

Sent. n. 269/2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER IL LAZIO

Composta dai magistrati:

Ivan De Musso Presidente

Chiara Bersani Consigliere Rel.

Marco Valerio Pozzato Consigliere

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di responsabilità n.74373, ad istanza della Procura Regionale per la Sezione Lazio, in persona del V.P.G. Massimiliano Minerva,

contro:

- **Mulas Ferdinando**, rappresentato e difeso dall'Avv. Franco Gaetano Scoca, e con lui domiciliato in Roma, alla Via G. Paisiello, n. 55;

Visti gli atti ed i documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 5 aprile 2016, con l'assistenza del Segretario Francesca Pelosi, il P.M. in persona del V.P.G. Massimiliano Minerva e l'Avv. Scoca;

Ritenuto in

FATTO

La Procura di questa Corte ha svolto accertamenti istruttori a seguito della nota del Direttore dell'Ufficio per l'attività Ispettiva del Dipartimento

dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia, n. GDAP-0391384-2011 del 17 ottobre 2011, con la quale si segnalava un presunto danno alle pubbliche finanze connesso alla realizzazione del sistema informatico AFIS-UEPE (già AFIS-CSSA), e della successiva relazione ispettiva del 12 dicembre 2012, che riportava l'esito della visita ispettiva condotta a partire da settembre 2011 presso l'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del Sistema Informativo Automatizzato (SIA) del citato Dipartimento. Gli accertamenti istruttori della Procura, delegati in data 27 novembre 2013 all'Ufficio per l'attività Ispettiva del DAP, sono infine esitati relazione del 4 dicembre 2014, in base alla quale la Procura ha individuato un'ipotesi di danno erariale derivante dall'inutile realizzazione e mancata utilizzazione di un sistema informatico, oggetto di due distinti progetti e contratti:

A) il progetto per l'automazione dei Centri di Servizio Sociale per Adulti per l'amministrazione penitenziaria (di seguito CSSA), uffici cui era affidata la gestione dei soggetti in misure alternative alla detenzione, ridefiniti poi come Uffici per l'Esecuzione penale esterna (di seguito UEPE); il progetto era denominato SI-CSSA, aveva ad oggetto l'informatizzazione delle procedure di gestione delle attività degli Uffici C.S.S.A. (UEPE) e la formazione del personale degli Uffici CSSA all'uso delle relative tecnologie. La stipula del relativo contratto (contratto SIA 05.06.D1-S22/00 del 15.12.2000 dell'importo complessivo di lire 2.088.000.000 - euro 1.078.361,60) era stata preceduta da uno studio di prefattibilità compiuto dalla Divisione IV, nonché da uno studio di fattibilità condotto dalla FORMIT e corredato da Capitolato tecnico, elaborato in base alle esigenze di informatizzazione degli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE), utenti finali del sistema. In base a tali atti è stata espletata la gara d'appalto, aggiudicata al RTI Finsiel, 3i e OIS;

B) il progetto per l'unificazione del Sistema Informativo "AFIS/Nuova Matricola", già in uso presso gli istituti penitenziari, con il suddetto sistema informativo "SI.CSSA"; il relativo contratto, dell'importo complessivo di euro 800.895,26, iva esclusa, era il contratto SIA05-06D1.S26/03 del 03.09.2003.

Premette la Procura che, conformemente alle prescrizioni dell'AIPA sullo studio di fattibilità della FORMIT (parere n. 51SU/2000 A.I.P.A., nota prot. 5/PA/RP/61Su del 21.04.2000, che, tra l'altro, aveva imposto il coinvolgimento

degli utenti destinatari delle procedure “al fine di garantire che i risultati ottenuti siano rispondenti alle esigenze operative manifestate durante la fase di analisi”), il primo progetto affidato al R.T.I prevedeva, come sempre previsto nello sviluppo dei software applicativi, che l’esecuzione comprendesse un’attività di identificazione e analisi dei requisiti, volta ad individuare i requisiti degli utenti e di sistema (specifiche per la realizzazione del software), da svolgersi da parte del RTI anche attraverso una serie di incontri con la committente Direzione Generale Esecuzione Penale Esterna (DGEPE) e gli utenti finali nonché utilizzatori (UEPE — Uffici per l’Esecuzione Penale Esterna). All’uopo l’amministrazione costituiva un apposito gruppo di lavoro (da ora Gdl) formato da rappresentanti dei vari uffici coinvolti, che teneva un rilevante numero di incontri (42). Veniva anche istituita, conformemente alle prescrizioni contrattuali (art. 1, punto 2, premesse lett c. del contratto SIA 05.06.D1-S22/00 del 15.12.2000), una Commissione di lavoro (Commissione Tecnica MG), formata da funzionari interni con il coinvolgimento attivo degli utenti destinatari della procedura di collaudo del prototipo funzionale dell’applicativo (uffici UEPE), e avente il compito di verificare lo stato di avanzamento del progetto e di eseguire le attività di collaudo del SI-CSSA.

Sostiene la Procura che il prototipo presentato dal RTI in esecuzione del primo contratto non ha rispettato le prescrizioni, né dell’uno, né dell’altro di tali organi.

Il Gdl avrebbe rappresentato alla FINSIEL (RTI) le criticità emerse nella fase di realizzazione prototipale dell’applicazione, rilevando l’inutilità di alcune funzionalità realizzate e la mancata realizzazione di altre funzionalità rispondenti, invece, alle reali esigenze e necessità degli uffici UEPE, nonché strumentali alla realizzazione di un sistema di gestione documentale del fascicolo del soggetto ammesso alle misure alternative alla detenzione, prevista quale obiettivo principale nello studio di fattibilità; in particolare, il gruppo aveva sottolineato la mancanza di applicativo relativamente al protocollo informatico/gestione documentale ed alla migrazione dei dati, mentre, quanto in particolare al primo e come riportato anche nello studio di fattibilità, la realizzazione di un sistema di gestione documentale del fascicolo del soggetto ammesso alle misure alternative alla detenzione costituiva uno degli obiettivi progettuali principali; viceversa, il RTI

proponeva di fatto altre soluzioni (l'inserimento soltanto di metadati) non condivise dal Gdl.

La Commissione, riunitasi il 26 agosto 2003 in sede di verifica del prototipo funzionale (a conclusione della fase prevista al punto 1 — lettere a) e b) dell'art. 2.8.2.2. “Articolazione dell'intervento in fasi ed attività” del Capitolato Tecnico) esprimeva il seguente giudizio: “... La Commissione tecnica MG, viste le osservazioni riportate dal personale che ha visionato la presentazione del prototipo che non ne contestano la funzionalità, ritiene di poter dichiarare la validità dello stesso. Tuttavia la Commissione ritiene che le modifiche segnalate nella relazione allegata al presente verbale, di cui ne fa parte integrante, debbano essere eseguite prima della diffusione del prototipo sui tre Uffici campione, come prevede la fase c del punto 1 dello stesso articolo sopra menzionato, e pertanto invita la RTI ad impegnarsi per apportare le dovute modifiche al prototipo”.

Per la Procura si trattava di modifiche che la Commissione riteneva necessarie ai fini dell'effettivo funzionamento e della diffusione dell'applicativo, in quanto relative non solo a funzioni esistenti, ma anche alla necessaria implementazione con funzioni previste ma mancanti (in particolare, mancavano del tutto le funzioni di elaborazione statistica, pur essendo presenti funzioni di gestione modelli e report), quindi preclusive alla sua immediata accettazione.

Viceversa, sostiene la Procura che il **Mulas** avrebbe determinato, con il suo comportamento, che la realizzazione del prototipo proseguisse senza formali prescrizioni o interruzioni da parte del committente.

Più precisamente, con la nota n. 0357756-2003 del 12.09.2003 il **Mulas**, pur a fronte di tali prescrizioni, comunicava al RTI l'accettazione formale del prototipo funzionale, meramente segnalando che “la Commissione tecnica dell'Amministrazione ritiene, tuttavia, che debbano essere apportate le modifiche segnalate nella relazione allegata al verbale prima della diffusione del prodotto ai tre uffici campione”. A tale nota il RTI rispondeva (nota del 03.10.2003) al DAP — Ufficio SIA — di aver preso atto delle richieste formulate dalla Commissione Tecnica MG e dichiarava di aver completato la realizzazione delle attività previste nel contratto, tranne che per alcune

richieste, alle quali riteneva di non aderire perché a suo giudizio non rientranti nel contratto e che rimandava al progetto di unificazione dei sistemi informativi SI-CSSA con AFIS/Nuova matricola.

Proprio in questi giorni, sottolinea la Procura, si inserisce infatti la stipula da parte del **Mulas** del contratto B, che avendo ad oggetto l'unificazione del Sistema Informativo "AFIS/Nuova Matricola" con il sistema informativo "SI.CSSA" avrebbe, invece, presupposto la completa realizzazione e collaudo di quest'ultimo, nonché l'esistenza dei relativi applicativi. Viceversa, gli applicativi SI-CSSA non erano esistenti all'epoca della stipula del contratto B, né sono mai entrati in produzione e utilizzati dalla DGEPE e dai locali Uffici UEPE, né è mai avvenuta, conseguentemente, l'unificazione con AFIS/Nuova Matricola.

A seguito della stipula del secondo contratto la RTI andava avanti nella realizzazione di un secondo prototipo e lo consegnava nel 2004, ma anche questo, sostiene la Procura, presentava le medesime criticità riscontrate nella realizzazione del primo e, precisamente, la mancanza del collegamento al Protocollo, necessario per l'operatività degli Uffici CSSA, il collegamento con l'applicativo della Matricola per la posizione giuridica, la mancanza della migrazione degli archivi precedenti nel nuovo sistema, nonché la mancanza totale del "data warehouse" (l'archivio contenente i dati del sistema, necessario al fine di produrre analisi e relazioni utili a fini decisionali), e pertanto, come il primo, esso non era rispondente alle specifiche richieste dal Gdl e, di conseguenza, alle esigenze dell'Ufficio: la stessa DGEPE, in alcune note indirizzate al Capo del dipartimento competente, ribadiva l'inidoneità del sistema realizzato rispetto alle esigenze funzionali (note n. 563563 del 03.05.2004 e n. 563583 del 06.05.2004), e tale inidoneità sarebbe stata di seguito sempre confermata dall'amministrazione (cfr. nota DGEPE n. 570161 del 21.06.2011, che parla di impossibilità di utilizzo del sistema).

Inoltre, rileva la Procura, nessuno dei due progetti è stato oggetto di collaudo funzionale.

Il collaudo finale del SI-CSSA (primo contratto del 2000) non è stato mai effettuato, mentre quello del secondo contratto, pur formalmente avvenuto

(verbale del 03.10.2007), in realtà avrebbe riguardato esclusivamente la verifica tecnica della corrispondenza di quanto realizzato alle previsioni contrattuali, mentre non sarebbero state eseguite le verifiche concrete di funzionalità e la rilevazione degli eventuali errori o malfunzionamenti; l'assenza di un vero e proprio collaudo sarebbe confermata dalla nota dell'Ufficio SIA del DAP, in risposta alla richiesta da parte del funzionario delegato agli accertamenti istruttori (nota in data 08.06.2015 n. 2381: "a corredo dei due decreti di pagamento non risultano atti di un collaudo"), e ampiamente provata dalla stessa mancata realizzazione degli applicativi, sia del primo, che del secondo contratto.

A fronte del totale inutilizzo del sistema informatico risultante dai due contratti, la Procura ha individuato nell'intero corrispettivo contrattuale erogato al RTI un danno, per non essere da essi derivata alcuna utilità, e ha determinato tale danno in complessivi euro 2.039.435,92 (euro 1.078.361,60 per il Progetto SI-CSSA del 15.12.2000, ed euro 961.074,32 per il Progetto per l'unificazione del SI-CSSA con il sistema Informativo AFIS/Nuova Matricola del 03.09.2003).

Con invito a dedurre del 15 aprile 2015 la Procura ha contestato tale danno a titolo di colpa grave a **MulasFerdinando**, nella qualità di Direttore dell'Ufficio SIA del Ministero della Giustizia e di firmatario dei contratti in questione, ed esaminate le sue deduzioni ha emesso nei suoi confronti in data 21.10.2015 l'atto di citazione, nel quale si è data anche carico di contro argomentare alle tesi difensive.

L'addebito è di aver determinato "l'acquisizione da parte dell'amministrazione di un prodotto del tutto inidoneo alle esigenze operative...e non conforme ai requisiti contrattuali", e si basa essenzialmente sull'imputazione di non aver gestito l'esecuzione contrattuale in conformità alle previsioni del capitolato (punto 2.8.2.2. del Capitolato Tecnico, pag. 36/50 del contratto SIA 05.06.D1-S22/00 del 15.12.2000) e al modello standard previsto per i contratti aventi ad oggetto progetti di informatizzazione, e, quanto al secondo contratto, alle elementari regole di contabilità e buona amministrazione.

Più specificatamente, dopo aver ampiamente descritto le fasi di esecuzione dei progetti di informatizzazione, sia alla luce degli standards in uso che del capitolato contrattuale, concentrando l'attenzione su quelle che sono finalizzate a garantire la corrispondenza del prodotto alle esigenze dell'utilizzatore, sia sotto il profilo tecnico che sotto quello funzionale, e dopo aver sottolineato la determinante importanza del collaudo ai fini della verifica di tale corrispondenza, ha individuato il responsabile nel Dr. **Mulas**, nella sua duplice qualità, al tempo, di Direttore del SIA (Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato del DAP) e di soggetto che ha proceduto alla stipula dei due contratti.

Precisa la Procura che il SIA, che al tempo (2008) era articolato in tredici strutture organizzative per complessive 98 unità di personale, aveva il compito di procedere all'+automazione dei servizi istituzionali del Ministero della Giustizia riguardanti la gestione dei detenuti e i servizi di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del DAP. In particolare, le competenze specifiche dell'ufficio erano di provvedere alla gestione e conduzione dei sistemi, di assicurare i servizi informatici garantendo il funzionamento dei sistemi di elaborazione e di comunicazione, di assicurare lo sviluppo e la manutenzione di applicazioni informatiche, di curare i progetti di sviluppo di nuove applicazioni, di provvedere alla raccolta, all'elaborazione ed alla distribuzione dei dati a fini informativi, statistici o di supporto decisionale. Pertanto, in tali compiti sarebbero rientrati quelli attinenti alla governance della fornitura, e cioè alla cura e direzione dell'esecuzione contrattuale, alla direzione progettuale, nonché le attività volte ad assicurare la garanzia del rispetto di standards e l'emanazione di linee guida.

Quale firmatario dei contratti il **Mulas** sarebbe stato, inoltre, personalmente responsabile della fase di esecuzione egli stessi, e pertanto su di lui si riflettono le responsabilità collegate alla violazione dell'obbligo di osservanza rigorosa delle disposizioni di legge in materia (contabilità generale dello Stato, Codice dei contratti e relativo regolamento).

In base a tali compiti istituzionali, su di lui gravanti, la Procura imputa al **Mulas** gravissimi difetti di governance della fornitura, e più precisamente:

a) di aver fatto in modo che, nonostante le indicazioni dello studio di fattibilità fossero del tutto dettagliate, adeguate alle esigenze degli uffici utenti e recepite nel capitolato a base dell'aggiudicazione del primo contratto, come accertato in sede ispettiva, nonché rappresentate dal gruppo di lavoro nelle riunioni tenute con l'aggiudicatario durante la fase di realizzazione del prototipo al fine di definire i livelli di dettaglio delle funzionalità individuate in ciascuna delle macro aree di intervento, esse non venissero recepite dal RTI. Nella sua specifica qualità di gestore della governance del contratto egli avrebbe omesso adempimenti costituenti vigenti standards di condotta professionale nel settore IT (standards ITAF - IT Assurance Framework), accentrando le funzioni e determinando, così, la mancanza di un controllo procedurale istituzionalizzato in seno all'attività di esecuzione del contratto (egli avrebbe omesso di costituire all'interno dell'Ufficio SIA un team di progetto con chiare direttive d'azione, ruoli e responsabilità stabiliti e precise linee di riporto, mancando in particolare le figure del project manager -che presiede alle attività quotidiane del progetto assicurando il rispetto dei tempi e del budget prestabiliti e che i rilasci soddisfino le aspettative dei principali stakeholders-; del system development manager- che fornisce il supporto tecnico agli ambienti hardware e software nei quali dovrà operare il sistema informativo; più in generale, di una direzione progettuale vera e propria, il che avrebbe comportato che la predetta attività di raccolta dei requisiti si è protratta per un periodo di tempo eccessivo, anche per la mancanza dell'approvazione del Documento di Specifica dei Requisiti, documento di cristallizzazione dei risultati del gruppo di lavoro, e di indicazioni in qualunque senso dirette al RTI;

b) di aver fatto in modo che il RTI procedesse in totale discrezionalità nella realizzazione del primo prototipo, omettendo di imporre all'impresa le prescrizioni della Commissione tecnica (che avrebbero avuto natura cogente e avrebbero richiesto modifiche al prototipo funzionale in assenza delle quali esso non avrebbe potuto essere accettato), semplicemente comunicando al RTI, con la suddetta sua nota del 12.09.2003, l'accettazione del prototipo con mero richiamo alle condizioni della Commissione;



c) di aver conseguenzialmente determinato l'inadeguatezza sia del primo prototipo che del secondo, depositato nel 2004 e pure giudicato inadeguato dall'amministrazione;

d) di aver proceduto tardivamente, solo con la disposizione di servizio del 18.07.2002 e, dunque, a distanza di un anno e mezzo dalla stipula, all'istituzione della Commissione Tecnica, della quale il contratto prevedeva l'istituzione immediata, e conferendo alla stessa solo funzioni inerenti la verifica dello stato di avanzamento del progetto e l'esecuzione delle attività di collaudo, contrariamente alle previsioni contrattuali che le conferivano una ben più ampia competenza;

e) di aver stipulato il secondo contratto, che aveva ad oggetto l'unificazione dei sistemi informatici Matricola con quelli degli uffici UEPE, nel settembre del 2003 quando, discutendosi ancora del prototipo funzionale SI-CSSA, il contratto relativo al sistema informatico UEPE non era in una fase sufficientemente avanzata da poter consentire una appropriata analisi del rischio (che sarebbe stata del tutto mancante per il secondo contratto) e determinare le condizioni per la sua proficua stipula, mancando alla data il presupposto tecnico dell'esistenza e collaudo dell'applicativo SI-CSSA del primo contratto; anzi, sottolinea la Procura, il **Mulas** nemmeno informava la Commissione dell'avvenuta stipula del secondo contratto, né la informava della nuova architettura centralizzata prevista nell'ambito del nuovo sistema, né si attivava per rendere operativa la Commissione tecnica anche sul secondo contratto, sostituendo i componenti cessati;

f) di aver illegittimamente interrotto il primo contratto prima della sua integrale esecuzione, con la previsione, nel secondo, dell'unificazione dei due progetti e della variazione nell'oggetto della prima fornitura.

Sostiene la Procura che il **Mulas** accedeva, invece, alla proposta del RTI di impiegare le risorse, già previste dal primo contratto per il servizio in attività di formazione base per l'utilizzo dell'informatica, ridestinandole ad un affiancamento "in presenza" presso le sedi destinate alla sperimentazione del prototipo, del tutto pretermettendo le relative previsioni contrattuali e accettando *de plano* la considerazione, avanzata dal RTI, che la decisione di realizzare il progetto di unificazione del SI-CSSA con AFIS/Nuova Matricola

“rende non più necessaria l’assistenza all’avvio prevista dal contratto (S22/00) in oggetto” (nota FINSIEL del 14.10.2003); viceversa, in tesi, sia l’abbandono del primo contratto, sia la compensazione di servizi, sia il reimpiego di somme contrattualmente destinate alla realizzazione del SI-CSSA in scopi totalmente diversi dovevano ritenersi precluse in assenza di previsione contrattuale, e, in ogni caso, sarebbero stati svantaggiosi per l’Amministrazione che ha, comunque, pagato per intero quanto concordato nel contratto S22/00;

g) di aver consentito la mancanza o l’insufficienza del collaudo.

Il collaudo finale del primo contratto non sarebbe mai avvenuto a causa dell’interruzione delle fasi di esecuzione (esso avrebbe dovuto necessariamente seguire all’esaurimento di tutte le fasi dell’esecuzione del contratto, individuate al punto 2.8.2.2. del citato Capitolato Tecnico del SI.CSSA), e, pertanto, sarebbe dovuto avvenire successivamente all’installazione del software presso tutti gli uffici interessati, anch’essa mai avvenuta. Il collaudo del secondo contratto, invece, non avrebbe dovuto essere limitato alla verifica tecnica della corrispondenza di quanto realizzato alle previsioni contrattuali (verbale del 03.10.2007), ma estendersi alle verifiche di concreta funzionalità ed alla rilevazione di eventuali errori o malfunzionamenti.

Incentrandosi tutte le predette azioni ed omissioni nella figura del **Mulas**, unico soggetto ritenuto responsabile di colpa grave nell’ambito della gerarchia in cui il suo ufficio era inquadrato, la Procura ne ha chiesto la condanna a risarcire, a favore del Ministero di Grazia e Giustizia, complessivi euro 2.039.435,92 (euro 1.078.361,60 per il Progetto CSSA del 15.12.2000, ed euro 961.074,32 per il contratto di unificazione del 03.09.2003), o alla diversa somma che il Collegio riterrà di determinare valutando il ruolo e le responsabilità, pur non ascrivibili a colpa grave, di altri soggetti coinvolti, oltre interessi e rivalutazione, e con vittoria delle spese del giudizio.

La tesi della Procura è che relativamente a tale danno non sia decorso il termine prescrizione in quanto, dovendosi individuare il *dies a quo* nel momento in cui il diritto può essere fatto valere, e cioè dal momento in cui il

P.M. presso la Corte dei Conti è posto nella condizione di acquisire giuridica conoscibilità dell'evento dannoso (a termini della sentenza delle SS.RR. di questa Corte n.2/QM/2002), il termine decorrerebbe, nella fattispecie, dalla nota informativa inviata dal DAG alla Procura il 17 ottobre 2011, se non addirittura al momento, successivo, in cui in sede ispettiva la stessa amministrazione ha definitivamente accertato il danno per l'inutilizzabilità del software in questione (relazione ispettiva del 12 dicembre 2012), o, in alternativa, troverebbe applicazione il principio, stabilito dalla giurisprudenza per la prescrizione del danno nelle pubbliche forniture e appalti, per cui il *dies a quo* si computa dal collaudo, che costituisce accettazione dell'amministrazione, e perciò nel caso di specie, ove il collaudo non è avvenuto e la situazione di inutilizzabilità è perdurata a tutto il 4 dicembre 2014 (data degli accertamenti istruttori delegati dalla Procura), ed attesa anche la rapida obsolescenza tecnologica tipica di questi sistemi in relazione al lunghissimo tempo trascorso dall'avvio del progetto (oltre 15 anni), nessun termine iniziale si sarebbe posto, ed il danno, costituente un illecito amministrativo contabile con effetti dannosi permanenti, cristallizzati nella perdurante inutilizzabilità del sistema, non sarebbe prescritto.

Il Dr. **Mulas** si è costituito tramite l'Avv. Franco Gaetano Scoca il 15 marzo 2016 e ha premesso una ampia critica alle risultanze istruttorie degli accertamenti delegati dalla Procura di cui alla relazione del 4 dicembre 2014, affermando che essi "oltre a non acquisire alcuna prova sulla asserita inidoneità del software, hanno fornito una visione parziale e distorta dei progetti in questione e del contesto organizzativo in cui venivano realizzati, omettendo di accertare le vere cause del rifiuto ad usare l'applicativo AFIS-UEPE e di indicare i vari livelli di responsabilità coinvolti", che sarebbero da individuare nei vertici amministrativi e informatici della DGEPE ai quali esclusivamente sarebbe imputabile il difetto di governance.

Più precisamente, ha ricostruito diversamente le vicende del secondo contratto, stipulato nel settembre del 2003, il quale non sarebbe frutto di una sua autonoma scelta di unificazione dei due sistemi (AFIS-Nuova Matricola, sistema a gestione centralizzata, che esisteva presso gli istituti di pena, che già disponevano di un sistema di automazione che ne gestiva le principali attività istituzionali e per il quale, con contratto del 2001, veniva deciso il riammodernato, ed il sistema a gestione locale per gli UEPE); la decisione di

cambiare l'impostazione del progetto SI-CSSA, disponendo la sua unificazione con l'AFIS-Nuova Matricola, in corso di sviluppo al tempo, sarebbe stata assunta verso la fine del 2002 dai vertici amministrativi ed informatici dell'Amministrazione, e cioè, rispettivamente, dal capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Dott. Giovanni Tinebra, e dal Direttore della DGSIA, Dott.ssa Floretta Rolleri, con lo scopo di assicurare l'unificazione logica e funzionale dell'ambiente tecnico fra il nuovo sistema di automazione, destinato agli istituti di pena (AFIS-Nuova Matricola), e quello destinato ai CSSA, così da costituire un unico sistema con un unico software applicativo nel sistema centrale di elaborazione, suddiviso in due rami specializzati, ciascuno con proprio ambito di operatività. Tale decisione avrebbe "sancito la morte del contratto del 2000" (rileva la difesa che "considerata la differenza di impostazione tecnica ed architetture tra i due sistemi, sarebbe stato contraddittorio, dispendioso ed inutile realizzare completamente ed attivare negli uffici destinatari un sistema che l'Amministrazione ai livelli più alti aveva deciso di non voler più come sistema autonomo, stabilendo, in corso d'opera, la sua unificazione con AFIS-Nuova Matricola"). Afferma la difesa che il 3 settembre 2003 il Dott. **Mulas** sarebbe stato delegato dal direttore di DGSIA, Dott.ssa Rolleri, a stipulare con procedura negoziata il contratto 526/03 con l'RTI Finsiel, Geysers e Hewlett Packard, che dava il via al progetto per l'unificazione di SI-CSSA con AFIS-Nuova Matricola prima che il progetto SI-CSSA fosse completato: "la *ratio* era che prima si realizzava l'intervento di unificazione, minori sarebbero state le modifiche da apportare su entrambi i software applicativi." L'elemento comune tra il primo ed il secondo prototipo sarebbe stato rappresentato dall'analisi dei requisiti, approvati in modo condizionato con nota prot. n. 163212-2002 del 9 aprile 2002 della DGEPE, a firma della Dott.ssa Maria Pia Giuffrida.

Quanto, invece, alla gestione del primo contratto ha rilevato:

- che l'eccessivo protrarsi della fase di analisi del progetto (41 riunioni del Gdl, oltre il termine annuale che era stato previsto) ha reso problematica anche la gestione economica del progetto dell'Ufficio SIA nei rapporti col RTI (di tali circostanze, afferma, egli avrebbe dato ampio resoconto con nota del 5 novembre 2002 indirizzata al Capo del DAP, al direttore della DG Detenuti e Trattamento, nonché al direttore della DGEPE, che, nella ristrutturazione

del DAP del 2002, aveva assunto le competenze del citato Ufficio IV, nonché al Direttore di DGSIA). L'analisi del Gdl sarebbe stata anche molto ampia e controversa nella definizione dei requisiti, e si sarebbe conclusa, a differenza di quanto afferma la Procura che contesta la mancanza di una "baseline", con l'approvazione condizionata dei documenti di analisi (c.d. casi d'uso, vale a dire gli schemi di funzionamento delle macro-funzioni dell'applicazione); tale documentato sarebbe stato inviato dalla DGEPE all'Ufficio SIA con nota prot.163212-2002 del 09 aprile 2002 ("si dà approvazione a condizione che la Finsiel apporti le correzioni ed i rilievi puntualmente annotati, indicati in All. 1 bis"). In ogni caso, il ritardo nelle attività di raccolta dei requisiti da parte del Gdl sarebbe addebitabile alla presidenza, affidata ad un dirigente della stessa DGEPE, e alla direzione progettuale, che sarebbe stata non di sua competenza ma contrattualmente affidata alla stessa FINSIEL;

- che, alla luce di tale ritardo, sarebbe del tutto giustificata la ritardata istituzione da parte sua della Commissione tecnica, che ha disposto solo nel luglio del 2002 a causa del procrastinarsi della fase di analisi dello sviluppo del progetto, e considerato che "rispetto ai compiti affidati alla predetta Commissione Tecnica, non sussistevano ragioni di urgenza per nominare la Commissione". Poiché non sarebbe stato compito della Commissione Tecnica quanto rileva la Procura, e cioè "esprimere le proprie valutazioni in merito a qualunque modifica delle attività progettuali, verificando ... le modalità di gestione dei rischi di progetto", ne deduce che anche la sua immediata nomina non avrebbe potuto incidere sullo svolgimento e sui tempi dell'attività di analisi, né sulla governance delle modifiche contrattuali. A differenza di quanto afferma la Procura, inoltre, i membri della Commissione sarebbero stati comunque a conoscenza della conclusione del nuovo contratto, come sarebbe dimostrato dai documenti allegati, anche se il contratto S26/03 del 2003 non prevedeva l'istituzione di una Commissione;

- che legittimamente la FINSIEL non avrebbe realizzato il quarto gruppo di prescrizioni condizionali apposte dalla Commissione tecnica all'accettazione del prototipo funzionale presentato nel 2003, in quanto, come accertato tra Amministrazione e Finsiel in due riunioni del 2 e del 6 ottobre 2003, esse costituivano "proposte di evoluzione finale" non comprese nell'oggetto del contratto. Tali interventi sarebbero comunque stati "presi in nota per essere

eseguiti nell'ambito del nuovo contratto (S26/03), stipulato il 3 settembre 2003, per l'unificazione di SI-CSSA a AFIS - Nuova Matricola (526103)";

- che il prototipo funzionale di automazione dei CSSA a livello periferico, opzione contrattuale adottata in alternativa alla gestione centralizzata, veniva superato dall'approvazione e sperimentazione del prototipo presso il CSSA di Roma, e presso il DAP per le funzioni centrali, con l'approvazione dalla Commissione Tecnica con richiesta di modifiche, poi eseguite dal RTI, e la successiva sperimentazione in tre uffici pilota, e l'amministrazione avrebbe rinunciato al dispiegamento del prototipo funzionale presso le sedi periferiche e disposto il recupero dei server dai CSSA (la decisione si evincerebbe dalla proposta dell'ufficio SIA alla D.G.EPE di cui alla nota prot. n. 100471 del 27 marzo 2003, e dall'accettazione del DAP, di cui alla nota prot. n. 101024 del 05 agosto 2003), nonché dalla successiva nota prot. n. 562771 del 31 luglio 2003 della D.G.E.P.E., che dà l'assenso al ritiro del primo gruppo di server;

-che al collaudo finale del sistema SI-CSSA nel suo complesso non si dava corso in quanto attività non più necessarie, poiché, sostiene la difesa, "l'architettura centralizzata su cui si basava il sistema AFIS-Nuova Matricola avrebbe reso inutile, a livello periferico, l'erogazione dei servizi di dispiegamento previsti dal contratto S22/09, di assistenza all'avvio per l'installazione, la configurazione e l'avviamento in esercizio degli elaboratori server distribuiti sul territorio"; alla luce dell'avvenuto mutamento nella architettura dei servizi di informazione sarebbe stata del tutto legittima la riconversione dei suddetti servizi di dispiegamento, assistenza tecnica e gestione operativa da prestare a livello locale, originariamente previsti dal contratto del 2000, in: 1) un affiancamento "in presenza" di 6 giorni, pari a un impegno totale di 24 giorni/persona nelle quattro sedi di sperimentazione; 2) una attività di formazione del personale all'uso della nuova applicazione, integrata da nozioni di informatica di base e addestramento all'uso di strumenti informatici, in considerazione del fatto che gli UEPE costituivano un terreno sostanzialmente vergine per quanto riguarda l'uso di strumenti informatici", tutti servizi integralmente resi dal RTI e, a differenza di quanto afferma la Procura, erogati dalla RTI a costi maggiori di quelli originariamente previsti (la differenza di costo a carico del RTI ammonterebbe ad euro 28.000,00 a vantaggio dell'amministrazione);

-che non sarebbe a lui addebitabile la mancata accettazione del prototipo nel 2004 da parte della DGEPE ad esito dell'esame negativo (verbale dell'11 febbraio 2004) da parte della nuova Commissione da essa appositamente istituita per "verificare la rispondenza" del suddetto prototipo "con quanto a suo tempo richiesto dalla divisione IV dell'Ufficio centrale detenuti e trattamento". La DGEPE rilevava la "mancata rispondenza del sistema presentato alle specifiche richieste del gruppo di analisi", e informava "di non poter validare il sistema proposto fintanto che questo non sia rispondente a quanto indicato nella nota di approvazione con riserva dei documenti di analisi (c.d. casi d'uso) già inviata all'Ufficio SIA con la nota prot. N 163212-2002..." (nota del 17 marzo 2004, prot. n. 563382 diretta all'Ufficio SIA ed al Capo del DAP): sostiene la difesa che tale valutazione sarebbe stata in sé contraddittoria e, comunque, in contrasto con la valutazione di adeguatezza del prototipo espressa dalla stessa DGEPE in persona del precedente responsabile, ma nonostante la rappresentazione di tali motivi alla DGEPE in risposta alla predetta nota del 17 marzo (nota del **Mulas** del 24 marzo 2004, prot. n. 200374), la risposta del Direttore della DGEPE, Dott. Turrini, rimaneva allineata a quella della Commissione ("...il sistema proposto non è mai stato validato da questa Direzione generale, in forza del regolamento d'organizzazione del Ministero, la sola idonea ad individuare cosa sia necessario e congruo all'attività di esecuzione penale esterna ed ai relativi processi di supporto". Sostiene la difesa del **Mulas** che "le ragioni fondamentali dell'impasse non erano legate alla qualità del software realizzato ed ai normali difetti riscontrabili, solitamente, in una applicazione del tutto nuova, quanto ad un atteggiamento preclusivo di alcuni dirigenti UEPE nei confronti di un sistema omologo a quello in uso nelle carceri, sebbene ridisegnato e riscritto per le esigenze degli UEPE": i rilievi formulati dalla DGEPE nel citato appunto avrebbero riguardato infatti, per la difesa, solo problematiche inerenti la facilità d'uso e le scelte di presentazione del sistema, ma non la mancanza delle funzioni necessarie individuate dall'analisi e che avevano portato alla definizione dei requisiti funzionali (come il **Mulas** avrebbe in precedenza rilevato al capo del DAP con nota prot. n. 200565 del 13 maggio 2004). Ciò sarebbe confermato dalla relazione del 1 settembre 2004 dell'esperto informatico Dott. Massimo Masci, in servizio all'Ufficio SIA (già membro del Gdl per l'analisi dei requisiti e presidente della Commissione Tecnica ex art. 8 del contratto S22/00),

nella quale si affermava: “In conclusione si vuole evidenziare che, dopo aver analizzato le relazioni ricevute dalla sedi CSSA oggetto di sperimentazione, non si rilevano errori di tipo bloccante nell’applicazione SI-CSSA. Infatti la maggior parte delle osservazioni porta ad una richiesta di miglioramento dell’aspetto funzionale e di presentazione del sistema”;

-che la DGEPE avrebbe mantenuto tale ingiustificata posizione negativa anche sulla richiesta di pagamento della FINSIEL, nonostante che il **Mulas** rappresentasse in successive note la corrispondenza del prototipo al contratto, note alle quali la DGPE rispondeva “...questa direzione generale non procede a valutare la congruenza fra la prestazione richiesta dai contratti stipulati da codesto ufficio e i prodotti consegnati dalla controparte contrattuale; valuta però l’idoneità del prodotto ad essere impiegato nelle strutture dipendenti, in modo conforme alle esigenze” (nota del 03.11.2006), e rendendo esplicita la sua volontà di avviare un progetto alternativo: “Nell'ambito delle proprie risorse e di eventuali progetti cofinanziati, questo generale ufficio riprenderà le fila di una acconcia e adeguata informatizzazione di strutture ontologicamente diverse dagli istituti di restrizione” (nota del 20.11.2006);

-che, ad esito di una fase di componimento di tali due diverse posizioni, nella riunione del 12 dicembre 2006, tenutasi con la partecipazione del direttore dell’Ufficio Studi e Ricerche, del Dott. **Mulas**, del direttore generale Dott. Turrini accompagnato da un suo collaboratore (Dr. Fabrizio Leonardi), del direttore generale della DG “Detenuti e Trattamento”, del capo della segreteria generale, veniva istituito un comitato ristretto con il compito di passare in rassegna tutte le necessità di modifica; afferma la difesa che Almaviva (ex FINSIEL) eseguiva senza maggiori oneri le indicazioni di modifica comunicate dal comitato con nota prot. n. 568182 del 12 giugno 2007, fatta eccezione per quelle che potevano essere risolte con interventi di tipo organizzativo presso gli uffici (quindi al di fuori di interventi informatici) e quelle che non corrispondevano alle specifiche funzionali definite a suo tempo (dunque, ponendo dei requisiti del tutto nuovi) e che avrebbero avuto un impatto su tutta l’applicazione, già realizzata, con costi aggiuntivi consistenti. La fattura di Almaviva veniva, infine, liquidata una volta concluso il collaudo il 16 dicembre 2007;



-che il collaudo del prototipo nell'ambito dell'esecuzione del secondo contratto 526/03, avvenuto il 03.10.2007, non si sarebbe limitato ad attestare la corrispondenza fra quanto realizzato dalla società Finsiel/Almaviva e l'oggetto del contratto (la verifica tecnica di conformità di cui al par. 312 del regolamento di procedura del codice degli appalti), ma avrebbe incluso una "sessione di test e verifiche di funzionalità, eseguiti presso l'ufficio SIA da un gruppo misto di personale tecnico dell'Amministrazione e di Finsiel/Almaviva, secondo il piano di test e collaudo del 24 settembre 2007". In tali attività non veniva coinvolta la DGEPE trattandosi di attività demandata a personale con la qualifica di esperto informatico, e la partecipazione del Dott. **Mulas** alla Commissione di collaudo sarebbe stata dovuta a motivi di opportunità (per la richiesta del Vice capo del DAP, finalizzata ad evitare un sicuro contenzioso dell'Amministrazione con Almaviva) e all'indisponibilità di personale tecnico adeguato, e comunque sarebbe avvenuta in assenza di conflitto di interessi;

-infine, che la vera ragione per cui il sistema AFIS/UEPE non è mai entrato in esercizio risiederebbe nel fatto che la DGEPE aveva, nel frattempo, investito nella soluzione alternativa rappresentata dalla estensione agli UEPE del progetto SIES, destinato agli Uffici Esecuzione delle Procure e curato direttamente da D.G.SIA, aderendo alla soluzione, prospettata nella nota del 30 aprile 2008 della D.G.SIA tra tre possibili esiti del progetto, dell'"abbandono del sistema AFIS-Uepe e la realizzazione di un sistema autonomo di gestione degli incarichi affidati agli UEPE". La nuova linea, che avrebbe potuto portare all'utilizzo del progetto AFIS-UEPE, era espressa nel 2009 dal nuovo direttore della DGSIA, Dr. Stefano Aprile, segnalando che "l'esigenza primaria del Ministero della Giustizia è quella di disporre di un'anagrafica comune ai diversi sistemi informativi, così da seguire la persona durante l'esecuzione della pena", ed era espressa anche nell'incontro avvenuto il 10 marzo 2010 (dove si conveniva che il personale tecnico dell'Ufficio SIA avrebbe effettuato, sull'applicazione, ogni possibile intervento migliorativo, in aggiunta a quelli già posti in essere in precedenza da Almaviva, a seguito dell'unificazione), ma non produceva però esito, nonostante, afferma la difesa, l'ufficio SIA avesse messo in atto tutte le operazioni necessarie per portare l'applicazione in linea di produzione sull'elaboratore centrale e programmare i possibili interventi migliorativi e di

ottimizzazione. Di tale mancata ripresa ad utilizzo il **Mulas** non potrebbe essere responsabile perché ha lasciato il suo incarico nel mese di giugno 2010.

Ciò premesso in fatto, la difesa del **Mulas** ha chiesto in via preliminare la chiamata dei terzi in causa ai sensi dell'art. 47 del r.d. n. 1038/1933 e dell'art. 107 del cod. proc. civ., e precisamente, quanto al primo contratto S22/00; dei soggetti componenti il Gruppo di lavoro in quanto corresponsabili dei difetti sulla governance del progetto, nonché della Dott.ssa Floretta Rolleri nella qualità di Direttore della DGSIA, per aver delegato il Dott. **Mulas** alla sottoscrizione del contratto 522/00 e del contratto (S26/03), pienamente consapevole che l'architettura centralizzata su cui si basava il sistema AFIS - Nuova Matricola avrebbe reso inutile i servizi di dispiegamento previsti dal contratto S22/00, basato su una impostazione delocalizzata; della Dott.ssa Giuffrida, capo dell'Ufficio IV della D.G. Detenuti e Trattamento del DAP, per l'opzione contrattuale adottata in merito alla piattaforma informatica relativa al contratto S22/00; dei membri della Commissione Tecnica MG; del Dott. Giovanni Tinebra, capo del DAP, pure orientato nel senso della unificazione dei due sistemi; del Dott. Turrini, a cui sarebbe correttamente addebitabile la mancata utilizzazione negli UEPE del prototipo funzionale, essendosi egli sempre rifiutato di dare il nulla osta al suo utilizzo negli uffici sul presupposto, non dimostrato, che il prototipo non fosse conforme alle previsioni contrattuali e fosse totalmente inidoneo all'uso.

Ha eccepito la prescrizione totale del danno erariale, ex art. 1 della legge n. 20/1994, dovendosi escludere la configurabilità di un illecito permanente e individuare il *dies a quo* alla data del collaudo del secondo contratto del 2003, il 7 ottobre 2007, se non addirittura a data anteriore, e cioè dalla conoscenza, quantomeno dal maggio 2004, dei profili disfunzionali e delle criticità riguardanti il sistema risultante dall'unificazione dei progetti (dall'appunto della DGEPE al Capo del Dipartimento del 3 maggio 2004, prot. n.563563) o, al più, dalla data del pagamento delle fatture in favore della ditta appaltante (15 ottobre 2004 di euro 658.792,00, e 30 novembre 2005 di euro 419.569,50)

Nel merito ha eccepito l'infondatezza di tutte le accuse relative alle pretese violazioni e omissioni concernenti la gestione del contratto del 2000, sul fondamento che la sua "correzione di rotta", con cambio dell'opzione di informatizzazione da locale a centralizzata e coordinata, sarebbe stato imposto per effetto della delega conferitagli dai vertici. Quanto al secondo contratto ne ha ribadito la completa esecuzione e la corrispondenza del prototipo accettato alle previsioni contrattuali, nonché l'avvenuto collaudo, e ha rilevato che "la componente AFIS-Nuova Matricola...è perfettamente funzionante dal 29 novembre 2004 presso l'elaboratore centrale del DAP; l'altro componente, AFIS-UEPE, che costituisce l'evoluzione di SI-CSSA in versione centralizzata e identifica il nuovo prototipo funzionale destinato agli UEPE, non viene utilizzato, pur essendo disponibile all'uso sul medesimo elaboratore", richiamando quanto già esposto in fatto in merito alle ragioni del mancato collaudo funzionale e del conseguente mancato utilizzo del sistema. In conclusione, tale mancanza sarebbe imputabile sia a carenze dello studio di fattibilità - laddove questo affermava (Cap. 4 - paragrafo 4.1.1) che l'ambiente dei CSSA era maturo per recepire un progetto di automazione destinato ad avere un impatto sull'organizzazione e sui processi di lavoro degli uffici, mentre la differenza organizzativa dei CSSA, conseguente alla diversità di dimensione tra di essi, avrebbe invece costituito un requisito importante da prendere in considerazione -, sia alla DGEPE, la quale, per scelte di indirizzo, non avrebbe voluto prendersi carico di queste difficoltà organizzative anche con una azione di sensibilizzazione del personale, decidendo invece di "non ... rilasciare il nulla osta al suo utilizzo da parte degli UEPE, sostenendo che il prototipo non era conforme a quanto previsto in contratto ed inidoneo all'uso, pur in assenza delle corrispondenti verifiche tecniche". Ha, comunque, sostenuto la mancanza di colpa grave, richiamando l'esposizione in fatto relativamente all'inquadramento dell'Ufficio SIA quale ufficio di staff del DAP, e la natura esecutiva delle decisioni e delle stipule eseguite dal **Mulas**.

Sotto l'aspetto oggettivo dell'illecito, e cioè quanto al preteso danno, la difesa ha rilevato che non risulterebbe provata l'accusa della non idoneità del prototipo del 2004 all'uso, non essendo mai stato eseguito il collaudo funzionale per volontà della DGEPE, e non essendo state effettuate verifiche dalla Procura per accertarne la corrispondenza al contratto del 2000 ed alla

funzionalità per le aree funzionali indicate nello studio di fattibilità, né ai requisiti funzionali espressi nei nove casi d'uso approvati dalla DGEPE con la nota n. 163212-2002, se non la verifica di funzionamento compiuta dal Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria, eseguita da due agenti di polizia penitenziaria che sarebbero privi di specifica competenza, e compiuta su un ambiente di sviluppo (<http://10.0.243.83/testuepe>) non corrispondente a quello in cui ha avuto esecuzione il piano di test del 24 settembre 2007 (<http://10.0.255.83/uepe>), e la verifica ispettiva del DAP, proveniente da organo gerarchicamente sovraordinato e, pertanto, non estraneo ai fatti. Sulla verifica delegata dalla Procura ad un funzionario della DGSIA della Corte dei Conti, la difesa ha rilevato di non averne avuto disponibilità in sede di invito a dedurre. Dette prove dimostrerebbero, comunque, che non mancano le funzioni essenziali del sistema così come previste contrattualmente, mentre la mancata realizzazione del protocollo informatico per gli UEPA sarebbe addebitabile alla riserva delle scelte dell'Amministrazione sul protocollo informatico, ma all'interno dell'applicazione sarebbe stata realizzata una funzione di protocollo limitata alla gestione dei soggetti in carico, in uso attualmente presso gli UEPE. Quanto alla mancata realizzazione del warehouse, afferma la difesa che "sono state acquisite le licenze d'uso del prodotto software (industriale) scelto per gestire ed utilizzare il data warehouse, ed è stata fatta l'analisi con le relative specifiche, che definiscono le modalità di estrazione dei dati", ma che "in mancanza di una base dati operativa non ci può essere alcun data warehouse".

A fronte della mancata prova dell'inidoneità del prototipo e dell'inutilità del sistema realizzato, e dunque in assenza di prova del danno (sul quale ha chiesto, in via subordinata, l'acquisizione di consulenza tecnica), sarebbero irrilevanti le pretese violazioni del modello di riferimento ITAF (IT Assurance Framework) che stabilisce gli standards di condotta professionale nel settore IT (Information & Technology); sempre in via subordinata, ha rilevato che, semmai, del sistema di cui al contratto S26/03 è rimasta inutilizzata la sola componente relativa all'applicativo AFIS-UEPE (costata euro 259.970,6), mentre "il software relativo al componente AFIS-Nuova Matricola sarebbe perfettamente funzionante dal 29 novembre 2004" per cui la relativa

spesa, pari ad euro 471.461,13, non potrebbe costituire danno erariale essendo riferita ad un software funzionante ed in esercizio.

Ha concluso la difesa per il rigetto della citazione, con la conseguente assoluzione del Dott. **Mulas**, con refusione delle spese di lite e, in via subordinata, per l'esercizio del potere riduttivo.

All'udienza 5 aprile 2016 le parti hanno concluso come in atti.

In particolare, il V.P.G. Massimiliano Minerva si è opposto alla domanda di chiamata in causa di terzi rilevando che il nucleo della tesi su cui si basa l'accusa sta nel contestato difetto di governance e sul ruolo accentratore assunto dal **Mulas**, che ha impedito il normale e ordinato svolgimento dell'attività di esecuzione nel rispetto della procedura prevista, ivi compresa l'attività di collaudo, la quale, ha ribadito, non è esitata in un collaudo ma in verifiche tecniche; sul danno, si è opposto alla domanda di CTU richiamando le concordi risultanze tecniche delle 3 relazioni ispettive agli atti. L'Avv. Scoca ha ribadito che la responsabilità non potrebbe essere accentrata esclusivamente sulla fase esecutiva del contratto perché vi sarebbero responsabilità altrui, sia legate alla fase progettuale, sia alla decisione di non voler utilizzare il progetto, che l'amministrazione avrebbe preso sin dalla stipula del primo contratto e che sarebbe alla base del mancato utilizzo del prodotto.

## DIRITTO

1. L'eccezione di prescrizione è infondata.

1.1 Non può nella presente fattispecie trovare applicazione il termine di decorrenza ordinariamente legato, in materia di lavori pubblici e pubbliche forniture, alla data di collaudo del prodotto previsto dal contratto, atteso che, come correttamente afferma la Procura, nessun collaudo vi è stato. L'identificazione nella data del collaudo con il momento iniziale della prescrizione, nelle fattispecie di danno da inutilità contrattuale, si giustifica proprio perché solo in tale momento l'amministrazione svolge una verifica sulla corrispondenza del prodotto alle previsioni contrattuali e sulla sua conseguente utilità, e perciò, in caso negativo, è posta nelle condizioni giuridiche di agire. Per il contratto del 2000 la mancanza di alcun collaudo è

fatto palese, se si considera che il contratto è stato interrotto dalla stipula del contratto del 2003, o mutato, come afferma la stessa difesa, o, come comunque si vogliano interpretare i fatti, che esso non è esitato nella consegna di un prodotto conforme alle originarie previsioni contrattuali e nell'accettazione di tale prodotto da parte dell'amministrazione a definitiva esecuzione e termine del contratto stesso. Né le contestazioni dell'amministrazione sull'adeguatezza del prototipo possono qui svolgere un ruolo assimilabile a quello del mancato formale collaudo ai fini della decorrenza del termine prescrizione, per la fondamentale ragione che esse non provengono dall'organo competente alle definitive determinazioni sulle verifiche contrattuali e, dunque, non sono riferibili allo specifico organo dell'amministrazione competente a decidere sull'accettazione o meno del prodotto.

1.2 Più precisamente, non equivale a formale diniego di collaudo l'approvazione condizionata dei documenti di analisi (c.d. casi d'uso) di cui alla nota della DGEPE all'Ufficio SIA, Prot. n. 163212-2002 del 09 aprile 2002, con la quale "si dà approvazione a condizione che la Finsiel apporti le correzioni ed i rilievi puntualmente annotati, indicati in All. 1 bis", perché si tratta di un documento interlocutorio, sia per la fase in cui esso è intervenuto (la fase di realizzazione del prototipo, non quella di verifica del prototipo finito), sia per il contenuto, chiaramente prescrittivo di ulteriori modalità di realizzazione. Non ha tale portata nemmeno il verbale del 26.08.2003 della Commissione tecnica MG, nominata dal **Mulas** e prevista dal contratto del 2000, nel quale si attesta la validità del prototipo funzionale presentato nel 2003 dall'impresa con la prescrizione di modifiche da eseguirsi prima della diffusione del prototipo sui tre uffici campione previsti per la sperimentazione, poiché esso valida il prodotto condizionatamente alle segnalate modifiche e, pertanto, costituisce evidentemente anch'esso un documento non definitivo in merito alla corrispondenza o meno del prodotto finale al contratto.

Nemmeno può valere come accertamento di sicura e definitiva inutilizzabilità del prodotto il rifiuto di validazione espresso dalla DGPE nel 2004 sul prototipo presentato nel 2003 (26 agosto 2003) a seguito della verifica (negativa) condotta dalla Commissione (istituita dalla DGPE non per il collaudo, ma per "verificare la rispondenza" del suddetto prototipo "con

quanto a suo tempo richiesto dalla divisione IV dell'Ufficio centrale detenuti e trattamento", e che aveva concluso, come si è detto, per la "mancata rispondenza del sistema presentato alle specifiche richieste del gruppo di analisi"): la situazione che si determinava all'epoca, infatti, non era un rifiuto di accettazione di un prototipo concluso, ma una aspettativa contrattuale a che detto prototipo venisse realizzato in conformità "a quanto indicato nella nota di approvazione con riserva dei documenti di analisi (c.d. casi d'uso) già inviata all'Ufficio SIA con la nota prot. N 163212-2002" (l'inciso è della stessa Commissione).

Non, dunque, una situazione di certezza assimilabile ad un collaudo negativo, soprattutto in considerazione del fatto che, ormai, sin dalla stipula del nuovo contratto da parte del **Mulas** nel 2003, la situazione contrattuale era cambiata, e all'oggetto dell'originario contratto si era aggiunto quello del contratto del 2003, e che, pertanto, l'utilizzabilità del prodotto finale non poteva che dipendere dalla concreta operatività della integrazione dei due sistemi.

Il collaudo del 03.10.2007, effettuato dalla Commissione incaricata per il secondo contratto, non costituisce un documento che, per l'estensione e per la verificabilità degli esiti in punto di concreto funzionamento del sistema integrato, può costituire un collaudo funzionale, in quanto ha avuto a contenuto la sola effettuazione di test tecnici. La circostanza emerge chiaramente dalla relazione DAP del 4 dicembre 2014, che acquisisce le risultanze dell'attività di verifica eseguita dal NIC (Nucleo Investigativo Centrale, delegato) svolta mediante l'effettuazione dei medesimi test eseguiti dalla Commissione di collaudo, e che rileva che "i casi di test di integrazione e di test di profili utente che si presume siano stati realizzati non contengono nessuna annotazione riguardante l'esito" e che non è stata rinvenuta la prescritta documentazione relativa al Piano di collaudo, ai criteri di accettazione, ai Casi test e scenari di test.

Orbene, se è vero che il fine del contratto del 2003 era quello di fornire all'amministrazione un prodotto che concretamente integrasse due sistemi informatici, il collaudo di tale prodotto è tale a tutti gli effetti di legge se è esteso alla verifica di tale concreta capacità di integrazione informatica, perché solo questo risultato soddisfa la relativa previsione contrattuale; la

sola verifica tecnica delle sue funzionalità, in assenza di test di funzionalità concreta di tale integrazione, collauda il prodotto sotto il profilo tecnico, ma se ciò è stato ritenuto sufficiente dall'amministrazione per procedere alla liquidazione delle fatture emesse da Almagiva, né detto collaudo parziale, né tale fatto di per sé determinano che l'amministrazione abbia accertato la concreta utilità del prodotto per rispondere esso alle previsioni contrattuali. Del resto, è del tutto corretta l'argomentazione logica della Procura, e cioè che la verifica funzionale non è stata possibile per la mancata realizzazione del progetto SI-CSSA, di cui il secondo contratto prevedeva la riunificazione con il sistema in uso presso gli istituti di pena. In conclusione, se ne trae che nemmeno a seguito di tale collaudo parziale l'amministrazione ha avuto formale certezza del danno, cioè della inutilità dell'intero sistema realizzato in esecuzione dei due contratti stipulati dal **Mulas**.

Tale definitivo e sicuro accertamento, in mancanza di collaudo eseguito secondo le vigenti disposizioni, è conseguito solo agli accertamenti ispettivi demandati dall'amministrazione.

Il che rende fondata la tesi della Procura in merito all'eccezione di prescrizione, poiché il *dies a quo* deve identificarsi nella relazione di cui alla nota dell'Ufficio per l'attività Ispettiva del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, n. GDAP-0391384-2011 del 17 ottobre 2011, la quale, seppure antecedente alle definitive risultanze ispettive (successiva nota del 2012), dà sufficiente contezza dell'esistenza e quantificazione di un danno da disutilità arrecato all'amministrazione della giustizia, e dunque, determinando la consapevolezza degli elementi del fatto dannoso da parte dell'amministrazione, integra i presupposti di cui all'art. 2935 (a tenore del quale la prescrizione decorre dal momento in cui il diritto può essere fatto valere: Sezioni Riunite di questa Corte, n. 2/QM del 15.01.2003).

1.3. In mancanza della conoscibilità della portata dannosa del fatto da parte dell'amministrazione non può assumere rilevanza autonoma, quale termine iniziale di decorrenza della prescrizione, la data di pagamento delle fatture ad Almagiva (16 dicembre 2007).



La vicenda della realizzazione dei due sistemi informatici, cioè del SI-CSSA (primo contratto) e della sua unificazione al sistema già in uso AFIS-Nuova Matricola (secondo contratto), deve correttamente essere letta, anche sotto il profilo attinente all'eccezione di prescrizione del danno, in modo unitario, non essendo possibile accedere alla tesi della difesa che, da un lato, confuta l'accusa di illegittima interruzione del primo contratto adducendone l'inutilità sopravvenuta alla luce delle nuove esigenze di unificazione dei due sistemi recepite nel secondo, e, dall'altro, però, continua a invocarne la rilevanza giuridica solo al fine di ancorare il termine di prescrizione dal pagamento delle fatture emesse in esecuzione dei due contratti. Nella fattispecie, il presunto danno è rilevabile solo dal raffronto tra quanto prodotto e quanto previsto, sia dal contratto originario, che dal contratto del 2003 che era inteso ad attuare l'integrazione del sistema, oggetto del primo, con il predetto sistema AFIS, e se, come nella fattispecie, tale raffronto è avvenuto in data successiva al pagamento, da esso decorre il termine di prescrizione; tale conclusione è ancor più vera in materia come quella di specie, nella quale la conoscenza del prodotto e della sua corrispondenza al contratto e alle esigenze della amministrazione ha un contenuto altamente tecnico e non appare alla amministrazione impersonalmente soggettivizzata, ma solo agli organi tecnici a cui tale accertamento è deputato, e con le modalità e nelle forme indicate dalla legge.

2. In punto di danno il Collegio rileva che la circostanza che il sistema realizzato in esecuzione dei due contratti stipulati dal **Mulas** sia rimasto del tutto inutilizzato emerge con chiarezza e certezza da più elementi agli atti, tra i quali la relazione del 6 marzo 2008 del magistrato responsabile dell'area penale della DGSIA, referente per la proposta per la cooperazione applicativa dei sistemi informativi del DAP e quelli degli uffici giudiziari, riportata *in parte de qua* nella relazione agli atti di causa. In essa si auspica la modifica del sistema unificato AFIS/SIAP al fine, tra gli altri, di "renderlo utilizzabile", e si prospetta, tra i benefici della proposta sostenuta, quello di "realizzare una banca dati documentale che permetterebbe la digitalizzazione del fascicolo UEPE oggi detenuto in forma cartacea...", a dimostrazione del mancato raggiungimento sia dell'obiettivo dell'utilizzo del sistema integrato, sia dell'obiettivo della digitalizzazione del fascicolo UEPA,

che era stato un obiettivo già del primo contratto (del 2000) e che ancora al 2008 (data della relazione) evidentemente non era ancora stato realizzato.

La difesa del convenuto sostiene che il prodotto dei due contratti sarebbe stato tecnicamente idoneo in sé, e che la circostanza che esso non è stato utilizzato non dipende da criticità direttamente ad esso riferibili, ma dalla scelta dell'amministrazione di interrompere il contratto del 2000 per la nuova architettura delineata da quello del 2003. Richiama a sostegno dell'affermazione dell'idoneità tecnica del prodotto la relazione del 1 settembre 2004 dell'esperto informatico Dott. Massimo Masci, che evidenzerebbe che "... dopo aver analizzato le relazioni ricevute dalla sedi CSSA oggetto di sperimentazione, non si rilevano errori di tipo bloccante nell'applicazione SI-CSSA. Infatti la maggior parte delle osservazioni porta ad una richiesta di miglioramento dell'aspetto funzionale e di presentazione del sistema", e rileva che le risultanze istruttorie della Procura (di cui alla relazione del 4 dicembre 2014) non solo non fornirebbero prova contraria, ma sarebbero errate, oltre che nella ricostruzione dei progetti in questione, nella definizione del contesto organizzativo in cui essi sono stati realizzati, non cogliendo la reale causa della non utilizzazione dell'applicativo AFIS-UEPE interamente imputabile, in realtà, a scelte di governance dei vertici amministrativi e informatici della DGPA, e, precisamente, alla loro decisione di interrompere l'esecuzione del contratto del 2000 e delegare il **Mulas** alla stipula di quello del 2003 che ne modificava il progetto.

La tesi che il prodotto dei contratti sarebbe tecnicamente idoneo in sé è smentita agli atti.

Il verbale del 26.08.2003 della "Commissione Tecnica MG", nel verificare la funzionalità del prototipo, ne dichiarava la validità a condizione che il fornitore apportasse le modifiche segnalate nella relazione allegata al verbale "prima della diffusione del prototipo sui tre Uffici campione": tali modifiche concernevano implementazioni previste in contratto e mancanti (le funzioni di elaborazione statistica) necessarie ai fini dell'effettivo funzionamento; la stessa relazione del 2004 invocata dalla difesa afferma che "l'applicativo è il medesimo sul quale era già stata svolta l'attività di osservazione...in epoca precedente in almeno due occasioni...e nessuna delle precedenti osservazioni era stata presa in considerazione...". Dunque,

se ne trae non solo che rispetto a quanto rilevato dalla Commissione nessun incremento di sviluppo il secondo prototipo presentava, ma anche che esso, carente di tali implementazioni, non era stato giudicato sufficientemente funzionale da poter determinare il passaggio alla fase esecutiva successiva.

Inoltre, l'utilità o disutilità del prodotto del contratto del 2003 non può che essere valutata in funzione dell'effettiva e concreta utilizzazione del sistema integrato come era stato ideato e voluto nel secondo contratto, avente a fine l'integrazione dei due sistemi, e non isolatamente, cioè limitatamente all'analisi al prodotto del contratto medesimo. Poiché il secondo contratto, del 2003, aveva ad oggetto l'integrazione del sistema informativo AFIS/ Nuova Matricola (realizzato in esecuzione di un contratto del 2001 e operativo per gli istituti di pena cui erano affidati i soggetti privati della libertà personale, che già disponevano di un sistema di automazione) con il Sistema Informativo SI-CSSA (quello previsto dal contratto del 2000, Progetto per l'automazione dei Centri di Servizio Sociale per Adulti, poi ridefiniti Uffici per l'Esecuzione penale esterna UEPE, uffici cui affidata la gestione degli individui soggetti a misure alternative alla detenzione), è del tutto ovvio che la sua messa in opera e funzione presupponeva l'esistenza e operatività di entrambi i sistemi, e che in mancanza di operatività del sistema SI-CSSA il progetto di integrazione non poteva concretamente realizzarsi e costituire uno strumento operativo e utile per l'amministrazione. Il fatto che il collaudo del 2007 abbia avuto un contenuto esclusivamente tecnico, come si è visto, e non abbia comportato la verifica di funzionalità del sistema integrato è con tutta evidenza, come correttamente sottolinea la Procura, una conseguenza del fatto che mancava il presupposto oggettivo perché una tale integrazione tra sistemi potesse essere realizzata, costituito dal completamento e messa in funzione di uno dei due sistemi da integrare.

Per questo motivo è corretta l'impostazione della Procura (e va pertanto respinta la richiesta di accertamento del danno con consulenza tecnica) che, indipendentemente dalle singole funzionalità realizzate in esecuzione dei due contratti, individua quale danno l'intero corrispettivo contrattuale ad essi correlato, poiché l'utilità complessiva che essi avrebbero dovuto fornire (l'informatizzazione SI.CSSA e l'unificazione di tale sistema con il sistema AFIS-Nuova matricola) non è stata affatto realizzata.

3. Sotto il profilo causale la Procura afferma che il fattore che ha determinato l'inutilizzo totale del prodotto dei due contratti starebbe nella sua inidoneità, che ne ha causato la mancata accettazione ed

il conseguente inutilizzo totale. E' corretta l'osservazione della Procura che, in punto di ascrivibilità causale del mancato utilizzo del sistema realizzato, sottolinea che il fattore tempo costituisce, per i contratti aventi ad oggetto prodotti informatici, un elemento fondamentale che incide sulla concreta utilità e utilizzabilità del prodotto realizzato, per via della caratteristica tipica dei prodotti suddetti di essere soggetti a rapida obsolescenza. La stessa AIPA, nell'analizzare il rapporto costi/benefici derivanti dai due contratti (2000 e 2003), nel parere n.116SU/03 sottolineava, tra gli altri criteri di valutazione e obiettivi da raggiungere, la necessità di assicurare "la piena rispondenza alle esigenze di operatività previste a breve/medio termine dei Centri e dell'ufficio centrale". Pertanto, quale fattore causale del mancato utilizzo del sistema realizzato deve individuarsi, oltre alla mancata realizzazione di ciò che era stato l'oggetto del contratto del 2000, anche la realizzazione del tutto tardiva di quanto concretamente fornito all'amministrazione nel 2007. Come è evidenziato nella relazione del 28.07.2015 della DGSIA, il fatto stesso che il (primo) prototipo sia stato esaminato nel 2003, ed il secondo (relativo al contratto del 2003) nel 2007, e cioè entrambi a distanza di oltre tre anni dalla presentazione, mostra in sé l'inutilizzo nei tempi giudicati utili dall'amministrazione.

4. La "inidoneità e conseguente mancata accettazione ed inutilizzo totale del prodotto" sarebbero imputabili, per la Procura, al **Mulas** per palesi errori metodologici e di governance della fornitura, e per l'ingiustificabile scelta di interrompere l'esecuzione del primo contratto con la stipula non autorizzata del secondo.

La tesi è che il convenuto ne sia il responsabile a titolo di colpa grave per aver gestito l'esecuzione dei contratti in spregio alle disposizioni, generali e specifiche del settore dei contratti informatici, che sono tese al rispetto dei tempi contrattuali e al rafforzamento della fase di realizzazione del prototipo al fine di rendere possibile nei tempi contrattuali la presentazione di un prodotto finale che presenti funzionalità adeguate al committente, sia sotto il profilo dei tempi di realizzazione che della rispondenza ai dati

dell'amministrazione che ne traducono le esigenze operative. Inoltre, quantomeno a colpa grave sarebbe a lui esclusivamente imputabile l'interruzione nell'esecuzione del contratto del 2000, da lui stipulato su espressa delega dell'amministrazione e dal quale l'amministrazione non ha mai dato mandato di recedere, e che è stato travolto, a suo dire, dal nuovo contratto del 2003, da lui autonomamente stipulato pur in assenza di delega.

I due profili necessitano di esame separato.

4.1 Quanto agli addebiti mossi al **Mulas** nella sua qualità di soggetto competente a gestire l'esecuzione dei contratti, risulta agli atti che egli era Direttore della struttura Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato (SIA) del DAP, alla quale era attribuita la competenza di procedere all'automazione dei servizi istituzionali del Ministero della Giustizia riguardanti la gestione dei detenuti ed i servizi di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del DAP (l'ufficio era competente a gestire e condurre i sistemi, assicurare i servizi informatici garantendo il funzionamento dei sistemi di elaborazione e di comunicazione, sviluppare e mantenere applicazioni informatiche, curare i progetti di sviluppo di nuove applicazioni, provvedere alla raccolta, all'elaborazione ed alla distribuzione dei dati a fini informativi, statistici o di supporto decisionale); inoltre, egli è il firmatario di entrambi i contratti. In entrambe tali qualità è in capo al **Mulas** che si concentrano i poteri e si concretano le correlate responsabilità derivanti dalla cattiva esecuzione dei contratti stessi, sia in termini di mancata conduzione a termine secondo le previsioni contrattuali, sia in termini di acquisizione di un prodotto diverso da quello contrattualmente previsto, e disutile per l'amministrazione.

In particolare, egli era stato specificatamente delegato alla stipula del primo contratto dal direttore dell'Ufficio Responsabile sistemi informatici Dr.ssa Floretta Roller (nota 6311/2000 del 19.09.2000), ed in virtù di tale delega egli aveva il dovere di portare il contratto ad esecuzione integrale.

Lo stesso capitolato contrattuale indicava i modi e i tempi nei quali l'esecuzione avrebbe dovuto avvenire.

Il punto 1, lettere a) e b) 2.8.2.2. del Capitolato Tecnico del contratto SIA 05.06.D1-S22/00 del 15.12.20 prevedeva espressamente e

specificatamente che l'esecuzione del progetto si articolasse nelle seguenti fasi:

a) la realizzazione di un prototipo funzionale, da installare presso l'Ufficio Centrale di Roma.

Per la realizzazione del prototipo al contratto era allegato il Capitolato tecnico, che recepiva le caratteristiche tecniche necessarie agli UEPE evidenziate dallo studio di pre-fattibilità (elaborato dal Direttore dell'Ufficio UEPE di Livorno e di altri UEPE) e dallo studio di fattibilità per la realizzazione del Progetto di automazione dei CSSA dell'Amministrazione Penitenziaria, elaborato dal FORMIT,

per il quale costituiva uno degli obiettivi principali la realizzazione di un sistema di gestione documentale del fascicolo del soggetto ammesso alle misure alternative alla detenzione.

L'art. 1, punto 2. Premesse, lett. c) del contratto, disponeva che "tutte le attività e le prestazioni oggetto del presente contratto verranno svolte sotto la diretta supervisione di una apposita Commissione Tecnica MG, formata da personale di questa Amministrazione con eventuale apporto di specialisti esterni"; l'art. 8 del contratto, coerentemente, prevedeva la costituzione di una "Commissione Tecnica MG con il compito di verificare e controllare l'esecuzione del contratto per tutta la sua durata". Dunque, tale organo tecnico aveva funzioni di controllo immanente dell'esecuzione, ed avrebbe dovuto verificare il rispetto, tra l'altro, dei tempi progettuali e delle specifiche del prototipo in conformità al capitolato; pertanto, avrebbe dovuto essere nominata immediatamente dopo la stipula del contratto stesso. Viceversa, il **Mulas** ha nominato la Commissione solo con la disposizione di servizio del 18.07.2002, circa un anno dopo la stipula. E' del tutto evidente che per tutto il periodo sino alla nomina della commissione l'attività – che, a quanto le parti affermano concordemente, si è concretata nelle circa 40 riunioni del Gruppo di lavoro, istituito dall'amministrazione per l'analisi e raccolta dei requisiti al fine di fornire le specifiche di progetto necessarie agli sviluppatori del software, in conformità allo studio di fattibilità, composto da rappresentanti degli UEPE e del committente DGEPE e con compiti di

interfaccia con lo sviluppatore del progetto – si è svolta senza che l'organo di governance dell'esecuzione fosse nemmeno stato nominato.

Proprio la nota DGEPE, DAP, all'Ufficio SIA, prot. n. 163212-2002 del 09 aprile 2002, richiamata dalla difesa a riprova che l'esito dell'attività del Gdl sarebbe stato formalizzato in un documento inviato alla FINSIEL, prova, invece, la situazione di eccessiva fluidità dell'attività di raccolta dei dati, che appare chiaramente essere stata condotta dal Gdl, da un parte, e contestata dalla FINSIEL, dall'altra, senza nessun filtro che determinasse, da un lato, la selezione delle proposte del Gdl in base alle previsioni contrattuali, e, dell'altro, formalizzasse tali proposte in un documento e ne imponesse il rispetto alla RTI. La nota in questione, in risposta ad una nota del **Mulas** citata dalla difesa, afferma che per l'approvazione dei casi d'uso ha fatto riferimento ai nove casi d'uso inviati dalla FINSIEL in precedenza, che questi erano diversi da quelli inviati dal **Mulas**; essa censura che la FINSIEL abbia inviato stesure sempre diverse, con correzioni parziali, e rileva che l'esame di ogni singola versione determinava ritardi e dispendi di energia, rimarcando, infine, che “essendo indispensabile darsi un metodo, ancorché unilaterale”, la scrivente direzione “è giunta da tempo alla determinazione di procedere ad una definitiva collazione dei testi già in possesso e di restituire dette versioni allegando, per ogni singolo caso d'uso, una nota in cui si dà approvazione **a condizione che la Finsiel apporti correzioni e i rilievi puntualmente indicati**”: il grassetto è proprio della nota in originale, a sottolineare il carattere preclusivo che la scrivente Direzione collegava alla mancata esecuzione delle correzioni approvate dalla DGEPE. Lo stesso **Mulas** afferma che tale fase si è protratta per un tempo eccessivo e si è conclusa con richieste anche ultronee al fornitore, ma sostiene che il ritardo nelle attività di raccolta dei requisiti da parte del Gdl sarebbe addebitabile alla sua presidenza, affidata ad un dirigente della stessa DGEPE, ed alla direzione progettuale della FINSIEL.

Rileva in contrario il Collegio che, anche a parte la considerazione che di tale attività, in mancanza di nomina della Commissione tecnica, spettava a lui essere referente e controllore quanto al rispetto dei limiti di tempo e contenuto, rimane certo che è a lui imputabile la mancata istituzione dell'organo a cui direttamente tali verifiche erano affidate per contratto. In mancanza di alcun organo tecnico di verifica dello stato dell'esecuzione,

l'attività di analisi dati e interfaccia con il fornitore non ha avuto alcuna adeguata sede di verifica, coordinamento e impulso. A tale mancanza avrebbe dovuto supplire solo il **Mulas**, ma egli ciò non ha fatto, lasciando progredire l'attività senza alcun filtro e omettendo alcun controllo sulla fase dell'esecuzione del contratto e, soprattutto, sul rispetto dei tempi ivi previsti. La deviazione dalle regole procedurali contrattualmente previste per l'esecuzione è stata grave e non giustificata da alcuna circostanza.

Né trova giustificazione la tesi della difesa, che avendo la Commissione solo compiti inerenti la fase finale del contratto (ed il collaudo) egli non avrebbe avuto ragione di istituirla durante tutta la fase antecedente, poiché, come si è visto, ben più estese erano le competenze della Commissione contrattualmente previste.

In conclusione, la situazione che emerge dagli atti è quella contestata dalla Procura, di una mancanza di controllo sull'attività di esecuzione dovuta al difetto di governance del contratto nella sua fase esecutiva. Tale carenza, a differenza di quanto sostiene la difesa, non è imputabile né alla amministrazione committente, né al Gruppo di lavoro, ma al soggetto che aveva la responsabilità della gestione del contratto stesso, e cioè al **Mulas**, che tale onere aveva sia in qualità di Direttore dell'Ufficio SIA del Ministero della Giustizia, sia di firmatario del contratto in questione.

b) La sperimentazione del prototipo funzionale avrebbe dovuto avvenire presso l'Ufficio Centrale, per un periodo di 30 giorni, e si sarebbe dovuta concludere mediante verbale di accettazione e validazione del prototipo funzionale completo, sottoscritto dalla Commissione tecnica MG e dal Fornitore. Ad essa avrebbe dovuto seguire la sperimentazione presso gli uffici locali. Viceversa, a conclusione della fase della sperimentazione presso uffici centrali (l'Ufficio UEPE di Roma e l'Ufficio Centrale del DAP), il giudizio della Commissione Tecnica M.G., espresso sul prototipo funzionale nella riunione del 26 agosto 2003, non era di accettazione, ma di accettazione condizionata all'apporto di ulteriori modifiche che si ritenevano prodromiche alla fase successiva della sperimentazione: "... La Commissione tecnica MG, viste le osservazioni riportate dal personale che ha visionato la presentazione del prototipo che non ne contestano la funzionalità, ritiene di poter dichiarare la validità dello stesso. Tuttavia la



Commissione ritiene che le modifiche segnalate nella relazione allegata al presente verbale, di cui ne fa parte integrante, debbano essere eseguite prima della diffusione del prototipo sui tre Uffici campione, come prevede la fase c del punto 1 dello stesso articolo sopra menzionato, e pertanto invita la RTI ad impegnarsi per apportare le dovute modifiche al prototipo”.

Avrebbe dovuto seguire la presentazione di un nuovo prototipo che recepisce le modifiche indicate dalla Commissione, organo tecnico specificatamente competente ai controlli in fase di esecuzione, la successiva sperimentazione, la diffusione del prototipo funzionale su 3 Uffici CSSA campione ed il collaudo, con relativa accettazione del prodotto finale.

Invece, il Dr. **Mulas** indirizzava al fornitore la nota 0357756-2003 del 12.09.2003, con cui comunicava l'accettazione del prototipo funzionale, meramente comunicando che la Commissione aveva imposto modifiche.

Con tale comportamento è evidente che il mittente comunica una accettazione del prodotto, non sottolineando il valore preclusivo che la mancata realizzazione delle modifiche avrebbe dovuto avere a parere della Commissione, o, quantomeno, determina un elemento di fatto – l'avvenuta accettazione – sul quale controparte contrattuale può agevolmente fondare la pretesa a ritenere il prodotto accettato *sic et simpliciter*, senza procedere alle modifiche o procedendo in tempi e con modalità diversi. E difatti, il RTI (FINSIEL) con la con nota del 03.10.2003 comunicava al DAP, Ufficio SIA, di aver “preso atto delle richieste formulate dalla Commissione Tecnica MG” (mentre avrebbe dovuto eseguirle prima di poter vantare l'avvenuta accettazione del prodotto), e di aver disposto alcune modifiche (mentre, essendo tutte le modifiche state dettate dalla Commissione come necessarie prima della fase della sperimentazione locale e dunque prima dell'accettazione del prodotto, avrebbe dovuto provvedervi integralmente, salvo contenzioso), e manifestava l'intenzione di non procedere alle rimanenti modifiche, a suo parere non rientranti nell'oggetto del contratto e per le quali si riservava l'opportunità di procedervi in occasione dell'esecuzione del progetto di unificazione AFIS SI-CSSA (che, intanto, il **Mulas** aveva stipulato in data 3 settembre 2003).

E' evidente che il **Mulas** rimane il soggetto sul quale si incentra la responsabilità per la mancata realizzazione del prototipo nel modo indicato dalla Commissione tecnica, atteso che egli ha proceduto a comunicarne l'accettazione al fornitore pur in assenza del riscontro della concreta ed effettiva modifica nei modi previsti dalla Commissione stessa. In conclusione, anche per questa fase è del tutto corretto l'addebito della Procura, che il **Mulas** abbia "omesso gravemente di imporre al RTI l'adeguamento immediato, continuando a dare corso alle attività contrattuali", poiché egli ha consentito che l'esecuzione si protraesse non in conformità alle prescrizioni dell'organo tecnico.

c) Mancano del tutto le successive fasi contrattualmente previste, e cioè l'aggiornamento dei prototipi installati presso l'Ufficio Centrale e presso i tre Uffici campione con la versione finale del SI-CSSA, il rilascio finale dell'applicazione software (con relativo verbale) con consegna dei supporti ottici, licenze di utilizzo e documentazione tecnica di riferimento, l'installazione del SI-CSSA presso le restanti 55 sedi CSSA previste, da effettuarsi con una gradualità di circa 11 CSSA per mese e, infine, il collaudo finale del SI-CSSA (con relativo verbale sottoscritto dalla Commissione tecnica MG e dal fornitore).

L'esecuzione del contratto è stata semplicemente interrotta, e, in fatto, il prodotto presentato nel 2003 non è stato portato ad ulteriore compimento. La stipula del nuovo contratto, in data 3 settembre 2003, è addirittura anteriore alla succitata nota 0357756-2003 del 12.09.2003 con la quale il **Mulas** comunicava alla controparte l'"accettazione del prototipo" relativo al contratto del 2000, e la circostanza dimostra in sé che al **Mulas** è addebitabile, oltre il descritto difetto di governance del primo contratto, anche un secondo elemento che si pone in diretta linea causale con il danno prodotto dalla complessiva disutilità del prodotto realizzato, ed integra un profilo di colpa grave nella gestione di entrambi contratti, e cioè il fatto che al momento della stipula del secondo contratto non esistevano le condizioni oggettive alle quali era necessariamente condizionato l'esito della sua concreta utilità, mancando la piena operatività del sistema informatico SI-CSSA (oggetto del primo) che avrebbe dovuto essere integrato con il sistema AFIS-Nuova matricola. La sottovalutazione di quella che è, invece, una conseguenza del tutto prevedibile della scelta di concludere un contratto

di integrazione di sistemi informatici quando uno dei suoi sistemi da integrare non sia pienamente operativo, costituisce una grave deviazione dai criteri di buona e corretta gestione delle risorse contrattuali.

Come si vedrà subito appresso, tale scelta è attribuibile al convenuto.

4.2 La difesa del **Mulas** oppone che la scelta di interrompere l'esecuzione del contratto del 2000 per accedere ad una architettura che uniformasse SI-CSSA e AFIS Matricola non è a lui imputabile, ma sarebbe riferibile a superiori gerarchici, i quali avrebbero deciso in tal senso sin dal 2002 e, ritenendone la inutilità sopravvenuta, avrebbero conferito delega al **Mulas** per la stipula del secondo contratto.

Tali affermazioni della difesa sono prive di prova.

4.2.1. Non vi è alcuna traccia agli atti di prelieve decisioni di vertice in tal senso, né della delega che la difesa afferma che il **Mulas** abbia ricevuto il 3 settembre 2003 dal direttore di DGSIA, Dott.ssa Rolleri, né di alcun documento che abbia autorizzato o delegato il **Mulas** a compire una scelta che modificasse in tal senso l'architettura del contratto del 2000 che la stessa Rolleri aveva delegato a stipulare.

In assenza di una tale nuova delega, egli non poteva interrompere l'esecuzione o mutare l'oggetto del contratto che, invece, su precedente delega egli aveva stipulato.

Né la nota del 21.02.2002 del Dirigente del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio centrale detenuti e trattamento "Misure alternative", Dr.ssa Giuffrida, pure richiamata dalla difesa, costituisce nemmeno lontanamente un dato di fatto o un punto di diritto che autorizzasse il **Mulas** a modificare il contratto SI-CSSA del 2000 orientandolo alle esigenze di integrazione con AFIS, rimanendo, le valutazioni che pure la scrivente dirigente esprimeva in quella sede, mere considerazioni personali; ciò sia in quanto esse non provenivano dall'Ufficio che aveva operato la precedente scelta per la quale il **Mulas** era stato delegato e in virtù della quale egli era tenuto all'integrale esecuzione del primo contratto, sia in quanto esse, come si evince dal tenore letterale della nota, erano oggettivamente prive di alcun intento cogente o direttivo nei

confronti del medesimo **Mulas**. Esse, in conclusione, non esprimevano, né potevano esprimere, alcuna nuova delega a stipulare in conformità, mutando l'oggetto del precedente contratto.

Così come non possono avere alcuna efficacia, né quale scusante della responsabilità in questa sede, né quale implicita autorizzazione alla stipula del secondo contratto, le contrastanti opinioni che la difesa del convenuto riferisce si sarebbero manifestate in seno all'amministrazione in merito alle due possibilità di informatizzazione dei Centri di Servizi Sociali per adulti – soluzione “accentrata”, cioè implicante un collegamento con i sistemi gestiti in sede centrale, e soluzione “decentrata”, che prevedeva la gestione dei sistemi a livello di Centri di servizi, cioè locale, perché questa seconda era stata la soluzione scelta con la delega del 2000, e mai revocata dalla delegante DGEPE. In conclusione, in assenza di delega la scelta di addivenire alla stipula del 2003, di integrare il sistema SI-CSSA con AFIS-Nuova Matricola, è unicamente riferibile al **Mulas** stesso che tale contratto ha stipulato.

E' poi di importanza fondamentale osservare che, in ogni caso, il secondo contratto non abrogava la scelta progettuale del primo, ma aveva la finalità di unificare il progetto ivi previsto (SI-CSSA) con quello già in uso presso gli istituti di pena (AFIS-Nuova Matricola), per cui, anzi, il secondo contratto, come correttamente afferma la Procura, aveva come base contrattuale oggettiva l'avvenuta esecuzione del primo, che avrebbe determinato l'operatività del sistema da unificare al sistema AFIS-Nuova Matricola. Il che rende evidente che l'aver stipulato un contratto avente ad oggetto un progetto di unificazione di due sistemi, dei quali uno non era stato affatto realizzato e non era operativo, ha costituito una scelta del tutto irragionevole, sia in sé (perché, come detto, ha previsto una integrazione tra due sistemi senza che il prodotto da integrare fosse esistente), che in relazione all'obbiettiva situazione di incertezza sulle sorti dell'esecuzione del primo contratto, che a seguito della nota dello stesso **Mulas** del 2003 erano confluite nell'accettazione da parte sua di un prodotto che non corrispondeva concretamente alle caratteristiche che la Commissione riteneva necessarie prima della sua diffusione agli UEPE, e cioè di un prodotto che l'organo tecnico deputato all'esecuzione ed al collaudo non avrebbe accettato senza le prescritte modifiche.

4.2.2. Infine, l'affermazione della difesa che il prodotto non sia stato accettato per una presa di posizione avversa alle scelte del **Mulas** e contraddittoria con le precedenti posizioni della stessa amministrazione, che tali scelte avrebbe condiviso in passato, non trova riscontro agli atti.

Il prototipo presentato nel 2003 in esecuzione del contratto del 2000 era stato accettato dall'organo tecnico, come si è visto, solo a condizione che vi fossero apposte modifiche e integrazioni.

Tali modifiche non sono state integralmente poste in essere dal RTI perché il **Mulas** ha accettato il prodotto senza rendere le modifiche cogenti per il fornitore (nota del **Mulas** del 2003).

Il prototipo presentato durante l'esecuzione del contratto del 2003 è stato esaminato dalla nuova Commissione appositamente istituita che, con verbale dell'11 febbraio 2004, rilevava la "mancata rispondenza del sistema presentato alle specifiche richieste del gruppo di analisi", e informava "di non poter validare il sistema proposto fintanto che questo non sia rispondente a quanto indicato nella nota di approvazione con riserva dei documenti di analisi (c.d. casi d'uso) già inviata all'Ufficio SIA con la nota prot. N 163212-2002..." (nota DGEPE del 17 marzo 2004, prot. n. 563382 diretta all'Ufficio SIA ed al Capo del DAP), facendo dunque riferimento alla necessità che il prototipo corrispondesse ai casi d'uso approvati per il precedente contratto. Tale posizione non è contraddittoria con alcuna precedente, che non risulta agli atti.

Sul punto rimane pertanto, a giudizio del Collegio, elemento determinante la nota della DGEPE, a firma della Dr.ssa Giuffrida, del 09.04.2002, con la quale si ribadiva la scelta della architettura informatica di cui al contratto del 2000, si lamentavano le conseguenze dello slittamento dei tempi contrattuali dovuto al ritardo e la mancanza di formalizzazione della fase di analisi dei dati e requisiti, e si sollecitava a procedere a termini contrattuali in base ai casi d'uso individuati in allegato, e alla consegna da parte della FINSIEL del prototipo ad essi coerente.

In assenza di diversa scelta proveniente dalla DGEPE, la nota del **Mulas** del 27.03.2003 alla DGEPE e al DAP nella quale, facendo riferimento generico a direttive del Capo del dipartimento e ad intese con la Direzione generale

per i sistemi informativi Automatizzati del Ministero, egli rappresentava l'esigenza di uniformare SI-CSSA e AFIS-Nuova Matricola, e comunicava di aver predisposto gli atti per l'inoltro all'AIPA della relativa proposta economica, trae ragione da una scelta non condivisa dalla DGEPE. A tale richiesta la DGEPE rispondeva, infatti, con nota del 29.04.2003 a firma del Dr. Turrini, nella quale, pur apprezzando le esigenze tecniche rappresentate nella richiesta del **Mulas**, si paventavano rallentamenti nella conclusione del progetto SI-CSSA e si rappresentava la necessità di portare a perfezione il contratto per la fornitura SI-CSSA, e ciò, segnatamente, mediante l'installazione dei programmi su tutti i server presso i Centri e la formazione del personale. Il parere viene espresso in senso favorevole al progetto di unificazione solo a fronte della realizzazione di due condizioni espressamente indicate, e cioè 1) che siano fissati i tempi di inizio di attività del SI-CSSA, e 2) che siano individuati con esattezza i Centri che non abbiano avanzato alcuna richiesta di uso dei server (e ciò per fare in modo che il ritiro dei relativi server non condizionasse l'operatività del sistema realizzato). In tale contesto va letta ed interpretata la nota prot. n. 562771 del 31 luglio 2003 della D.G.E.P.E., che la difesa richiama in quanto costituirebbe un assenso della DGEPE al nuovo sistema di integrazione AFIS-Nuova Matricola/SI.CSSA in quanto con essa sarebbe stato disposto il ritiro del primo gruppo di server dai Centri, così dimostrando l'abbandono del progetto SI-CSSA così come originariamente disegnato nel 2000. La nota non ha un siffatto contenuto: in essa si esprime l'intento di far fronte alla "necessità di portare congiuntamente a compimento" da parte del SIA il progetto AFIS, da un lato, e, dall'altro "l'automazione dei sistemi di archiviazione relativi ai soggetti in misura alternativa" (SI-CSSA), e solo in tale ottica si precisa di aver "inteso rilasciare il nulla osta alla restituzione degli apparecchi server assegnati ai Centri indicati nella nota stessa (precisandosi, altresì, che gli altri server non sono ritirabili perché attualmente in uso). Dunque, ha un contenuto strettamente organizzativo e riferito alla necessità di portare ad attuazione entrambi i sistemi, e non dispone, né espressamente né implicitamente, né autorizza, l'abbandono dell'esecuzione del contratto del 2000, il mutamento del relativo oggetto e il reimpiego delle relative risorse per finanziare le nuove prestazioni del contratto del 2003.

Come visto, entrambe le condizioni, imposte dalla DGEPE con la citata nota del 29.04.2003 quale presupposto per la predisposizione di un nuovo contratto che prevedesse l'integrazione dei due sistemi, non si sono realizzate prima della conclusione del secondo contratto, la quale è avvenuta nel settembre del 2003 quando ancora la Commissione tecnica MG, finalmente nominata, aveva espresso la necessità di modifiche del prototipo prima della sua diffusione ai Centri, quando ancora non si era compiuta la fase di sperimentazione del SI-CSSA presso i predetti Centri, quando ancora il relativo applicativo non era stato realizzato. Ne consegue che nemmeno può dirsi che il **Mulas**, pur se in modo non procedimentalmente regolare, abbia agito conformemente al reale volere dell'amministrazione.

4.2.3 Conseguentemente, risulta non adeguata la giustificazione, adottata dalla difesa, che "il sistema SI-CSSA non veniva collaudato nel suo complesso poiché l'unificazione dello stesso con il sistema AFIS-Nuova Matricola.... rendeva tali attività non più necessarie, nonché economicamente dispendiose".

*In primis*, perché è vero esattamente il contrario, e cioè che, proprio come rilevato nella citata nota della DGEPE, solo "l'inizio dell'attività del SI-CSSA", e cioè l'operatività del sistema SI-CSSA, avrebbe garantito la possibilità di fruttuosa esecuzione del secondo contratto e di utilizzo del relativo prodotto; il che è dimostrato agli atti dal fatto che il collaudo del prototipo del 2007, prodotto del secondo contratto, pur essendo avvenuto positivamente sotto il profilo tecnico, non è avvenuto sotto quello funzionale, proprio perché il sistema non era in grado di funzionare in quanto non era in grado di operare quella unificazione dei sistemi SI-CSSA e Matricola per il quale il contratto del 2003 è stato stipulato.

In secondo luogo, perché, comunque, tale scelta, che ha determinato l'abbandono del primo contratto prima che ne fosse completata l'esecuzione, è riferibile, come si è visto sopra, solo ed esclusivamente al **Mulas** e non all'amministrazione committente del contratto medesimo, e la situazione di conflittualità tra il DAP-DGEPE e il **Mulas**, riferita dalla difesa, non costituisce qui un'esimente come non avrebbe potuto costituire allora alcuna legittimazione per quest'ultimo ad agire diversamente dalla delega ricevuta.

Il giudizio che il rifiuto del fornitore a realizzare il quarto gruppo di prescrizioni condizionali apposte dalla Commissione tecnica all'accettazione del prototipo funzionale presentato nel 2003 sarebbe stato legittimo rimane, pertanto, un giudizio del tutto soggettivo della difesa del **Mulas**, o del **Mulas** stesso, mai vagliato da alcun organo tecnico dell'amministrazione nella competente sede, e mai esitato in un collaudo funzionale del prodotto finale presentato dalla FINSIEL, come rimane un giudizio riferibile alla sola FINSIEL quello espresso nella sua nota del 14.10.2003, con la quale il fornitore sosteneva che la stipula del nuovo contratto del 2003 "rende non più necessaria l'assistenza all'avvio prevista dal contratto (S22/00) in oggetto", e proponeva di impiegarne le risorse nell'esecuzione del secondo.

4.2.4 Va, in conclusione, respinta la richiesta di chiamata in causa di soggetti appartenenti ai diversi uffici (la DGEPE, la DAP, la Commissione tecnica, il Gruppo di lavoro e gli altri indicati dalla difesa), sia perché non ritualmente ammissibile, sia perché del complessivo contesto organizzativo nel quale il **Mulas** ha agito il Collegio tiene conto sotto altri profili valutativi, ma, quanto all'elemento soggettivo della responsabilità ed al nesso causale, in questa sede deve affermarsi che, per le ragioni che sono state sopra esposte, il Dr. **Mulas** è il soggetto al quale, per le sue specifiche competenze e responsabilità nella gestione dei due contratti, l'illecito è addebitabile.

5. La Procura addebita al convenuto il complessivo danno derivante dalla non utilità dei due contratti, determinandolo in euro 2.039.435,92 quale somma dei relativi corrispettivi.

Va rilevato che, seppure al **Mulas** rimangono ascrivibili, come visto, i comportamenti gravemente colposi che hanno causalmente determinato tale danno, e cioè sia l'interruzione dell'esecuzione del contratto del 2000 che la stipula del contratto del 2003, che non ha potuto esitare in alcuna utilità del relativo prodotto per mancanza di operatività di uno dei due sistemi informatici da integrare, sussistono diversi elementi che il Collegio ritiene valutabili per un ampio uso del potere di riduzione dell'addebito.

Nel contesto di una organizzazione amministrativa, la distribuzione di competenze, da un lato definisce chiare responsabilità in correlazione ai compiti affidati a ciascun ufficio, e, dall'altro, rafforza la garanzia



dell'amministrazione che, nel complesso dell'istituzione, tutte le competenze siano esercitate secondo legge e buoni criteri di azione, poiché ciascun ufficio opera in seno ad essa e ad essa complessivamente deve concorrere e rendere conto in termini di produttività e di legalità del proprio operato.

Il contesto operativo nel quale il **Mulas** ha agito si è dimostrato non idoneo a contenere la sua attività nell'ambito delle scelte condivise dall'amministrazione e del rispetto dei limiti delle competenze a lui attribuite istituzionalmente, nonché delle relative norme di legge.

Come visto, già durante la prima fase di esecuzione del contratto la DGEPE rilevava carenze nella governance del contratto per il quale aveva delegato il **Mulas** (nota prot. N 163212-2002 di approvazione dei casi d'uso); successivamente la DGEPE rifiutava il nuovo prodotto sulla base del verbale di non corrispondenza a tali specifiche del prodotto presentato alla Commissione tecnica ed esaminato l'11 febbraio 2004 (nota DGEPE del 17 marzo 2004, prot. n. 563382, diretta all'Ufficio SIA ed al Capo del DAP). Se è vero che solo al **Mulas**, sia in quanto vertice dell'ufficio SIA specificatamente competente per i contratti informatici, sia quale soggetto stipulante entrambi i contratti, è esclusivamente riferibile l'attività di esecuzione contrattuale in questione, è anche vero che in entrambe le occasioni (contratto del 2000 e del 2003) è del tutto mancato, pure a fronte del rilevato stato di inefficienza della sua attività, alcun efficace coordinamento, o indirizzo, o richiamo formale da parte della DGEPE, organo delegante.

Inoltre, rileva il Collegio che manca qualsiasi evidenza di rilievi da parte degli uffici che si sono occupati di fasi complementari o integrative alla stipula o alla liquidazione dei compensi contrattuali, il che ha posto l'azione del **Mulas** in diretta efficacia causale con il danno da disutilità, senza che abbia potuto operare il principio organizzativo di verifica della regolarità della spesa. Il fatto che al **Mulas** sia stato lasciato uno spazio operativo eccessivo, ed alle conseguenze del suo operato una linea causale diretta rispetto al risultato finale della disutilità del complesso dei due contratti, e ciò sino alla liquidazione finale dei compensi al fornitore pur in assenza di regolare collaudo per entrambi i casi, mostra che egli ha operato in un assetto concreto che lasciava l'amministrazione esposta ad un rischio troppo

elevato di sopportare il danno potenzialmente derivante dall'attività dei suoi vertici, e che, intesa come struttura organizzativa complessa, essa ha mostrato una cattiva organizzazione delle proprie attività.

Tale rischio di organizzazione è corretto che ricada sulla stessa struttura.

Per tale considerazioni, ed in conclusione, il Collegio ritiene di ridurre ampiamente l'addebito al **Mulas** e di determinare il danno a suo carico in euro 700.000,00, da risarcire al Ministero della Giustizia oltre interessi dalla data della presente sentenza sino al soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P. Q. M .

La Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando,

condanna **Mulas Ferdinando** a risarcire al Ministero della Giustizia la somma di euro 700.000,00, oltre a interessi dalla presente decisione sino al soddisfo.

Pone a carico del medesimo le spese processuali, che si liquidano in euro 751,35 (settecentocinquantuno/35).

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 5 aprile 2016.

Il Relatore F.to Chiara Bersani

Il Presidente F.to Ivan De Musso

Deposito del 26 settembre 2016

P. IL DIRIGENTE

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

F.to Dott. Luigi DE MAIO