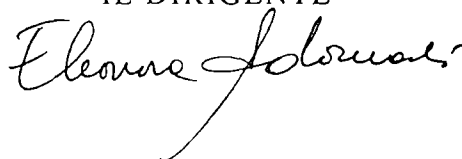


IL PRESIDENTE



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

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 allo 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%	199.792	55,5% 54,5%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5 Attività dei servizi periferici del Tesoro

5.3 Gestione del sistema informativo	5%	5265
	5%	5266
	5%	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	8%	4458
	8%	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
	9.961	0,5%	4.062	0,6%	40,8%	0% 1134
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%	

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3 Acquisizione delle entrate erariali

3.1 Riscossione e rimborso delle imposte dirette ed indirette (escluse le imposte indirette di cui al punto 2.6)	14%	1134
	6%	7200
3.2 Amministrazione delle imposte dirette ed indirette	7%	1134
	3%	7200
3.3 Valori Bollati	0%	1134
	0%	7200
3.4 Gestione delle lotterie	1%	1134
	0%	7200
3.5 Gestione delle rendite catastali	33%	7200
3.6 Riscossione e rimborso dei tributi doganali delle imposte sulla produzione e sui consumi	3%	5388
	3%	8300
3.7 Amministrazione dei tributi doganali e delle imposte sulla produzione e sui consumi	13%	5388
	20%	8300
	433.755	23,2%
	135.875	20,4%
	31,3%	

4 Prevenzione e repressione delle attività irregolari o illecite in materia tributaria

4.1 Accertamenti e verifiche delle imposte dirette ed indirette	17%	1134
	8%	7200
4.2 Contenzioso in materia di imposte dirette ed indirette	11%	1134
	5%	7200
4.4 Accertamenti e verifiche dei tributi doganali e delle imposte sulla produzione e sui consumi	31%	5388
	31%	8300
4.5 Contenzioso in materia di tributi doganali e delle imposte sulla produzione e sui consumi	9%	5388
	9%	8300
4.6 Prevenzione e repressione delle frodi e dei traffici illeciti, comprese le violazioni in danno della U.E.	6%	5388
	6%	8300
4.7 Analisi chimiche e merceologiche	2%	5388
	2%	8300
4.8 Interventi di verifica e controllo fiscale da parte della Guardia di Finanza	1%	1134
	21%	3128
4.9 Tutela dei diritti doganali e dei monopoli fiscali da parte della Guardia di Finanza	14%	3128
4.10 Contrasto alle frodi in materia di imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi da parte della Guardia di Finanza	13%	3128
4.11 Verifiche fiscali del Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî	0%	1134
	553.629	29,6%
	212.765	32,0%
	38,4%	

5 Servizi ai cittadini e alle imprese

5.1 Informazioni e assistenza in materia di imposte dirette ed indirette	6%	1134
	3%	7200
5.2 Concorsi a premio	1%	1134
	1%	7200
5.4 Servizi catastali	5%	1134
	30%	7200
5.5 Pubblicità immobiliare	4%	1134
5.6 Informazione e assistenza in materia di tributi doganali e di imposte sulla produzione e sui consumi	2%	5388
	2%	8300
	312.439	16,7%
	96.281	14,5%
	30,8%	

6 Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose

6.1 Prevenzione e repressione delle frodi e dei traffici illeciti comprese le violazioni in danno dell'U.E.	19%	3128
6.2 Tutela di altri settori extratributarî	2%	3128
6.3 Tutela ordine pubblico e contrasto alla criminalità organizzata	0%	1134
	10%	3128
6.4 Polizia giudiziaria	4%	3128
	12.861	0,7%
	6.950	1,0%
	54,0%	

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7 Servizi e investimenti di supporto alle altre amministrazioni pubbliche

7.1 Fiscalità locale					1%	1134
					1%	7200
7.2 Amministrazione e gestione del demanio e del patrimonio					3%	1134
7.3 Attività estimative e di consulenza tecnica					1%	1134
	72.359	3,9%	23.029	4,4%	40,1%	
		100,0%		100,0%		

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Spesa Totale:	10.084.063	7.219.926	72%
Spesa Informatica:	85	81	95%
Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:	0,00%	0,00%	

	Massa Spendibile	Pagamenti Totali	P.T./M.S.	Capitoli di Spesa:
3 Programmazione settoriale				
3.1 Politiche per i settori produttivi	85 100,0%	81 100,0%	95,5%	100% 1161
	100,0%	100,0%		

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Spesa Totale:	10.154.875	7.046.909	69%
Spesa Informatica:	269.339	98.348	37%
Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:	2,65%	1,40%	

	Massa Spendibile	Pagamenti Totali	P.T./M.S.	Capitoli di Spesa:
1 Indirizzo politico-amministrativo				
1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento	1.395 0,5%	417 0,4%	29,9%	100% 1109
2 Amministrazione giudiziaria				
2.5 Servizi generali	109.278 40,6%	38.664 39,3%	35,4%	50% 7013
3 Amministrazione penitenziaria				
3.4 Servizi generali	128.263 47,6%	45.749 46,5%	35,7%	100% 2094 43% 7013
4 Giustizia minorile				
4.4 Servizi generali	11.731 4,4%	4.084 4,2%	34,8%	100% 2485 5% 7013
6 Servizi generali				
6.4 Risorse informatiche				100% 1115 1% 1598 1% 1598 2% 1598 2% 1598 1% 1598 2% 7013
	13.017 4,7%	4.124 4,6%	50,5%	
	100,0%	100,0%		

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

<i>Spesa Totale:</i>	5.461.681	2.541.528	48%
<i>Spesa Informatica:</i>	62.240	6.731	11%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	1,14%	0,25%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
11 Italiani all'estero e politiche migratorie						
11.3 Politiche sociali multilaterali	32.377	52,0%	3.501	52,0%	10,8%	52% 1125
14 Servizi generali						
14.4 Servizi specialistici e di supporto	29.863	48,0%	3.229	48,0%	10,8%	48% 1125
		100,0%		100,0%		

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

<i>Spesa Totale:</i>	49.976.727	43.688.439	87%
<i>Spesa Informatica:</i>	273.593	171.842	63%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,55%	0,39%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
9 Servizi generali						
9.1 Gestione delle risorse						23% 1129
9.3 Amministrazione periferica	273.593	100,0%	171.842	100,0%	62,8%	77% 1129
		100,0%		100,0%		

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL'INTERNO

<i>Spesa Totale:</i>	85.749.978	61.272.040	71%
<i>Spesa Informatica:</i>	170.534	82.651	48%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,20%	0,13%	

	<i>Massa Spendibile</i>	<i>Pagamenti Totali</i>	<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
2 Sicurezza pubblica (Polizia di Stato, Arma CC, etc.)				
2.4 Attività di prevenzione e repressione della criminalità				20% 7420
2.5 Attività di tutela dell'ordine pubblico e di soccorso pubblico				1% 7420
2.9 Servizi Generali (Personale e Logistica)				100% 2641
				100% 2642
				79% 7420
	104.370	61,2%	57.362	81,5% 64,5%
4 Protezione Civile e servizi antincendi				
4.5 Servizi generali				100% 3165
				100% 7620
	20.008	11,7%	3.843	10,7% 44,2%
6 Enti locali				
6.1 Rapporti con gli enti locali				100% 1538
6.5 Risorse informatiche per la finanza locale				10% 1535
				65% 7203
	6.973	4,1%	3.097	3,7% 44,4%
7 Servizi elettorali				
7.2 Risorse informatiche				2% 1535
				35% 7203
	1.057	0,6%	454	0,5% 43,0%
8 Amministrazione generale				
8.1 Funzioni di amministrazione generale del prefetto				100% 1110
	28.964	17,0%	2.885	3,5% 10,0%
10 Servizi generali				
10.4 Risorse informatiche				100% 7060
	9.162	5,4%	10	0,0% 0,1%
		100,0%		100,0%

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

<i>Spesa Totale:</i>	42.131.875	15.977.090	38%
<i>Spesa Informatica:</i>	3.944	2.136	54%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,01%	0,01%	

	<i>Massa Spendibile</i>	<i>Pagamenti Totali</i>	<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
8 Servizi generali				
8.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali				54% 1136
8.4 Risorse informatiche				46% 1136
	3.944	100,0%	2.136	100,0% 54,2%
		100,0%		100,0%

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

<i>Spesa Totale:</i>	12.447.520	5.725.513	46%
<i>Spesa Informatica:</i>	166.164	80.859	49%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	1,33%	1,41%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>	
1 Indirizzo politico-amministrativo							
1.2 Programmazione, indirizzo, coordinamento	77	0,0%	51	0,1%	65,3%	100%	2557
5 Trasporto per via d'acqua							
5.3 Infrastrutture	38.449	23,1%	29.565	35,6%	76,9%	100%	3924
8 Servizi generali del Ministero							
8.4 Risorse informatiche						100%	1113
						100%	1567
						100%	1589
						100%	7100
						100%	7502
	127.638	76,8%	51.253	53,4%	40,2%		
		100,0%		100,0%			

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

<i>Spesa Totale:</i>	273.956	98.599	36%
<i>Spesa Informatica:</i>	1.131	0	0%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,41%	0,00%	

	Massa Spendibile		Pagamenti Totali		P.T./M.S.	Capitoli di Spesa:
I Indirizzo politico-amministrativo						
1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica						3% 1107
1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento						6% 1107
	102	9,0%	0	0,0%	0,0%	
2 Gestione radiofrequenze						
2.1 Assegnazione frequenze						15% 1107
2.2 Controllo emissioni radioelettriche						6% 1107
	237	21,0%	0	0,0%	0,0%	
3 Indirizzo servizi radiotelevisivi						
3.1 Emittenti nazionali						6% 1107
3.2 Emittenti locali						6% 1107
3.3 Rapporti RAI						2% 1107
	158	14,0%	0	0,0%	0,0%	
4 Indirizzo e vigilanza servizi di telecomunicazioni						
4.1 Concessioni ad uso privato						6% 1107
4.2 Concessioni radiomobili, autorizzazione apparati debole potenza e servizi liberalizzati						6% 1107
4.3 Vigilanza e controllo delle risorse finanziarie						1% 1107
4.4 Valutazione dei servizi forniti						1% 1107
4.5 Contratti di programma e di servizio						1% 1107
	170	15,0%	0	0,0%	0,0%	
5 Indirizzo e vigilanza servizi postali						
5.1 Concessioni ed autorizzazioni postali						1% 1107
5.2 Vigilanza e controllo delle risorse						1% 1107
	23	2,0%	0	0,0%	0,0%	
6 Indirizzo tecnico-amministrativo dell'istituto superiore PP.TT.						
6.1 Verifica tecnica						6% 1107
6.2 Normativa tecnica						6% 1107
6.3 Studi e ricerche scientifiche						6% 1107
	204	18,0%	0	0,0%	0,0%	
7 Servizi generali						
7.1 Gestione delle risorse umane						15% 1107
7.3 Attività di bilancio e contabili						6% 1107
	237	21,0%	0	0,0%	0,0%	
	100,0%		100,0%			

MINISTERO DELLA DIFESA

<i>Spesa Totale:</i>	37.854.410	26.810.555	71%
<i>Spesa Informatica:</i>	101.995	82.520	81%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,27%	0,31%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>	
2 Difesa Nazionale							
2.1 Difesa per terra						53%	2512
2.2 Difesa marittima						14%	2000
						9%	2512
2.3 Difesa aerea						11%	2000
						1%	2000
						15%	2512
2.4 Difesa interforze						26%	2000
						18%	2512
	73.279	71,8%	61.336	74,3%	83,7%		
8 Sicurezza interna P. M. (Arma CC)							
8.2 Sicurezza interna						100%	4620
	24.682	24,2%	20.105	24,4%	81,5%		
9 Servizi generali							
9.6 Esecuzione di funzioni esterne						0%	7233
						100%	7233
	4.034	4,0%	1.080	1,3%	26,8%		
		100,0%		100,0%			

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE RISORSE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

Spesa Totale:	7.355.460	2.300.376	31%
Spesa Informatica:	141.503	81.956	58%
Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:	1,92%	3,56%	

	Messa Spendibile	Pagamenti Totali	P.T./M.S.	Capitoli di Spesa:
1 Indirizzo politico-amministrativo				
1.2 Programmazione, indirizzo e coordinamento				100% 1146
				100% 1260
				100% 1551
				100% 1582
				100% 7005
				100% 7200
				100% 7233
				100% 7286
	74.999	53,0%	62.344	76,1% 83,1%
3 Politiche agricole e agroindustriali nazionali				
3.2 Cooperazione e associazionismo				100% 7293
				100% 7631
3.5 Ricerca e sperimentazione agraria e agroindustriale				100% 7545
3.7 Miglioramento genetico bestiame				100% 7547
	13.240	9,4%	1.762	2,2% 13,3%
4 Risorse forestali, montane ed idriche				
4.1 Polizia forestale e ambientale (Corpo Forestale dello Stato)				100% 4073
				100% 4087
4.2 Prevenzione e difesa dagli incendi boschivi (Corpo forestale dello Stato)				100% 8278
				100% 8279
				100% 8280
4.3 Controlli sull'applicazione di convenzioni internazionali per la protezione di flora e fauna (Corpo forestale dello Stato)				100% 4032
	40.851	28,9%	15.576	19,1% 38,4%
5 Pesca e acquacoltura				
5.1 Assistenza tecnico-scientifica				100% 3535
				100% 3537
	12.311	8,7%	2.125	2,6% 17,3%
6 Prevenzione e repressione frodi agroalimentari e sanzioni				
6.1 Prevenzione e repressione frodi agroalimentari				100% 5057
	60	0,0%	34	0,0% 56,7%
7 Servizi generali				
7.4 Risorse informatiche				1% 1116
				100% 1129
	42	0,0%	15	0,0% 36,4%
	100,0%		100,0%	

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

<i>Spesa Totale:</i>	13.320.700	8.555.937	65%
<i>Spesa Informatica:</i>	2.164	12	1%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,02%	0,00%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
2 Regolamentazione e sostegno del settore industriale						
2.7 Attività di coordinamento e controllo ex Partecipazioni Statali	2.100	97,0%	0	0,0%	0,0%	100% 1112
6 Servizi generali						
6.4 Risorse informatiche e statistiche	64	3,0%	12	100,0%	18,0%	1% 1107
		100,0%		100,0%		

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

<i>Spesa Totale:</i>	62.550.705	57.782.504	92%
<i>Spesa Informatica:</i>	209.442	14.777	7%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,33%	0,03%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>	<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
2 Politiche per l'occupazione					
2.1 Impiego e collocamento					2% 1106
					9% 1106
					1% 1113
					34% 1113
					38% 8021
					1% 8021
2.2 Lavori socialmente utili					0% 1106
					2% 1106
					1% 1113
					1% 1113
					1% 8021
					1% 8021
2.3 Orientamento e formazione professionale					1% 1106
					1% 1106
					0% 1106
					3% 1113
					1% 1113
					0% 1113
					3% 2531
					0% 8021
					3% 8021
					0% 8021
	85.090	40,6%	5.508	37,9%	6,6%
3 Politiche di sostegno					
3.1 Integrazioni salariali e trattamenti di disoccupazione					0% 1106
					2% 1106
					0% 1113
					1% 1113
					0% 8021
					1% 8021
3.2 Riduzione del costo del lavoro					1% 1106
					0% 1113
					0% 8021
	4.090	2,0%	284	1,9%	6,9%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4 Relazioni industriali

4.1 Composizione dei conflitti di lavoro

2% 1106

0% 1106

1% 1113

2% 1113

2% 8021

1% 8021

4.2 Parità uomo-donna

0% 1106

0% 1113

0% 8021

4.3 Relazioni sociali

1% 1106

0% 1113

0% 8021

5.714 2,7% 394 2,7% 6,9%

5 Tutela delle condizioni di lavoro

5.1 Igiene e sicurezza del lavoro

0% 1106

1% 1106

5% 1113

0% 1113

20% 2531

0% 8021

3% 8021

5.2 Ispezione del lavoro

2% 1106

2% 1106

14% 1113

1% 1113

60% 2531

1% 8021

10% 8021

28.109 13,4% 2.086 14,1% 7,4%

6 Politiche previdenziali

6.1 Indirizzo, coordinamento e vigilanza degli enti previdenziali

3% 1106

1% 1113

1% 8021

6.2 Interventi assistenziali di sostegno alle gestioni previdenziali

2% 1106

0% 1113

0% 8021

2.703 1,3% 203 1,4% 7,5%

7 Politiche per la cooperazione

7.1 Promozione della cooperazione

1% 1106

0% 1113

0% 8021

7.2 Sostegno allo sviluppo delle imprese cooperative

2% 1106

1% 1113

1% 8021

7.3 Vigilanza

2% 1106

1% 1106

3% 1113

1% 1113

3% 8021

1% 8021

9.125 4,4% 527 4,2% 6,9%

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3 Attività analitico-cognitiva del mercato del lavoro

3.1 Ricerca e innovazione

0% 1106

0% 1113

30% 4601

30% 4602

0% 8021

3.2 Rilevazione, analisi e monitoraggio

0% 1106

1% 1106

0% 1106

1% 1113

0% 1113

6% 1113

100% 1119

5% 2531

70% 4601

70% 4602

6% 8021

0% 8021

1% 8021

17.157 8,2% 1.425 9,6% 8,3%

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

9 Servizi generali

9.1 Gestione e sviluppo delle risorse umane

1% 1106

10% 1106

0% 1106

2% 1113

1% 1113

3% 1113

5% 2531

2% 8021

1% 8021

4% 8021

9.2 Acquisizione e gestione risorse strumentali

0% 1106

10% 1106

0% 1106

0% 1113

2% 1113

1% 1113

2% 2531

1% 8021

0% 8021

2% 8021

9.3 Bilancio e contabilità

0% 1106

0% 1106

20% 1106

5% 1113

2% 1113

1% 1113

3% 2531

2% 8021

5% 8021

0% 8021

9.4 Sistemi informativi automatizzati

0% 1106

0% 1106

10% 1106

1% 1113

0% 1113

2% 1113

1% 2531

2% 8021

1% 8021

0% 8021

9.5 Comunicazione istituzionale e relazione con il pubblico

10% 1106

0% 1106

0% 1106

1% 1113

2% 1113

0% 1113

1% 2531

2% 8021

0% 8021

1% 8021

57.453 27,4%

100,0%

4.151 23,1%

100,0%

7,2%

MINISTERO DELL'AMBIENTE

<i>Spesa Totale:</i>	4.631.312	564.167	14%
<i>Spesa Informatica:</i>	137.065	14.173	10%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	2,96%	2,13%	

	<i>Massa Spendibile</i>	<i>Pagamenti Totali</i>	<i>P. T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
2 Impatto sull'ambiente				
2.1 Valutazione di Impatto ambientale (VIA)				10% 1079
2.2 Sistema Informativo Ambientale (SINA)				10% 1079
				100% 2551
				100% 2556
				33% 7901
				100% 7951
				100% 8002
	137.065	100,0%	14.173	100,0%
		100,0%		10,3%
				100,0%

MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

<i>Spesa Totale:</i>	16.563.252	12.400.680	75%
<i>Spesa Informatica:</i>	170	62	36%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,00%	0,00%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
1 Indirizzo politico e amministrativo						
1.1 Diretta collaborazione organi di direzione politica						10% 1140
	17	10,1%	6	10,1%	36,3%	
2 Programmazione, Indirizzo e Coordinamento						
2.1 Piani di sviluppo delle Università						6% 1140
2.2 Piano triennale per la ricerca						6% 1140
2.3 Gestione interventi ricerca ed alta formazione aree depresse						6% 1140
2.4 Programmazione interventi comunitari						6% 1140
2.5 Gestione interventi comunitari						6% 1140
2.6 Coordinamento attività per le altre funzioni obiettivo						6% 1140
2.7 Altre						6% 1140
	71	42,0%	26	42,0%	36,3%	
3 Funzionamento Università						
3.1 Finanziamenti alle Università, Istituzioni scientifiche, Consorzi universitari e Fondazioni						1% 1140
3.2 Personale universitario ed attività concorsuali						1% 1140
3.3 Funzionamento Istituzioni Scientifiche, Consorzi Universitari e Fondazioni						3% 1140
3.5 Finanziamento progetti di ricerche scientifiche di interesse nazionale						1% 1140
3.6 Studenti, diritto allo studio e formazione post-laurea						1% 1140
3.7 Statuti, regolamenti e ordinamenti didattici						1% 1140
3.8 Valutazione del sistema universitario						1% 1140
3.9 Altre						1% 1140
	17	10,0%	6	10,0%	36,3%	
4 Ricerca Scientifica						
4.1 Valutazione sistema ricerca						0% 1140
4.2 Ricerca applicata						3% 1140
4.3 Accordi di programma						0% 1140
4.4 Ricerca di base						0% 1140
4.5 Promozione e coordinamento della cooperazione scientifica fra Università, Enti di ricerca ed Imprese						0% 1140
4.6 Interventi speciali in particolari settori della ricerca						0% 1140
4.7 Controllo e vigilanza sugli Enti di ricerca						1% 1140
4.8 Anagrafe nazionale delle Ricerche						1% 1140
4.9 Altre						4% 1140
	16	9,5%	6	9,5%	36,3%	
5 Internazionalizzazione Università e Ricerca						
5.1 Coordinamento iniziative di cooperazione didattica e scientifica internazionale tra le Università						1% 1140
5.2 Sostegno per la partecipazione italiana ai progetti EUREKA						1% 1140
5.3 Coordinamento ed attuazione accordi internazionali in materia di R.S.T.						1% 1140
5.4 Promozione, coordinamento e attuazione di accordi internazionali in materia spaziale						1% 1140
5.5 Accordi di ricerca comunitari, programmi quadro						1% 1140
5.6 Partecipazione italiana ad organismi internazionali di ricerca						1% 1140
5.7 Altre						3% 1140
	12	7,0%	4	7,0%	36,3%	

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6 Servizi generali

6.1 Gestione delle risorse umane					7%	1140
6.2 Attività contabili e di ragioneria					2%	1140
6.3 Acquisizione e gestione risorse strumentali					7%	1140
6.4 Risorse informatiche e attività statistica					2%	1136
					2%	1140
6.5 Supporto agli organi collegiali					3%	1140
	36	21,4%	13	21,4%	36,3%	
		100,0%		100,0%		

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

<i>Spesa Totale:</i>	488.752	384.557	79%
<i>Spesa Informatica:</i>	89	24	27%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,02%	0,01%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
4 Servizi generali						
4.4 Risorse informatiche						3% 1100
						3% 1105
	89	100,0%	24	100,0%	27,4%	
		100,0%		100,0%		

MINISTERO DELLA SANITA'

<i>Spesa Totale:</i>	2.747.199	1.724.095	63%
<i>Spesa Informatica:</i>	157.321	101.496	65%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	5,73%	5,89%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
2 Programmazione sanitaria						
2.4 Gestione del servizio statistico e del sistema informativo sanitario						1% 1098
						100% 4201
	157.104	99,9%	101.401	99,9%	64,5%	
7 Servizi generali						
7.4 Risorse informatiche						1% 1097
						1% 1098
	217	0,1%	95	0,1%	43,9%	
		100,0%		100,0%		

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

<i>Spesa Totale:</i>	4.313.823	1.961.331	45%
<i>Spesa Informatica:</i>	22.866	9.545	42%
<i>Incidenza percentuale spesa informatica su spesa totale:</i>	0,53%	0,49%	

	<i>Massa Spendibile</i>		<i>Pagamenti Totali</i>		<i>P.T./M.S.</i>	<i>Capitoli di Spesa:</i>
5 Beni librari						
5.4 Servizio Bibliotecario Nazionale						100% 1536
	11.918	52,1%	5.747	60,2%	49,2%	
9 Servizi generali						
9.4 Risorse informatiche						48% 1083
	10.948	47,9%	3.799	39,8%	34,7%	
		100,0%		100,0%		