



Anna Rita Bove  
Ministero della Pubblica  
Istruzione

**La relazione cliente/fornitore  
dal punto di vista del cliente:  
quali vantaggi sensibili  
rappresenta il fornitore certificato**



## 1. La scelta di avvalersi di un fornitore esterno per la realizzazione e gestione del sistema informativo

Il ministero della Pubblica Istruzione, come molte altre amministrazioni pubbliche ma anche aziende e istituti bancari, quando si trovò ad affrontare il problema dell'impianto del sistema informativo e ad organizzare tutte le attività necessarie per la sua realizzazione e gestione, fece la scelta di avvalersi di un fornitore esterno specializzato. L'alternativa a tale scelta era ed è quella di avvalersi di una struttura interna, il che vuol dire organizzare un servizio, dipartimento o direzione, assumere personale e soprattutto investire su di esso in termini formativi ed economici affinché sia sempre "al passo" con l'evoluzione tecnologica e possa garantire all'azienda o amministrazione servizi, in termini di sistema informativo, efficienti e di qualità.

Anche senza addentrarci nei pro e contro delle due soluzioni, che sono diversi ma soprattutto vanno valutati in rapporto allo specifico contesto organizzativo, non possiamo non rilevare che nel settore della P.A. la scelta è stata quasi sempre obbligata. Chi conosce il mondo della Pubblica Amministrazione, soprattutto quella centrale perché forse nelle realtà locali c'è sempre stata una maggiore flessibilità organizzativa, sa che assumere personale qualificato da un punto di vista tecnico, formarlo e soprattutto pagarlo e motivarlo per tenerlo è stata ed è impresa quasi impossibile.

In conseguenza di ciò negli anni 70, epoca in cui partì la realizzazione del sistema informativo del Ministero, molte pubbliche amministrazioni centrali decisero di far realizzare e affidare in gestione i propri sistemi a società specializzate nelle attività informatiche, stabi-

lendo dei rapporti contrattuali che, rispetto alla maggior parte degli analoghi rapporti in ambito privato, sono stati caratterizzati dai seguenti elementi:

- *Livello della delega*

Più che di "contratti", nell'accezione che oggi comunemente diamo al termine, i rapporti fra cliente e fornitore sono stati disciplinati da rapporti assimilabili, anzi spesso esplicitamente denominati così, a "convenzioni" o "concessioni" di servizi. Anche senza addentrarci in disquisizioni tecniche su tali termini, quel che si vuole sottolineare è che, rispetto ad un semplice "contratto" che implica un rapporto fra due parti di cui essenzialmente una si impegna ad eseguire determinate e precise prestazioni e l'altra a pagare dei corrispettivi a fronte della verifica della correttezza di tali prestazioni, le "convenzioni" e "concessioni" di servizi costituivano nella maggior parte dei casi un affidamento totale di competenze e attività ad un fornitore di fiducia, impegnato e responsabilizzato sul conseguimento dei risultati rispetto ai quali aveva ampio margine di libertà nell'esecuzione delle singole prestazioni.

D'altro canto la mancanza di clausole "rigide" e la *partnership* fra cliente e fornitore, che da questi rapporti scaturiva, consentiva l'apertura nei confronti delle esigenze di una amministrazione non sempre in grado di esprimere puntualmente i propri bisogni informativi.

- *Assenza o quasi di personale interno dedicato al governo dei contratti*

A differenza di quanto è accaduto nel mondo delle aziende private, dove, pur in presenza di contratti di esternalizzazione del sistema informativo, in genere è sempre stata forte

(pensiamo alle banche) la presenza del committente nell'esercitare un ruolo di pianificazione e controllo del sistema, il mondo della Pubblica Amministrazione, come abbiamo già detto, spesso si è trovato nelle condizioni di non avere risorse sufficienti, qualitativamente e quantitativamente, per affiancare i fornitori di servizi informatici nello svolgimento delle loro attività, operando dei controlli "di merito" su quanto veniva realizzato e quindi di "conoscere" il proprio sistema non solo come utenti ma come gestori (Qual è il reale patrimonio software?, Dov'è la documentazione? La documentazione è allineata con le procedure in esercizio? Quali procedure sono ormai obsolete?).

Oggi a tutti noi sembra ovvio che, anche in presenza di un affidamento a terzi di uno o più servizi informatici, sia necessario un congruo numero di risorse interne opportunamente qualificate, anche da un punto di vista tecnico, per poter parlare il linguaggio dei fornitori informatici e quindi poter indirizzare la domanda di servizi (sapere cosa comprare), controllare le prestazioni erogate e "tenere le redini" del proprio sistema, ma consideriamo che in passato molto spesso si è fatto fronte a contratti di miliardi con sole, o quasi, risorse e controlli meramente amministrativi.

- *Durata dei rapporti contrattuali*

Per le ragioni di cui sopra i rapporti contrattuali che si stabilirono fra il cliente Pubblica Amministrazione e i fornitori di servizi informatici in genere sono stati molto lunghi - decennali, o anche ventennali - ed in questi casi è ovvio che tali rapporti hanno assunto delle particolari caratteristiche.

In sostanza il fornitore per esperienza e conoscenze è diventato un "pezzo" dell'ammini-

strazione e l'amministrazione ha potuto in molti casi permettersi il lusso di adagiarsi nel rapporto fiduciario, con conseguenze positive quali:

- prestazioni professionali di livello elevato e specialistico fornite da chi fa dell'informatica il proprio "mestiere";
- sviluppo di un rapporto collaborativo fra le parti che vedeva il fornitore in genere dedicato al cliente e quindi disponibile nei confronti delle sue esigenze;
- contratti flessibili, con molti servizi remunerati a forfait che lasciavano spazio a variazioni da concordare di volta in volta fra cliente e fornitore;
- stabilità dei sistemi garantita dalla permanenza dello stesso fornitore che conosceva bene il sistema da gestire, la sua storia, i legami fra le procedure: spesso poteva disporre di risorse "stabili" in grado di intervenire sul sistema anche senza documentazione.

Ma anche negative, fra cui:

- dipendenza del cliente dal fornitore;
- perdita di competenze interne all'amministrazione;
- mercato praticamente assente e quindi costi alti dei servizi;
- impossibilità per il cliente di "mettere le mani" sul proprio sistema.

È in particolare su questo ultimo aspetto che vogliamo soffermarci per "raccontare" l'esperienza del ministero della Pubblica Istruzione che è stata la prima, fra le amministrazioni centrali che storicamente hanno demandato lo sviluppo e la gestione del proprio sistema informativo ad un unico fornitore esterno, che si è trovata ad affrontare, a seguito della gara pubblica aggiudicata a metà del 1997, il "passaggio di consegne" del sistema ad un nuovo fornitore di sistemi informativi.

In questa operazione, niente affatto indolore, sono naturalmente emerse per la prima volta tutte quelle problematiche legate alla conoscenza e rintracciabilità della documentazione e della configurazione del sistema rispetto alle quali il Ministero era stato fino ad allora salvaguardato dal mantenimento dello stesso fornitore.

## 2. Il passaggio di consegne fra due fornitori nella gestione del sistema informativo

La situazione descritta nel paragrafo precedente non è più realtà di oggi: le nuove normative, recependo le direttive europee in materia di acquisizione di beni e servizi, impongono alle amministrazioni pubbliche di avvalersi di procedure concorsuali per la selezione dei fornitori dei propri sistemi informativi. In questo modo di fatto hanno, per così dire, movimentato il mercato e costretto la Pubblica Amministrazione ad affrontare il problema della impostazione e del governo dei contratti anche da un punto di vista tecnico. Ciò ha generato, come si può immaginare, problemi legati ancora alla carenza di risorse professionalmente adeguate per creare un'interfaccia fra fornitori e utenti del sistema informativo in grado di pianificare e tenere sotto controllo i sistemi e di negoziare i contratti, fronte sul quale c'è ancora molto da fare, ma anche opportunità di crescita professionale.

In altri termini oggi le amministrazioni sono obbligate ad occuparsi direttamente dei propri sistemi perché per quanto possano raggiungere un livello soddisfacente di rapporto contrattuale con un fornitore potrebbero essere costretti a cambiarlo ogni 4-6 anni. Innanzi tutto tale obbligo comporta una disciplina attenta nella stesura delle clausole contrattuali

che consentono di gestire il passaggio di consegne attraverso:

- l'esplicitazione degli impegni del fornitore uscente;
- l'imposizione di metodologie di sviluppo del software;
- il controllo e l'aggiornamento della configurazione di sistema;
- la definizione puntuale dell'assetto e del contenuto informativo della documentazione di sistema e delle procedure;
- il periodo di affiancamento del vecchio fornitore al nuovo;
- la garanzia sui prodotti forniti.

Inoltre, con il monitoraggio la segnalazione di situazioni che necessitano di azioni correttive viene fatta nel corso di attuazione del contratto e quindi in tempo per poter effettuare degli interventi: in altri termini oggi possiamo dire che abbiamo gli strumenti per prevenire problemi e il problema è solo la volontà e la capacità dell'amministrazione di servirsene.

C'è però, o c'è stato, il problema del "primo" passaggio. Il fornitore sostituito a seguito di nuova gara d'appalto potrebbe essere non più così ben disposto come lo è stato negli anni precedenti. Quindi, in assenza di clausole contrattuali specifiche ed in presenza di un patrimonio software (magari sviluppato per la maggior parte in assenza di metodologie) e della relativa documentazione (mai o raramente riordinata perché questo avrebbe comportato dei costi) stratificatosi negli anni, potrebbe lasciare al nuovo fornitore, e quindi all'amministrazione, una serie di grane anche serie.

Precisiamo subito che questa però non è stata l'esperienza del Ministero, dove dopo 19 anni di gestione del sistema informativo da parte dello stesso fornitore il testimone è passato

nel 1997 ad un'altra società. Il fornitore uscente fece, nell'ultimo anno di attività, un notevole sforzo per ricostruire l'albero della documentazione del software e consegnare all'amministrazione una configurazione accettabile di un sistema che, per forza di cose, era andato stratificandosi negli anni (in questa operazione ricordiamo l'indispensabile supporto che diede la società di monitoraggio nell'individuare e suggerire i passi per questa ricostruzione). Nonostante questo, alla partenza del nuovo contratto l'amministrazione si è trovata a gestire diversi problemi. Nel passaggio di consegne due furono i servizi principali "oggetto" dell'operazione:

- gestione del centro elaborazione dati (per il quale il gestore uscente era certificato);
- manutenzione del software applicativo.

Se per il primo servizio non ci furono problemi di particolare rilievo - la società era appunto certificata e per esserlo i suoi processi erano definiti, strutturati e documentati - in quanto chi subentrava poteva contare su un certo "ordine costituito" ed una standardizzazione delle attività, la presa in carico del patrimonio software da parte del nuovo fornitore fu tutt'altro che indolore.

Le due tipologie di servizi non sono confrontabili per complessità: gestire un centro di calcolo, anche in assenza di un processo certificato, vuol dire avere a che fare con una serie di attività per definizione strutturate e fisse, mentre la creazione del software, come tutte le attività creative è più difficilmente standardizzabile ed ha subito nel corso degli anni mutevoli condizioni (dalla programmazione "a braccio" a quella strutturata, dai programmi assembler alle metodologie di sviluppo, ecc.). Come abbiamo già detto il fornitore uscente si impegnò a ricostruire la documentazione del

sistema ma, come tutte le operazioni "a posteriori", qualcosa inevitabilmente sfuggì, per esempio:

- a fronte di 8 milioni di linee di codice "ufficialmente" gestite, le librerie ne ospitavano 12 milioni (Cosa è da buttare? Cosa può essere invece utile conservare? Qual è la versione giusta di un programma?);
- mancanza di qualche sorgente e disallineamento con i moduli eseguibili;
- carenza di documentazione sulle banche dati.

In conseguenza di ciò nel primo anno di gestione del sistema, ma soprattutto in occasione dell'adeguamento all'anno 2000, il nuovo fornitore è stato impegnato in un'opera di ricostruzione documentale.

Come amministrazione siamo convinti che questa attività possa consentire un passaggio più agevole al prossimo fornitore oltre che a generare risparmi sui costi afferenti alla manutenzione del software applicativo.

Contiamo anche, ovviamente, sul fatto che il fornitore, che si sta certificando ora sul processo di manutenzione del software nell'ambito del nostro contratto, e che per ottenere tale certificazione dovrà dimostrare di aver messo in atto anche le azioni volte a garantire legami e rintracciabilità fra sorgenti, eseguibili, documentazione, requisiti funzionali, casi ed esiti dei test, sarà in grado di lasciare in eredità una "fotografia" del sistema comprensibile da chiunque dovesse essere chiamato a lavorarci sopra.

Abbiamo parlato delle difficoltà incontrate dal Ministero e quindi essenzialmente del servizio di manutenzione del software ma, analogamente, anche per gli altri servizi la presenza di strutturazione e documentazione dei processi che un fornitore certificato ha e

utilizza nei confronti dell'amministrazione committente sarà utile, in caso di subentro di nuovi fornitori, per ricostruire e comprendere agevolmente situazioni passate che possano avere ripercussione sull'andamento del nuovo contratto.

### 3. Lavorare con un fornitore certificato

I vantaggi per chi usufruisce di servizi informatici per i quali il proprio fornitore è certificato non si esauriscono comunque nella gestione del cosiddetto "transitorio" di cui sopra, ma sono, e devono, soprattutto essere benefici tangibili in corso d'opera, sia perché la trasparenza e la tracciabilità dei processi agevola di fatto le azioni di monitoraggio e controllo messe in atto dall'amministrazione, sia perché la visibilità degli elementi e delle evidenze oggettive raccolte dal fornitore nell'ambito del proprio sistema di qualità consentono all'amministrazione committente di migliorare l'azione di governo del contratto e di dimensionamento dei contratti successivi.

Il rapporto del Ministero con il fornitore attuale è regolato da un contratto che non prevede che il fornitore sia certificato. Ciò nonostante il fornitore pur iniziando le proprie attività in assenza di certificazione ha scelto spontaneamente di certificarsi sulla maggior parte delle tipologie di servizio previste contrattualmente. La situazione ad oggi è così sintetizzabile:

- *processi certificati*
  - Processi amministrativi (definizione dei requisiti per adeguamento delle procedure alle normative);
  - Consulenza;
  - Service desk;
  - Assistenza territoriale;
  - Gestione CED;
  - Supporto all'utenza;
- *processi in corso di certificazione*
  - Manutenzione software;
  - Gestione sistema distribuito;
- *processi per i quali la certificazione non è ancora prevista*
  - Formazione.

L'attuale esperienza contrattuale del Ministero, analizzata attraverso lo strumento del monitoraggio, definito ai sensi della circolare AIPA n. 5/94, è positiva ed evidenzia, in conseguenza dell'adozione di processi certificati, una concreta collaborazione da parte del fornitore nello svolgimento delle attività di monitoraggio, che si estrinseca nella messa a disposizione delle registrazioni di qualità ed in una corretta interazione con il monitoratore.

Un raffronto tra i diversi momenti storici in cui il Ministero ha avuto a che fare, prima con fornitori non certificati, successivamente con fornitori certificati è sintetizzato dalle seguenti considerazioni:

- *è senz'altro vero che:*
  - un fornitore può lavorare bene, e quindi soddisfare il cliente, anche senza essere certificato;
  - la certificazione del fornitore non garantisce il conseguimento degli obiettivi contrattuali;
- *d'altronde se il fornitore è certificato:*
  - è abituato a seguire un procedimento rigoroso di documentazione e registrazione puntuale delle attività per cui non "resisterà", o lo farà meno, alle richieste provenienti dal monitoraggio relative alla documentazione di dettaglio inerente allo svolgimento dei propri processi produttivi perché non dovrà produrle appositamente, ma le avrà pronte, o comunque potrà farlo a basso costo;

- è abituato alle verifiche ispettive ed al dover “dare conto” del proprio modo di operare in termini oggettivi, per cui non si irrigidirà e non considererà intrusioni le richieste che gli provengono dal monitore;
- ha familiarità con il linguaggio della qualità che è lo stesso del monitore, per cui sarà in grado di fornire risposte veloci alle richieste dell'amministrazione;
- è in genere più aperto e disponibile a discutere suggerimenti ed ad evolvere e migliorare i propri processi.

Su questo ultimo punto in particolare, avendo come già detto lavorato in questi anni con un fornitore che andava via via certificandosi sui vari processi abbiamo notato, insieme alla società di monitoraggio, che quando si andava ad “indagare”, per valutarne l'efficacia contrattuale, sui servizi sotto certificazione si trovava una risposta da parte del fornitore più rapida sia nel fornire elementi oggettivi di chiarificazione, sia nel recepimento delle raccomandazioni inerenti alle azioni correttive.

Inoltre, ma questo è un discorso più generale, l'analisi dei piani di qualità, effettuata nell'ambito del monitoraggio, faceva sempre emergere una maggiore efficacia dei servizi certificati e sui quali contrattualmente sono definiti dei livelli di servizio, rispetto agli altri.

La certificazione attesta solo la bontà potenziale dei servizi ricevuti, in quanto chi ce li fornisce offre con la certificazione solo delle semplici “garanzie” riguardo alla sua trasparenza e strutturazione.

Ne consegue l'ovvia precisazione che la sola certificazione interpretata come “bollino blu”

non basta, occorre affiancare a questo strumento quello contrattuale e quindi disciplinare le prestazioni che riceviamo prevedendo adeguati livelli di servizio, criteri di misurazione e penali. È solo con l'utilizzo integrato di questi strumenti, contratto, certificazione e monitoraggio che possiamo assicurarci la qualità dei servizi che riceviamo.

Infine veniamo all'aspetto inerente alla definizione dei contratti successivi. Abbiamo detto che ogni 4-6 anni l'amministrazione si trova nella necessità di ricominciare daccapo il che vuol dire, insieme all'onere di preparare gli atti di gara, gestire il parere dell'Autorità, bandire ed espletare la gara, affrontare il rischio di una transizione da un fornitore all'altro.

Se questo può erroneamente essere visto come una seccatura da parte dell'amministrazione, la realtà è che in questo modo si coglie un'importante opportunità: usare l'esperienza maturata sul contratto in corso per impostare un contratto futuro “migliore”, cioè più aderente alle reali esigenze dell'amministrazione, più flessibile, più controllabile, più vantaggioso nel rapporto fra costo e prestazioni ottenute.

Per migliorare i contratti esistono diversi strumenti (analisi di mercato, *benchmark*, ecc.), ma forse il contributo maggiore in tal senso può venire all'amministrazione dalla possibilità, avuta nel corso della gestione e monitoraggio di un contratto che prevede servizi certificati e che offre quindi “visibilità” dei processi, di avere a disposizione, con i piani di qualità e le registrazioni di qualità, dati di dettaglio sulle singole attività e sui processi messi in piedi per l'erogazione dei servizi.