

La durata prevista dell'atto è di 24,5 mesi, dal 14 maggio 2001 al 31 maggio 2003. L'importo di spesa ritenuto congruo è di circa Lit. 1.637 miliardi, oltre IVA.

In relazione al mutato assetto istituzionale dell'area della fiscalità, destinatarie dei servizi dell'atto sono diverse strutture operative o centri di responsabilità:

- Dipartimento per le politiche fiscali;
- Agenzia delle entrate;
- Agenzia delle dogane;
- Agenzia del territorio;
- Agenzia del demanio;
- Guardia di finanza;
- Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;
- Scuola superiore di economia e finanza;
- Uffici di diretta collaborazione del ministro.

L'atto tiene conto delle esigenze specifiche delle varie strutture organizzative fiscali dell'Amministrazione quali:

- il rafforzamento dell'autonoma capacità di elaborazione delle strategie di intervento e di esercizio delle attività di indirizzo e controllo dell'Amministrazione;
- l'orientamento delle attività richieste alla Concessionaria per la realizzazione di obiettivi che consentano di soddisfare le esigenze di natura normativa, organizzativa e funzionale;
- l'attenzione alle esigenze funzionali ed organizzative degli uffici periferici;
- il costante allineamento dell'architettura tecnico-funzionale all'evoluzione delle tecnologie;
- il miglioramento continuo della qualità dei prodotti/servizi.

In tale contesto il Dipartimento per le politiche fiscali è il garante del mantenimento dell'unitarietà del nuovo assetto delle Finanze, soprattutto per quanto riguarda il sistema informativo allargato; costituisce, inoltre, lo snodo di collegamento fra realtà operativa (Agenzie) e struttura politica (Ministero dell'Economia). Svolge pertanto anche funzioni non tradizionali nel settore pubblico; funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza delle Agenzie fiscali e di coordinamento del sistema informativo della fiscalità (centrale e locale).

La tabella seguente mostra la ripartizione dell'importo massimo previsto di spesa per tipologia di attività (importi in milioni di lire).

TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ	IMPORTO
COOPERAZIONE	110.365
CONDUZIONE	223.506
SVILUPPO ED EVOLUZIONE	157.636
ALTRE ATTIVITÀ	277.880
ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI	867.516
<b>TOTALE</b>	<b>1.636.903</b>

Parere n. 147 (19 dicembre 2001) - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale: Rinnovo tecnologico del sistema informatico

L'Istituto ha costruito nel corso degli anni un sistema distribuito multi-piattaforma. L'architettura dell'attuale sistema informativo periferico nasce su presupposti caratteristici della tecnologia degli anni '80, basata sul principio dell'autonomia locale per assicurare alle sedi massima disponibilità e indipendenza sia dalle telecomunicazioni sia dal CED nazionale. L'Istituto segnala elementi di forte criticità in questa architettura: le infrastrutture hardware, il patrimonio applicativo e la difficoltà di rapporto tra il personale tecnico e amministrativo, le frizioni con i direttori di sede, la scarsa ottimizzazione del lavoro. Attualmente nella periferia sono installati sistemi AS/400 e il patrimonio applicativo dell'istituto è frutto di successive stratificazioni. In particolare le applicazioni residenti sui sistemi AS/400 ammontano a circa 260.000 function point.

È intenzione dell'Istituto semplificare l'architettura informatica delle sedi periferiche prevedendo l'utilizzo nelle sedi dei soli server NT, per il sistema di gestione documentale e protocollo, per la posta elettronica, per la gestione presenze e l'e-learning. La riduzione del numero di server dovrebbe consentire la contrazione di quello degli operatori dai circa 900 attuali a circa 350 e l'impiego dell'eccedenza come ispettori di vigilanza, addetti al contatto con l'utenza esterna, addetti al supporto all'e-learning.

L'analisi delle possibili strategie da adottare per soddisfare le esigenze dell'Istituto ha portato a individuare un progetto temporaneo di rinnovo tecnologico basato sulla continuità della piattaforma AS/400, necessaria per assicurare la continuità del servizio alle agenzie durante la migrazione applicativa, e sul consolidamento a livello centrale per garantire una maggiore disponibilità e un'ottimizzazione dei costi di gestione. In particolare, il progetto è basato sui seguenti punti cardine:

- consolidamento dei sistemi AS/400 periferici con riduzione del numero complessivo dei sistemi ad alcune decine;
- concentrazione dei nuovi sistemi iSeries su un numero ridotto di località geografiche;
- creazione di una soluzione di "alta affidabilità", prevedendo per ogni sede periferica attuale una partizione logica centrale attiva e una partizione logica in stand-by. Le due partizioni saranno residenti su sistemi distinti e ospitati in due siti diversi. Sarà garantito un allineamento in linea dei dati tra i due sistemi per consentire funzioni di switch-over in tempi molto brevi in caso di problemi su un sistema o di uno dei due siti;
- adeguamento della rete di telecomunicazione.

Parallelamente sono previste alcune attività di analisi per la trasformazione dell'architettura applicativa verso soluzioni di tipo "web-based", mantenendo la logica legacy interna e di formazione e aggiornamento delle conoscenze del personale tecnico e dirigenziale, relativamente ai nuovi concetti di "web company" verso cui è orientato l'Istituto. Il costo complessivo del progetto è di circa 98 miliardi di lire.

## 1.9 Azione dell'Autorità in tema di monitoraggio

Con la circolare del 28 dicembre 2001 n. AIPA/CR/38, l'Autorità ha meglio precisato i compiti, le responsabilità afferenti all'azione di monitoraggio, in particolare enfatizzando la funzione della direzione dei lavori. Al tempo stesso si è esteso l'utilizzo delle competenze e professionalità pertinenti alla direzione dei lavori ad attività che, in quanto collocate all'interno dello stesso ciclo di vita della fornitura, contribuiscono a rafforzare efficienza ed efficacia all'azione di governo dei contratti informatici. Il monitoraggio si articola in diverse azioni, specifiche di ogni

fase del ciclo di vita della fornitura. Esse sostengono il responsabile dei sistemi informativi automatizzati, e in generale l'Amministrazione, nella valutazione dell'impatto economico ed organizzativo, nel controllo dell'avanzamento dei progetti e nell'accertamento dei livelli di servizio e comprendono i seguenti cinque gruppi di attività:

- realizzazione dello studio di fattibilità;
- redazione degli atti di gara;
- direzione dei lavori;
- assistenza al collaudo;
- realizzazione del piano di continuità ed emergenza.

La verifica dei contratti informatici avviene dopo che la fornitura sia stata eseguita, eventualmente al termine di sue fasi significative, con particolare riguardo ai costi ed ai benefici dei sistemi informativi automatizzati, e va effettuata mediante l'adozione di metriche di valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e della qualità. Essa sostiene il responsabile dei sistemi informativi automatizzati nella valutazione dei risultati ottenuti mediante:

- comparazione tra l'analisi costi/benefici, effettuata ex ante ed ex post;
- analisi della relazione tra beni e servizi ICT ricevuti dal fornitore, altre risorse impiegate e risultati ottenuti;
- analisi delle cause che hanno limitato o impedito il raggiungimento degli obiettivi.

Parallelamente alla definizione della nuova circolare l'Autorità ha pubblicato nel settembre 2001 il "Manuale dei livelli di servizio".

Il documento ha lo scopo di fornire alle pubbliche amministrazioni uno strumento semplice ma rigoroso, e soprattutto concretamente utilizzabile, di supporto al governo dei contratti con i fornitori di servizi ICT.

L'Autorità, sulla base dell'esperienza acquisita, ha ritenuto utile produrre un documento che permetta alle amministrazioni di disporre di linee guida per la formulazione di capitolati tecnici e disposti contrattuali in materia di livelli di servizio. Questi ultimi, come definiti nel manuale, costituiscono la traduzione delle attese qualitative dei clienti in obiettivi quantitativi, misurabili, sulla base dei quali è possibile verificare in maniera oggettiva il rispetto degli accordi di servizio. Sono quindi una componente fondamentale dei documenti contrattuali su cui si fondano gli accordi di servizio. Si è preferito concentrare l'attenzione in questa occasione sui servizi, e non sui beni, perché i rapporti di fornitura ICT nella pubblica amministrazione stanno sempre più decisamente evolvendo verso la acquisizione di servizi, piuttosto che di beni. Questa strategia, richiede, peraltro, strumenti sempre più efficaci di governo dei contratti. In particolare, l'accordo di servizio deve offrire al committente un adeguato sistema di giudizio dei servizi erogati così come le necessarie leve per indirizzare l'azione del fornitore verso la soddisfazione dei requisiti dati.

L'azione dell'Autorità in tema di monitoraggio non si è incentrata nel 2001 esclusivamente sul tema del controllo in corso d'opera o a posteriori previsti dal D. Lgs. n. 39/1993, ma ha costruito una serie di filoni d'intervento finalizzati a supportare l'auspicato processo di governo dei contratti informatici parte delle Amministrazioni pubbliche. Le culture pertinenti al governo dei contratti di grande rilievo delle tecnologie dell'informazione vanno sotto il nome di service level agreement, project management, quality management, process engineering, project assessment, system benchmarking. Su queste tematiche l'Autorità ha indirizzato e supportato le azioni di monitoraggio attuate dalle singole Amministrazioni sotto la propria responsabilità, per il tramite di:

- dispositivi normativi costituiti da circolari, delibere, linee guida;
- articoli pubblicati sul notiziario, sulla news letter e sul sito internet;

- consulenze erogate ad amministrazioni e monitori;
- seminari di sensibilizzazione, corsi di formazione, gruppi di lavoro e convegni rivolti principalmente alle amministrazioni centrali e locali, ma anche a monitori, fornitori e loro associazioni di categoria;
- istruttorie di qualificazione dei monitori;
- istruttorie di valutazione dell'andamento dei contratti informatici di grande rilievo;
- progetti di benchmarking dei sistemi informativi ed assessment dei progetti di adeguamento dei sistemi informativi all'anno 2000 ed alla moneta unica europea.

AZIONI D'INTERVENTO	1994-97	1998	1999	2000	2001	TOTALE
DISPOSITIVI NORMATIVI EMESSI	6	4	2	3	6	21
ARTICOLI PUBBLICATI SUL NOTIZIARIO O SUL SITO INTERNET	9	5	16	19	9	58
CONSULENZE EROGATE AD AMMINISTRAZIONI E MONITORI	120	40	50	60	65	335
GIORNATE PERSONA EROGATE PER CONVEGNI E FORMAZIONE	1.050	280	690	1.750	1.680	5.450
PROCESSI ISTRUTTORI DI QUALIFICAZIONE DI MONITORI	13	13	1	2	11	40
PROCESSI ISTRUTTORI DI VALUTAZIONE DI CONTRATTI	7	4	6	9	14	40
PROGETTI DI ASSESSMENT E/O BENCHMARK (N. RILEVAZIONI X N. AMMINISTRAZIONI)						
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	5	60	180		240	485
AMMINISTRAZIONI LOCALI			15		2.270	2.285

La tabella precedente riepiloga le dimensioni delle azioni d'intervento effettuate dall'Autorità, mentre nella tabella che segue sono messe a confronto con le risorse utilizzate:

IMPEGNO	1994-97	1998	1999	2000	2001	TOTALE
ANNI PERSONA IMPEGNATI DALL'AUTORITÀ	8	3	3	4	4	22
ANNI PERSONA IMPEGNATI DA SOCIETÀ DI CONSULENZA (STIMA)	0	2	15	0	6	23
<b>TOTALE ANNI PERSONA DELLE RISORSE IMPEGNATE</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>45</b>

### 1.10 Evoluzione del monitoraggio nel periodo 1997-2001

La spesa informatica sottoposta a monitoraggio nel corso del 2001 è stata di 1.108 miliardi di lire, con un incremento dell'8% rispetto all'anno precedente.

Considerato che la spesa annua informatica delle amministrazioni destinatarie del D. Lgs. 39/1993 si aggira sui 3.750 miliardi di lire, i contratti superiori ai 10 miliardi ne rappresentano circa il 70%, per un valore di 2.625 miliardi di lire. Assumendo, per eccesso, che tutti questi contratti siano di grande rilievo, il grado di copertura assicurato dalle attività di monitoraggio nel 2001 è pari a circa il 42% della spesa monitorabile.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<b>ESTENSIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO - 2001</b>	<b>MONITORI INTERNI</b>		<b>MONITORI ESTERNI</b>		<b>TOTALE</b>
NUMERO CONTRATTI	24	67%	12	33%	36
VALORE ECONOMICO DEI CONTRATTI MONITORATI (STIMA)					
MILIARDI DI LIRE	657	59%	451	41%	1.108
MILIONI DI EURO	339		232		571

La spesa monitorata ha riguardato 36 contratti, di cui 8 conclusi nel corso dell'anno, riferibili a 16 amministrazioni, delle quali:

- nove si sono rivolte esclusivamente a società esterne;
- due hanno utilizzato le società esterne per integrare i propri gruppi di monitoraggio interni;
- cinque hanno utilizzato solo gruppi interni appositamente costituiti.

<b>AMMINISTRAZIONI COINVOLTE - 2001</b>	<b>MONITORAGGI IN CORSO</b>	<b>MONITORAGGI CONCLUSI</b>
AUTORITÀ PER L'INFORMATICA		1
CENTRO TECNICO	2	1
CORTE DEI CONTI	1	
INAIL	5	1
INPDAI	1	
INPDAP		1
INPS	1	1
ISTAT	1	
MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	2	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (EX TESORO)	5	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (EX FINANZE)	5	1
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA		1
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	2	
MINISTERO DELLA SALUTE		1
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	2	
MINISTERO DELL'INTERNO	1	
<b>TOTALE</b>	<b>28</b>	<b>8</b>

Il numero di contratti sottoposti a monitoraggio nel periodo 1997-2001 si mantiene praticamente costante, mentre è aumentato nel 2001 quello delle amministrazioni che usano questo strumento.

<b>ESTENSIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Δ%01-00</b>
AMMINISTRAZIONI ATTIVE	12	13	11	10	16	
NUMERO CONTRATTI	26	34	37	35	36	
VALORE ECONOMICO DEI CONTRATTI MONITORATI (STIMA)						
MILIARDI DI LIRE	980	1.170	1.300	1.028	1.108	+8%
MILIONI DI EURO	505	603	670	530	571	

Alla fine del 2001 i gruppi di monitoraggio interni alle Amministrazioni qualificati dalla Autorità a svolgere attività di monitoraggio, ai sensi della circolare AIPA/CR/17, sono tre:

- Centro tecnico per la Rete unitaria della pubblica amministrazione;
- Ministero dell'economia e finanze (ex tesoro) - Consip;
- Ministero dell'economia e finanze (ex finanze) - Dipartimento per le politiche fiscali.

Inail ed Inps, che già avevano un gruppo di monitoraggio qualificato, hanno deciso di affidare le attività di monitoraggio a società esterne. Il Ministero del lavoro, in attesa di affidare il monitoraggio all'esterno, affronta l'esigenza con un'apposita commissione interna.

<b>ATT. DI MONITORAGGIO AFFIDATE A MONITORI INTERNI - 2001</b>	<b>CONTRATTI MONITORATI</b>	<b>MESI PERSONA IMPEGNATI</b>
MONITORI INTERNI QUALIFICATI A FINE ANNO		
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - CONSIP	5	72
MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE (EX FINANZE)	6	105
CENTRO TECNICO PER LA RETE UNITARIA DELLA P. A.	3	36
ALTRI SOGGETTI INTERNI OPERANTI NELL'ANNO		
AUTORITÀ PER L'INFORMATICA	1	10
INAIL	6	100
INPS	1	48
MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	2	24
<b>TOTALE</b>	<b>24</b>	<b>395</b>

È confermata la tendenza, già evidenziatasi negli anni precedenti, ad un incremento - pari all'11% - dell'impegno complessivamente profuso dai gruppi di monitoraggio interni che si attesta sui 395 mesi.

<b>DIMENSIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Δ%01-00</b>
MESI PERSONA IMPEGNATI MONITORI INTERNI	192	288	336	356	395	+11%

Alla fine del 2001 sono 10 le società qualificate a svolgere attività di monitoraggio, ai sensi della circolare AIPA/CR/16. A queste si aggiungono raggruppamenti temporanei di impresa tra società qualificate ed una società già qualificata, impegnata in attività residuali.

L'utilizzo di società di monitoraggio segna nel 2001 un consistente incremento, pari al 28%, per un totale di 347 mesi persona. È un dato certamente positivo che - vista la carenza di personale dotato delle necessarie competenze all'interno delle amministrazioni - evidenzia come queste stiano iniziando ad utilizzare maggiormente le società di monitoraggio.

L'azione delle società di monitoraggio si estende al 33% dei contratti monitorati per una dimensione economica pari al 41% del relativo valore economico.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATT. DI MONITORAGGIO AFFIDATE A MONITORI ESTERNI - 2001	CONTRATTI MONITORATI	MESI PERSONA IMPEGNATI
MONITORI ESTERNI QUALIFICATI A FINE ANNO		
CONVERGENT TECHNOLOGIES PARTNERS S.R.L.		
CRITEIA - CONSORZIO INFORMATICO DI MONITORAGGIO ED AUDITING		
ELEA S.P.A.	3	25
FORMIT SERVIZI S.R.L.	4	25
GARTNER GROUP ITALIA S.R.L.		
METRON CONSULTING S.R.L.		
P.R.S. - PLANNING RICERCHE E STUDI S.R.L.	1	27
QUALITY SYSTEMS & NETWORK S.R.L.		
SOCIETÀ ITALIANA DI MONITORAGGIO S.P.A.		
S.T.S. - STUDI TECNOLOGIE SISTEMI S.R.L.		
ALTRI SOGGETTI ESTERNI OPERANTI NELL'ANNO		
ETNOTEAM S.P.A.	1	38
RTI STS, ELEA, GARTNER (FORNISCE CONSULENTI A UN MONITORE INT.)		108
RTI STS, ELEA, FORMIT	1	31
RTI STS, GARTNER	2	93
<b>TOTALE</b>	<b>12</b>	<b>347</b>

Nonostante questo rappresenti un notevole aumento rispetto agli anni precedenti, alle amministrazioni è ancora richiesto di prevedere un maggiore utilizzo dei monitori esterni per sopperire alla carenza di risorse interne adeguate.

DIMENSIONE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO	1997	1998	1999	2000	2001	Δ%01-00
MESI PERSONA IMPEGNATI MONITORI ESTERNI	84	84	203	271	347	+28%

Il valore economico complessivo del monitoraggio ammonta nel 2001 a circa 14,3 miliardi di lire, con un aumento del 18%. Per calcolare la cifra si è partiti dagli importi relativi ai contratti di monitoraggio attivi affidati a società di monitoraggio per la quota parte relativa all'anno di riferimento; a questi si è sommata la valorizzazione dei mesi persona impegnati dai monitori interni, utilizzando per la conversione una tariffa di lire 1.100.000 per giorno persona, analoga al costo tariffario del mix di professionalità necessarie ad azioni di monitoraggio, valorizzando l'impegno profuso all'interno delle amministrazioni alle quotazioni di mercato.

VALORE ECONOMICO DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO	MONITORI INTERNI		MONITORI ESTERNI		TOTALE
MESI PERSONA IMPEGNATI (STIMA)	395	53%	347	47%	742
VALORE ECONOMICO DEL MONITORAGGIO (STIMA)					
MILIARDI DI LIRE	7,6	62%	6,7	38%	14,3
MILIONI DI EURO	3,9		3,5		7,4
VALORE DEL MONITORAGGIO / DIMENSIONE DEI CONTRATTI MONITORATI	1,2%		1,5%		1,3%

Va comunque osservato che il valore economico del monitoraggio svolto internamente dall'amministrazione rappresenta mediamente l'1,2% della dimensione economica dei contratti monitorati, mentre per le società di monitoraggio l'incidenza dei costi è dell'1,5%. Ciò dimostra come l'azione di monitoraggio, in entrambi i casi, sia ancora troppo poco approfondita e, conseguentemente, poco costosa, in relazione alle dimensioni contrattuali monitorate. L'incidenza complessiva del valore economico del monitoraggio rispetto a quello dei contratti monitorati aumenta dell'1,3%. Nonostante il sensibile miglioramento registrato, questo dato è ancora inferiore all'incidenza stimata 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.

<b>VALORE ECONOMICO DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Δ%01-00</b>
MESI PERSONA IMPEGNATI DA MONITORI INTERNI ED ESTERNI	276	372	539	627	742	+18%
VALORE ECONOMICO DEL MONITORAGGIO						
MILIARDI DI LIRE	5,5	9,6	10,4	12,1	14,3	+18%
MILIONI DI EURO	2,8	4,9	5,4	6,2	7,4	
VALORE MONITORAGGIO / DIMENSIONE CONTRATTI MONITORATI	0,6%	0,8%	0,8%	1,2%	1,3%	

I rapporti di monitoraggio sono una rendicontazione periodica su base trimestrale delle attività 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 2001 sono stati trasmessi 90 rapporti di monitoraggio, con un incremento del 61% rispetto all'anno precedente.

<b>PERFORMANCE DELLE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Δ%01-00</b>
N° RAPPORTI TRASMESSI	38	49	60	56	90	+61%
N° RAPPORTI TRASMESSI / N° CONTRATTI	1,5	1,4	1,6	1,6	2,5	
MESI PERSONA IMPEGNATI / N° RAPPORTI TRASMESSI	7	8	9	11	8	

### 1.11 Adeguamento all'euro dei sistemi informativi automatizzati

I progetti di adeguamento all'euro sono stati molto più complessi di quelli per l'anno 2000 a causa dei numerosi ed eterogenei elementi rispetto ai quali la conformità deve essere raggiunta, quali:

- le regole derivanti dalla normativa comunitaria e il loro recepimento a livello nazionale;
- il modello d'impresa, ovvero i processi funzionali supportati dalla tecnologia;
- l'interscambio di dati all'interno dell'organizzazione e tra diverse organizzazioni;
- gli ambienti di elaborazione
- il processo di migrazione ed i piani adottati per raggiungere la conformità

Per quanto concerne le amministrazioni, l'euro ha impattato principalmente sulle applicazioni software e sui dati relativamente alla:



- gestione del funzionamento supportata dalle applicazioni che trattano tematiche valutarie inerenti all'organizzazione e ai dipendenti (pianificazione finanziaria, contabilità generale ed analitica, tesoreria, gestione immobilizzazioni, gestione paghe e stipendi del personale, gestione fornitori e magazzino, archivi contratti);
- gestione dei servizi rivolti a cittadini ed imprese che prevedano transazioni economiche (pagamenti elettronici, fatturazione, tassazione, anagrafiche cittadini e imprese);
- gestione dell'informazione legata sia all'analisi degli andamenti nel tempo di fenomeni macroeconomici basati su serie storiche di dati, precedentemente accumulati in lire e successivamente da registrare in euro (conversione di dati), che alla suddivisione in classi relative a dimensioni economiche degli universi campionari soggetti ad indagine (scaglioni di reddito, ordini di fatturato);
- evoluzione della normativa in relazione alla regolamentazione differenziata in funzione di classi di aggregazione predefinite in funzione di dati economico-finanziari (aliquote fiscali, soglie inerenti le dimensioni di appalti e contratti).

In aggiunta il processo di adeguamento dei sistemi informativi all'euro delle pubbliche amministrazioni centrali è stato caratterizzato da:

- elevata criticità dei servizi erogati dalle amministrazioni mediante il supporto di sistemi informatici;
- elevata dimensione del patrimonio applicativo e delle basi dati di molte amministrazioni;
- complessità tecnologica e organizzativa e forte interconnessione con altri sistemi informativi (banche, imprese, altre Amministrazioni) conseguente alla realizzazione della rete unitaria;
- sovrapposizione con altri progetti di adeguamento, tra cui il cambio millennio e le leggi di riforma della pubblica amministrazione.

L'introduzione dell'euro ha richiesto interventi oltre che su tutti gli oggetti che costituiscono il sistema informativo (infrastrutture informatiche e applicazioni software), anche sulla rappresentazione, memorizzazione e trattamento dei dati. A causa del livello di interconnessione dei sistemi informativi amplificato dalla Rete unitaria, è stato necessario concordare, oltre le modalità operative, la tempistica dell'intervento per i messaggi e la trasmissione di dati tra sistemi di diverse Amministrazioni. L'Autorità si è occupata dell'adeguamento dei sistemi informativi automatizzati all'euro, sin dall'insorgere del tema (1996), mediante:

- partecipazione a convegni e seminari per la raccolta ed analisi di documentazione tecnica;
- incontri con le amministrazioni per sensibilizzarle sulla necessità di progettare i nuovi sistemi informativi in modo da essere "euro-conformi", per identificare le soluzioni da adottare e valutare i relativi costi;
- incontri con i fornitori per l'approfondimento della tematica, con particolare riferimento alle specifiche soluzioni da adottare;
- emissione di pareri sui progetti di adeguamento all'euro presentati dalle amministrazioni;
- erogazione di seminari rivolti ai responsabili dei sistemi informativi delle Regioni, nell'ambito dell'attuazione del protocollo d'intesa AIPA-Conferenza Stato Regioni;
- partecipazione a seminari organizzati dai Comitati Provinciali Euro (CEP) ed alle riunioni indette dal Comitato euro.

Nel settembre 1996, in occasione della costituzione del Comitato Euro, l'Autorità è stata chiamata a parteciparvi, coordinando il gruppo di lavoro per l'approfondimento delle questioni informatiche.

Nel 1997 l'Autorità, con la partecipazione di ABI e Confindustria, ha elaborato un modello per la valutazione omogenea ed obiettiva dei costi di adeguamento dei sistemi informativi. Sulla base di questo model-

lo ha realizzato e reso disponibile alle Amministrazioni un'applicazione di supporto alla stima dei costi, mediante la quale è stata effettuata la raccolta dei dati di spesa, rivolta sia al mondo della pubblica amministrazione, sia a quello delle banche e delle imprese.

Dal 1998 l'Autorità ha ritenuto opportuno affiancare a queste azioni altre di verifica dello stato di avanzamento dei progetti di adeguamento, facendosi carico di una prima rilevazione, estesa a tutte le amministrazioni centrali, volta a valutare le azioni messe in campo per l'adeguamento alla fase transitoria dell'euro. Dai primi esiti risultò che a ottobre 1998 solo il 35% delle amministrazioni aveva concluso l'analisi di impatto, definito un piano di intervento e assegnato le risorse sul progetto, cosa che denotava un ritardo. In relazione alla necessità di proseguire anche nel 1999 l'azione di monitoraggio costante dei progetti di adeguamento, l'Autorità bandì una gara internazionale allo scopo di effettuare tre rilevazioni successive sui risultati della fase transitoria. L'ultima di queste, riferita a settembre 1999, ha evidenziato che solo il 37% delle amministrazioni aveva raggiunto la conformità alla fase transitoria.

In ragione dei ritardi rilevati, nel corso del 2001 - superata la problematica "anno 2000" - sono state effettuate ulteriori quattro rilevazioni incentrate sull'adeguamento alla fase definitiva dell'adeguamento all'euro:

- le prime tre, riferite ad aprile, luglio e settembre, si sono concentrate sulle amministrazioni centrali dello Stato e sugli enti pubblici non economici;
- la quarta, riferita ad inizio novembre, si è estesa, su richiesta del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, oltre che alle amministrazioni centrali, anche ad un campione significativo di Regioni, Provincie e Comuni.

Il principale merito del progetto di euro assessment - esteso, pertanto, su un arco di quattro anni - è stato quello di stimolare le amministrazioni sulla tematica euro seguendo l'avanzamento dei progetti di adeguamento e suggerendo la predisposizione dei piani di continuità ed emergenza. Nel contempo il progetto si è prefisso di costruire un quadro di riferimento complessivo tendendo ad accertare il:

- livello di conformità, che valuta quanto le amministrazioni si siano adoperate per il superamento del problema euro, esprimendo la misura dello stato avanzamento lavori dei progetti di adeguamento (secondo una scala che va da 0, nel caso di problematica sconosciuta, a 5, per la piena conformità raggiunta);
- livello di rischio, che stima quanto eventuali disfunzioni che dovessero verificarsi possano compromettere la capacità delle amministrazioni di erogare in tutto o in parte i propri servizi, esprimendo in che misura (secondo la scala che va da 0, nessun inconveniente, a 5, effetti catastrofici sull'operatività) l'euro può determinare disfunzioni al loro interno. Le valutazioni sono state effettuate sulla base di questionari; solo nel 2001 ne sono stati compilati 4.100. Per la loro compilazione l'Autorità ha offerto continua assistenza, erogando circa 1.800 interventi tra quelli presso le sedi delle Amministrazioni centrali e quelli di assistenza telefonica o via posta elettronica, estesi anche alle Regioni ed agli enti locali.

Il risultato delle valutazioni è stato tempestivamente comunicato a ciascuna amministrazione quale contributo per orientare le iniziative eventualmente da intraprendere, riguardo, sia all'adeguamento dei sistemi informativi, sia alla predisposizione di piani di continuità ed emergenza.

L'ultima rilevazione (inizio novembre 2001) mostra un quadro in cui, passando dalle amministrazioni centrali a quelle territoriali, si evidenzia un aumento della variabilità dei comportamenti, per cui sono più frequenti casi di eccellenza e, contemporaneamente, di forte ritardo. Allo stesso tempo diminuisce il livello di conformità raggiunto a causa della minore attenzione per l'adeguamento dei sistemi informativi automatizzati.

Tuttavia, nel passaggio dalle amministrazioni centrali ai soggetti territoriali, diminuisce il rischio, in conseguenza sia di una minore possibilità di effetti a catena, sia del minore numero di cittadini ed imprese potenzialmente impattati dagli eventuali malfunzionamenti dei sistemi informativi.

<b>EURO ASSESSMENT NOVEMBRE 2001</b>	<b>DIMENSIONE DEL CAMPIONE</b>	<b>SOSTENIBILITÀ OPERATIVA RAGGIUNTA</b>	<b>ADEGUAMENTI IN FASE AVANZATA</b>	<b>ADEGUAMENTI IN CORSO</b>	<b>FASI PREOPERATIVE</b>
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	60%	57%	29%	11%	3%
REGIONI	60%	58%	17%	17%	8%
PROVINCIE	40%	20%	23%	40%	17%
COMUNI	27%	16%	10%	29%	45%
GRANDI COMUNI		30%	40%	30%	0%

Le Amministrazioni centrali sono risultate le amministrazioni più vicine al raggiungimento di una piena conformità all'euro. In tale ambito quelle maggiormente in ritardo sono caratterizzate da un modesto patrimonio software e da una limitata sensibilità all'introduzione della moneta unica.

Le Regioni hanno mostrato un comportamento analogo a quello delle amministrazioni centrali, essendo anch'esse vicine al raggiungimento di una piena conformità all'euro, e tra loro omogeneo. Le Provincie sono risultate in una fase avanzata di adeguamento, mostrando comportamenti disomogenei. I Comuni si sono collocati in una fase iniziale degli adeguamenti, in cui molti si attardano in attività propedeutiche all'avvio dei progetti e solo pochi hanno raggiunto la sostenibilità operativa. Fanno eccezione i grandi Comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti (un campione di 10 di questi comuni pari al 9% della popolazione totale del paese) che sono nettamente più avanti negli adeguamenti.

PAGINA BIANCA

# PARTE I

## LA CONTINUITÀ DELL'AZIONE ISTITUZIONALE

---

**Il contributo alla  
definizione del quadro  
normativo ed allo  
sviluppo dei sistemi  
informativi  
automatizzati delle  
Amministrazioni**

PAGINA BIANCA

## **2. Il contributo alla definizione del quadro normativo ed allo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni**

### **2.1 Sul piano della regolamentazione**

#### **2.1.1 Iniziative legislative e nuovo quadro di riferimento normativo**

Con la pubblicazione del D.P.C.M. 8 febbraio 1999 - recante: "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513." (Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 1999 - serie generale, n. 87) - si è concluso l'iter di approvazione del provvedimento. L'Autorità ha dovuto effettuare numerosi approfondimenti su questo testo, alla cui stesura aveva fattivamente contribuito con l'apporto di propri rappresentanti, nonché di studiosi della materia. Già nel corso del 2000, infatti, il provvedimento aveva formato oggetto di esame in esito ai rilievi mossi dalla Commissione europea per la mancata comunicazione del provvedimento in fase di progetto.

L'Autorità si era fatta tempestivamente carico di fornire un'esauriente risposta in proposito, indicando una serie di motivazioni, in punto di diritto e di ordine tecnico, a sostegno della ravvisata insussistenza di validi elementi per aprire una procedura di infrazione. Aveva quindi segnalato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che l'inconveniente avrebbe potuto essere risolto con l'emanazione di un nuovo provvedimento comunque necessario per adeguare le regole tecniche alle esigenze dettate dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, in ossequio al disposto di cui all'art. 3, comma 2, del D.P.R. n. 513/1997.

L'iniziativa, condivisa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha poi formato oggetto di approfondimenti presso il Dipartimento della Funzione pubblica, ai quali hanno partecipato anche rappresentanti dell'Autorità e dell'ufficio del Ministro per l'innovazione e le tecnologie. In considerazione delle problematiche emerse, tra le quali l'obbligo di ottemperare, a breve scadenza, al recepimento della direttiva CEE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche, è stato ritenuto opportuno che la programmata revisione avvenisse in data successiva all'emanazione del decreto di recepimento della direttiva comunitaria.

L'Autorità ha, quindi, contribuito alla redazione del testo del decreto legislativo 23 gennaio 2002, n.10 - recante: "Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche."

Già nel corso della passata Legislatura, con motivata nota, era stata richiamata l'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per gli affari esteri, del Ministro della giustizia e del Ministro per le politiche comunitarie, sull'esigenza di armonizzare con la vigente legislazione italiana il testo di recepimento della citata Direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 1999. Con l'occasione, era stata anche sottolineata la specificità del nostro Paese - unico, tra quelli dell'unione europea, a disporre di un quadro normativo in materia di firma digitale - per il quale si poneva la necessità che in sede di recepimento non venisse vanificato quanto già realizzato sul piano normativo. A tal fine, l'Autorità aveva indicato i principi fondamentali che avrebbero dovuto essere introdotti nella legge comunitaria ed aveva manifestato piena disponibilità a fornire il proprio contributo di esperienze e di conoscenze tecniche.

La materia era da tempo all'attenzione dell'autorità, che aveva costituito un Gruppo di lavoro, con qualificati esperti e studiosi, che era pervenuto alla formulazione di uno schema di decreto legislativo che teneva conto delle esigenze prospettate dagli Organismi più interessati alla materia (Banca d'Italia, Associazione dei certificatori), nonché delle problematiche emerse in sede di Unione europea.

Sempre in materia di firma digitale, l'Autorità ha condiviso la richiesta, formulata dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, circa l'opportunità di un'ulteriore proroga, fino al 31 dicembre 2002, del termine per l'adeguamento al livello di sicurezza ITSEC, poi disposta con DPCM 3 ottobre 2001. L'Autorità si è espressa nel senso di prorogare il termine previsto dall'art. 63 del DPCM 8 febbraio 1999, al fine di non ostacolare l'uso della firma digitale, ancora nella delicata fase di avvio. La nuova data è, infatti, in linea anche con le scelte operate dai Gruppi EESSI (European Electronic Signature Standardisation Initiative) che si sono occupati, per conto della Commissione europea, dei profili tecnici relativi all'attuazione della direttiva 1999/93/CE sopra richiamata.

Il termine previsto dal citato art. 63 era già stato differito con precedenti decreti del Ministro per la funzione pubblica e fissato, da ultimo, al 30 settembre 2001. L'Autorità aveva auspicato l'adozione delle citate iniziative, facendone anche oggetto di specifiche segnalazioni al Ministro.

Si evidenzia, a tal fine, che le certificazioni di sicurezza per i prodotti e i sistemi informatici vengono attribuite, nei vari Paesi, da organismi di Stato preposti alla disciplina dei cosiddetti "schemi nazionali di valutazione e certificazione", che definiscono i ruoli e i requisiti dei soggetti che operano nell'ambito dei processi di certificazione, o di valutazione, e i criteri che devono essere adottati per le attività. La problematica era, da tempo, all'attenzione dell'Autorità che, già nel 1999, aveva segnalato al Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore il disagio delle aziende italiane operanti nel settore delle tecnologie delle comunicazioni e dell'informazione, alle quali, con frequenza sempre maggiore, veniva richiesta la certificazione della sicurezza dei prodotti o dei sistemi informatici da esse presentati in occasione della partecipazione a gare internazionali. La metodologia, denominata Information Technology Security Evaluation Criteria (ITSEC), è richiamata nella Raccomandazione del Consiglio dell'unione europea del 7 aprile 1995 nell'ambito delle azioni comunitarie finalizzate a garantire sicurezza nei sistemi informativi automatizzati. In proposito, il Consiglio aveva auspicato l'applicazione sperimentale per un periodo di due anni in ciascuno degli Stati membri, in vista del possibile reciproco riconoscimento bilaterale delle certificazioni rilasciate sulla base di detti criteri.

È noto che in Italia è operante - per il solo settore della sicurezza nazionale - uno "Schema nazionale", che è stato definito nel 1995 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Autorità Nazionale per la Sicurezza (ANS). È, quindi, da tempo attesa l'adozione di uno schema di carattere generale, basato sui criteri ITSEC o sulla loro evoluzione conosciuta come "common criteria", per evitare che i produttori nazionali siano costretti a rivolgersi ai certificatori degli altri Paesi dell'unione europea, con conseguenti aggravii di costi e di adempimenti.

Il Ministero delle comunicazioni si è, in proposito, attivato ed ha predisposto uno schema di provvedimento, da sottoporre alla firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante: "Schema nazionale per la valutazione e certificazione nel settore della tecnologia dell'informazione per usi commerciali", alla cui formulazione ha contribuito anche l'Autorità con la partecipazione di propri rappresentanti al gruppo di lavoro istituito presso l'Istituto Superiore C.T.I.

L'Autorità ha altresì provveduto ad esaminare i seguenti provvedimenti trasmessi dal Ministero delle attività produttive in attuazione della direttiva 98/734/CE, modificata dalla direttiva 98/48/CE, che prevede una procedura di informazione per quanto attiene alle regole tecniche ed alle regole relative ai servizi della Società dell'informazione:

- progetto di regola tecnica sulla durevolezza dei documenti di archivio, predisposto dai Paesi Bassi;
- progetto di normativa spagnola in materia di tasse da corrispondere all'ente nazionale per le poste e le telecomunicazioni per il riconoscimento delle firme elettroniche;
- progetto di regolamento che la Repubblica federale di Germania intende adottare in materia di firma elettronica.