

- ampliando la gamma delle possibili soluzioni, nel caso di procedure aperte per l'acquisizione dei prodotti e dei servizi. Tra le raccomandazioni che più o meno esplicitamente si ritrovano nei pareri:³² la verifica puntuale delle caratteristiche tecniche dei prodotti richiesti, l'eliminazione di eventuali specifiche che direttamente o indirettamente possano restringere l'insieme delle soluzioni, la sostituzione di specifiche tecniche con requisiti funzionali e di prestazione; l'ammissibilità di soluzioni equivalenti a quelle concepite dall'amministrazione ("equivalenza" peraltro imposta dalle normative europee che tutelano la contendibilità del mercato), l'identificazione esplicita di prodotti alternativi;
- contrastando la tendenza a procedere attraverso trattative private.

La massimizzazione del ritorno degli investimenti interni alla PA

In diversi contesti, le singole amministrazioni si trovano ad investire nello sviluppo di sistemi, prevalentemente di tipo applicativo, il cui interesse potrebbe essere esteso ad altre amministrazioni, principalmente, ma non solo, nel campo dell'auto-amministrazione.

Nei casi di esigenze palesemente comuni è stato possibile promuovere e realizzare progetti trasversali. È il caso del progetto denominato "Service Personale Tesoro", con il quale il ministero del Tesoro, come un ASP (Application Service Provider), fornirà il sistema per l'amministrazione del personale (stipendi) alle organizzazioni centrali. È il caso, ancora, del ministero del Tesoro, che, al fine anche di promuovere la diffusione del mandato informatico, distribuirà a chi ne faccia richiesta il pacchetto software per la contabilità finanziaria denominato SI.CO.GE., e ne curerà l'allineamento normativo, la manutenzione e l'assistenza.

Un altro esempio significativo, di diversa natura, è quello dell'Istituto centrale del Catalogo Unico delle biblioteche italiane del ministero dei Beni e delle Attività Culturali che ha commissionato lo sviluppo del software per i poli bibliotecari e per le biblioteche, denominato SBN Unix³³.

Esistono casi, e sono numerosi, in cui le diversità funzionali ed organizzative non rendono praticabili soluzioni centralizzate ma consentono tuttavia il recupero, anche parziale, degli impegni profusi e delle risorse impiegate³⁴.

Nei pareri si è operato in diversi modi:

- integrando nei progetti delle amministrazioni componenti sviluppate da altre amministrazioni, invitando queste ultime, se utile, a rilasciarne anche il codice sorgente³⁵;
- imponendo che, nel caso in cui un fornitore di un'amministrazione assegnatario dello sviluppo di un prodotto dovesse risultare assegnatario dello stesso sviluppo anche per un'altra amministrazione, non risultino a

³² Per l'esame dei capitolati tecnici, presente in tutti i pareri relativi a gare che includono la fornitura di prodotti hardware e software, significativo è il caso del parere n. 115 rilasciato al Ministero della Giustizia (software per il system & network management). Per altri tipi di software sono riferimenti significativi i pareri n. 49 rilasciato al Ministero della Difesa, n. 65 rilasciato alla Consip e n. 125 rilasciato all'INPS (prodotti per l'automazione d'ufficio), ancora il n. 65 (sistemi operativi), il n. 92 rilasciato all'Agenzia Spaziale Italiana, il n. 116 rilasciato all'IPOST, il n. 123 rilasciato al Ministero della Giustizia e il n. 124 rilasciato all'INPS (prodotti per la contabilità).

³³ Sul progetto di manutenzione di questo software l'Autorità si è espressa nel 2000 con il parere n. 109, invitando l'amministrazione a valutare gli oneri che la gestione e il rinnovamento del sistema comporterà nel futuro.

³⁴ Peraltro l'art. 27 della Legge 466/2000 (Legge Finanziaria 2001) ribadisce la possibilità dello scambio fra amministrazioni (centrali e locali) del software di cui si detenga la proprietà.

³⁵ Nel parere n. 117 rilasciato al Ministero dell'Interno si sono fornite indicazioni per riutilizzare il software SI.CO.GE. predisposto dal Ministero del Tesoro per la contabilità finanziaria.

carico di quest'ultima gli oneri di quanto sviluppato per la prima, ma soltanto le differenze. Questo fatto si sostanzia in una clausola contrattuale che prevede la precisa identificazione di quanto prodotto, che si dovrà distinguere da eventuali altri prodotti commercializzati dal fornitore in parola³⁶;

- richiedendo esplicitamente al fornitore che ingegnerizzi il prodotto, con il vantaggio più tradizionale per l'amministrazione di poter successivamente scegliere un gestore del software diverso da chi lo ha sviluppato e, in relazione ad un maggior recupero degli investimenti, la possibilità di trasferire il prodotto ad altra amministrazione che potrà scegliere se mantenere il legame con chi lo ha ceduto, oppure seguire una strada autonoma per la personalizzazione, la manutenzione e la gestione³⁷.

L'aumento delle capacità negoziali delle amministrazioni

L'affidamento ad un unico fornitore in outsourcing dello sviluppo o della gestione dell'intero sistema informativo o di sue componenti significative - isolate dal punto di vista tecnologico, applicativo o gestionale - appare come sicuramente conveniente rispetto ad un'assegnazione più selettiva per progetto o servizio, in quanto consente di ridurre al minimo gli impegni di coordinamento fra le attività. I contratti di affidamento risultano inoltre convenienti se riferiti ad un periodo di tempo sufficientemente lungo, in genere dai 3 ai 10 anni compreso il rinnovo.

Ma il monopolio di fatto che si viene a creare per un fornitore rischia di minare le capacità negoziali dell'amministrazione, che, invece, vanno tutelate. La prima tutela per l'amministrazione consiste nella definizione dei livelli di servizio. Nel parere emesso in occasione del XXVII atto esecutivo della Concessione SOGEI con il ministero delle Finanze (parere n. 98 del 1999) si è avuto modo di approfondire la problematica dei livelli di servizio arrivando alla definizione di un insieme di misure collegate alla maggior parte dei servizi richiesti. Tuttavia i livelli di servizio non riescono a cogliere tutti gli aspetti del problema del potere negoziale dell'amministrazione, soprattutto non sono idonei per gestire nuovi progetti o la specifica di progetti i cui requisiti non erano ben definiti alla stipulazione del contratto.

I pareri hanno curato questo aspetto in diversi modi, raccomandando di:

- inserire clausole che consentono all'amministrazione di rescindere il contratto unilateralmente, a seguito del verificarsi (e soprattutto del ripetersi) di gravi inadempienze: questo metodo non è da solo soddisfacente, perché riconduce problemi negoziali al contenzioso e protegge l'amministrazione dai danni, senza però fornire strumenti per risolvere nella sostanza i problemi;

- prevedere variazioni contrattuali a seguito di eventi pianificati (ad esempio la redazione di uno studio di fattibilità per l'innovazione del sistema) impegnando l'assegnatario ad accettarne le conclusioni, eventualmente attraverso un'attività negoziale³⁸;

- vincolare l'esecuzione di alcune attività (quelle per cui lo stato dei requisiti non consenta nel momento del contratto una precisa specifica degli obiettivi, delle attività, delle risorse necessarie e dei livelli di servizio) al rilascio di un ulteriore parere dell'Autorità: questa tecnica non è solo formale, ma stabilisce un "arbitro" che

³⁶ Nel parere n. 127 rilasciato all'Inpdap e relativo ad adattamenti delle funzionalità della contabilità e del controllo di gestione del prodotto SAP R3 al contesto pubblico, si è ribadita l'esigenza di identificare il prodotto modificato come differente da quello standard e di riutilizzare le personalizzazioni senza oneri per le amministrazioni che lo richiedessero.

³⁷ Nel parere n. 107 rilasciato al Ministero dei Beni e le Attività Culturali si è ribadita la proprietà del software da parte dell'amministrazione e il rilascio dei sorgenti e della documentazione.

³⁸ È avvenuto in occasione del parere n. 50 rilasciato al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali per l'affidamento quinquennale (rinnovabile) dei servizi del Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

verificherà le conclusioni di un primo atto negoziale fra l'amministrazione e il fornitore, arbitro che possiede tutte le caratteristiche di indipendenza per poter tutelare gli interessi del cliente, senza prevaricare il fornitore³⁹;

- ripartire le attività fra più fornitori, curandone il coordinamento direttamente o attraverso un responsabile esterno, rappresentante dell'amministrazione.

La coerenza organizzativa delle soluzioni tecnologiche

La pubblica amministrazione si trova oggi ad affrontare grandi cambiamenti. Le normative sulla semplificazione e sul decentramento hanno cambiato le competenze delle amministrazioni, soprattutto di alcune che mutano il proprio ruolo da quello attuativo a quello di pianificazione, indirizzo e controllo di azioni che sono effettuate da altri soggetti pubblici o privati, prevalentemente distribuiti sul territorio e con una completa autonomia operativa.

Tutte le amministrazioni centrali sono chiamate ad attuare e rendere efficaci questi cambiamenti, di concerto con gli altri soggetti istituzionali. I ministeri che al momento appaiono più coinvolti in questo processo sono quello del Lavoro, dell'Istruzione, della Sanità (che peraltro ha una lunga esperienza di decentramento e di rapporti con gli enti locali).

Particolarmente critica risulta in questi casi la verifica delle iniziative progettuali in contesti che prevedevano sistemi ed applicazioni orientati ad una organizzazione unica dotata di un centro, e di uno o più livelli periferici alle dirette dipendenze. La congruità tecnica in questo caso deve:

- rimuovere tutte le rigidità collegate a componenti legacy dei sistemi preesistenti;
- accogliere nel sistema soluzioni alternative a quelle standard previste nella vecchia concezione centralizzata ed emanare standard per la loro integrazione;
- fornire funzioni di supporto all'operatività per quei soggetti che risultino carenti di competenze o di risorse economiche, secondo il criterio della sussidiarietà dell'azione dell'amministrazione centrale per il sostegno a quelle periferiche⁴⁰.

L'abbattimento dei costi dei sistemi obsoleti

Anche grazie all'impulso fornito dall'Autorità, molte amministrazioni hanno scelto di migrare, o riscrivere, le loro applicazioni da piattaforme proprietarie a sistemi aperti. In numerosi casi la trasformazione è già avvenuta, ma in altri è ancora in atto. È perciò necessario mantenere le vecchie piattaforme, riconoscendo ai fornitori gli oneri per l'uso e la manutenzione delle stesse.

È stata cura costante dell'Autorità verificare l'applicazione di condizioni economiche congrue da parte dei fornitori per i sistemi hardware e software in uso da molti anni e ormai obsoleti:

- in molti casi di locazione di beni attiva da lungo tempo, si è potuto ritenere che i canoni versati abbiano ampiamente ricompensato l'investimento da parte del fornitore e le quote da riconoscere siano marginali, restando a carico dell'amministrazione l'eventuale onere economico per la manutenzione⁴¹;

³⁹ È il caso dei pareri n. 64, 70 e 141 rilasciati al Ministero delle Finanze su progetti approvati solo provvisoriamente nel parere n. 98/99 in occasione del XXVII atto esecutivo. Nel 2000 alcuni progetti sono stati vincolati a successivo parere nel caso del parere n. 73 rilasciato al Ministero della Sanità per il contratto temporaneo con Finsiel per il completamento dello sviluppo e della gestione del Sistema Informativo Sanitario.

⁴⁰ Tutti questi elementi compaiono nel progetto del nuovo Sistema Informativo del Lavoro (SIL) e sono stati precisati o perfezionati dall'Autorità in occasione del parere n. 142 rilasciato al Ministero del Lavoro.

⁴¹ È il caso del parere n. 103 rilasciato all'IPOST per la proroga del contratto con il CNI per la gestione del sistema informativo.

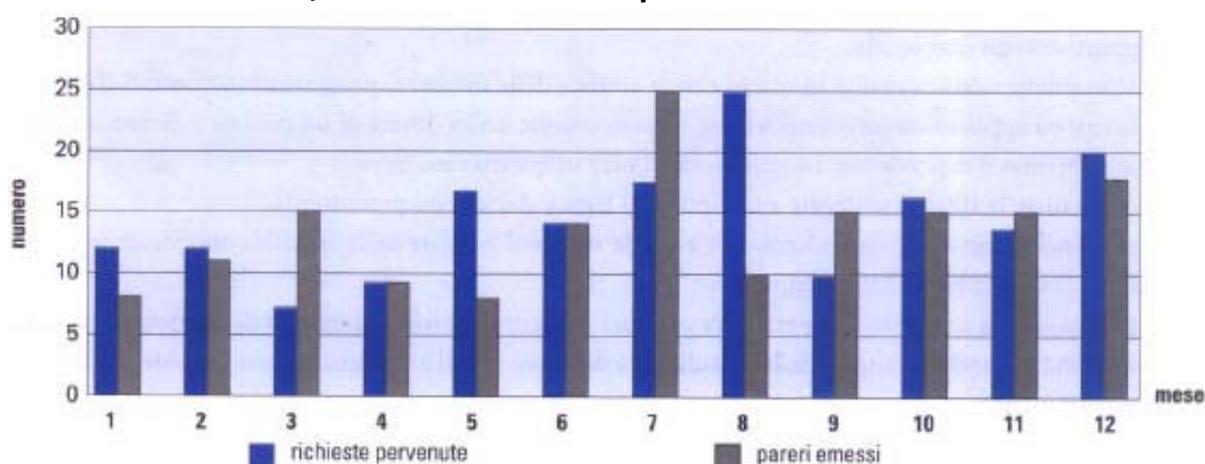
- nei casi di utilizzo di software in base al riconoscimento di canoni periodici, si è verificata l'effettiva quotazione di mercato con riferimento a situazioni simili anche al di fuori della pubblica amministrazione⁴²;
 - per la manutenzione, si è dovuto riscontrare l'effettiva possibilità di erogare questo servizio, soprattutto per i sistemi in via di dismissione o dismessi.

Naturalmente l'indicazione forte dell'Autorità in tutti i casi è stata quella di accelerare il processo di migrazione.

2.1.3 L'andamento delle richieste e dei pareri nell'anno e i tempi di rilascio⁴³

Come già detto, nel corso del 2000 sono state ricevute 173 richieste di parere e sono stati emessi 163 fra pareri ed avvisi⁴⁴. L'andamento nel corso dell'anno dell'attività dei pareri ha riscontrato una punta massima prima della pausa estiva e alla fine dell'anno, come mostra il grafico seguente.

Andamento delle richieste di parere e dell'emissione dei pareri - anno 2000



Delle 163 emissioni, circa la metà (84) ha richiesto una fase formale di interlocutoria con invio di richiesta di chiarimenti e trasmissione degli stessi con lettere ufficiali.

I tempi di rilascio dei pareri hanno avuto un andamento decrescente nel corso del 2000, segno di una maggior efficienza degli uffici, ma, soprattutto, di un miglioramento delle interazioni fra amministrazioni ed Autorità nel corso dell'istruttoria, grazie anche all'utilizzo costante della posta elettronica per lo scambio delle informazioni.

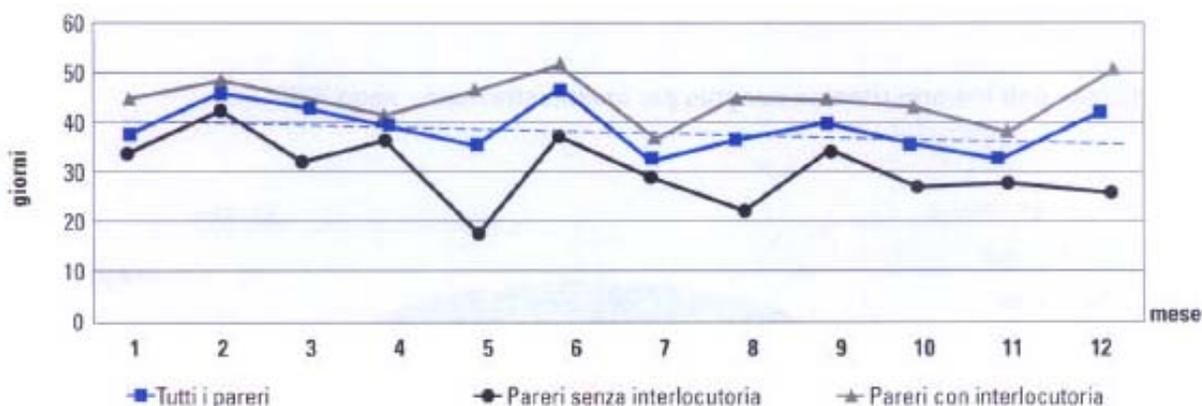
Il grafico seguente mostra l'andamento dei tempi medi di emissione dei pareri nei mesi del 2000 ed evidenzia la tendenza alla diminuzione dei tempi di rilascio.

⁴² Per questo caso di riconoscimento del diritto d'uso di software di base e per i relativi oneri di manutenzione evidenziati nel punto successivo, sono significativi i seguenti pareri: il n. 77 e il n. 78 rilasciati all'Inpdap rispettivamente per l'uso del software di base per i sistemi Bull DPS 9000/552-1 e Unisys 2200/442 e DCP55; il n. 83 rilasciato al ministero della Giustizia per la manutenzione delle apparecchiature del CED della Cassazione.

⁴³ Dalle seguenti note sono esclusi i pareri "riservati" che, comunque, non si discostano da quanto verrà esposto per le restanti tipologie di pareri e di avvisi.

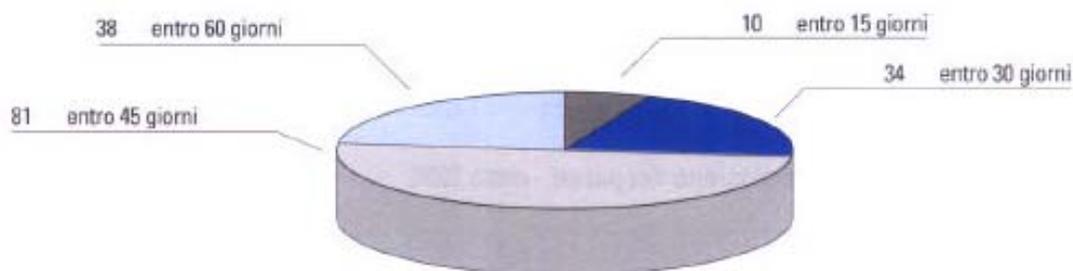
⁴⁴ Le elaborazioni relative al 2000 riportate nei prossimi paragrafi fanno riferimento al totale di 163 emissioni, di cui 143 pareri ordinari, 16 pareri segreti d'ufficio e 4 avvisi.

Tempi di rilascio dei pareri - anno 2000



La media su tutti i pareri del 2000 è di 38 giorni (31 per quelli senza interlocutoria, 45 per gli altri). Il grafico seguente mostra la distribuzione numerica dei rilasci per gli intervalli: fino a 15 giorni, da 16 a 30, da 31 a 45, da 46 a 60.

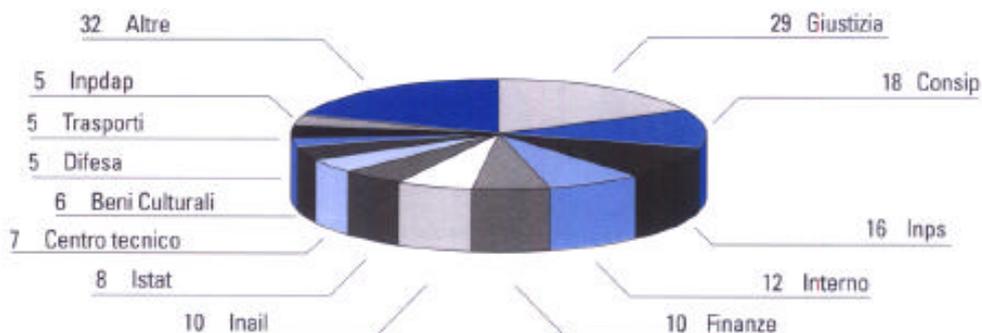
Ripartizione del numero di pareri per tempi di rilascio - anno 2000



I 163 pareri ed avvisi sono stati rilasciati a 32 amministrazioni diverse.

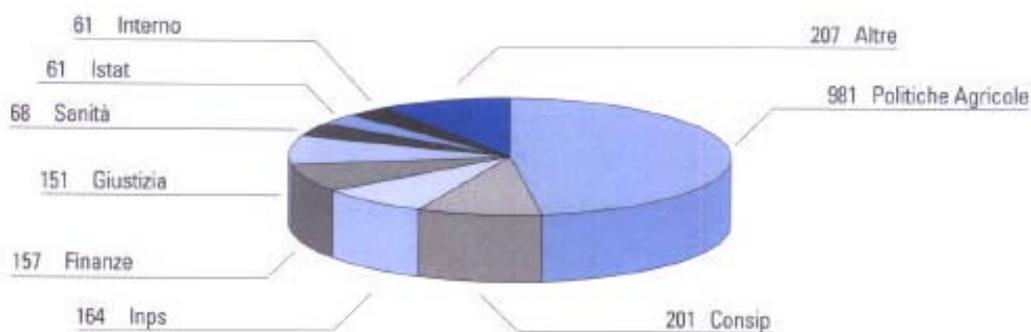
Il grafico seguente mostra la ripartizione numerica per amministrazione, evidenziando quelle cui sono stati rilasciati almeno 5 pareri nel corso del 2000.

Ripartizione del numero di pareri per amministrazione - anno 2000



La ripartizione è differente per gli importi ritenuti congrui; il grafico seguente la mostra, evidenziando le amministrazioni con un valore superiore a 50 miliardi di lire nel 2000 ⁴⁵.

Ripartizione dell'importo ritenuto congruo per amministrazione - anno 2000

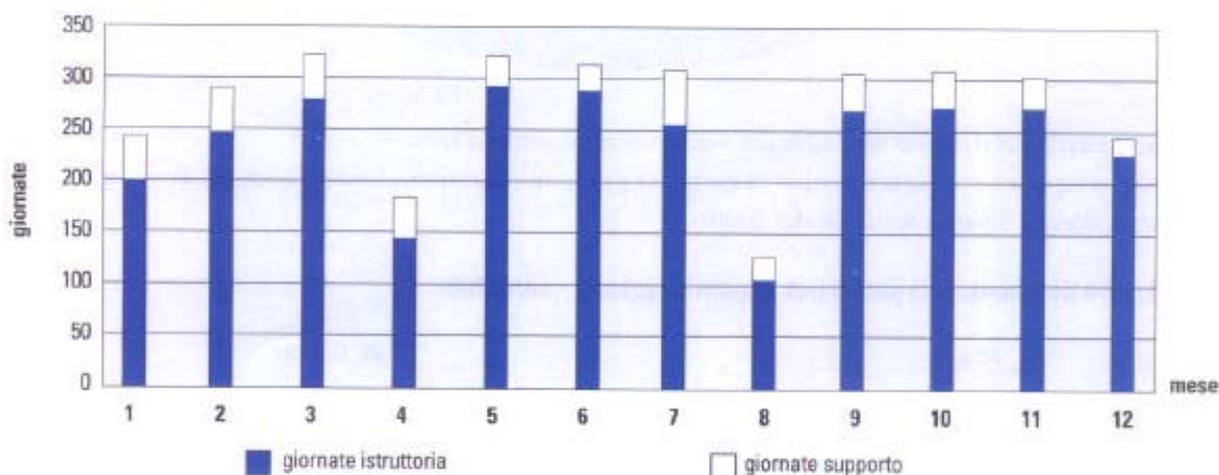


2.1.4 L'impegno per il rilascio dei pareri

La fase istruttoria delle richieste di parere impegna costantemente l'Area Pareri ed altre unità organizzative dell'Autorità che forniscono supporto per la congruità economica, per gli aspetti tecnici specifici e per quelli giuridici.

Il numero di giornate totali impiegate per le attività dirette di istruttoria dei pareri e per quelle di supporto è stato per il 2000 pari a 3.325, di cui 2.903 dirette e 422 di supporto (circa 14 anni/persona per le prime e circa 2 anni/persona per le seconde)⁴⁶. Il grafico seguente mostra l'andamento dell'impegno di risorse nell'anno.

Giornate persona per l'attività di emissione dei pareri - anno 2000

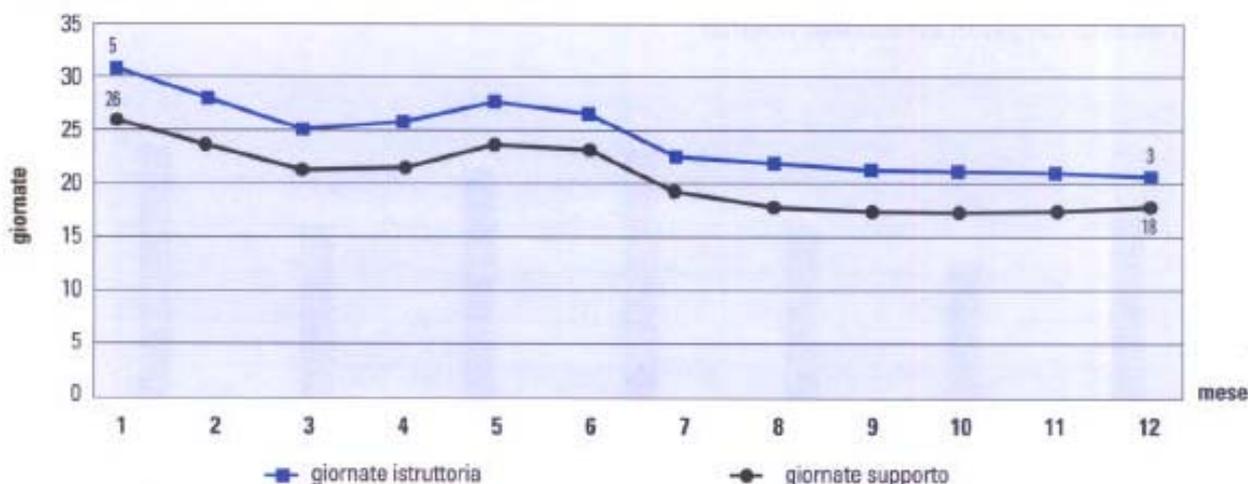


⁴⁵ È opportuno ricordare, per una corretta interpretazione dei risultati delle elaborazioni, che i dati, anche di natura economica, non riguardano i pareri "riservati".

⁴⁶ Le 2.903 giornate comprendono l'impegno di tutto il personale della struttura all'uopo dedicata. Le 422 giornate comprendono le attività di supporto da parte di altre strutture dell'Autorità.

Mettendo in relazione il numero di pareri rilasciati con l'impegno di risorse, è possibile rilevare come indicatore di efficienza il numero di giornate spese per parere. In assenza di un sistema di rilevazione delle attività per singolo parere, che sarà prossimamente realizzato, l'indicatore è stato calcolato come rapporto fra il progressivo delle giornate consuntivate fino al mese di riferimento e il numero di pareri rilasciati alla stessa data. L'indicatore mostra la tendenza all'efficienza nel consumo di risorse, con un valore, per le giornate di impegno del personale dell'Area Pareri, che scende da 26 fino a 18.

Giornate persona per parere emesso - anno 2000



2.1.5 L'andamento storico dei pareri

L'anno 2000 ha visto un incremento del numero dei pareri rilasciati dall'Autorità rispetto al 1999. Nel seguito sono mostrati 4 grafici con gli andamenti più significativi dell'attività di rilascio dei pareri nei sette anni dal 1994 al 2000 ⁴⁷:

- il numero di pareri favorevoli e contrari emessi;
- gli importi richiesti, richiesti per pareri favorevoli e gli importi ritenuti congrui;
- il numero di pareri suddivisi per procedura (trattativa privata e gara);
- l'importo ritenuto congruo per procedura.

Si devono rammentare alcune importanti, anche se ovvie, considerazioni:

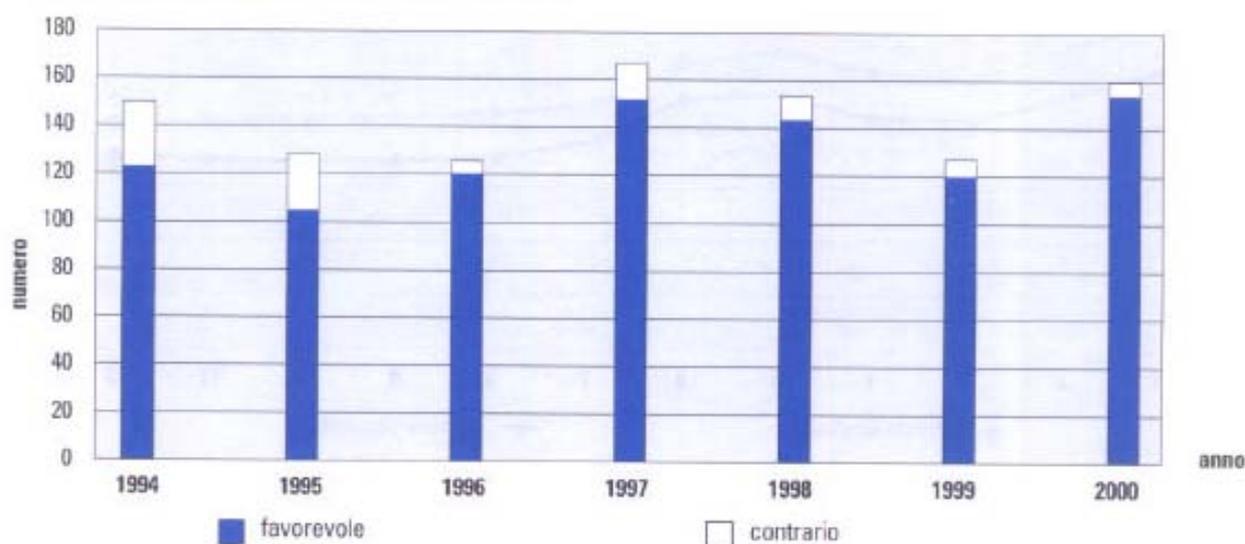
- che l'andamento degli importi non ha una relazione diretta con la spesa informatica nella PA, soprattutto per quanto riguarda l'anno di emissione del parere, che può riferirsi ad una spesa che si effettuerà - sia per l'impegno che per la liquidazione - in esercizi diversi;
- che l'entità della spesa sottoposta a parere può dipendere dall'articolazione della stessa e dalle procedure utilizzate, stante che valgono attualmente le soglie per il parere obbligatorio di 300 milioni di lire per la trattativa privata, 600 milioni per la procedura nazionale, 1,2 miliardi per la gara europea;

⁴⁷ I dati del 1993 non sono riportati in quanto riferibili ad un periodo inferiore ad un anno, non confrontabile con i dati degli altri anni. Ancora per motivi di disponibilità e confrontabilità dei dati, questi riguardano i solo pareri "ordinari" e "segreto d'ufficio" ed escludono gli avvisi. In particolare, per il 2000, l'esclusione degli avvisi porta da 163 a 159 il numero di emissioni e da 2.053 a 2.048 miliardi il totale degli importi ritenuti congrui.

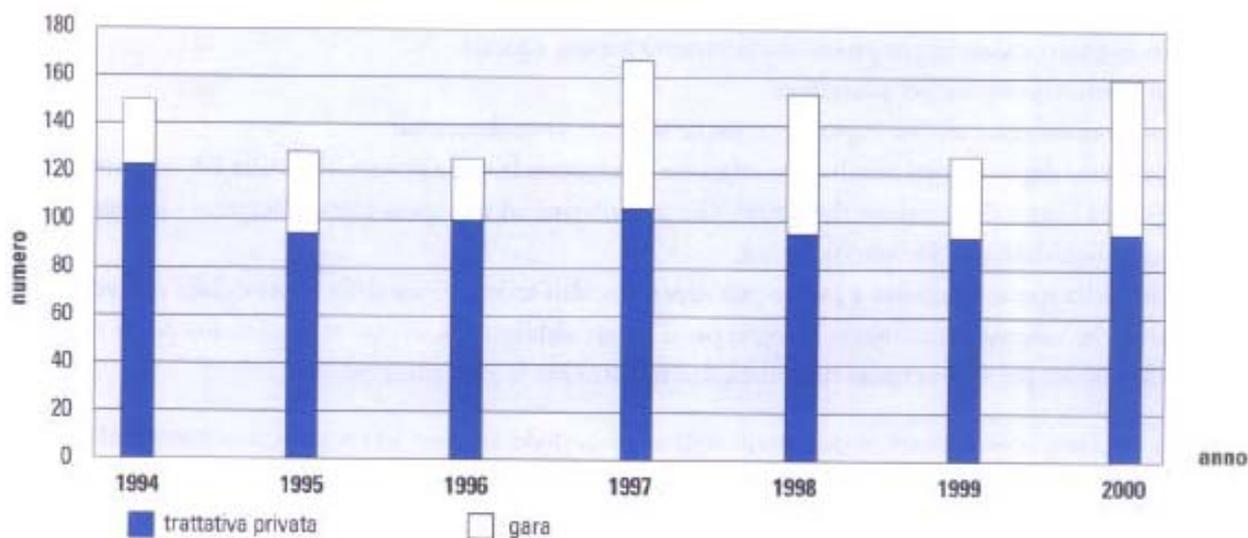
- che la ripartizione degli importi fra la gara e la trattativa privata risente fortemente di eventi particolari accaduti nel corso di un anno. Ad esempio, nel 1999 la prevalenza della trattativa privata è dovuta all'emissione del parere sul XXVII atto esecutivo della convenzione SOGEI-ministero delle Finanze per un importo di oltre 1000 miliardi, mentre nel 2000 la superiorità della procedura aperta è resa più netta dal parere sulla gara per il nuovo Sistema Informativo Agricolo Nazionale, per un importo di 950 miliardi di lire.

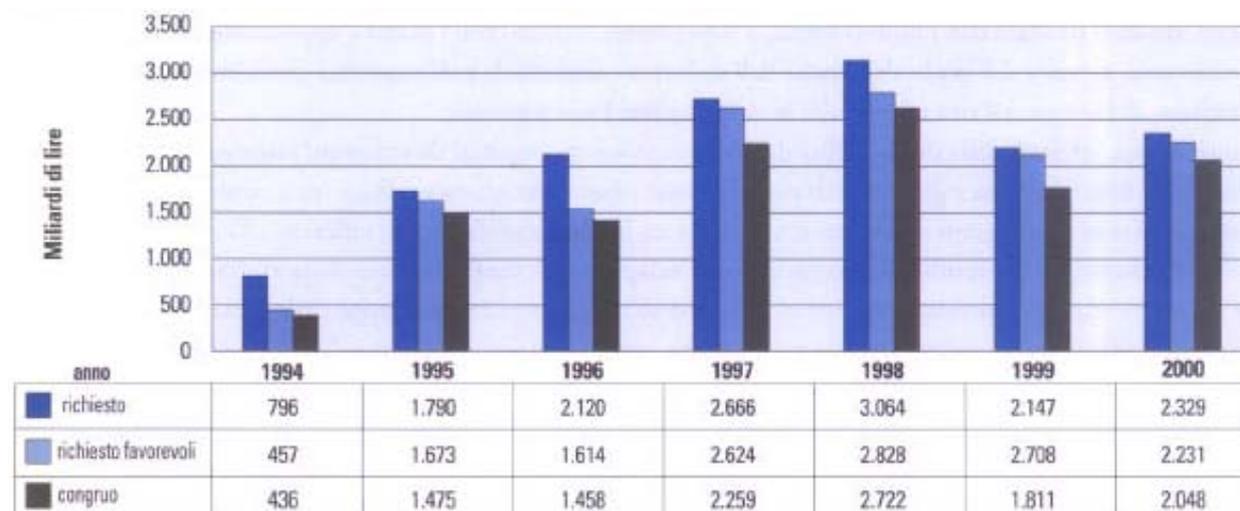
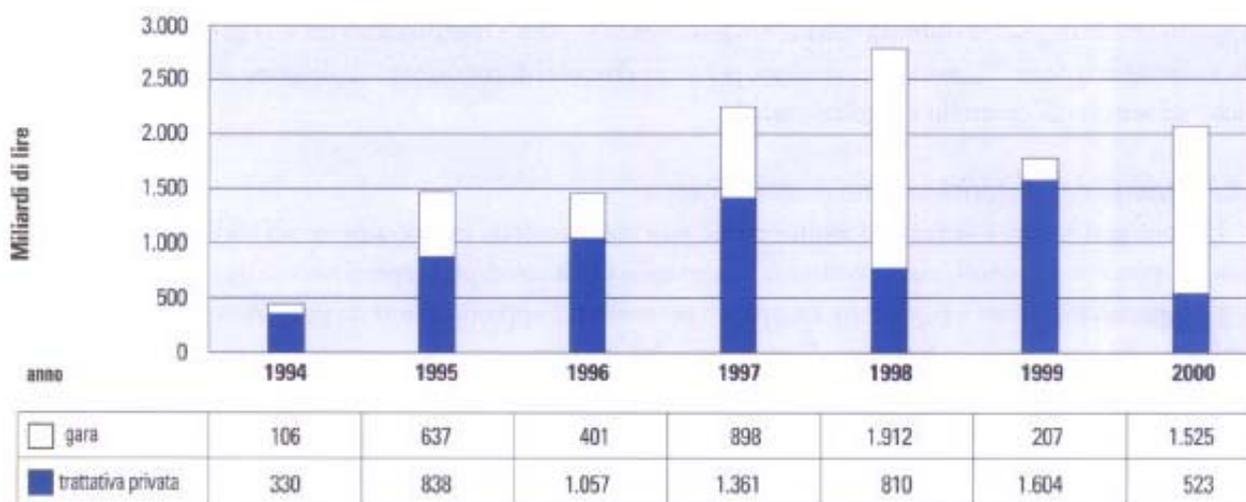
In Appendice I si riporta l'elenco di tutti i pareri ed avvisi emessi nell'anno 2000, con l'esclusione ovvia dei pareri "riservati" e "segreto d'ufficio".

Numero ed esito dei pareri emessi dall'Autorità



Pareri emessi dall'Autorità e procedure utilizzate - anni 1994 - 2000



Importi richiesti e ritenuti congrui nei Pareri - anni 1994 - 2000**Importi ritenuti congrui dall'Autorità e procedure utilizzate - anni 1994 - 2000****2.2 Monitoraggio dei contratti di grande rilievo****2.2.1 Gli obiettivi del monitoraggio**

Il monitoraggio e la verifica, così come rispettivamente definiti dagli artt. 7 e 13 del D.Lgs. n. 39/93, rispondono alla necessità di una adeguata e corretta gestione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei contratti relativi a beni e prestazioni di servizio afferenti all'informatica. Per questo, costituiscono uno strumento operativo di buona amministrazione che, applicato ai contratti di servizio ed ai progetti ad essi conseguenti, è finalizzato al perseguimento di:

- efficacia, come capacità di un progetto di raggiungere l'obiettivo contrattualmente assegnatogli entro limiti di probabilità ritenuti accettabili;

- efficienza, quale caratteristica di una gestione contrattuale e progettuale orientata ad ottenere, rispetto a più scelte, un dato risultato con i minori mezzi, o il migliorare risultato con i mezzi a disposizione;
- economia, espressa dal grado di priorità dell'obiettivo contrattuale nell'economia complessiva dell'amministrazione, del settore, all'area territoriale, in cui si realizza l'investimento;
- trasparenza, attestata dalla disponibilità dell'informazione necessaria ai diversi attori interessati: l'amministrazione pubblica, l'Autorità e gli organi di pianificazione e controllo, gli utenti finali utilizzatori di beni e servizi, per giudicare se nel progetto esaminato si raggiunga un livello soddisfacente di efficacia, efficienza, economia.

Il monitoraggio e la verifica non si limitano all'indagine della trasformazione di mezzi finanziari nei servizi in cui si materializza l'investimento, ma si dedicano all'intera problematica progettuale a partire dalla validità degli obiettivi. Il monitoraggio consiste nelle attività continue di accertamento e descrizione puntuale e metodica dell'avanzamento di un contratto, e nella segnalazione tempestiva di manifeste discrepanze rispetto a quanto prestabilito, svolte da una terza parte rispetto ai contraenti. La verifica si effettua sulla base di un paragone tra costi, risultati ottenuti e benefici conseguenti, reso possibile dai dati derivanti dal monitoraggio dell'avanzamento lavori. Per quanto detto, il monitoraggio e la verifica supportano e facilitano l'evoluzione delle forme contrattuali, contribuendo all'eliminazione di pratiche consociative e di pregiudizi contrari all'interesse dell'economia del Paese, delle pubbliche amministrazioni committenti, degli utenti siano essi cittadini o imprese.

Per le considerazioni su esposte il monitoraggio dei contratti di grande rilievo è lo strumento essenziale di supporto alla strategia dell'Autorità volta al miglioramento tecnico e organizzativo dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione: "...misurare i risultati, per avere elementi di confronto e di diagnosi nelle retroazioni cicliche del sistema di controllo e regolazione...".

2.2.2 L'azione dell'Autorità in tema di monitoraggio

L'azione dell'Autorità in tema di monitoraggio non si è incentrata esclusivamente sul tema del controllo in corso d'opera o a posteriori, ma ha costruito - sfruttando i richiamati presupposti normativi - una serie di filoni d'intervento finalizzati a supportare l'auspicato processo di riappropriazione da parte delle amministrazioni pubbliche del governo delle forniture di tecnologie dell'informazione. Queste azioni d'intervento, pur fortemente interrelate, si collocano sui diversi piani interpretativi attribuiti all'Autorità dal D.Lgs. n. 39/93:

- quello di indirizzo, per introdurre modelli di acquisizione e governo delle grandi forniture, per condividere tra le amministrazioni le migliori pratiche di governo dei contratti informatici, per garantire la trasparenza e la qualità dei processi amministrativi di pianificazione e di governo degli interventi attraverso una riduzione delle situazioni discrezionali ed un maggiore accesso al flusso dei documenti, al suo iter ed alla sua tempistica, recependo in questo modo gli indirizzi espressi dalle "riforme Bassanini";
- quello formativo, mirato a diffondere nelle amministrazioni la cultura della misurazione, per rappresentare e conoscere lo stato del sistema su cui si interviene allo scopo di governarlo e innovarlo. Ciò significa far acquisire alla pubblica amministrazione le capacità e le esperienze afferenti all'appalto di beni e servizi, alla contrattualistica informatica, alla direzione lavori ed al controllo di gestione, all'assicurazione ed al controllo di qualità, all'ingegneria del software ed alle tecnologie dell'informazione. Le azioni formative hanno preso la forma, oltre che di formazione in aula, anche di convegni, consulenze mirate verso le amministrazioni, progetti pilota volti a suggerire e applicare linee guida e metodiche di monitoraggio utili nel contesto rappresentato dai contratti informatici di grande rilievo;
- quello certificativo, volto a definire le caratteristiche deontologiche e tecniche dei monitori, siano essi costitui-

ti da società specializzate o da gruppi interni alle amministrazioni, e accreditando i monitori in un elenco come espressamente previsto dal D.Lgs. n. 39/93;

- quello migliorativo, finalizzato a correlare le risorse ed i tempi con i risultati degli interventi di informatizzazione attuati e a costruire indicatori di efficienza, efficacia e qualità, per supportare adeguatamente il sistema di pianificazione e controllo di gestione e quello di governo e migliorare la qualità della spesa informatica, in questo modo contribuendo ad evolvere, di concerto con l'emissione di pareri, le forme e le modalità di governo dei contratti sulla base delle esperienze progettuali accumulate su cui l'Autorità si esprime periodicamente, valutando sia l'andamento dei progetti monitorati sia le stesse attività di monitoraggio. Tra queste azioni vanno anche inclusi i progetti di benchmark dei sistemi informativi ed assessment di progetti informatici avviati dall'Autorità riguardo a specifiche amministrazioni o a tematiche di carattere generale, quali il cambio di millennio e l'introduzione della moneta unica europea.

AZIONI D'INTERVENTO DELL'AUTORITÀ ANNI 1994-2000	1994-97	1998	1999	2000	TOTALE
DISPOSITIVI NORMATIVI EMESSI	6	4	2	3	15
ARTICOLI PUBBLICATI SUL NOTIZIARIO O SUL SITO INTERNET	9	5	16	19	49
CONSULENZE EROGATE AD AMMINISTRAZIONI E MONITORI	120	40	50	60	270
SEMINARI, CONVEGNI, CORSI DI FORMAZIONE (GIORNI/PERSONA)	1.050	280	690	1.750	3.670
PROCESSI ISTRUTTORI DI QUALIFICAZIONE DI MONITORI	13	13	1	2	29
PROCESSI ISTRUTTORI DI VALUTAZIONE DI CONTRATTI	7	4	6	9	26
PROGETTI DI ASSESSMENT E BENCHMARK (N° AMM.NI COINVOLTE)	5	30	75	0	115

In questo modo sin dal 1994 l'Autorità ha affiancato le azioni di monitoraggio attuate dalle singole amministrazioni sotto la propria responsabilità, sia per il tramite di dispositivi normativi di indirizzo, circolari e delibere, sia mediante la qualificazione dei monitori, l'erogazione di consulenze, la predisposizione di convegni, l'istituzione o la partecipazione a gruppi di lavoro, l'erogazione di corsi di formazione e seminari di sensibilizzazione. Il monitoraggio, assieme ai pareri, ha coadiuvato la strategia impostata dall'Autorità per la riqualificazione della spesa pubblica informatica permettendo di avviare la tendenza a procedere per il tramite di appalti di servizi in luogo delle trattative private. In questo modo si garantisce una maggiore trasparenza della spesa pubblica e la razionalizzazione dei costi sostenuti. Ciò è stato possibile grazie ai dati puntuali raccolti dai monitori, utili - oltre che per il rilascio da parte dell'Autorità dei pareri di congruità tecnica ed economica sui contratti di grande rilievo - anche per accrescere la capacità negoziale delle amministrazioni in conseguenza dell'introduzione della misurazione dei volumi e dei livelli di servizio da parte del monitore.

Il processo avviato con l'emanazione del D.Lgs. n. 39/1993 scontava l'esistenza di contratti informatici preesistenti, non adeguatamente strutturati per consentire una forma di monitoraggio efficace. Questo è stato certamente uno dei principali elementi di ritardo nello sviluppo di un'adeguata azione di governo dei contratti. Possiamo affermare che oggi le amministrazioni conoscono meglio i propri reali bisogni e sono in grado di rappresentarli in modo più concreto all'interno dei contratti stipulati, subendo in minore misura le politiche industriali dei grandi fornitori di servizi informatici. Al tempo stesso l'introduzione del monitoraggio ha attenuato i problemi conseguenti alla transizione da regimi di concessione di lunga durata verso forme di outsourcing, consentendo l'apertura del mercato informatico nel settore pubblico nel rispetto delle direttive comunitarie. Ciò non toglie che ci siano ancora ampi margini di miglioramento, sia nell'estensione dell'uso del monitoraggio che nella sua concreta applicazione.

2.2.3 Monitoraggio dei contratti di grande rilievo nell'anno 2000

La spesa informatica sottoposta a monitoraggio nel corso del 2000 è stata di circa 1.028 miliardi di lire, con un decremento del 21% rispetto all'anno precedente.

Per calcolare il grado di copertura assicurato dalle attività di monitoraggio relativamente ai contratti di grande rilievo si consideri che la spesa annua informatica delle amministrazioni destinatarie del D. Lgs. n. 39/93 si aggira sui 3.140 miliardi di lire come evidenziato nella relazione annuale del 1999 (i dati definitivi relativi all'anno 2000 non sono al momento ancora disponibili). Di questa spesa, i contratti superiori ai 10 miliardi rappresentano circa il 68%, per un valore di 2.135 miliardi di lire. Se assumiamo che, per eccesso, tutti questi contratti siano di grande rilievo, il grado di copertura assicurato dalle attività di monitoraggio nel 2000 è pari a circa il 48% della spesa monitorabile.

ESTENSIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ANNO 2000	MONITORI INTERNI		MONITORI ESTERNI		TOTALE
	N°	%	N°	%	
N° CONTRATTI	27	77%	8	23%	35
VALORE ECONOMICO DEI CONTRATTI MONITORATI IN MILIARDI (STIMA)	521	51%	507	49%	1.028

La spesa monitorata ha riguardato 35 contratti, di cui 10 conclusi nel corso dell'anno, riferibili a dieci diverse amministrazioni. Di queste amministrazioni, sei si sono rivolte per le attività di monitoraggio esclusivamente a società esterne, due hanno utilizzato le società esterne per integrare i propri gruppi di monitoraggio, le restanti due hanno utilizzato solo gruppi interni appositamente costituiti.

Il numero di contratti sottoposti a monitoraggio è praticamente costante nell'ultimo triennio, mentre il numero di amministrazioni che usano questo strumento rimane ancora circoscritto ed in leggera flessione.

ESTENSIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ANNI 1997-2000	1997	1998	1999	2000	Δ 00-99
AMMINISTRAZIONI ATTIVE	12	13	11	10	-9%
N° CONTRATTI	26	34	37	35	-5%
DIMENSIONE DEI CONTRATTI MONITORATI IN MILIARDI	980	1.170	1.300	1.028	-21%

AMMINISTRAZIONI COINVOLTE ANNO 2000	MONITORAGGI IN CORSO A FINE 2000	MONITORAGGI CONCLUSI NEL 2000
AIPA - AREA MONITORAGGIO E VERIFICHE	1	2
CENTRO TECNICO PER LA RETE UNITARIA	2	1
INAIL	9	2
INPDAP	1	
INPS	1	
MINISTERO DEL TESORO - CONSIP	5	
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	1	
MINISTERO DELLA SANITÀ	1	
MINISTERO DELLE FINANZE	3	5
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	1	
TOTALE	25	10

I gruppi di monitoraggio interni alle amministrazioni qualificati dall'Autorità a svolgere attività di monitoraggio, ai sensi della circolare AIPA/CR/17, sono attualmente 5.

ATTIVITÀ DEI GRUPPI DI MONITORAGGIO INTERNI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	CONTRATTI MONITORATI ANNO 2000	MESI PERSONA IMPEGNATI ANNO 2000
AREA MONITORAGGIO E VERIFICHE DELL'AUTORITÀ	3	24
CENTRO TECNICO PER LA RETE UNITARIA	2	40
INAIL	11	100
INPS	1	24
MINISTERO DEL TESORO - CONSIP	5	63
MINISTERO DELLE FINANZE	5	105
TOTALE	27	356

È confermata, seppure in attenuamento, la crescita già evidenziatasi nel 1998 e nel 1999, con un incremento del 6% dell'impegno complessivamente profuso da questi gruppi di monitoraggio interni, che si attesta sui 356 mesi/persona per il 2000.

Il fenomeno appare interpretabile quale volontà delle amministrazioni di riappropriarsi della capacità di governo dei contratti informatici, superando la pratica del monitoraggio quale mero adempimento burocratico, per elevare la qualità della spesa informatica e, al contempo, meglio ottimizzare quei servizi ai cittadini essenzialmente basati su infrastrutture informatiche.

DIMENSIONE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ANNI 1997-2000	1997	1998	1999	2000	Δ 00-99
MESI/PERSONA IMPEGNATI MONITORI INTERNI	192	288	336	356	+6%

Le società specializzate qualificate dall'Autorità a svolgere attività di monitoraggio, ai sensi della circolare AIPA/CR/16, sono attualmente 11.

ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ESTERNE ALLA PA	CONTRATTI MONITORATI ANNO 2000	MESI/PERSONA IMPEGNATI ANNO 2000
SOCIETÀ DI MONITORAGGIO QUALIFICATE A FINE 2000		
CRITEIA - CONSORZIO INFORMATICO DI MONITORAGGIO ED AUDITING ELEA S.P.A.		
FORMIT SERVIZI S.R.L.		
GARTNER GROUP ITALIA S.R.L.		
METRON CONSULTING S.R.L.	1	12
NOLAN NORTON ITALIA S.R.L.		
P.R.S. - PLANNING RICERCHE E STUDI S.R.L.	1	8
PROTOS - SOCIETÀ DI CONTROLLI TECNICI E FINANZIARI S.P.A.		
QUALITY SYSTEMS & NETWORK S.R.L.		
SOCIETÀ ITALIANA DI MONITORAGGIO S.P.A.		
S.T.S. - STUDI TECNOLOGIE SISTEMI S.R.L.		
RTI o SOCIETÀ PRECEDENTEMENTE QUALIFICATE OPERANTI NEL 2000		
ETNOTEAM S.P.A.	1	38
RTI STS, ELEA, GARTNER	3	108
RTI STS, GARTNER	2	105
TOTALE	8	271

L'utilizzo di società di monitoraggio segna nel 2000 un incremento consistente, pari al 33%, per un totale di 271 mesi/persona. Questo è un dato certamente positivo che, in considerazione della carenza di personale dotato delle necessarie competenze all'interno delle amministrazioni, evidenzia come queste, recependo le indicazioni dell'Autorità relative agli atti di gara per l'appalto di servizi di monitoraggio in tema di formazione sull'information technology management, stanno iniziando ad utilizzare maggiormente le società di monitoraggio. Da notare che questo utilizzo non si riferisce esclusivamente all'attività di controllo sui contratti informatici di grande rilievo, ma include la formazione, sia in aula che soprattutto mediante training on the job, del proprio personale interno. Ciò allo scopo di raggiungere una futura qualificazione di un gruppo di monitoraggio interno o comunque per rafforzare le capacità di governo dei contratti informatici. Ciò nonostante l'azione delle società di monitoraggio è ancora limitata ad un 23% dei contratti monitorati, per una di-

mensione economica degli stessi pari al 49% dell'intera spesa informatica monitorata nel 2000. Alle amministrazioni è dunque ancora richiesto di prevedere un maggiore utilizzo delle società di monitoraggio, per superare alla mancanza di risorse interne adeguate ai compiti di monitoraggio, ma anche per integrare le risorse interne che, come vedremo più avanti, sono ancora limitate sia numericamente che qualitativamente.

DIMENSIONE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ANNI 1997-2000	1997	1998	1999	2000	Δ 99-98
MESI/PERSONA IMPEGNATI MONITORI ESTERNI	84	84	203	271	+33%

COSTO DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ANNO 2000	MONITORI INTERNI		MONITORI ESTERNI		TOTALE
MESI/PERSONA IMPEGNATI (STIMA)	356	57%	271	43%	627
COSTO DEL MONITORAGGIO IN MILIARDI (STIMA)	6,9	57%	5,2	43%	12,1
COSTO DEL MONITORAGGIO/DIMENSIONE DEI CONTRATTI MONITORATI	1,3%		1,0%		1,2%

Il costo delle attività di monitoraggio si incrementa del 16%. L'incidenza complessiva dei costi del monitoraggio rispetto a quelli inerenti i contratti monitorati aumenta del 50% arrivando all'1,2% del valore del contratto monitorato. Nonostante il sensibile miglioramento registrato, questo dato è ancora inferiore all'incidenza stimata dall'Autorità, che dovrebbe essere compresa tra l'1,5% per i contratti di maggiore dimensione economica e temporale ed il 2,5% per i contratti di minore dimensione economica e temporale. Ciò suggerisce la necessità per le amministrazioni di dedicare maggiori risorse al monitoraggio anche in considerazione del costo estremamente limitato, se raffrontato a quello della spesa informatica da gestire.

COSTO DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO ANNI 1997-2000	1997	1998	1999	2000	Δ 00-99
MESI/PERSONA IMPEGNATI MONITORI INTERNI ED ESTERNI	276	372	539	627	+16%
COSTO DEL MONITORAGGIO IN MILIARDI	5,5	9,6	10,4	12,1	+16%
COSTO DEL MONITORAGGIO / DIMENSIONE DEI CONTRATTI MONITORATI	0,6%	0,8%	0,8%	1,2%	+50%

Il monitoraggio è un'attività continuativa che si svolge parallelamente all'esecuzione del contratto da monitorare. Di questa attività è previsto un rendiconto trimestrale - da rendere noto all'Autorità, oltre che alle amministrazioni interessate - effettuato per il tramite dei rapporti di monitoraggio.

Il numero dei rapporti di monitoraggio trasmessi all'Autorità rappresenta una prima macroscopica misura quantitativa della performance complessiva dell'attività di monitoraggio. Nel 2000 sono stati trasmessi 56 rapporti di monitoraggio, con un decremento del 7% rispetto all'anno precedente, peraltro corrispondente alla di-

minuzione di contratti monitorati. Se si considera che dei 35 monitoraggi effettuati su differenti contratti, 15 sono iniziati o finiti nel corso dell'anno (conseguentemente non possono aver prodotto 4 rapporti nell'anno, ma mediamente solo 2), il numero di rapporti che era lecito attendersi nel corso dell'anno era di 110, con una produttività attesa pari a circa 3 rapporti l'anno per contratto. Di fatto la densità informativa espressa dal numero di rapporti ricevuti in un anno per ciascun contratto monitorato si è mantenuta su un valore nettamente inferiore, pari a circa la metà di quanto atteso, come già era accaduto l'anno precedente. Alle amministrazioni è dunque richiesto di impegnarsi maggiormente, per consentire una visione non troppo frammentaria e dispersiva dei loro contratti di grande rilievo ed al contempo assicurare i necessari controlli sull'operato dei fornitori, utilizzando maggiormente, come già affermato, le società di monitoraggio.

ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO NEL TRIENNIO 1997-99	1997	1998	1999	2000	Δ 99-98
N° RAPPORTI TRASMESSI	38	49	60	56	-7%
N° RAPPORTI TRASMESSI / N° CONTRATTI	1,5	1,4	1,6	1,6	-16%
MESI PERSONA IMPEGNATI / N° RAPPORTI TRASMESSI	7	8	9	11	+22%

2.2.4 Utilizzo della certificazione EN ISO 9000 nell'appalto di contratti informatici

Nel corso del 2000 si è completata la riflessione sull'utilizzo contrattuale della certificazione di qualità ed in particolare, in ossequio alle direttive comunitarie 92/50 e 93/36 sull'appalto pubblico di servizi e forniture, sulla certificazione EN ISO 9000. L'iniziativa presa dall'Autorità è in sintonia con le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi in delicati settori dell'amministrazione.

La certificazione di qualità nasce dall'esigenza di garantire il consumatore - e quindi a maggior ragione l'amministrazione italiana - sulla qualità dei beni e dei servizi, in armonia con gli accordi internazionali, senza che ciò significhi l'introduzione di discriminazioni o turbative all'interno del mercato.

La riflessione è partita da un'analisi delle modalità di richiesta della certificazione EN ISO 9000 messe in atto da parte delle amministrazioni, eseguita sulla base degli atti di gara presentati per la richiesta di parere all'Autorità. La necessità di regolamentare la richiesta della certificazione del sistema qualità del fornitore nasce, oltre che per evitare gli utilizzi impropri od erronei della certificazione, dalla volontà di perseguire i seguenti obiettivi:

- utilizzare la certificazione dei sistemi qualità - già attuata da un gran numero di società fornitrici di servizi rientranti nel campo delle tecnologie dell'informazione - per impostare una politica industriale basata sul miglioramento continuo dei sistemi qualità e dei contratti, e volta a garantire la qualità dei servizi erogati dai fornitori alle amministrazioni;
- rendere le modalità di partecipazione a gara il più possibile oggettive, trasparenti e di più semplice attuazione sia per le imprese concorrenti, che per le amministrazioni appaltanti;
- fornire alle amministrazioni e alle commissioni di gara parametri di riferimento nella identificazione degli ambiti più opportuni di applicazione dei principi della certificazione di qualità, nella scelta delle norme contrattuali pertinenti, nella valutazione delle certificazioni prodotte dalle imprese o raggruppamenti temporanei di impresa concorrenti, nella preparazione degli atti di gara;
- garantire un approccio progressivo e flessibile che eviti di penalizzare i fornitori attualmente privi di certificazione, consentendo di certificarsi alle società non ancora certificate;