

MODULAR
Av. G.S. 17



AMANO

22/09/2007-100977 P

Roma, _____ 20

Avvocatura Generale del Stato

COD. AVV. POST. 00100

Risposta a nota

REGISTRI { *Pontana N.º*
Cons 24136/2006 *Posic.*
Avv. Zotta Sez. I }

da citare integralmente nella risposta

del 31 luglio 2007

Dir. *Lo* N.º 8143/U.Gab:

Allegati N.º

OGGETTO Contratto Innovazione Italia S.p.A./RTI IBM Italia S.p.A. e mandanti Tiscover A.G. e I.T.S. Information Technologies Services S.p.A. - Realizzazione del Portale nazionale per il turismo Italia.it

**Al Ministro per le Riforme e l'Innovazione
nella Pubblica Amministrazione
Gabinetto
ROMA**

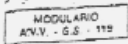
Con la consultazione 16 agosto 2006, n. 94150, questa Avvocatura ha esaminato il contratto 16 settembre 2005, con cui Innovazione Italia S.p.A. - società in house-, concessionaria del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, aveva affidato a RTI IBM la fornitura del *Portale nazionale per il turismo Italia.it* e dei relativi contenuti e servizi applicativi. Ha esaminato, poi, la situazione determinatasi a seguito dei ritardi; degli inesatti o mancati adempimenti degli obblighi di contratto. Ha espresso, infine, il parere che fossero configurabili inadempimenti vari del raggruppamento affidatario, sanzionabili con l'applicazione delle relative penali e con la risoluzione per inadempimento del contratto o, alternativamente, con l'esecuzione in danno. Consigliava, peraltro, di tentare di risolvere il contenzioso in atto in via transattiva, per la quale dava indicazioni sui possibili contenuti.

Si apprende ora che l'Amm.ne si è determinata in quest'ultimo senso, addivenendo ad una definizione extragiudiziale con la controparte. L'atto 12 ottobre 2006, invero, impropriamente denominato *atto aggiuntivo-stipulato* tra Innovazione Italia e la RTI- ha chiaramente natura transattiva (d'ora innanzi, conseguentemente, *atto aggiuntivo o transazione aut similia*).

L'esecuzione del cointeso atto ha avuto il suo momento tipico con la pubblicazione del Portale Italia su Internet il 22 febbraio 2007 -nei termini

Il presente documento è archiviato nel sistema informatico di gestione e custodia delle informazioni del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie.

Archivio Segreteria
26 SET 2007
59501



Avvocatura Generale dello Stato

pattuiti (art. 4, punto 1), visto il punto 3 ("milestones") dell'allegato C, recante "programma delle attività" all'atto aggiuntivo.

Il prodotto, soggetto a numerose e aspre critiche, è stato successivamente affinato e tuttora è oggetto di interventi migliorativi, che lasciano sperare in una sua evoluzione soddisfacentemente positiva. Gli esiti complessivi dell'esecuzione, che, stando a quanto viene riferito, al momento non sarebbero ancora conosciuti, sarebbero in corso di valutazione in sede di collaudo (in atto, a quanto pare, al momento della redazione della Relazione della Commissione d'indagine Portale Italia di cui *infra*).

In ragione delle forti reazioni negative suscitate nella platea dei navigatori di Internet, il 4 aprile 2007 il Ministro per le Riforme e Innovazioni della Pubblica Amministrazione ha istituito la *Commissione d'indagine Portale Italia.it*, con il compito di accertare le problematiche sui contenuti, accessibilità e fruibilità del portale e di individuare le cause e le responsabilità del fallimento dell'esecuzione del contratto.

La relazione finale, approvata e sottoscritta il 16 luglio 2007, è stata trasmessa per l'esame a questa Avvocatura, con la richiesta di individuare *gli interessi pubblici rimasti pregiudicati e di indicare le forme di tutela eventualmente da esperire*. In un momento successivo, con nota 6 settembre 2007, n. 8185/gab-u, a seguito di richiesta della Scrivente, è stato trasmesso il testo dell'atto aggiuntivo.

* * *

1. La Commissione istituita *ut supra*, dopo approfondita istruttoria (consistita nell'acquisizione dei documenti rilevanti e nell'audizione di esperti o rappresentanti delle istituzioni o società coinvolte a vario titolo nella vicenda) è giunta alle conclusioni di seguito riferite in estrema sintesi:

- il fallimento del progetto di predisposizione in tempi brevi di una piattaforma funzionale ed utilizzabile da parte del pubblico, in vista delle Olimpiadi invernali di Torino del 2006, trova le sue scaturigini nella genericità delle previsioni del capitolato d'appalto e dalla mancanza di una struttura osmotica di collaborazione fra fornitore e stazione appaltante. E' conseguito, in particolare, ad insufficienze di organizzazione, di processo, di modello redazionale e produzione di contenuti, di *governance*, di raccordo di contributi e rapporti con strutture istituzionali;

- l'insufficienza è addebitabile a Innovazione Italia S.p.A., società *in house*, cui era stata affidata dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie la realizzazione del programma. La Società ha predisposto il bando di gara e il



Avvocatura Generale dello Stato

capitolato, infatti, senza tenere conto dei suggerimenti del CNIPA, il che è all'origine della crisi dell'esecuzione del contratto. Ha gestito integralmente la fase iniziale del rapporto e in particolare nella fase critica della fine 1985;

- non immune da responsabilità è da ritenersi anche il DIT, che investito dell'AV sull'esecuzione del contratto, ha tenuto un comportamento non adeguato in occasione di detta fase critica;

- la piattaforma tecnologica informatica offerta da RTI IBM -fondata su tecnologie ben collaudate IBM- è nel complesso rispondente al fabbisogno tecnologico necessario per la realizzazione del Portale Italia. Il fallimento degli obiettivi perseguiti connessi ai ritardi, l'insorgere del contenzioso e poi la bassa qualità del portale pubblicato il 22 febbraio 2007, non sono, dunque, imputabili ad insufficienze della piattaforma informatica offerta da RTI;

- il costo della fornitura è appropriato ed anzi inferiore a quello che ci si sarebbe potuto aspettare per la realizzazione del prodotto richiesto. Gli esiti insoddisfacenti della fornitura, quanto ai tempi ed ai contenuti (almeno fino al 22 febbraio 2007), potrebbero essere addebitabili anche alla rilevata sottostima dei costi;

- naturalmente, le responsabilità per l'esito insoddisfacente dell'iniziativa sono addebitabili, quanto al mancato rispetto dei tempi di esecuzione, oltre che a soggetti pubblici, anche in capo al fornitore, che nell'impegnarsi alle relative obbligazioni, si è assunto la propria parte di responsabilità. Il fornitore *"non può pretendere di giustificare il mancato rispetto delle obbligazioni assunte consapevolmente, lamentando, a posteriori, la loro genericità ovvero, addirittura, l'impossibilità dell'adempimento"*.

2. Queste essendo, in sintesi, le conclusioni della Commissione di indagine Portale Italia.It, in relazione alla richiesta rivolta a questa Avvocatura di *"individuazione degli interessi pubblici rimasti pregiudicati e delle forme di tutela eventualmente da esperire"* si osserva.

L'interesse pubblico cui era sottesa l'iniziativa, era evidentemente l'allestimento e pubblicazione del Portale Italia, con contenuti e nei tempi voluti e con un onere finanziario adeguato al valore di mercato della commessa.

Sennonché.

a) Sui tempi di esecuzione della fornitura.

La fornitura era articolata in tre scadenze: la prima a tre mesi dal verbale di inizio dell'esecuzione (21 luglio 2005), la seconda a cinque mesi, la terza a 24.

MODULARIO
A.V.V. - G.S. - 119*Avvocatura Generale dello Stato*

La prima (e la seconda), che prevedevano la pubblicazione del Portale con contenuti minimi di fruizione, erano connesse con le allora prossime Olimpiadi invernali di Torino del 2006 (il che del resto, era espresso in apposita pattuizione, laddove era previsto come contenuto essenziale della prestazione commissionata "l'interfacciamento con il Portale ufficiale delle Olimpiadi invernali Torino 2006" -art. 3, comma 2, I° cpv e II° cpv contratto).

Il mancato rispetto delle dette scadenze, dunque, ha comportato l'irrimediabile e definitiva perdita delle finalità interinali della fornitura.

In relazione alla terza scadenza, che è recente (21 luglio 2007), non risulta se il collaudo finale sia stato completato e quale ne sia stato l'esito.

b) Sulle responsabilità del mancato rispetto dei termini.

Abbiamo visto che la Commissione di indagine Portale Italia, quanto al fallimento degli obiettivi "di tempo" della fornitura, ha individuato una responsabilità concorrente del Fornitore con Innovazione Italia S.p.A., concessionaria, nonché del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, cui competeva l'Alta Vigilanza.

Non si ha motivo di discostarsi dalle conclusioni della Commissione di indagine¹. La particolare competenza informatica della Commissione e la conoscenza approfondita del dipanarsi delle vicende esecutive della commessa, convincono della correttezza delle conclusioni raggiunte.

Poiché, peraltro, l'Amm.ne committente, sulla scorta del parere fornito dalla Scrivente, ha risolto in via transattiva la controversia relativa ai danni conseguiti al mancato rispetto delle scadenze prima e seconda ed ha rimodulato i contenuti del contratto in vista della terza e definitiva scadenza, è da ritenere che null'altro si possa pretendere nei confronti di RTI IBM, per il mancato rispetto di quei termini (art. 2, punto 2; art. 3, punto 4; art. 4, punto 6 e 7 atto aggiuntivo).

Al riguardo, peraltro, è da notare che, stante la ravvisata concorrenza di responsabilità nella lesione dell'interesse pubblico, due sono le posizioni che devono essere prese in considerazione:

- la prima, quella di RTI IBM di cui si è detto, che è stata definita con l'atto aggiuntivo, per cui nulla può essere ulteriormente preteso nei suoi confronti a titolo risarcitorio per gli inadempimenti relativi al mancato rispetto delle prime due scadenze;

¹ Nel parere 16 agosto 2006, n. 94150, questa Avvocatura, sulla base degli elementi allora conoscibili, aveva già individuato nel Fornitore il responsabile principale.

MODULARIO
A.V.V. - G.S. - 113*Avvocatura Generale dello Stato*

- la seconda, quella di Innovazione Italia S.p.A. e del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, giudicati corresponsabili, nei cui confronti si potrebbe, invece, ipotizzare una ulteriore azione, ovviamente nella ricorrenza del necessario elemento soggettivo e purché sia ravvisabile un residuo danno all'erario, non risarcito con il menzionato atto di transazione 16 ottobre 2006..

C'è però da considerare che tale azione sarebbe riservata alla giurisdizione della Corte dei Conti (art. 1, comma 4, L. 14 gennaio 1994, n. 20, come estensivamente interpretato dalla Cass. SS.UU. 1 marzo 2006, n. 4511 e 11 luglio 2007, n. 15458 -sull'irrelevanza ormai acquisita della distinzione tra enti pubblici economici ed enti pubblici non economici e tra attività amministrativa ed attività di diritto privato degli enti pubblici per affermare la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile-), per cui appare consigliabile che ogni decisione al riguardo venga rimessa alla competente Procura di quell'Organo giurisdizionale per le valutazioni del caso.

Alla Corte dei Conti, pertanto, anche ad evitare possibili responsabilità (art. 1 cit., comma 3), andrà indirizzata apposita relazione sulle vicende connesse all'iniziativa in questione.

c) Sugli eventuali contenuti insoddisfacenti della fornitura.

Dalla Relazione della Commissione di indagine, si apprende che a fronte dei contenuti largamente insoddisfacenti della fornitura, rispetto alle pattuizioni della transazione, quali emergenti dalla prima pubblicazione del Portale su Internet del 22 febbraio 2007, una intensa collaborazione fra la parte committente e il RTI IBM, anche con l'intervento di altri Enti pubblici territoriali e non, avrebbe portato a significativi aggiustamenti, ancora in corso al momento della redazione della Relazione.

In questa situazione in continua evoluzione, non è possibile valutare se l'opera fornita (e della quale si ignorano gli esiti del collaudo, ove già effettuato) risponde soddisfacentemente a quella commissionata con il contratto, così come definita nel cd atto aggiuntivo del 16 ottobre 2006. D'altra parte e in ogni caso, questa Avvocatura, non essendo in possesso delle necessarie conoscenze informatiche, avrebbe serie difficoltà a valutare la rispondenza dell'opera fornita alle pattuizioni di contratto, come rinnovato.

d) Possibile risoluzione del contratto.

Naturalmente, ove a seguito del collaudo dovessero accertarsi inadempimenti tali da comportare la risoluzione dell'atto aggiuntivo (art. 4, punto 4 atto aggiuntivo), ogni valutazione sulle relative conseguenze dovrebbe essere oggetto di rinnovato studio.

MOD. 124
A.V.V. - G.S. - 115*Avvocatura Generale dello Stato*

Sull'onere finanziario a carico dell'Erario per la fornitura.

Dalla documentazione inviata alla Scrivente, si apprende che l'onere finanziario che si dovrà sopportare, lungi dal presentarsi come "esorbitante", è appropriato ed anzi, probabilmente, molto contenuto. Il Centro Nazionale per l'Informatizzazione della Pubblica Amministrazione -CNIPA-, ha addirittura valutato come sottostimato "l'importo complessivo a base di gara, pari a 9,5 milioni di euro". La valutazione è stata pienamente condivisa dalla Commissione d'indagine.

Questa Avvocatura non ha competenza in materia e comunque non possiede elementi per discostarsi da tale valutazione.

Restando nel tema, però, è d'uopo notare che la committenza ancora non risulta aver versato ad RTI alcun corrispettivo, neppure in esecuzione delle pattuizioni di transazione, che pure avevano riconosciuto il valore di oltre 4 mln di euro delle prestazioni all'epoca effettuate.

Se questa situazione dovesse perdurare, potrebbe incidere negativamente sul completamento della commessa o sulla definizione dei rapporti connessi.

3. Conclusivamente e sulla scorta della trasmessa documentazione:

- risulta irrimediabilmente e definitivamente compromesso l'interesse pubblico alla pubblicazione del Portale in concomitanza con le Olimpiadi invernali di Torino del 2006;

- le responsabilità per la lesione degli interessi pubblici connessi appaiono da addebitare in concorso a RTI IBM da una parte e alla concessionaria Innovazione Italia S.p.A. e al Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie dall'altra;

- il danno e le relative responsabilità da parte di RTI IBM -per gli inadempimenti relativi al mancato rispetto delle prime due scadenze- restano, allo stato, superati e definiti dall'atto aggiuntivo 12 ottobre 2006;

- sarebbe ipotizzabile una azione di responsabilità per danno erariale nei confronti della concessionaria e dei funzionari DIT;

- la giurisdizione appartiene alla Corte dei Conti, per cui ad essa deve essere indirizzata una relazione esaustiva sull'iniziativa, sull'esecuzione e sui relativi esiti. Alla procura della Corte dei conti compete ogni decisione circa le eventuali iniziative giudiziarie da intraprendere;

- non è valutabile, alla stregua delle conoscenze in possesso della Scrivente, se l'esecuzione dell'atto aggiuntivo -transazione- del 12 ottobre

MODULARIO
A.V.V. - G.S. - 118



Avvocatura Generale dello Stato

2006, abbia avuto piena e corretta esecuzione o altrimenti si sia tradotto in una nuova lesione dell'interesse pubblico connesso;

- alla stregua delle risultanze del collaudo si valuterà se ricorrano gli estremi per una risoluzione dell'atto aggiuntivo e si studieranno i rimedi esperibili;

* *

Non appena le operazioni di collaudo si saranno completate, i relativi risultati potranno essere trasmessi a questa Avvocatura per la valutazione delle eventuali iniziative da intraprendere a tutela degli interessi pubblici coinvolti.

L'Avvocato Generale Aggiunto

Giancarlo Mandò