



Marco Gentili
Autorità per l'Informatica
nella Pubblica
Amministrazione

**Per un governo dei contratti efficace:
le regole tecniche su come chiedere,
valutare, utilizzare la certificazione
in ambito contrattuale**



1. Introduzione

Nel 1998 su iniziativa dell'Area Monitoraggio e Verifiche si è avviata all'interno dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione una riflessione sull'utilizzo contrattuale della certificazione di qualità ed in particolare, in ossequio alle direttive comunitarie 92/50 e 93/36 sull'appalto pubblico di servizi e forniture, sulla certificazione EN ISO 9000.

Questa iniziativa è nata da un'analisi delle modalità di richiesta della certificazione EN ISO 9000 messe in atto da parte delle Amministrazioni, eseguita sulla base degli atti di gara presentati per la richiesta di parere all'Autorità. Detta analisi ha evidenziato l'esigenza di regolamentare l'utilizzo contrattuale della certificazione con l'obiettivo di migliorare l'utilizzo della certificazione in sede di gara da parte delle amministrazioni. In particolare si è sentito il bisogno di:

- eliminare possibili confusioni tra certificazione di prodotto e certificazione di processo (o di sistema qualità);
- evidenziare i requisiti contrattuali inerenti alla certificazione, non verificabili o difficilmente verificabili in sede di gara;
- evitare richieste di certificazione relative a norme non compatibili con i servizi contrattualmente richiesti;
- orientare l'uso della certificazione da criterio di misura della capacità tecnica in standard minimale a presupposto del relativo possesso;
- di evitare il generico riferimento alle norme EN ISO 9000 in sostituzione di precisi requisiti contrattuali relativi ai prodotti e servizi attesi, alle procedure da utilizzare, alle modalità di verifica dei livelli di servizio.

A valle di questa analisi, alla fine del primo semestre 1998 l'Autorità ha pubblicato sul sito

una prima bozza (luglio 1998) di dispositivo normativo sotto forma di circolare, contemporaneamente ha reso disponibile un indirizzo di posta elettronica allo scopo di recepire commenti ed indicazioni da chiunque fosse interessato a contribuire. Parallelamente la stessa bozza è stata trasmessa alle organizzazioni professionali Anasin, Assinform, Assintel, rappresentative delle società erogatrici di servizi ICT, ed all'Uninfo, quale organo tecnico, emanazione dell'Ente normatore italiano Uni per l'informatica.

Nel primo semestre del 1999 si è attuato un confronto con questi enti che ha portato ad una serie di utili suggerimenti evolutivi e correttivi. La revisione del dispositivo normativo, attuata per tenere conto dei suggerimenti ricevuti, è stata espletata ad ottobre 99. Contestualmente l'Autorità ha scelto di pubblicare nuovamente, propedeuticamente alla emanazione, la versione aggiornata della bozza (ottobre 1999) sul proprio sito internet. Il 20 novembre 1999 è scaduto il termine entro il quale era ancora possibile inviare all'Autorità eventuali ulteriori commenti ed osservazioni in merito alla bozza resa pubblica.

Nel 2000 si è avviata una riflessione di carattere legale sulla forma migliore da adottare per il dispositivo normativo inizialmente provvisoriamente posto in forma di circolare. Questa riflessione si è conclusa a luglio 2000 con la scelta di procedere per il tramite di una deliberazione dell'Autorità inerente le:

Regole tecniche e criteri operativi per l'utilizzo della certificazione EN ISO 9000 nell'appalto di contratti relativi a progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa dei sistemi informativi automatizzati, ex art. 7, comma 1, lett. a), del Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

Parallelamente alla stesura della deliberazione e delle regole tecniche si è cominciata, ed è ancora attualmente in corso, l'indagine dell'iter procedimentale da doversi attuare in conformità all'attuazione dell'art. 2 della direttiva 98/34/CE del 22 giugno 1998, così come modificata dalla direttiva 98/48/CE. Questa direttiva prevede come minimo l'informazione sul recepimento di norme tecniche europee sia alla Commissione Europea che alla rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea. Non dovrebbe essere necessario un avallo preventivo della Commissione Europea poiché si tratta del semplice recepimento di norme europee e non di un progetto autonomo di regole tecniche.

In attesa della emanazione del dispositivo normativo ed alla sua pubblicazione sulla gazzetta ufficiale, non è stato reso pubblico il testo della deliberazione. Di conseguenza per l'esame dell'approccio perseguito all'utilizzo contrattuale della certificazione ci si può riferire alla bozza dell'ottobre 1999, tutt'ora prelevabile dal sito Internet dell'Autorità (<http://www.aipa.it>). Le modifiche successive apportate a questa bozza non riguardano gli aspetti sostanziali e tecnici essendo circoscritte alle dovute precisazioni di carattere legale.

2. Obiettivi dell'uso contrattuale della certificazione

La necessità di regolamentare la richiesta della certificazione del sistema qualità del fornitore, nasce, oltre che evitare gli utilizzi impropri od erronei della certificazione sopra esplicitati, dalla volontà di perseguire i seguenti obiettivi:

- utilizzare la certificazione dei sistemi qualità, già attuata da un gran numero di società fornitrici di servizi rientranti nel campo delle tecnologie dell'informazione, per impostare

una politica industriale basata sul miglioramento continuo dei sistemi qualità e dei contratti e volta a garantire la qualità dei servizi erogati dai fornitori alle Amministrazioni;

- rendere le modalità di partecipazione a gara il più possibile oggettive, trasparenti, e di più semplice attuazione sia per le imprese concorrenti, che per le Amministrazioni appaltanti;
- fornire alle Amministrazioni e alle commissioni di gara parametri di riferimento nella identificazione degli ambiti più opportuni di applicazione dei principi della certificazione di qualità; nella scelta delle norme contrattuali pertinenti; nella valutazione delle certificazioni prodotte dalle imprese o raggruppamenti temporanei di impresa concorrenti; nella preparazione degli atti di gara;
- garantire un approccio progressivo e flessibile che eviti di penalizzare i fornitori attualmente privi di certificazione, consentendo alle società che ancora non fossero certificate di certificarsi; che tenga conto delle esigenze delle piccole e medie imprese e dei servizi cosiddetti "di nicchia", richiedendo obbligatoriamente la certificazione esclusivamente per i contratti di grande rilievo; che assicuri una adeguata partecipazione alle gare in ambito comunitario, informando preventivamente i partecipanti circa le verifiche a cui saranno sottoposti in fase di gara e gli adempimenti conseguenti alla firma dei contratti;
- assicurare la necessaria trasparenza della relazione contrattuale cliente - fornitore e del processo produttivo utilizzato dal fornitore per l'erogazione dei servizi contrattualmente dovuti mediante utilizzo di sistemi qualità certificati e per questo documentati ed accessibili; di registrazioni di qualità intese co-

me evidenze oggettive dovute al cliente ed assunzioni di responsabilità del fornitore, attestanti le attività da questo messe in atto per la soddisfazione dei requisiti contrattuali;

- rafforzare la capacità di governo dei contratti di grande rilievo da parte delle Amministrazioni, assicurando un'attività efficace di monitoraggio dei contratti in relazione alla qualità dei prodotti e dei servizi contrattualmente richiesti ed al processo messo in atto dal fornitore per la loro produzione, mediante utilizzo di piani della qualità, che definiscano attività, responsabilità, procedure, livelli di servizio, nonché di verifiche ispettive, per superare eventuali carenze informative, recuperare registrazioni di qualità e monitorare il processo del fornitore;
- lasciare l'onere della verifica della conformità dei sistemi qualità delle società fornitrici agli organismi di certificazione a questo scopo appositamente addestrati ed accreditati.

3. Regolamentazione dell'uso della certificazione

Per raggiungere questi obiettivi il dispositivo normativo predisposto dall'Autorità stabilisce i criteri e le modalità di utilizzo della certificazione EN ISO 9000.

- Descrive e disciplina l'utilizzo della certificazione EN ISO 9000 da parte delle Amministrazioni destinatarie del Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, per la stipula dei contratti di grande rilievo, come determinati dall'Autorità ai sensi degli artt. 9, comma 2, e 17, comma 2, del citato Decreto Legislativo, per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati.
- Ridefinisce i "contratti di grande rilievo" per tener conto dell'introduzione dell'Euro qua-

le moneta unica. Conseguentemente a valle dell'emanazione del dispositivo per "contratti di grande rilievo" si dovrà intendere contratti:

- il cui valore di stima risulti, al netto di IVA, superiore ai 25 (venticinque) milioni di Euro, ovvero, in caso di contratti con validità pluriennale, superiore a 5 (cinque) milioni di Euro annui;
 - che, indipendentemente dalle dimensioni economiche sopra indicate, abbiano un rilevante impatto sotto il profilo organizzativo, nonché delle ricadute e dei benefici che si prefiggono di conseguire. A tal fine, l'Autorità si riserva una valutazione di merito del progetto, in sede di richiesta di parere ex art.8 del Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, sullo schema di contratto, con i conseguenti effetti in ordine all'esigenza di far precedere tali contratti da uno studio di fattibilità e/o di sottoporre lo stesso a monitoraggio.
- Identifica l'ambito di applicazione relativamente al quale, a valle dell'emanazione del dispositivo, le Amministrazioni dovranno o potranno richiedere la certificazione per rendere adeguatamente comparabili i livelli di capacità tecnica. In particolare le Amministrazioni dovranno prevedere, tra i requisiti idonei a dimostrare il possesso della capacità tecnica, di cui all'art. 14 del Decreto Legislativo del 17 marzo 1995, n. 157, la disponibilità, da parte delle imprese concorrenti, di una certificazione dei loro sistemi qualità, rilasciata, sulla base delle norme europee della serie EN ISO 9000, da organismi accreditati conformemente ai requisiti prescritti dalla norma europea EN 45012, nei casi di:
 - procedure concorsuali per l'aggiudicazio-

ne di appalti determinati come contratti di grande rilievo;

- procedure concorsuali per l'aggiudicazione di appalti che, pur non determinati come contratti di grande rilievo, si riferiscano a servizi che interessino la sicurezza dello Stato, la difesa nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblica, lo svolgimento di consultazioni elettorali nazionali ed europee, ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, comma 1, del Decreto Legislativo del 12 febbraio 1993, n. 39.

In aggiunta le Amministrazioni avranno facoltà di adottare il suddetto requisito di valutazione della capacità tecnica anche nel caso di:

- procedure di concorso per l'aggiudicazione di appalti il cui valore di stima dell'importo complessivo risulti, al netto dell'IVA, superiore a 3.750.000 Euro ed inferiore o uguale a 25.000.000 di Euro, ovvero, in caso di contratti a validità pluriennali, a 750.000 Euro annui, ed inferiore o uguale a 5 milioni di Euro annui.
- Identifica la data successivamente alla quale le Amministrazioni devono conformarsi al dispositivo normativo.

Al fine di non ostacolare i processi di automazione in atto e non penalizzare le società fornitrici di servizi rientranti nel campo delle tecnologie dell'informazione attualmente prive di certificazioni di qualità della serie EN ISO 9000, l'attuazione del dispositivo normativo entra in vigore dopo diciotto mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dello stesso.

- Definisce i criteri e le modalità con cui le Amministrazioni:
 - richiedono la certificazione all'interno delle procedure di concorso;
 - valutano l'ammissibilità alle procedure di

concorso delle società concorrenti in funzione delle certificazioni prodotte;

- utilizzano le prescrizioni della norma di riferimento applicata ed, in particolare, gli strumenti dei piani della qualità, redatti conformemente alla norma EN ISO 10005, e delle verifiche ispettive, eseguite conformemente alla norma EN ISO 10011, nella conduzione delle attività contrattuali;
- detti criteri e modalità si basano su regole semplici, obiettive, immediatamente applicabili, tali da assicurare la massima trasparenza ed imparzialità alle procedure concorsuali.

4. Valenza didattica della regolamentazione della certificazione

Il dispositivo normativo, in attesa della sua emanazione, può essere utile:

- sia dal punto di vista semplicemente informativo, ad amministrazioni e fornitori, in vista della pubblicazione sulla gazzetta ufficiale, allo scopo di comprendere ed assimilare l'orientamento dell'Autorità su questa materia;
- che, più pragmaticamente, per le amministrazioni, per trarne delle indicazioni operative da utilizzare anche immediatamente nel caso in cui si voglia spontaneamente utilizzare la certificazione EN ISO 9000 in ambito contrattuale, ancora prima del pronunciamento definitivo dell'Autorità.

Proprio per questo il dispositivo normativo ha avuto sin dall'inizio una impostazione di tipo "didattico" che sarà mantenuta anche nella forma definitiva. Le prescrizioni in esso contenute non sono semplicemente enunciate, ma per ognuna di esse sono evidenziate le motivazioni sottostanti, le implicazioni relative a contratti, fornitori, amministrazioni, le modalità di applicazione a cura delle commissioni

di gara. Per lo stesso motivo il testo è integrato da un breve glossario dei termini principali afferenti alla qualità, da esempi chiarificatori e da due appendici rispettivamente dedicate alla classificazione dei servizi afferenti all'information technology ed al sistema qualità Italia. Ne risulta un testo esteso che, se non si presta ad una rapida lettura introduttiva, ha in compenso il pregio di risultare un manualetto semplice, completo ed autoconsistente, contenente l'insieme delle informazioni utili a supportare:

- la stesura degli atti di gara;
- le attività di valutazione della certificazione da affidare alle commissioni di gara;
- l'utilizzo di ciò che la certificazione garantisce al cliente nella fase di attuazione del contratto a supporto dell'azione di governo e monitoraggio dello stesso.

In conseguenza di questa volontà "didattica" regolamentare l'utilizzo contrattuale della certificazione EN ISO 9000 ha significato:

- ribadire le motivazioni, i presupposti ispiratori, i principi, i riferimenti di cui ai dispositivi di legge ed alle direttive e norme vigenti;
- definire la terminologia atta ad eliminare qualsiasi possibile ambiguità, ed in particolare introdurre le definizioni di base relative alla qualità tratte dalla norma EN ISO 8402;
- esplicitare i criteri di scelta, in coerenza con la norma EN ISO 9000-1, della norma contrattuale da applicare e della corrispondente certificazione da richiedere in funzione della tipologia di servizio informatico richiesto;
- utilizzare il manuale di qualità a supporto delle certificazioni prodotte dai fornitori per verificare la coerenza dei sistemi qualità dei fornitori relativamente ai servizi appaltati;
- trattare il caso reale di contratti relativi ad una pluralità di servizi informatici;

- consigliare in merito all'utilizzo delle norme non contrattuali EN ISO 900-3 e EN ISO 9004-2, rispettivamente dedicate allo sviluppo di prodotti software ed ai servizi in genere, viste come requisiti integrativi opzionali;
- utilizzare il piano della qualità, coerentemente alla norma EN ISO 10005 ed alla circolare AIPA/CR/5, per la salvaguardia delle specificità contrattuali non rappresentate dalla norma generale, identificandone anche un indice di massima;
- utilizzare le verifiche ispettive, realizzate conformemente all'norma EN ISO 10011, nella conduzione del contratto per verificare l'applicazione del sistema qualità accreditato dal fornitore in fase di gara;
- chiarire come valutare la certificazione di qualità identificando modalità, informazioni necessarie, possibili fonti informative relative messe a disposizione dal Sincert;
- trattare il caso più complesso di tutte quelle forme di raggruppamento temporaneo d'impresa che vanno sotto il nome di consorzi, associazioni in partecipazione, consorzi stabili, gruppi europei di interesse economico (GEIE), di cui l'art. 10 del Decreto Legislativo 24 luglio 1992, n. 358, relativo all'appalto pubblico di forniture, riprodotto dall'art. 11 del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 157, come sostituito dall'art. 9 del Decreto Legislativo 25 febbraio 2000, n. 65, relativo agli appalti pubblici di servizi, consente esplicitamente l'ammissione alle gare per l'appalto di forniture e di servizi;
- trattare la disciplina del subappalto, regolamentata dall'art. 18 del Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, relativo all'appalto pubblico di forniture, che richiama l'art. 18 della Legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modifiche;

- prevedere le penali da inserire nel contratto relativamente alla possibile sospensione, o ritiro, della certificazione del fornitore nel corso del periodo di validità del contratto;
- illustrare le modalità di definizione degli atti di gara (bando di gara e lettera di invito limitatamente alle procedure ristrette, schema di contratto e capitolato tecnico) per utilizzare la certificazione;
- descrivere le tipologie di servizi afferenti all'Information Technology, o servizi informatici in relazione alla classificazione "Common Procurement Vocabulary" di cui alla raccomandazione CEE del 30/7/1996 ed alla circolare CR/AIPA/15;
- collocare il dispositivo normativo nel più ampio quadro comunitario e nazionale del sistema di normazione e certificazione esponendo la struttura del "Sistema Qualità Italia" e del sistema di accreditamento.

In aggiunta, per rafforzare maggiormente la valenza didattica della circolare, parallelamente alla sua stesura, l'Autorità ha già predisposto delle giornate di formazione sul tema dell'uso contrattuale della certificazione di qualità EN ISO 9000, che sono state già erogate diverse volte nel corso del 1999 e del 2000 e che continueranno ad essere inserite nei futuri programmi di formazione manageriale.

5. Riferimenti

Allo scopo di assicurare il conseguimento degli obiettivi precedentemente delineati, la messa a punto del dispositivo normativo ha recepito taluni principi contenuti:

- nelle Direttive del Consiglio n. 92/50/CEE del 18 giugno 1992 e n. 93/36/CEE del 14 giugno 1993, relative rispettivamente alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi e degli appalti pubblici di forniture, successivamente modificate dalla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1997, n. 97/52/CE e dei correlativi decreti legislativi di recepimento del 17 marzo 1995, n. 157, integrato con le modifiche di cui al Decreto Legislativo 25 febbraio 2000, n. 65, e del 24 luglio 1992, n. 358, integrato con le modifiche di cui al Decreto Legislativo del 20 ottobre 1998, n. 402;
- nella legge 18 agosto 1990, n. 241, recante norme in materia di procedimento amministrativo;
- nonché la terminologia, le indicazioni e i criteri, di cui alle seguenti norme europee recepite nel nostro ordinamento dall'Ente normatore italiano (Uni), e per questo disponibili in lingua italiana, con i riferimenti indicati tra parentesi:
 - EN ISO 8402 (UNI EN ISO 8402), che definisce i termini specifici propri del vocabolario tipico della gestione per la qualità ed assicurazione della qualità;
 - EN ISO 9000-1 (UNI EN ISO 9000-1), che fornisce indicazioni per la scelta e l'utilizzazione delle norme contrattualmente utilizzabili della serie EN ISO 9000;
 - EN ISO 9001, 9002, 9003 (UNI EN ISO 9001, 9002, 9003), che esplicitano i criteri per l'assicurazione della qualità nella progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione e assistenza;
 - EN ISO 9000-3 (UNI EN 29000-3, che riprende il testo, con modificazioni, della precedente UNI ISO 9000-3), che fornisce una guida per l'applicazione della EN ISO 9001 per la progettazione e lo sviluppo di software;
 - EN ISO 9004-2 (UNI EN 29004-2, che riprende il testo, con modificazioni, della precedente UNI ISO 9004-2), che fornisce

una guida per i servizi in genere, non specificatamente per quelli informatici;

- EN 45012 (UNI CEI EN 45012), che esprime i requisiti per l'accreditamento degli organismi di certificazione;
- EN ISO 10005 (UNI ISO 10005), che forn-

sce una guida per la stesura dei piani della qualità;

- EN ISO 10011 (UNI EN 30011, che riprende il testo, con modificazioni, della precedente UNI ISO 10011), che regola l'esecuzione delle verifiche ispettive.