

alle imprese. Come è ormai evidente, questo processo non può essere né rapido né semplice, in particolare nei suoi aspetti organizzativi e tecnologici, che non possono certo ritenersi scontati. Come ricordato in precedenza, se è vero che la prima parte dell'informatizzazione della nostra pubblica amministrazione è oggi sostanzialmente completata, è vero anche che il relativo approccio è stato strettamente legato alla distribuzione prevalentemente centrale delle maggiori competenze statali, per esempio di quelle fiscali. Questa evoluzione non è certo insolita se è vero che in certi Paesi europei l'e-government è stato gestito in prima persona dai ministeri delle finanze.

Per questo motivo, anche in Italia gran parte degli archivi e dei sistemi delle amministrazioni centrali sono stati realizzati secondo modalità "monolitiche", pur nelle loro articolazioni territoriali periferiche, e comunque per un uso essenzialmente interno alle amministrazioni. La comunicazione tra i sistemi centrali e quelli delle autonomie locali è stata tipicamente resa possibile solo in un momento successivo, secondo approcci che peraltro hanno privilegiato ancora un'ottica centralizzata, sia pure giustificata proprio dall'assetto istituzionale e dalle prassi amministrative.

L'evoluzione tecnologica ha reso di conseguenza quasi inconcepibile un sistema informatico la cui stessa concezione non sia ispirata alla cooperazione, alla condivisione o al coordinamento di risorse in rete. Da questo punto di vista appare chiaro che questo requisito, in fondo, risponde alle stesse necessità astratte che spingono, sul piano dell'evoluzione politico-amministrativa, verso lo sviluppo e la qualificazione di maggiori competenze territoriali. Poiché le architetture informatiche e i sistemi applicativi si identificano sempre più con le architetture organizzative e le modalità operative, ogni tentativo di riorganizzazione della pubblica amministrazione che pretenda di mantenere costantemente il medesimo assetto tecnologico sarebbe probabilmente destinato al fallimento, o in alternativa comporterebbe costi ed inefficienze rilevanti. È del resto ben noto anche al settore privato che la fusione di due aziende, pur di dimensioni e complessità molto minori rispetto alla tipica amministrazione centrale italiana, ha trovato sempre nell'integrazione dei rispettivi sistemi informatici un punto dolente, fonte di costi e di rischi molto elevati.

L'evoluzione in senso federale rappresenta quindi l'occasione per avviare una serie di interventi di riorganizzazione della pubblica amministrazione e dei suoi sistemi informatici a livello complessivo. Con l'istituzione nel 2003 del Cnipa sono state attribuite al Centro anche specifiche competenze nel settore degli enti locali e delle regioni, che vengono esercitate nel rispetto delle relative autonomie e quindi con diverse modalità rispetto a quelle che riguardano le amministrazioni centrali e gli enti pubblici non economici. Questa estensione, alla cui origine si trova evidentemente il corrente processo di evoluzione in senso federale dello Stato italiano, ha costituito un'occasione favorevole per ripensare in termini più ampi le politiche e gli interventi di innovazione nella pubblica amministrazione.

Tali interventi vedono nelle politiche di promozione dell'e-government a livello locale i principali strumenti messi in campo per avviarli: al Cnipa, oltre alle funzioni ereditate dalle strutture che ha assorbito, è infatti affidata dal decreto del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 2 marzo 2004 l'attuazione e la gestione operativa di tutti i progetti concernenti l'e-government nella pubblica amministrazione centrale e locale, nonché la gestione delle strutture e degli istituti di cooperazione con Regioni ed Enti locali. Per assicurare il massimo raccordo nei rapporti con questi soggetti, il decreto (art. 6, comma 1) prevede che quest'ultima funzione venga esercitata dal Cnipa anche a beneficio delle attività istituzionali del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, assicurando il necessario supporto organizzativo e funzionale attraverso le proprie strutture e la gestione degli organismi di cooperazione, quali i Centri Regionali di Competenza. Oltre al Sistema Pubblico di Connettività, a cui si è già accennato, gli elementi che hanno attratto più attenzione sono le architetture per garantire l'interoperabilità dei servizi, gli strumenti per l'accesso ai servizi e le strutture organizzative necessarie.

In particolare, l'interoperabilità dei servizi è cruciale per lo sviluppo sostenibile dell'e-government in senso federale. Attualmente, la quasi totalità dei servizi offerti on-line discende dai sistemi

di una singola amministrazione, mentre in futuro la differenziazione tra competenze centrali e locali richiederà sempre più spesso l'interazione tra sistemi centrali e territoriali. La strada da percorrere non è evidentemente quella del ridisegno complessivo, sia pure graduale, di tutti i sistemi interessati, ma proprio della capacità dei sistemi stessi di interagire tra loro senza apportare modifiche strutturali, che sarebbero rese fortemente difficoltose non tanto per la loro dimensione o costo, ma proprio per l'impossibilità di governare un cambiamento a livello tecnologico unicamente per legge. I sistemi informatici, a differenza delle amministrazioni, evolvono anche attraverso processi (disegno delle architetture, acquisizioni, monitoraggi) il cui governo deve essere almeno in parte esercitato da chi ne detiene la titolarità. Nell'apposita sezione, dedicata alla funzione di attuazione e supporto delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, si esaminerà in concreto come il Cnipa operi a livello di struttura di coordinamento e collegamento delle iniziative di e-government attuate a livello decentrato, in armonia con la nuova forma di Stato che le riforme di questi anni stanno, pur faticosamente, delineando.

1.5 E-government nel contesto europeo

Non sarebbe possibile concludere questa introduzione senza esaminare, sia pure rapidamente, la situazione di contesto europea in cui l'azione di innovazione della strategia di Lisbona, concordata nel 2000 dal Consiglio europeo, si pone l'impegnativo obiettivo di trasformare entro dieci anni l'Europa nella società basata sulla conoscenza più dinamica e socialmente equa del mondo. Tale obiettivo, la cui realizzabilità è oggi sotto osservazione a causa di alcune evidenti difficoltà di attuazione, testimonia in primo luogo un'aspirazione comune a livello continentale ed è l'espressione della necessità, da parte dei partner europei, di condividere le difficoltà e i vantaggi della competizione a livello globale.

Il richiamo a Lisbona si rende quanto mai opportuno a causa del ruolo particolarmente importante riservato all'e-government quale motore di innovazione. Come emerge dai dati di fonte Eurostat, è evidente che i Paesi che hanno meglio risposto alle sfide di Lisbona, e che si trovano contemporaneamente nella parte alta di alcuni benchmark relativi alle politiche di e-government, mostrano solitamente anche indicatori socio-economici favorevoli. Sarebbe forse troppo semplice attribuire a questa constatazione un'interpretazione in termini di causa-effetto, né è tanto meno immediata la possibilità di comprendere quali siano le caratteristiche dei diversi processi di e-government che possano avere favorito corrispondenti *performance* economico-sociali più elevate in alcuni Paesi. Tuttavia, è obiettivamente difficile negare che nel nostro Paese sussistano situazioni consolidate di complessità, stratificazioni e talvolta contraddizioni aventi origini storiche remote e radicate, che si manifestano con particolare evidenza ogni qualvolta vengono attivati processi di cambiamento, determinando la necessità di dedicare particolare attenzione ai relativi problemi di *governance* legati anche all'interoperabilità dei sistemi e delle soluzioni in un ambito così vasto quale è il contesto europeo.

A tale proposito, si sta rivelando particolarmente utile il confronto con le esperienze maturate in Europa, come lo *European Interoperability Framework* per i servizi di e-government pan-europei, in corso di definizione a cura del programma europeo IDABC, o gli analoghi progetti nazionali in Gran Bretagna e in Francia. Si può verificare la sussistenza di un sostanziale consenso sui principali punti attorno ai quali ruotano i problemi: identificazione dei soggetti pubblici e privati coinvolti, politiche di sicurezza e di responsabilità tra i soggetti, titolarità dei dati e dei servizi, modalità di accesso. Tra questi si vuole sottolineare in particolare il primo, che deve tenere in considerazione la possibilità che alcuni servizi vengano erogati da soggetti privati, o che risultino da interazioni tra servizi pubblici e servizi privati o infine che operatori pubblici si servano di intermediari privati per erogare i propri servizi. Questo tipo di interazioni pone in modo evidente l'urgenza

di superare le differenze tecnologiche tra pubblico e privato, per lo meno quando si tratta di cooperare nell'erogazione di servizi.

Questa preoccupazione, che fino a qualche anno fa sarebbe sembrata forse marginale, in un contesto di sviluppo economico assai mutato, si trova oggi al centro dell'attenzione. Nel c.d. Rapporto Kok, presentato alla Commissione UE nel novembre 2004, il successo della strategia di Lisbona per lo sviluppo dell'economia europea viene messo in dubbio senza l'attuazione di interventi urgenti che riguardano tra gli altri proprio l'integrazione tra sistema pubblico e sistema delle imprese.

Nella sezione finale di questa Relazione saranno esaminate le principali problematiche a livello internazionale nei settori di azione del Cnipa.

2. Funzioni, linee di attività e fonti di finanziamento del Cnipa

2.1 Le funzioni

Come si è accennato nell'introduzione di questa Relazione, le funzioni attualmente esercitate dal Cnipa possono essere sintetizzate nei termini seguenti:

- a. coordinamento, razionalizzazione e verifica dei costi e benefici dei sistemi informativi delle amministrazioni;
- b. *governance* di progetti infrastrutturali e trasversali in campo informatico e telematico;
- c. attuazione e supporto delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

La riforma in due fasi realizzata con i decreti legislativi nn. 196 e 343 del 2003 ha complessivamente ridefinito il ruolo e le funzioni del Cnipa "unificato". Infatti, oltre alle preesistenti attribuzioni e indipendenza di giudizio dell'Aipa, è stata anche attribuita al Centro la nuova dimensione di organismo di supporto al Ministro per l'innovazione e le tecnologie per l'attuazione delle politiche di settore, insieme con i compiti già spettanti all'ex-Centro Tecnico di gestione della RUPA. Si è posta quindi, sin dal principio del 2004, l'esigenza di chiarire con precisione il riparto di ruoli e competenze fra Cnipa e il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie nonché, conseguentemente, di definire la quota parte di risorse per le politiche di innovazione da assegnare al neo-istituito ente.

A tal fine, il decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 2 marzo 2004 ("Coordinamento delle attività del DIT e del Cnipa ai fini dell'attuazione dei progetti nel settore ICT"), a seguito di un'organica interpretazione della normativa vigente, ha stabilito:

- a) la sostanziale e organica riconduzione al Cnipa delle funzioni e risorse in materia di e-government, mentre al Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie sono ricondotte le funzioni e risorse attinenti alle politiche della Società dell'Informazione;
- b) l'individuazione, in particolare, dei progetti di innovazione tecnologica finanziati da leggi speciali, delibere del Cipe o del Comitato dei Ministri per la Società dell'informazione o con altri provvedimenti governativi la cui realizzazione, sulla base del suddetto criterio generale di riparto delle attività, è stata assegnata al Cnipa.

Infine, va ricordato che nel corso del 2004 e nei primi mesi del 2005 ulteriori compiti in materia di e-government sono stati attribuiti al Cnipa da leggi o provvedimenti particolari. In questa sede possono ricordarsi:

- il supporto alle amministrazioni pubbliche in tema di predisposizione e acquisto di programmi informatici (art. 8 della direttiva MIT del 19 dicembre 2003);
- l'emanazione di regole tecniche e, insieme al DIT, le funzioni di monitoraggio e vigilanza sull'attuazione della legge sull'accesso dei disabili agli strumenti informatici (art. 7 della legge n. 4/2004);
- le funzioni di promozione dei servizi on-line delle pubbliche amministrazioni e di controllo sulla qualità delle procedure e dati utilizzati per l'emissione delle CNS (art. 7 - D.P.R. 2 marzo 2004 n. 117);
- la tenuta dell'elenco pubblico dei certificatori di firma elettronica e la cura dei connessi adempimenti, incluso l'accreditamento dei certificatori (art. 1 del decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 2 luglio 2004);
- il coordinamento e monitoraggio dei progetti di formazione e-learning delle pubbliche amministrazioni (direttiva dei Ministri per l'Innovazione e le tecnologie e della Funzione pubblica 6 agosto 2004);

- la definizione delle specifiche tecniche in tema di CNS (decreto dei Ministri dell'Interno, dell'Innovazione e tecnologie e dell'Economia e finanze del 9 dicembre 2004);
- la stipulazione di contratti quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici con modalità che riducano gli oneri derivanti dallo sviluppo, dalla manutenzione e dalla gestione a beneficio delle pubbliche amministrazioni, con l'attribuzione di funzioni di controllo e monitoraggio della relativa spesa a fini di razionalizzazione (legge 30 dicembre 2004, n. 311, commi 192 e ss.);
- la tenuta dell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata e la vigilanza sulla loro attività (artt. 14-15 del DPR 11 febbraio 2005, n. 68);
- il complesso delle funzioni relative all'SPC previste dal D. lgs 28 febbraio 2005, n. 42 (presidenza e supporto tecnico della Commissione di coordinamento dell'SPC, progettazione e realizzazione dell'SPC, qualificazione dei fornitori di servizi SPC e tenuta dei relativi elenchi, predisposizione di contratti quadro, coordinamento della migrazione dalla RUPA all'SPC);
- il complesso delle funzioni relative alla RIPA previste dal medesimo decreto legislativo concernente l'SPC.

2.2 Le linee di attività

Tenuto conto di quanto già precisato nel precedente paragrafo, è ora possibile procedere all'individuazione analitica delle linee di attività concretamente ricollegate alla funzione di cui alla precedente lettera a. (*coordinamento, razionalizzazione e verifica dei costi e benefici dei sistemi informativi delle amministrazioni*).

A tale proposito possono essere ricordate le seguenti attività:

1. regolazione del mercato ICT (emissione dei pareri ed osservatorio del mercato);
2. programmazione, pianificazione triennale e pianificazione esecutiva;
3. monitoraggio e verifica dei costi dei sistemi informativi;
4. stipulazione di accordi quadro;
5. riuso del software e dei dati pubblici;
6. indagini conoscitive e Linee guida sui beni e servizi ICT;
7. interventi di razionalizzazione in materia di dati pubblici:
 - I. sistemi e dati territoriali;
 - II. accordo di collaborazione Cnipa-Istat: la qualità dei dati toponomastici;
 - III. Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici – Ordinativo Informatico Locale.

Alla funzione di cui alla precedente lettera b. (*governance di progetti infrastrutturali e trasversali in campo informatico e telematico*) sono riconducibili invece le seguenti linee di attività:

1. reti di comunicazione: RUPA, SPC, RIPA e tecnologie VoIP;
2. coordinamento delle iniziative in materia di sicurezza informatica;
3. vigilanza anagrafica, passaporto elettronico e visti internazionali;
4. introduzione del Mandato Informatico per tutte le PP.AA.;
5. introduzione del Protocollo Informatico ed iniziative collegate;
6. realizzazione e gestione di portali di servizio Internet per cittadini ed imprese;
7. diffusione e realizzazione di iniziative di t-government a livello centrale e locale.

Alla funzione di cui alla precedente lettera c. (*attuazione e supporto delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*) sono riconducibili infine le seguenti linee di attività:

1. verifica del raggiungimento degli obiettivi di e-government di legislatura;
2. sviluppo della cittadinanza digitale;
3. supporto all'attività normativa del Ministro per l'innovazione e le tecnologie;
4. accessibilità (c.d. Legge Stanca) dei siti internet della pubblica amministrazione e dei privati;
5. studio e diffusione delle tecnologie biometriche;
6. attività di certificazione;
7. diffusione della CIE/CNS a livello centrale e locale, anche come strumento di pagamento;
8. dematerializzazione dei documenti cartacei;
9. diffusione della posta elettronica;
10. definizione di indirizzi, direttive ed attività in materia di formazione informatica;
11. attuazione dell'e-government a livello locale.

2.3 Le fonti di finanziamento

La dotazione complessiva assegnata al Cnipa dal citato decreto ministeriale 2 marzo 2004 per l'attuazione delle politiche di competenza è stata di 256,245 milioni di Euro nel biennio 2004-2005 (in base agli stanziamenti allora vigenti). Il trasferimento dal bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri al Cnipa della quota di dette risorse relativa al 2004 si è concluso positivamente nel mese di luglio 2004, mentre nel 2005 le risorse di competenza del Cnipa dovrebbero essere assegnate direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Va poi ricordato che le risorse di cui sopra si sono aggiunte ai finanziamenti che il Cnipa ha ereditato da programmi innovativi già gestiti da Aipa e Centro Tecnico per la RUPA. Altri fondi sono stati poi assegnati nel 2004 al Cnipa in attuazione della legge 289/2002 (56 milioni di euro) nell'ambito di particolari iniziative, quali il POSI PON-ATAS¹ (attivato nel 2004 con una convenzione tra Cnipa e Ministero dell'economia e delle finanze del valore di circa 5 milioni di euro), nonché in relazione al progetto per l'informatizzazione della normativa vigente, finanziato dal Comitato Guida Senato – Camera - Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 107 della legge 388/2000. Tutte le risorse assegnate per l'attuazione di progetti di innovazione tecnologica affluiscono nell'apposita contabilità speciale di cui il Cnipa dispone presso la sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Roma (c.s. n. 1688). Nel giugno 2004 il Cnipa ha attivato un sistema di monitoraggio permanente della gestione finanziaria di tutti i progetti di innovazione tecnologica gestiti, sia ereditati dall'ex-Aipa e dall'ex-Centro Tecnico sia di nuova assegnazione per effetto del citato decreto ministeriale 2 marzo 2004.

È pertanto possibile individuare riassuntivamente le seguenti fonti di finanziamento per l'attività del Cnipa:

- fondi previsti dall'art. 5 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 (gestione ormai conclusa);
- finanziamenti previsti per i progetti di attuazione delle politiche di e-government dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2002, "Utilizzazione di quota dei proventi derivanti dalle licenze Umts per il piano e-government", in parte derivati al Cnipa per effetto

¹ Progetto Operativo Società dell'Informazione, attivato nell'ambito del Progetto Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema e finanziato dal Fondo sociale europeo per il tramite del Dipartimento Politiche di Sviluppo del MEF.

dell'incorporazione del Centro Tecnico per la RUPA, ed in parte attribuiti per effetto del decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 2 marzo 2004;

- finanziamenti stabiliti dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione ai sensi dell'art. 27 della legge 2003 n. 3, destinati a progetti di grande contenuto innovativo, di rilevanza strategica, di preminente interesse nazionale, con particolare attenzione per i progetti di carattere intersettoriale, con finanziamenti aggiuntivi a carico e nei limiti del Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, iscritto in una apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;
- finanziamenti stabiliti dall'art. 26 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, istitutivo del fondo per i progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese;
- finanziamenti stabiliti dall'art. 56 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, istitutivo del fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica;
- finanziamenti stabiliti ai sensi dell'art. 61 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, concernente le risorse aggiuntive stanziato dal Cipe a valere sul fondo per le aree sottoutilizzate del Paese;
- fonti di finanziamento derivanti da norme ad hoc (possiamo ad esempio ricordare quelle in materia di Mandato Informatico e di Certification Authority ricordate nelle relative sezioni di questa Relazione).

3. Funzione di coordinamento, razionalizzazione e verifica dei costi e benefici dei sistemi informativi delle amministrazioni

3.1 Premessa

Le "Linee strategiche per la predisposizione dei piani informatici delle pubbliche amministrazioni", emanate dal Cnipa negli ultimi due anni ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, oltre a riprendere le priorità indicate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie per l'anno 2004², hanno sottolineato l'esigenza di ridurre la spesa di funzionamento della pubblica amministrazione, riduzione che trova una delle sue maggiori leve nell'utilizzazione razionale dei sistemi e delle applicazioni informatiche. Il Cnipa svolge pertanto una costante attività di razionalizzazione degli interventi programmati dalle amministrazioni per le acquisizioni di beni e servizi informatici, beneficiando dei risultati dell'Osservatorio del mercato ICT ed avendo come proprio punto di riferimento le attività di pianificazione strategica svolte nell'ambito del Piano triennale. L'attività di monitoraggio, assieme ai pareri, coadiuva la strategia impostata dal Cnipa per la riqualificazione della spesa pubblica informatica promuovendo tra l'altro il ricorso agli appalti di servizi in luogo delle trattative private. In questo modo viene garantita sia la trasparenza della spesa pubblica, sia la razionalizzazione dei costi sostenuti. L'azione del Cnipa consente pertanto alle Amministrazioni di rappresentare i propri reali bisogni in modo più concreto e pragmatico all'interno dei contratti stipulati, impostando correttamente l'azione di governo dei contratti incentrandola sulla definizione dei requisiti e sulla validazione delle procedure e dei servizi rispondenti a questi requisiti con il coinvolgimento degli utenti finali. La rilevazione periodica della soddisfazione dell'utenza è infatti di fondamentale importanza per valutare la "qualità in uso" delle applicazioni in esercizio e per verificare l'aumentata capacità di svolgere i propri compiti lavorativi con efficienza, accuratezza, affidabilità, soddisfazione e sicurezza.

Per tutte le ragioni citate, le linee strategiche del Cnipa hanno indicato in primo luogo possibili terreni di razionalizzazione, tra i quali principalmente la separazione fra funzioni applicative e funzioni di gestione delle risorse tecnologiche, la razionalizzazione delle infrastrutture (reti di telecomunicazione, centri di calcolo, call center), la diffusione dell'outsourcing, il ricorso a modelli flessibili di acquisizione dei servizi come l'ASP (*Application Service Providing*), la pratica del riuso del software fra amministrazioni diverse. Inoltre, il Cnipa ha concretamente supportato le amministrazioni in queste direzioni attivando, in diverse aree, specifici Centri di competenza che raccolgono conoscenze ed esperienze preziose per la sensibilizzazione, la formazione, la definizione di standard, l'individuazione di iniziative trasversali e il riuso e in genere per aiutare le amministrazioni ad individuare i propri programmi di azione.

Nel corso del 2004 l'azione del Cnipa ha avuto significative ricadute in termini economici. Importanti contributi alla riduzione della spesa informatica provengono, in particolare, dalle attività di emissione dei pareri di congruità tecnico-economica relativi ai maggiori contratti ICT sottoposti all'esame del Cnipa dalle amministrazioni destinatarie delle previsioni dell'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39. Come si dirà, l'istruttoria dei pareri non si limita ad esaminare la congruità economica dei prezzi dei beni e dei servizi rispetto al mercato ma interviene in vario modo per promuovere il riuso delle soluzioni già sviluppate da altre amministrazioni nei diversi contesti applicativi, per conseguire tutte le economie di scala che possono scaturire dall'accorpamento di infrastrutture comuni, come

² Sviluppo di servizi on-line, accessibilità dei siti internet, attivazione delle componenti più avanzate del protocollo informatico, diffusione della posta elettronica, distribuzione ai dipendenti di carte elettroniche multiservizi, introduzione di misure adeguate per la sicurezza, sviluppo delle competenze.

quelle di rete o di backup dei dati. Soprattutto, i pareri emessi si ispirano ad un generale tentativo di razionalizzazione della spesa ICT che richiede per lo meno uno scambio di esperienze e di conoscenza tra le amministrazioni che il ruolo istituzionale del Cnipa evidentemente rende più facile. A tale scopo, deve sottolinearsi in particolare come i pareri resi dal Centro nazionale abbiano come proprio parametro fondamentale la valutazione di **congruità strategica**, ossia la valutazione della coerenza dell'iniziativa con le strategie del governo in tema di informatica, con riferimento alle linee guida ed alle direttive emanate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie su diversi aspetti specifici. Su tale aspetto si tornerà più diffusamente in seguito.

Il contributo proveniente dai pareri è forse più evidente di altri perché il compito assegnato al Cnipa dalla legge è, appunto, compiere una valutazione complessiva della efficacia, efficienza ed economicità. Tuttavia è probabile che la fonte maggiore di economie discenda da altri tipi di intervento, meno diretti ma certo più incisivi, perché impattano sull'efficacia complessiva della pubblica amministrazione. Alcuni esempi dell'ordine di grandezza delle economie conseguibili possono essere offerti in relazione alla forte riduzione (e tendenzialmente alla scomparsa) dei certificati, della posta su carta e degli archivi prodotti e gestiti dalla pubblica amministrazione. In particolare, riferendosi alle corrispondenti iniziative presenti nel Codice dell'amministrazione digitale³, possiamo ricordare che:

- a) circa 35 milioni di certificati prodotti annualmente dalle pubbliche amministrazioni, con un costo per i cittadini stimato in circa 13,50 euro ciascuno, potrebbero essere azzerati attraverso la **trasmissione dei documenti** e la **condivisione dei database** tra amministrazioni. I cittadini e le imprese potrebbero quindi risparmiare oltre 400 milioni di euro;
- b) in tema di **validità giuridica delle comunicazioni effettuate per posta elettronica**, con la conseguente possibile sostituzione quasi totale della vecchia trasmissione cartacea, sarebbero possibili almeno 360 milioni di euro di risparmi già dal 2005;
- c) gli atti, i dati, i documenti, le scritture contabili ed anche la corrispondenza digitale prodotti o riprodotti nei termini previsti dal Codice, essendo dotati della stessa validità giuridica dei documenti di carta, potranno essere **conservati digitalmente** in archivi informatici, consentendo così di ridurre tempi e costi di ricerca dei documenti nonché i costi di gestione e manutenzione degli archivi;
- d) in materia di riuso, le disposizioni che istituiscono la banca dati dei **programmi informatici riutilizzabili di proprietà pubblica** determinano la necessità che le pubbliche amministrazioni prima di acquisire nuove applicazioni tecnologiche verifichino l'eventuale preesistenza di soluzioni riutilizzabili, che sono in tal caso cedute gratuitamente dalle amministrazioni titolari. Il processo di riuso abbatta i costi degli investimenti in tecnologie e aiuta anche le amministrazioni con minore capacità di spesa ad acquisire tecnologie innovative erogando servizi avanzati;
- e) le disposizioni in materia di coordinamento tra le amministrazioni permetteranno alle imprese di trovare ovunque **procedure omogenee per gli sportelli unici per le attività produttive**, grazie anche alla creazione a livello centrale di un registro informatico degli adempimenti amministrativi delle amministrazioni centrali, nell'ambito però di una rete integrata di servizi gestiti dagli sportelli sul territorio.

Sotto l'aspetto della razionalizzazione della spesa merita infine di essere evidenziata la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria 2005), che ha previsto, ai commi 192-194 dell'articolo unico che la costituisce, l'adozione di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per individuare iniziative di razionalizzazione ed eliminazione di duplicazioni concernenti infrastrutture e servizi informatici delle amministrazioni statali. La finanziaria 2005 ha inoltre affidato al Cnipa, con lo scopo di ridurre gli oneri per le spese informatiche delle pubbliche amministrazioni, la fun-

³ Il decreto legislativo 82/2005 sul Codice dell'amministrazione digitale, predisposto con la collaborazione del Cnipa nel corso del 2004, è stato pubblicato sulla GU il 16 maggio 2005.

zione di stipulare contratti-quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale, con eventuale messa a disposizione a carico del Fondo per il finanziamento dei progetti strategici nel settore informatico (di cui all'art. 27, comma 2, della legge 3/2003) di apposite risorse per l'attuazione dei compiti aggiuntivi ad esso attribuiti.

Al fine di assicurare immediata attuazione a queste nuove disposizioni, e in particolare in vista della più sollecita adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ivi previsti, il Cnipa si è attivato con congruo anticipo (fin dal mese di dicembre 2004) al fine di predisporre un primo elenco di infrastrutture e servizi informatici delle amministrazioni centrali suscettibili di razionalizzazione mediante un apposito rapporto informativo sulle infrastrutture e servizi informatici possibili destinatari degli interventi, corredato da schede analitiche recanti prime stime sia degli investimenti iniziali che dei prevedibili risparmi nel primo biennio e a regime. Su questa base è stato predisposto uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri attuativo dei commi 192 e 194 della legge finanziaria 2005 attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3.2 Le attività di regolazione del mercato ICT (emissione dei pareri ed osservatorio del mercato)

3.2.1 Il valore dei pareri

L'attività di emissione dei pareri viene in genere classificata fra le azioni di verifica effettuate dal Cnipa ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, in quanto si configura come una forma di controllo della corrispondenza di un'iniziativa di un'amministrazione agli obiettivi che questa si propone in relazione ai propri compiti istituzionali (**congruità tecnica**) e della corretta determinazione degli oneri di tale iniziativa (**congruità economica**), nonché della valutazione della coerenza dell'iniziativa con le strategie del governo in tema di informatica (**congruità strategica**), anche con riferimento ad ulteriori iniziative della stessa amministrazione proponente ovvero di altre amministrazioni. In effetti gli obiettivi che il Cnipa si prefigge attraverso l'attività di rilascio dei pareri e i risultati che riesce ad ottenere vanno ben al di là di una semplice forma di controllo. Infatti le linee strategiche emanate con cadenza annuale, che le amministrazioni recepiscono nei loro piani e che il Cnipa provvede ad armonizzare nel piano complessivo della Pubblica amministrazione centrale, delineano l'assetto che l'informatica pubblica dovrà possedere ed individuano i percorsi per realizzarlo. Su tali basi il Cnipa può incidere, attraverso i pareri, nel concreto delle diverse iniziative, confermandole, correggendole, migliorandole ed armonizzandole. Ciò avviene attraverso le indicazioni di carattere generale, la modifica degli atti di gara e in particolare degli schemi di contratto e dei capitolati tecnici, la valutazione dei costi.

Il valore dei pareri non è limitato quindi ad un'azione di verifica ma soprattutto si estrinseca nell'indirizzo che riesce a fornire ai progetti. Fra queste indicazioni più generali ne sono state evidenziate alcune particolarmente significative per il 2004, riportate di seguito.

3.2.2 L'apertura del mercato

L'apertura del mercato è uno dei compiti che la legge ha assegnato al Cnipa e che questo ha fatto propria riuscendo anche, nel corso del tempo, a moderare alcune posizioni dominanti presenti in passato nel settore pubblico. La scarsità degli interlocutori che, in alcune aree tecnologiche e applicative, può tradursi nell'unicità dei fornitori è un forte rischio che la pubblica amministrazione nel suo complesso non può correre per non trovarsi senza alternative, assoggettata alle politiche di prodotto e commerciali di poche industrie. I pareri hanno operato in vari modi contro questo rischio.

In primo luogo, è stata promossa l'adozione di sistemi aperti, cioè dei componenti hardware o software in grado di interoperare con prodotti che svolgono funzioni equivalenti e che quindi pongono meno vincoli sulla scelta dei fornitori. Inoltre è stata favorita la diffusione dei sistemi open

source, coerentemente tra l'altro con l'apposita Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie (Direttiva del 19 dicembre 2003 su "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle Pubbliche Amministrazioni").

Inoltre, le amministrazioni di maggiore complessità e dimensione organizzativa sono state invitate a diversificare le piattaforme ed i prodotti anche nell'ambito della stessa funzione (ad esempio: gestione delle basi di dati, creazione e utilizzo dei data warehouse, automazione d'ufficio). La via che risulta più semplice ed economica è spesso quella della omogeneità dei prodotti che per le amministrazioni di dimensioni piccole e medie appare l'unica strada percorribile. Per quelle di maggiore dimensione e complessità organizzativa, che sono poi anche quelle a più alto rischio, l'introduzione di soluzioni eterogenee costituisce invece una ricchezza, perché consente di avere una migliore visibilità delle evoluzioni tecnologiche e le dota di una effettiva capacità negoziale con i fornitori.

Infine, nel caso di procedure aperte per l'acquisizione dei prodotti e dei servizi, i pareri hanno puntato ad ampliare la gamma delle possibili soluzioni verificando puntualmente le caratteristiche tecniche dei prodotti richiesti, eliminando eventuali specifiche che, direttamente o indirettamente, potessero restringere l'insieme delle soluzioni, sostituendo le specifiche tecniche con requisiti funzionali e di prestazione, suggerendo soluzioni "equivalenti" a quelle concepite dall'amministrazione ("equivalenza" peraltro imposta dalle normative europee che tutelano la contendibilità del mercato) e identificando esplicitamente prodotti alternativi. Nella scelta delle soluzioni va peraltro tenuto in debito conto anche l'impegno collegato alla sostituzione o all'integrazione delle nuove potenziali opzioni con il sistema esistente.

3.2.3 La massimizzazione del ritorno degli investimenti interni alla PA

In diversi contesti, le singole pubbliche 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 a molte amministrazioni, è stato possibile promuovere e realizzare progetti trasversali con modalità di diffusione diverse. Il software per la rilevazione delle presenze finanziato dall'allora Provveditorato Generale dello Stato è stato distribuito gratuitamente alle amministrazioni richiedenti per il tramite della società che lo aveva sviluppato. Con il progetto "Service Personale Tesoro" il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), nel ruolo di un ASP (*Application Service Provider*), fornirà il sistema per la gestione degli stipendi alle organizzazioni centrali. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha anche curato la distribuzione alle amministrazioni che ne facciano richiesta del pacchetto software per la contabilità finanziaria SICO-GE (Sistema Informativo di Contabilità Gestionale) e del pacchetto per la gestione integrata del personale SIAP (Sistema Informativo per l'Amministrazione del Personale), continuando a curarne 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 Unix.

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

Per ottenere questo scopo i pareri hanno teso ad integrare nei progetti delle amministrazioni componenti sviluppate da altre amministrazioni, invitando eventualmente queste ultime a rilasciarne anche il codice sorgente. Nel caso in cui un fornitore di un'amministrazione assegnatario dello sviluppo di un prodotto risultasse assegnatario dello stesso sviluppo anche per un'altra ammini-

strazione, si è imposto che gli oneri di quanto sviluppato per la prima non risultino a carico di quest'ultima. Questo fatto si sostanzia solitamente in una clausola contrattuale che prevede la precisa identificazione di quanto prodotto e che si dovrà distinguere da eventuali altri prodotti commercializzati dal fornitore in parola.

Per separare lo sviluppo del software dalla sua manutenzione e gestione viene talvolta richiesto esplicitamente al fornitore di ingegnerizzare il prodotto. In tal modo l'Amministrazione può successivamente scegliere un gestore del software diverso da chi lo ha sviluppato mentre il produttore, in relazione ad un maggior recupero degli investimenti, può trasferire il prodotto ad altra amministrazione.

La tematica del riuso delle applicazioni e della condivisione dei servizi ha assunto recentemente un ruolo fondamentale per l'obiettivo di razionalizzazione e contenimento della spesa della pubblica amministrazione. Il comma 192 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2005 prevede l'identificazione, tramite appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di aree di intervento sulle quali si dovrà operare con la logica del contratto-quadro attraverso il quale le amministrazioni potranno acquisire soluzioni applicative e servizi, giovandosi di economie di scala e di scopo derivanti dalla messa a fattor comune di infrastrutture e sistemi. Il processo di emissione dei pareri servirà anche a verificare l'adesione delle amministrazioni a questa nuova logica esaminando, come peraltro prevede la stessa Legge finanziaria 2005, i casi di richieste diverse dalla soluzione comune e certificandone l'eventuale praticabilità.

3.2.4 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 è 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.

Il monopolio di fatto che si può venire a creare rischia peraltro di minare le capacità negoziali dell'amministrazione che vanno invece tutelate. La prima forma di tutela per l'amministrazione consiste nella definizione dei livelli di servizio, che però non riescono a cogliere tutti gli aspetti del problema e soprattutto non sono idonei a gestire nuovi progetti o quelli i cui requisiti non erano ben definiti alla stipula del contratto.

I pareri hanno curato questo aspetto in diversi modi. Il più tradizionale è l'inserimento di 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 perché si limita a proteggere l'amministrazione dai danni senza però risolvere nella sostanza i problemi.

Una seconda e più interessante metodologia prevede l'inserimento di variazioni contrattuali a seguito di eventi pianificati, impegnando l'assegnatario ad accettarne le conclusioni, eventualmente attraverso un'attività negoziale. Un'ultima tecnica consiste infine nel vincolare l'esecuzione di alcune attività al rilascio di un ulteriore parere del Cnipa: si tratta di attività i cui requisiti al momento del contratto non permettano di specificare gli obiettivi, le attività, le risorse necessarie ed i livelli di servizio. Questa tecnica non è solo formale ma stabilisce un arbitro, in grado di tutelare gli interessi del cliente senza prevaricare il fornitore, che potrà verificare le conclusioni di un primo atto negoziale.

3.2.5 La coerenza organizzativa delle soluzioni tecnologiche

Le normative sulla semplificazione e sul decentramento hanno cambiato o stanno ulteriormente cambiando le competenze delle amministrazioni, soprattutto di alcune il cui ruolo è passato da quello attua-

tivo 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 comparti 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).

Al riguardo, l'azione dei pareri dovrà promuovere la massima cooperazione tra i sistemi applicativi delle amministrazioni, anche in relazione al già citato decreto legislativo in materia di Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC).

3.2.6 L'abbattimento dei costi dei sistemi obsoleti

Grazie all'impulso fornito dal Cnipa, le amministrazioni dispongono dell'opportunità 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 transitoriamente le vecchie piattaforme, riconoscendo ai fornitori gli oneri per l'uso e la manutenzione delle stesse.

È stata (ed è) cura costante del Cnipa 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 si è ritenuto che i canoni versati avessero ampiamente ricompensato l'investimento da parte del fornitore e che quindi le quote da riconoscere fossero marginali, fermo restando un eventuale onere economico per la manutenzione a carico dell'amministrazione.

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 amministrazione. Per quanto riguarda la manutenzione, soprattutto per i sistemi in via di dismissione o già dismessi, si è dovuta verificare l'effettiva erogabilità del servizio. In tutti questi casi, naturalmente, l'indicazione forte del Cnipa è stata di accelerare il processo di migrazione.

3.2.7 Aspetti esaminati nell'emissione dei pareri di congruità del Cnipa

Le valutazioni di congruità effettuate dal Cnipa riguardano, come accennato in precedenza, diversi profili delle iniziative che le amministrazioni intendono portare avanti attraverso la stipulazione dei contratti in esame. È ora il momento di esaminare in dettaglio i profili in questione.

La **congruità strategica** consiste nella coerenza dell'iniziativa con le strategie del governo in tema di informatica, con gli obiettivi funzionali che l'amministrazione si propone di raggiungere, con le altre iniziative della stessa amministrazione e con i progetti di altre amministrazioni che presentino interesse generale per la PA. I riferimenti da tenere presenti sono in primo luogo le linee guida e le direttive emanate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie su diversi aspetti specifici, come le linee guida per l'e-government, la trasparenza dell'azione amministrativa e il protocollo informatico, l'accessibilità ai disabili, l'utilizzo della posta elettronica come strumento di comunicazione, la sicurezza, lo sviluppo e l'utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni. Per quanto riguarda le iniziative delle amministrazioni, naturalmente, si tiene conto delle informazioni provenienti da precedenti richieste di parere, dalla pianificazione triennale e dal monitoraggio.

La **congruità tecnica** esamina l'adeguatezza tecnica del progetto, sia per la componente di fornitura di beni (hardware, software, sistemi complessi, etc.) sia per quella di erogazione di servizi (sviluppo software, gestione, manutenzione, conduzione, formazione, etc.). Verifica, tra l'altro, il corretto dimensionamento delle forniture di beni e servizi, la qualità dei prodotti richiesti, nonché l'adeguatezza qualitativa e quantitativa delle risorse professionali da dedicare alle attività del progetto, e la congruità dei livelli di servizio previsti contrattualmente agli obiettivi della fornitura.

La **congruità economica** misura il livello di spesa dell'iniziativa rispetto alle dimensioni dell'amministrazione, al totale della spesa sostenuta, ai costi di altre analoghe iniziative di altre organizzazioni.

Verifica l'allineamento dei prezzi dei beni ai valori di mercato, confrontando anche prodotti diversi con funzionalità equivalenti, e quello dei prezzi dei servizi e delle tariffe delle figure professionali.

La **congruità giuridico-amministrativa** esamina le modalità di scelta del fornitore ed i prerequisiti richiesti ai potenziali fornitori. Verifica, tra l'altro, le clausole contrattuali relative alle modalità di pagamento, alle penali, ai diritti di proprietà dei prodotti, alle modalità di pianificazione, gestione, verifica e controllo del progetto. Valuta la coerenza dei criteri di aggiudicazione alla natura delle forniture previste.

Apposite check list sono state predisposte per facilitare le valutazioni sopra descritte nella redazione dei pareri.

Nel 2004, la valutazione della congruità strategica è stata rivolta in modo particolare a verificare l'adequazione delle forniture al raggiungimento dei seguenti obiettivi, riconducibili in gran parte agli obiettivi prioritari di legislatura:

1. servizi on-line per cittadini e imprese;
2. accessibilità dei siti internet della PA;
3. trasparenza dell'azione pubblica;
4. efficienza delle amministrazioni (posta elettronica, documenti informatici);
5. sicurezza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
6. sviluppo delle competenze;
7. sistema pubblico di connettività.

Relativamente alla congruità tecnico-economica, è stata posta particolare attenzione alla verifica della coerenza delle forniture con le indicazioni della direttiva del 19 dicembre 2003 ("Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni"). Nell'ambito dell'attività istruttoria dei pareri è stato verificato tra l'altro se le pubbliche amministrazioni abbiano osservato i criteri previsti nella citata direttiva, in particolare se:

- a) prima di proporre al parere del Cnipa le forniture abbiano effettuato una valutazione comparativa tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato;
- b) nella valutazione delle soluzioni possibili abbiano tenuto conto anche del costo totale di possesso delle singole soluzioni e del costo di uscita, del potenziale interesse di altre amministrazioni al riuso dei programmi informatici della valorizzazione delle competenze tecniche acquisite e delle necessità di interoperabilità;
- c) nella predisposizione o nell'acquisizione dei programmi informatici, abbiano privilegiato le soluzioni che presentino le seguenti caratteristiche:
 - assicurino l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione;
 - rendano i sistemi informatici non dipendenti da un unico fornitore o da un'unica tecnologia proprietaria;
 - garantiscano la disponibilità del codice sorgente da parte delle pubbliche amministrazioni;
 - esportino dati e documenti in più formati, di cui almeno uno di tipo aperto;
- d) nel caso di programmi informatici sviluppati ad hoc, abbiano previsto di acquisire la proprietà del prodotto finito;
- e) nel caso in cui all'amministrazione che ha acquistato la licenza medesima ne subentri un'altra nell'esercizio delle stesse attività, si siano assicurata contrattualmente la possibilità di trasferire la titolarità delle licenze d'uso dei programmi informatici acquisiti;

- f) nei capitolati o nelle specifiche di progetto, abbiano previsto che i programmi sviluppati ad hoc siano facilmente portabili su altre piattaforme;
- g) nei contratti di acquisizione di programmi informatici sviluppati per conto e a spese delle amministrazioni, le stesse includano clausole volte a vincolarlo, per un determinato lasso di tempo, a fornire su richiesta di altre amministrazioni servizi che consentono il riuso delle applicazioni.

3.2.8 I pareri emessi, la spesa, le forme di acquisizione

Nel corso del 2004 sono state trattate complessivamente dal Cnipa 191 richieste di parere⁴ delle quali 7 sono state ritirate dalle amministrazioni proponenti nel corso dell'istruttoria. Sulle rimanenti 184 richieste, il Cnipa ha emesso:

- 141 pareri ordinari;
- 9 pareri “segreto d'ufficio”;
- 5 avvisi (di cui 1 “segreto d'ufficio”);
- 4 pareri riservati;
- 25 pareri sospensivi.

L'esito dei pareri ordinari, dei pareri “segreto d'ufficio”, degli avvisi e dei pareri riservati (pari complessivamente a 159) è stato favorevole in 151 casi e contrario in 8.

Nelle analisi seguenti sui dati economici non vengono considerati:

- i 25 pareri sospensivi, perché i loro dati si sommerebbero indebitamente a quelli dei pareri emessi (o da emettere) in seguito alla risposta delle amministrazioni;
- 1 avviso, che non viene considerato in quanto non correlato a dati economici;
- 1 parere ordinario seguito (e sostituito) da un parere ordinario dello stesso importo;
- i 4 pareri riservati.

La spesa complessivamente prevista nelle richieste di parere presentate nel 2004 (come dianzi definiti: ordinari, “segreto d'ufficio” e avvisi, per un totale di 153 pareri considerati) è stata di circa **1.577 milioni** di euro, dei quali 72 milioni corrispondenti ai pareri negativi e 95 milioni alle richieste di parere ritirate. I pareri favorevoli hanno riguardato perciò un ammontare di circa **1.505 milioni** di euro. A seguito della valutazione di tali richieste, la spesa ritenuta congrua è risultata di circa **1.438 milioni** di euro, con **una riduzione di circa 67 milioni** di euro.

Questa riduzione è stata ottenuta sia a seguito di una verifica del non allineamento dell'importo rispetto ai valori di mercato, sia attraverso la ridefinizione di alcuni aspetti dei progetti stessi. In

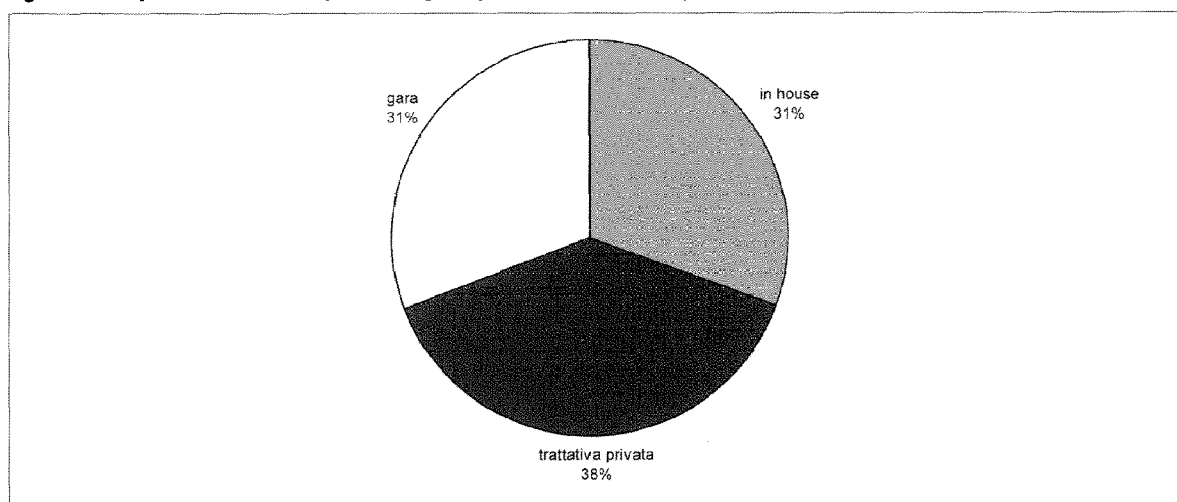
⁴ Per **richiesta di parere** si intende, in questo contesto, una richiesta formale di un'Amministrazione che si è conclusa con l'emissione di un parere o avviso, o con un ritiro, da parte dell'Amministrazione stessa nel corso del procedimento istruttorio. Per **parere ordinario** si intende un parere emesso a seguito di una richiesta che non è sottoposta a vincoli di segretezza di alcun tipo. Per **parere segreto d'ufficio** si intende un parere emesso a seguito di una richiesta relativa ad un'iniziativa coperta da segreto d'ufficio su provvedimento dell'Amministrazione, sentito l'organo di sicurezza. Questi provvedimenti riguardano in genere l'Amministrazione della Giustizia per i progetti che coinvolgono uffici che trattano informazioni soggette al segreto d'indagine. Per **avviso** si intende una valutazione di congruità economica o tecnico-economica effettuata su richiesta delle amministrazioni (comprese quelle non tenute alla richiesta di parere), che viene resa quando non ricorrono tutte le condizioni previste dalla norma per l'emissione del parere. Per **parere riservato** si intende un parere che riguarda un'iniziativa sottoposta a segreto di stato; questa categoria di pareri viene generalmente rilasciata alla Presidenza del Consiglio (Servizi), alla Difesa, all'Interno e all'Arma dei Carabinieri. Per **parere sospensivo** si intende un parere emesso per chiedere all'amministrazione ulteriori informazioni, necessarie per la valutazione di congruità. Il **parere interlocutorio** interrompe i termini previsti per l'emissione del parere, che riprenderanno con l'arrivo della risposta dell'amministrazione.

questi ultimi casi si è provveduto a modificare le stime degli impegni in caso di procedura aperta, oppure a variare gli importi dei contratti nei casi di trattativa privata.

Dei 153 pareri ordinari, “segreto d’ufficio” e avvisi considerati, 79 erano relativi a contratti da stipularsi a trattativa privata, 63 a contratti per i quali era previsto l’esperimento di procedure di gara (aperta o ristretta), e 11 a forniture “in house”.

Dal punto di vista economico, dei 1.438 milioni di euro ritenuti congrui, circa 554 milioni erano relativi a trattative private, 445 milioni a gare, e 439 milioni a concessione. Il grafico seguente (Fig. 1) mostra i valori percentuali di tale ripartizione.

Figura 1 – Ripartizione della spesa congrua per modalità di acquisizione – anno 2004



3.2.9 L'andamento del rilascio dei pareri nell'anno

L'andamento nel corso del 2004 dell'attività dei pareri, considerando i 179 pareri “ordinari”, “segreto d’ufficio”, “avvisi”, pareri “sospensivi” (con esclusione dei pareri “riservati” e dell’“avviso riservato”), è evidenziato nel grafico seguente.

Figura 2 – Andamento dell'emissione dei pareri nel 2004

