



CORTE DEI CONTI

UFFICIO DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' SUGLI ATTI
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
E DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

CORTE DEI CONTI



0034976-23/10/2015-SCCLA-PCGEPRE-P

*Al Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione Internazionale*

*- Direzione Generale per l'Amministrazione,
l'Informatica e le Comunicazioni*

per il tramite dell'Ufficio Centrale di Bilancio (UCB)

ROMA

RILIEVO

OGGETTO: DM dell'8 maggio 2015 (prot. CdC n. 30164 del 20 agosto 2015). Decreto di approvazione del contratto prot. MAE000075969 tra il Ministero degli affari esteri e la società *RTI Engineering Ingegneria Informatica s.p.a. - Fata Informatica s.r.l.*, stipulato in data 10 aprile 2015, ai sensi dell'art. 125, comma 10, lett. c), del d.lgs. n. 163 del 2006, concernente attività di affiancamento nel processo di trasferimento di competenze al nuovo operatore aggiudicatario dei servizi di "*Sviluppo e gestione del sistema per il rilascio dei visti Schengen*" per il periodo dal 13 aprile 2015 al 13 giugno 2015 e per un corrispettivo pari a 43.894,66 euro.

Con il provvedimento in oggetto, trasmesso dall'Ufficio centrale di Bilancio del MAE ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011, viene approvato il contratto del 10 aprile 2015 tra il Ministero degli affari esteri e la società *RTI Engineering Ingegneria Informatica s.p.a. - Fata Informatica s.r.l.* per l'erogazione dei servizi relativi ad attività di affiancamento nel processo di trasferimento di competenze al nuovo operatore aggiudicatario dei servizi di "*Sviluppo e gestione del sistema per il rilascio dei visti Schengen*" per il periodo dal 13 aprile 2015 al 13 giugno 2015 e per un corrispettivo pari a 43.894,66 euro.

Il contratto, che ha una durata di 2 mesi, è stato stipulato seguendo le procedure del cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125, comma 10, lett. c), del d.lgs. n. 163 del 2006, ricorrendo ad avviso dell'Amministrazione, le condizioni di cui alla lett. c) (prestazioni periodiche di servizi, forniture, a seguito della scadenza dei relativi contratti, nelle more dello svolgimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente, nella misura strettamente necessaria), considerato che il contratto del 12 febbraio 2015, che costituisce l'ultimo atto negoziale di una serie di proroghe tecniche, non avrebbe previsto "*tra le attività da svolgere sulla base dell'importo contrattuale la parallela attività di realizzazione del piano di subentro e di svolgimento effettivo del processo di affiancamento dell'operatore economico aggiudicatario della nuova procedura di gara europea*" (v. determina a contrarre del 1° aprile 2015).

In relazione al provvedimento in esame, l'Ufficio Centrale di Bilancio del MAE ha ritenuto di formulare una richiesta di chiarimenti, in data 9 giugno 2015, finalizzata a conoscere le ragioni per cui "gli oneri per l'affiancamento siano stati considerati aggiuntivi rispetto ai corrispettivi già previsti per l'esecuzione dei servizi gestionali, tali da determinare la necessità di apposito affidamento in favore del R.T.I. uscente", posto che, secondo quanto osservato dall'UCB, l'art. 4 del contratto del 12 febbraio 2015 qualificato "proroga tecnica" prevede che si applichino le modalità di esecuzione specificate all'art. 4 del contratto Repertorio n. 2907 del 13 luglio 2011 (del contratto cioè di affidamento originario), il quale alla lettera d) specifica che "il Raggruppamento si obbliga, in considerazione dell'eventuale espletamento di una procedura concorsuale per l'affidamento del servizio di cui trattasi, ad affiancare prima della scadenza del presente contratto e per una durata massima di tre mesi, il soggetto eventualmente subentrante. Durante tale eventuale periodo di affiancamento ad altro soggetto, il Raggruppamento si impegna ad erogare le giornate di attività mantenendo le percentuali di ripartizione per figura professionale già erogate nella precedente parte dell'anno solare nel quale l'affiancamento verrà svolto". Sicché, sempre secondo quanto rappresentato dall'UCB, gli oneri relativi all'attività di affiancamento sarebbero compresi nel corrispettivo contrattuale dell'affidamento dei servizi di sviluppo e gestione del Sistema Mondiale Visti e della successiva proroga tecnica.

La predetta richiesta di chiarimenti è stata poi reiterata in data 23 giugno 2015, non essendo state superate, ad avviso dell'UCB, le perplessità manifestate nella predetta nota del 9 giugno 2015, dal momento che l'Amministrazione, nella risposta del 15 giugno 2015, si era limitata semplicemente a ricostruire le vicende relative al contratto del 12 febbraio 2015 concernente la citata proroga tecnica.

Solo nella seconda nota di risposta dell'8 luglio 2015, con la quale l'Amministrazione ha fatto richiesta all'UCB di dare comunque corso al provvedimento, sono state poi precisate le ragioni di fatto alla base della decisione di assumere da parte dell'Amministrazione gli oneri derivanti dalle attività di affiancamento al RTI *Engineering Ingegneria Informatica s.p.a. - FATA Informatica s.r.l.*, ragioni queste scaturite, ad avviso dell'Amministrazione, "dal fatto che, in considerazione dell'aumento percentuale delle richieste di visti presso le rappresentanze italiane nel mondo per l'inaugurazione il 1° maggio dell'EXPO Milano 2015, non sarebbe stato possibile svolgere le attività di affiancamento così come previste dall'art. 4 del contratto Rep. 2907 del 13.07.2011 se non con gravissime ripercussioni".

Non ritenendo esaustiva anche la seconda nota di chiarimenti inoltrata dall'Amministrazione all'UCB, dal momento che la stessa si limita soltanto ad esporre le ragioni di fatto alla base della stipula del contratto in oggetto, si chiedono chiarimenti in ordine ai presupposti di diritto del ricorso nella specie alla stipula di un contratto di cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125, comma 10, lett. c), del d.lgs. n. 163 del 2006 con previsione di nuovi oneri per prestazioni già comprese nel contratto del 12 febbraio 2015, il quale, costituendo proroga tecnica del contratto originario, richiama espressamente le clausole del contratto originario (v., in particolare, il citato art. 4 che fa rinvio alle norme del contratto originario sull'esecuzione delle attività, tra cui anche quella relativa all'affiancamento, ma anche l'art. 5 relativo alla programmazione temporale delle attività nonché l'art. 6 relativo all'organizzazione delle attività).

Ciò stante, si trattengono gli atti qui pervenuti e si rimane in attesa dei chiarimenti che codesta Amministrazione riterrà di fornire a riguardo.

Il Consigliere Delegato
Cons. Cristina Zuccheretti



Il Magistrato Istruttore
Cons. Luisa Di Ercoli





Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale
DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE,
L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI

Codice Mittente: 0243128

Roma, 11/11/2015

(data e numero di protocollo)

Posizione:

--	--	--	--	--	--	--	--

Oggetto: DM 5514/613 dell'8.5.2015 - Decreto di approvazione del contratto MAE75969 del 10 aprile 2015, relativo all'affidamento del servizio di trasferimento delle competenze verso il fornitore subentrante delle attività relative al contratto di gestione dei sistemi e supporto degli utenti, manutenzione correttiva, adeguativa ed evolutiva, sviluppo software delle applicazioni visti
Riferimenti: Nota prot. 0034976 del 23.10.2015

Nota indirizzata a: - Corte dei Conti, Ufficio di controllo di legittimità
controllo.legittimita.pcge.ricezioneaffi@cor-teconticert.it
ROMA

A riscontro della nota in riferimento, e ad integrazione di quanto già trasmesso relativamente al provvedimento in oggetto, si forniscono ulteriori elementi e chiarimenti, per le valutazioni che codesta Corte riterrà più opportuno formulare, per l'auspicabile buon esito della procedura di competenza.

Nella comunicazione di codesta Corte si dà atto delle ragioni di fatto alla base della stipula del contratto in oggetto, che si ritengono pertanto esaustive ma non sufficienti, in quanto da integrare con le corrispettive ragioni di diritto. Con la presente nota di riscontro si rappresentano puntuali elementi – sia in termini di fatto che di diritto – alla base del ricorso nella specie all'affidamento del servizio in oggetto mediante procedura di cottimo fiduciario, ai sensi dell'articolo 125, commi 8, ultimo periodo e 10, lett. c), del D.lgs 163/2006.

Si precisa ad ogni buon fine che l'Amministrazione non ha finora sostenuto alcun onere finanziario per le prestazioni rese.

A conclusione dell'evento internazionale svoltosi dal 1 maggio al 31 ottobre scorso, si precisa che l'Expo Milano 2015 è stato un evento di portata mondiale che si è caratterizzato per la sua natura corale e ha fondato il suo successo sul coinvolgimento di tutte le diverse realtà che ne hanno fatto parte. Come stabilito dalle regole del BIE (*Bureau International des Expositions*), i Partecipanti alle Esposizioni Universali si sono distinti in Ufficiali e Non Ufficiali: i Partecipanti Ufficiali sono tutti i Paesi (145) e le Organizzazioni Internazionali (3) che hanno accettato l'invito dell'Italia; mentre i Partecipanti Non Ufficiali sono stati una pluralità di soggetti, istituzionali e non, autorizzati a partecipare direttamente dall'Organizzatore dell'Esposizione.

Data la rilevanza del tema trattato, il Governo Italiano ha deciso di invitare ufficialmente tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite e di aprire le porte di Expo Milano 2015 anche alle Organizzazioni della Società Civile e alle Aziende private, in quanto interlocutori chiave nel dibattito mondiale sulle sfide legate all'alimentazione e al cibo. Tutti insieme, ma con modalità e target differenti a seconda del loro ruolo, sono stati chiamati ad interpretare e a dare un contributo concreto al Tema di Expo Milano 2015: "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita".

Alleg.
N.

Come ricordato il 31 ottobre 2015 dal Presidente della Repubblica Italiana Sergio Mattarella, nel corso della cerimonia conclusiva di EXPO 2015, i risultati dell'evento internazionale sono andati oltre la cifra, imponente e lusinghiera, degli oltre 21 milioni di visitatori registrati.

Appare quindi chiaro che la relazione tra la positiva riuscita dell'EXPO Milano 2015 ed il corretto funzionamento dell'applicativo informatico del sistema di rilascio visti Schengen, è stata piena ed indissolubile; grazie a tale risultato complessivo l'Italia può oggi vantare sia a livello nazionale che internazionale la piena riuscita dell'evento mondiale. Proprio all'interno del periodo di svolgimento dell'EXPO - dal 1 maggio al 31 ottobre 2015 - si è infatti verificato, ai sensi dell'affidamento in oggetto, l'avvicendamento tra il precedente operatore economico - che ha gestito l'applicativo informatico VIS per molti anni, con elevato accentramento di know-how tecnico ed esperienza riferibili fino a quel momento ad un unico operatore economico nel panorama nazionale - ed il nuovo operatore subentrato a seguito della conclusione della gara europea, che ha potuto mantenere ed erogare il servizio informatico in questione, nonostante le evidenti difficoltà tecniche derivante dalla precedente gestione protrattasi per più anni, garantendo la continuità dell'emissione dei visti in ogni parte del mondo. Tale risultato è stato possibile solo grazie alla riuscita del corretto svolgimento del piano di subentro e dell'affiancamento ad elevata complessità tecnica. È pertanto evidente che senza lo svolgimento delle attività e delle prestazioni comprese nell'atto di cottimo in oggetto, non sarebbe stato possibile centrare l'ambizioso obiettivo del Governo Italiano della piena riuscita dell'evento EXPO Milano 2015.

Per raggiungere tale obiettivo l'Amministrazione, cosciente di un necessario aggravio di attività, si è impegnata secondo un'oculata strategia preventiva e programmatica, con tutte le risorse a propria disposizione e nel quadro normativo vigente al fine di impedire il probabile danno, incalcolabile - anche in termini di immagine internazionale del Paese - derivante dalla interruzione del servizio informatico in parola in mancanza di un adeguato passaggio di consegne ed affiancamento operativo tra i precedenti e gli attuali esperti informatici.

L'Amministrazione ha infatti provveduto a garantire la continuità dei servizi di affiancamento e di passaggio di consegne - in coincidenza con il mantenimento degli *standard* richiesti per lo svolgimento del servizio informatico e dettati dalla particolare congiuntura - provvedendo a richiedere lo specifico servizio al RTI precedentemente fornitore, nominando, rispettivamente, sia il Direttore dell'esecuzione che un'apposita Commissione di verifica di conformità per affiancare il Direttore dell'esecuzione: a) nella verifica sull'effettività del servizio di affiancamento e b) come ulteriore strumento di sorveglianza per l'intera durata del servizio di passaggio delle competenze tecniche. Allo stesso tempo il personale informatico di ruolo dell'amministrazione, che ha ricoperto gli incarichi di controllo e verifica sopra ricordati, ha potuto partecipare attivamente alle fasi di istruzione sull'applicativo informatico di rilascio visti, al fine di partecipare in prima persona allo svolgimento delle attività tecniche necessarie alla piena riuscita del passaggio di consegne. L'attestato di regolare esecuzione dell'avvenuto passaggio di consegne, che si è svolto in maniera regolare e congruo rispetto a quanto richiesto dall'Amministrazione, evidenzia agli atti dell'Amministrazione la corretta esecuzione del servizio tecnico, senza il quale - si ribadisce nuovamente - si sarebbe verificato l'irreparabile danno di mancata partecipazione dei visitatori esteri e degli espositori stranieri all'EXPO Milano 2015, per non funzionamento del servizio informatico di rilascio visti.

Circa gli elementi di diritto, richiesti nella comunicazione in oggetto, si rappresenta quanto segue. Il contratto del 12 febbraio 2015, già in essere con l'RTI già erogatore del servizio informatico di rilascio visti, è stato approvato con vistato da codesta Corte dei Conti con prot. 16490 del 5.5.2015. L'importo di tale contratto è stato pari ad euro 527.589,49.

Come ricordato nella comunicazione in riferimento, il contratto del 12.2.2015 richiama espressamente le clausole del contratto originario sull'esecuzione dell'attività, tra cui quella relativa all'affiancamento.

Come già fatto presente con nota della scrivente Amministrazione dell'8 luglio 2015, indirizzata all'Ufficio Centrale del Bilancio presso il MAECI, le attività informatiche derivanti dall'aumento della richiesta di stranieri di visti per l'EXPO Milano 2015, hanno posto l'Amministrazione davanti alla scelta di esporre l'Italia al rischio di insuccesso dell'evento internazionale, causato dal mancato funzionamento del sistema informatico di rilascio visti per contemporaneo svolgimento delle attività di affiancamento, oppure di provvedere – in un'ottica di prevenzione del rischio, connaturata alla posizione di "garanzia e di controllo" propria del funzionario pubblico, come costantemente richiamata da codesta Corte – con tutte le misure rese possibili dalla normativa vigente al fine di garantire il contemporaneo svolgimento dei differenti servizi di manutenzione dell'applicativo informatico e di passaggio di consegne ed affiancamento. Entrambi le attività non potevano infatti essere pretese contemporaneamente dal RTI uscente, trattandosi di una vera e propria variazione dell'oggetto del contratto, ai sensi dell'articolo 311, comma 2, lettera b) e comma 4, del DPR 5 ottobre 2010, n. 207, derivante da cause non prevedibili e, cioè, l'accresciuta domanda di visti per la partecipazione all'EXPO Milano 2015, visitata da oltre 21 milioni di persone.

Per tali ragioni l'Amministrazione ha ritenuto di ricorrere all'agevole procedura amministrativa consentita dal ricorso all'articolo 125, comma 10, lett. c), del Dlgs 163/2006, con affidamento diretto sotto l'importo di quarantamila euro all'unico operatore economico in grado di svolgere contemporaneamente i due distinti e non sovrapponibili servizi di manutenzione dell'applicativo informatico per il rilascio visti e le attività di affiancamento e piano di consegne al fornitore subentrante. Applicando questa precisa disposizione l'Amministrazione è riuscita inoltre a contenere l'onere derivante dalla nuova prestazione ben al di sotto del dieci per cento del contratto MAE0030685 del 12 febbraio 2015. Se la Stazione Appaltante avesse invece deciso di ricorrere direttamente all'articolo 311 del DPR 207 del 5 ottobre 2010, la spesa avrebbe potuto lievitare fino al quinto d'obbligo, pari a euro 105.517,89. Con l'affidamento mediante procedura di cottimo fiduciario in oggetto, invece, la spesa di affiancamento e passaggio del piano di consegne è stata contenuta nel limitato importo di euro 36.053,00. I risultati eccellenti delle prestazioni rese in esecuzione del contratto di cottimo in oggetto sono stati dettagliatamente rappresentati nei precedenti paragrafi.

Ad ogni buon fine, si rappresenta che l'Amministrazione ha applicato le disposizioni di cui all'articolo 132 del Dlgs 163/2006, disposizione del Codice dei contratti pubblici relativa alla variante in corso d'opera e ai sensi degli articoli 310 e 311 del DPR 207/2010. Prevede l'articolo 132, al comma 1, lettera b) che *le varianti sono ammesse per cause imprevedute ed imprevedibili nonché, ai sensi della successiva lettera d), nei casi previsti dall'articolo 1664, comma 2 del codice civile, ovvero: "se nel corso dell'opera si manifestano difficoltà di esecuzione derivanti da cause non previste dalle parti, che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore, questi ha diritto a un equo compenso"*. Solamente in prossimità dell'avvio dell'evento del 1 maggio 2015, che si è concluso il 31 ottobre scorso, è stato possibile prendere atto – nel corso dello svolgimento stesso del servizio informatico – delle difficoltà di contemporanea esecuzione dei due distinti servizi di manutenzione ed affiancamento, verificandosi nello specifico le concrete fattispecie previste dall'articolo 132, comma 1, lettere b) e d) del Dlgs 163/2006. È necessario aggiungere che, non verificandosi il superamento del limite di cui al comma quattro dell'articolo 132, del Dlgs 163/2006, risultava pienamente applicabile la disposizione sopra ricordata, essendo oltretutto piena facoltà dell'Amministrazione provvedere ad ordinare lo svolgimento della prestazione divenuta necessaria e quindi richiedibili anche ai sensi dell'art. 11 del R.D. 18.11.1923 il quale – come noto – prevede l'istituto del quinto d'obbligo. Inoltre, al comma 2, lettera b) e al comma 4, dell'articolo 311, del DPR 207/2010 si prevede espressamente che: *"la stazione appaltante può ammettere variazioni al contratto nei seguenti casi: comma 2 sub b) per cause*

impreviste e imprevedibili accertate dal responsabile del procedimento e comma 4 nei casi previsti al comma 2, la stazione appaltante può chiedere all'esecutore una variazione in aumento o in diminuzione delle prestazioni fino a concorrenza di un quinto del prezzo complessivo previsto dal contratto che l'esecutore è tenuto ad eseguire, previa sottoscrizione di un atto di sottomissione, agli stessi patti, prezzi e condizioni del contratto originario senza diritto ad alcuna indennità ad eccezione del corrispettivo relativo alle nuove prestazioni. Nel caso in cui la variazioni superi tale limite, la stazione appaltante procede alla stipula di un atto aggiuntivo al contratto principale dopo aver acquisito il consenso dell'esecutore".

Tali referenti normativi primari e secondari hanno costituito il presupposto di diritto sulla base del quale l'Amministrazione ha fatto ricorso nella specie ad un affidamento mediante procedura di cottimo fiduciario, ai sensi dell'articolo 125, comma 10, lett. c), del Digs 163/2006, con la previsione di nuovi oneri rispetto a quanto stabilito nell'atto negoziale del 12 febbraio 2015, oneri che sono stati contenuti ben al di sotto del dieci per cento dell'importo originario, evitando la diretta applicazione delle disposizioni sopra richiamate che avrebbero potuto invece comportare un utilizzo di risorse molto più consistente. Si ritiene pertanto di aver applicato la normativa vigente per far fronte ad un'emergenza tecnica nella tutela dell'interesse nazionale, e, allo stesso tempo, di aver usato la massima diligenza possibile al fine di contenere al minimo - come effettivamente avvenuto - la spesa derivante dagli oneri necessari per far fronte all'emergente necessità di ricevere la prestazione informatica di continuativa manutenzione dell'applicativo informatico per il rilascio dei dei visti e la contemporanea necessità di affiancamento e di passaggio di consegne al nuovo operatore economico, individuato a seguito del corretto esperimento di gara europea.

Tanto si comunica per le valutazioni che codesta Corte vorrà prendere in considerazione per la definizione del controllo di competenza e per l'auspicabile buon esito della procedura di controllo.

Il Direttore Generale della DGAJ
Dott. Eduardo Brunetti

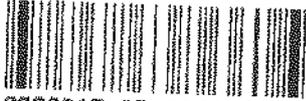




CORTE DEI CONTI

UFFICIO DI CONTROLLO SUGLI ATTI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

CORTE DEI CONTI



0000317-07/01/2016-SCCLA-PCGEPRE-P

Al Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione Internazionale

Direzione generale per l'amministrazione,
l'Informatica e le Comunicazioni

p.c. All'Ufficio Centrale del Bilancio (U.C.B.)
presso il Ministero degli AA.EE.

Oggetto: pronuncia sulla conformità a legge ex art 10 del D.Lgs n 123/2011 del
D.M. in data 8 maggio 2015 del Ministero degli AA.EE. e della
Cooperazione Internazionale (prot Cdc 30164/2015) recante
approvazione di contratto con la soc RTI Engineering Ingegneria
Informatica s.p.a. – Fata Informatica s.r.l. stipulato in data 10/4/15.

Si restituisce il decreto in oggetto ricusato per il visto di registrazione dalla
Sezione Centrale del controllo di legittimità con delibera n SCCLEG/27/2015/
SUCC. nell'adunanza del 15 dicembre 2015, che si allega.

Il Magistrato Istruttore
(Cons Luisa D'Evoli)

Il Consigliere Delegato
(Cons Cristina Zuccheretti)

