

RELAZIONE  
DELLA  
COMMISSIONE DI INDAGINE PORTALE ITALIA.IT

La presente Relazione viene redatta ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.M. 4 aprile 2007 con il quale è stata istituita la Commissione di indagine portale Italia.it



**RELAZIONE**

**DELLA**

**COMMISSIONE DI INDAGINE PORTALE ITALIA.IT**

NOTA: questo documento è una fedele riproduzione testuale dell'originale, sia nel contenuto, che nella formattazione (compresi i piccoli errori).

Nel documento originale tutti i singoli fogli del documento sono stati siglati a fondo pagina dai componenti della commissione; qui le firme non compaiono.

La presente Relazione viene redatta ai sensi dell'art.3, comma 2, del D.M. 4 aprile 2007 con il quale è stata istituita la Commissione di indagine portale Italia.it.

# INDICE

## **Premessa**

1. La genesi del contratto. La deliberazione originaria. L'affidamento della procedura ad Innovazione Italia. L'attività di quest'ultima. Il parere del Cnipa
2. Individuazione dei punti salienti del contratto
3. L'emergere delle prime criticità (ottobre 2005)
4. La prosecuzione del rapporto. I contrasti fra le parti
5. I successivi sviluppi, ancora conflittuali
6. Il superamento dei termini temporali originariamente previsti, con particolare riferimento a quelli relativi alle Olimpiadi Invernali
7. Il dubbio circa l'opportunità di risolvere il contratto
8. Il procedimento avviato conseguentemente. Il parere dell'Avvocatura dello Stato
9. La decisione di proseguire nel rapporto. La transazione intervenuta
10. La prima pubblicazione del portale. L'istituzione del Comitato per il portale
11. Lo stato attuale. I rapporti con le Regioni
12. I punti di maggiore criticità: tempistica, contenuti, accessibilità
13. Precisazione sui costi
14. Precisazione sulla piattaforma informatica
15. Rilevanza della problematica tempi in relazione all'impostazione iniziale della gara. Riflessi sulla par condicio
16. Modi di acquisizione dei contenuti: adeguatezza rispetto ai termini temporali originariamente previsti; rapporti con la dilatazione dei tempi
17. I problemi relativi alla mancata, o tardiva, nomina di un responsabile di redazione; la mancata istituzione di una struttura "osmotica" fra stazione appaltante e fornitore
18. Il miglioramento dei contenuti. Prospettive. Costi
19. Considerazioni conclusive

## **ALLEGATI**

*Documentazione acquisita nel corso dell'indagine: documentazione relativa alla gara; documentazione contrattuale; verbali di collauda; corrispondenza tra le parti; appunto redatto da Innovazione Italia a seguito dell'audizione; appunto redatto da IBM a seguito dell'audizione.  
(Verbali della Commissione d'indagine portale Italia.it)*

**NOTA:** gli allegati non sono compresi in questa riproduzione del documento

### ***Premessa: istituzione, compiti e svolgimento dei lavori della Commissione***

Con decreto in data 4 aprile 2007 il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione ha istituito, presso il proprio Ufficio di Gabinetto, una commissione, alla quale è stato affidato il compito di individuare l'ambito delle problematiche segnalate in ordine ai contenuti ed all'accessibilità del portale Italia.it, che hanno determinato consistenti reazioni negative da parte della comunità degli utilizzatori della rete internet, individuando anche le possibili cause e le eventuali responsabilità, per assicurare la correttezza dei contenuti, la piena fruibilità delle informazioni contenute nel portale e la tutela degli interessi pubblici.

Della Commissione sono stati chiamati a far parte il cons. Manfredo Atzeni, consigliere di Stato, presidente, il prof. Aniello Cimitile, ordinario di ingegneria informatica, componente, il dr. Eugenio Magnani, direttore generale dell'ENIT, componente, la prof.ssa Valeria Mazzei, ordinario di diritto amministrativo, componente, ed il dr. Paolo Provasoli, esperto, componente; le funzioni di segretario sono state svolte dalla dr.ssa Marina Gargiulo, del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il termine per i lavori è stato fissato al 15 maggio 2007, poi posticipato al 15 luglio 2007 con decreto in data 9 maggio 2007 in considerazione della complessità degli accertamenti da espletare, nonché della documentazione da esaminare e delle audizioni da svolgere.

La Commissione ha svolto due sedute informali, in attesa della registrazione del decreto istitutivo, e cinque sedute formali.

Ha acquisito i documenti, indicati nell'indice, e svolto le seguenti audizioni:

- 1) 15 maggio 2007: ing. Ciro Esposito, Capo del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie;
- 2) 15 maggio 2007: ing. Roberto Falavolti, Amministratore Delegato di Innovazione Italia s.p.a.
- 3) 14 giugno 2007: dr. Gianfranco Previtera (Vice Presidente), dr. Salvatore D'Auria, dr. Alfredo Angotti, dr. Paolo Buldini, avv. Federico Caire (Ufficio Legale) in rappresentanza dell'IBM; dr. Valerio Imperatori (direttore di redazione Italia.it); dr. Maurizio Crisci in rappresentanza di ITS; dr. Konrad Plankensteiner in rappresentanza di Tiscover.

In data 16 luglio 2007 è stata approvata la presente relazione.

*1) La genesi del contratto. La deliberazione originaria. L'affidamento della procedura ad Innovazione Italia s.p.a. L'attività di quest'ultima. Il parere del CNIPA*

1a) In data 16 marzo 2004 il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione approva il progetto "Scegli Italia", riguardante la realizzazione di una piattaforma digitale interattiva dell'offerta turistica, culturale ed ambientale nazionale, nonché lo sviluppo di contenuti digitali tematici per la piattaforma, impegnando, a tale scopo € 45.000.000, a valere sul fondo di cui all'art. 27, secondo comma, della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

1b) In data 29 luglio 2004 il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie affida ad Innovazione Italia s.p.a. la predisposizione dello studio di fattibilità relativo all'attuazione del programma.

1c) In data 8 febbraio 2005 lo studio di fattibilità è approvato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione e dal Comitato Strategico rappresentativo delle amministrazioni coinvolte.

In data 26 febbraio 2005 il Ministro invita il Dipartimento ad impartire le disposizioni per l'attuazione del progetto. Sulla base delle indicazioni ricevute, Innovazione Italia predispone il bando di gara, impostato come licitazione ristretta accelerata per la fornitura di un sistema informatico e la prestazione di servizi applicativi ed attività accessorie dopo la consegna.

Il prezzo a base d'asta è fissato in € 9.500.000,00 il termine ultimo per la consegna in ventiquattro mesi.

Si prevede l'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, da individuare sulla base di:

- caratteristiche tecniche: 60 punti di cui:

- caratteristiche della piattaforma (30 punti)
- rispondenza qualitativa e conformità agli standards dei contenuti turistici (10 punti)
- servizio di hosting (10 punti)
- redazione dei contenuti e servizio di traduzione (10 punti);
- prezzo; il relativo punteggio viene attribuito in base ad una formula matematica, che lo rapporta alla differenza fra il prezzo dell'offerta più bassa e quello offerto;
- tempo; il relativo punteggio viene attribuito in base ad altra formula matematica, impostata in termini analoghi.

1d) In data 2 marzo 2005 il bando viene pubblicato sulla G.U.C.E. ed il 4 marzo sulla G.U.R.I. e su quattro quotidiani nazionali.

Diciassette imprese o raggruppamenti chiedono di essere ammessi alla gara; vengono selezionati dodici soggetti (vedi elenco fornito da Innovazione Italia).

1e) In data 31 marzo 2005 viene chiesto il parere di congruità sull'impostazione della gara al CNIPA, il quale esprime il parere favorevole con atto n. 60/2005 in data 21 aprile 2005 (allegato).

Il contenuto dell'atto, peraltro, non appare incondizionatamente positivo.

Il CNIPA, infatti, evidenzia i seguenti punti critici:

- Considerazioni generali, pag. 10. "La durata contrattuale prevista, pari a due anni, potrebbe rivelarsi troppo breve per consentire al fornitore di realizzare economie di scala nelle attività di gestione, che potrebbero tradursi in condizioni economiche più convenienti per il committente. Si invita, pertanto, il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie a valutare la possibilità di estendere tale durata, compatibilmente con la disponibilità finanziaria assegnata al progetto".

- Sviluppo e personalizzazione (della piattaforma), pag. 11. "Considerata la complessità della piattaforma, il limitato tempo a disposizione (due anni), e tenuto altresì conto dell'esperienza di altre realizzazioni dello stesso tipo, l'impegno complessivo previsto (circa diciotto persone in maniera continuativa per tutta la durata del contratto) si ritiene possa, rivelarsi sottostimato".
- Importo totale a base della gara, pag. 12. "In considerazione delle valutazioni, dianzi effettuate, relative a ciascuna voce di costo, tenendo conto della complessità tecnica e, soprattutto, organizzativa del progetto, dei tempi ridotti richiesti ai fornitori per l'avvio in esercizio del sistema, nonché di precedenti esperienze relative a progetti comparabili, si ritiene che l'importo complessivo a base di gara, pari a 9,5 milioni di euro, possa risultare sottostimato".

1f) Vengono presentate sei offerte, due delle quali non ammesse alla valutazione per carenze documentali (vedi verbali di gara). La gara viene aggiudicata al raggruppamento temporaneo d'impresa costituito fra IBM Italia s.p.a. (mandataria) con I.T.S. s.p.a. e Tiscover AG (mandanti), che ottiene il miglior punteggio per il valore tecnico dell'opera (49,667 punti, punteggio del secondo classificato 40,167) ed il secondo punteggio per il prezzo (punti 30,431 per un'offerta di € 7.850.040; altre due offerte sono inferiori ad € 7.000.000 ma ottengono un punteggio inferiore per il valore tecnico; una è di molto superiore - € 9.199.800); tutte le imprese ammesse ottengono lo stesso punteggio per il tempo d'esecuzione, si segnala che tutte le candidate ottengono lo stesso punteggio (9 punti) per la rispondenza qualitativa e conformità agli standards dei contenuti turistici.



1g) In data 13 settembre 2005 viene comunicata l'aggiudicazione definitiva al raggruppamento aggiudicatario, ed il giorno successivo viene stipulato il contratto.

1h) E' bene sottolineare, prima di procedere, come il contratto preveda tre fasi di realizzazione della fornitura.

La prima prevede l'obbligo, per il fornitore, di rendere disponibile on line il portale entro tre mesi dalla data del verbale di inizio attività, comprensivo dei contenuti, delle banche dati, delle funzionalità specificate nel capitolato tecnico, nonché dell'interfacciamento con il portale ufficiale delle Olimpiadi Invernali di Torino 2006.

La seconda prevede l'obbligo di consegnare, entro cinque mesi dal predetto verbale, il completamento della fornitura del secondo set di contenuti "localizzati".

Il portale, completo di tutti i servizi e prestazioni accessorie ivi compreso il trasferimento della conduzione del portale stesso, dei servizi applicativi e dei formati sorgente dei programmi software e personalizzazioni realizzate in esecuzione del contratto e delle basi di dati per garantire la continuità del servizio deve essere consegnato al termine dei ventiquattro mesi dal verbale di inizio attività.

L'art. 15 del contratto prevede l'applicazione di penali in caso di ritardo nelle consegne, in rapporto ai termini di cui sopra.

Il verbale in questione è stato sottoscritto in data 21 luglio 2005, quindi prima della stipula del contratto.

## ***2) Individuazione dei punti salienti del contratto***

Il contratto, firmato il 14 settembre 2005 tra Innovazione Italia Spa e il raggruppamento aggiudicatario, si compone di trenta articoli e sono ad esso

allegati il capitolato tecnico e l'atto di nomina del responsabile esterno del trattamento ai sensi del d.lgs. 196/03 c.d. cod. privacy.

L'art. 1 precisa che premesse ed allegati costituiscono “parte integrante e sostanziale del contratto”, e che forma parte del contratto anche l'offerta tecnica ed economica del Fornitore.

L'oggetto viene configurato in maniera rispondente al fatto che si sia trattato di un contratto di fornitura. Il contratto, quindi, ha ad oggetto la consegna all'amministrazione di quantità determinate di beni mobili (Cons. St., VI, 1 marzo 1990, n. 342) e perciò ha ad oggetto obbligazioni di “dare” (si vedano l'art. 5 e l'art. 9).

La scelta di bandire la gara per una fornitura viene giustificata (si richiama l'audizione dell'ing. Esposito) dall'urgenza, essendo la disponibilità on-line del portale legata per contratto alle Olimpiadi di Torino del gennaio 2006 (come detto sub 1).

Trattandosi di un contratto di fornitura, “non rileva in alcuna maniera la circostanza che il soggetto fornitore reperisca gli stessi beni sul mercato oppure li produca direttamente” (v. la decisione 342/1990 del Cons. St., prima richiamata). Quindi, in via generale, non può considerarsi come inesatto adempimento il fatto che il RTI abbia acquisito i contenuti da fonti esterne (dalla De Agostini).

Né la possibilità che il fornitore acquisisca i materiali da terzi è esclusa nel caso specifico: il punto 10 del capitolato tecnico prevede che i contenuti possano essere forniti da “fonti diverse”, indicando poi tra questi i “content provider specializzati” (ad esempio operatori privati che operano sul mercato dei contenuti turistici). Ad affermazione del dott. Previtera, vice presidente IBM (audizione del 14 giugno), ciò avvenne alla luce del sole, e ovviamente anche sotto la pressione dell'urgenza.

Ancora in via generale il Fornitore è ovviamente tenuto a garantire che le apparecchiature, i materiali e i supporti sui quali sono caricati i programmi siano esenti da vizi dovuti a progettazione o a errata esecuzione o a deficienze dei

materiali impiegati: si veda in termini l'art. 16 del contratto, e specialmente il comma 3.

La questione dei contenuti si presenta sotto due aspetti, ambedue riconducibili al fatto che il RTI abbia ritenuto di risolvere i problemi riutilizzando contenuti già sul mercato, acquisiti dalla De Agostini.

Un primo aspetto è quello che potrebbe dirsi degli “errori di sbaglio”: si è fatto molto rumore su alcune inesattezze o omissioni riscontrate sopra tutto all'inizio, e però in seguito riviste. Di ciò non può essere fatto carico solo al RTI, perchè, per generale riconoscimento, per portare una operazione così complessa ad un buon livello di funzionamento, sarebbe stato necessario un tempo maggiore.

Un secondo aspetto è in ciò che committenza e fornitore si rimproverano reciprocamente una sostanziale mancanza di chiarezza per quanto riguarda i contenuti. Più in dettaglio, l'ing. Falavolti, nell'audizione del 15 maggio, sottolinea che i contenuti acquistati dalla De Agostini sono troppo editoriali rispetto a un'esigenza di informazione turistica, e che la correzione dei contenuti ha generato altri errori. Dal suo canto, il dott. Previtera (audizione del 14 giugno) ha affermato che gli atti di gara non erano sufficientemente chiari; più specificamente, il RTI contesta che in corso di esecuzione è stata cambiata la finalità del portale, sostanzialmente passando da un portale di contenuti sul turismo, a un portale promozionale.

Che la committenza abbia voluto fin dall'origine un portale con funzioni non semplicemente notiziali risulta però soprattutto dai motivi che vengono adottati a giustificazione dell'operazione; si parla infatti di una funzione promozionale nelle premesse del contratto: v. il punto D. D'altronde, depone in tal senso anche solo il fatto che l'intero progetto sia stato denominato “Scegli Italia”.

Sembra quindi che Committenza e Fornitore siano effettivamente partiti per dar corso all'esecuzione del contratto avendo idee diverse su un punto fondamentale.

E' anche vero però che, nel corso dell'esecuzione, ci si è in più punti allontanati dal contratto originario, come si dirà.

### **3) *L'emergere delle prime criticità (ottobre 2005)***

Come già detto, la consegna delle attività avviene con verbale 21 luglio 2005, prot. 1/7, anteriormente alla aggiudicazione definitiva e alla firma del contratto (v. sub 1).

Nel verbale si dà atto che il RTI “dichiara di aver preso conoscenza” della condizione di assicurare “la disponibilità on-line del portale entro tre mesi dalla data del presente verbale, comprensivo dei contenuti e delle funzioni, e di assicurare la piena funzionalità del portale nei momenti di maggiore afflusso turistico e in particolare per le prossime olimpiadi invernali 2006, nonché dell'importanza strategica del portale, quale strumento di recupero di competitività del settore turistico”.

Il contratto è firmato il 16 settembre 2005, ma a seguito del verbale di consegna ha inizio la prima fase di realizzazione, che parte dal luglio 2005 e termina nell'ottobre 2005.

Le criticità emergono da subito, perchè già subito dopo Innovazione Italia contesta al RTI la carenza di competenze specialistiche in materia di turismo on-line (comunicazione del 29 luglio).

Il 9 settembre si svolge un incontro tra l'ing. Falavolti e i responsabili di IBM, nel corso del quale Innovazione Italia solleva la questione dei ritardi.

Anche IBM rimprovera ad Innovazione Italia la lunga chiusura per ferie, e di essersi in realtà resa disponibile soltanto in settembre (ciò è stato ribadito nell'audizione del dott. Previtera).

L'incontro si chiude con l'intesa di realizzare congiuntamente aggiornamenti settimanali.

Il 16 settembre si svolge il primo di questi incontri, ma l'RTI vi partecipa con personale soltanto operativo.

Innovazione Italia riesce a coinvolgere il DIT, d'intesa con il quale viene affidata una consulenza al prof. Werthner, esperto di fama europea.

In diverse occasioni, ed in particolare nella corrispondenza del 3 ottobre, Innovazione Italia sottolinea che il RTI non si adegua alle richieste del committente, né prende atto delle indicazioni fornite dall'esperto, che, con e-mail del 10 ottobre, segnala che a suo avviso il progetto non è ben gestito dal fornitore.

Ha inizio, dal 13 ottobre, la fase dei collaudi non andati a buon fine.

Il 21 e 24 ottobre, primo collaudo; il 3 e 4 novembre, secondo collaudo.

Ambedue con esito negativo.

Il 10 novembre il DIT viene formalmente informato dell'esito negativo di entrambi i collaudi in ragione di “significativa incompletezza sotto il profilo dei contenuti e conseguentemente delle localizzazione linguistiche nonché della indisponibilità o incompletezza di importanti funzionalità”.

Nel corso di questi primi mesi, però, la committenza non solleva il problema di intervenire sul contratto, benchè fosse ormai evidente che, anche a prescindere dai tempi intermedi, il termine fondamentale di entrata in funzione del portale in tempo utile per le olimpiadi invernali difficilmente sarebbe stato rispettato. La strategia di Innovazione Italia sta tutta nella diligente redazione di corrispondenza che solo in alcuni casi contiene proposte o suggerimenti; nella maggior parte dei casi si limita a prendere atto di tutto ciò che non procede bene. Il committente mantiene quindi in realtà una posizione passiva, evidenziando carenze e criticità ma senza minacciare l'adozione delle misure pur espressamente previste in contratto per fronteggiare le eventuali inadempienze del fornitore, invece sempre ribadendo l'esigenza di completare tempestivamente il progetto.

I successivi avvenimenti dimostrano poi che il problema, evidentemente delicato, è stato affrontato dall'Amministrazione di vertice, che ha scelto di avvalersi di un parere dell'Avvocatura di Stato.

#### ***4) La prosecuzione del rapporto. I contrasti tra le parti***

Con l'avvicinarsi delle Olimpiadi invernali i contrasti tra le parti aumentano.

Il 25 novembre Innovazione Italia chiede la sostituzione del responsabile di progetto.

Il 5 dicembre una demo in presenza del Capo Dipartimento non convince.

Con lettera IBM 9 dicembre il RTI addossa a Innovazione Italia la responsabilità del ritardo, che riconduce a ritardate approvazioni, a richieste di attività aggiuntive, a mancanza del dominio Italia.it, ma il successivo 15 dicembre comunica l'avvenuta sostituzione del responsabile di progetto.

In dicembre il Ministro, avvertito della situazione dal DIT e da Innovazione Italia, avvia contatti diretti con IBM.

Segue una fase in cui i contrasti tra le parti permangono, ma, forse in concomitanza con l'entrata in scena dei vertici politici, IBM assume posizioni più rigide.

Il 4 gennaio 2006 lettera del RTI che nuovamente respinge le responsabilità, e il 12 gennaio lo stesso fornitore non accoglie l'invito di Innovazione Italia ad una verifica congiunta della funzionalità del portale.

Però, quasi che si svolga una storia parallela, dalla seconda metà di gennaio sembra che si vada verso l'entrata in funzione del portale: viene redatto il piano per la pubblicità, e il 23 gennaio con lettera IBM si dà atto che password sono state già consegnate ad Innovazione Italia. Il 3 febbraio si identifica il logo del portale.

Il 7 febbraio le Regioni hanno accesso al portale, ma una lettera di Innovazione Italia del 9 febbraio prot. U/225 si esprime in senso fortemente critico nei confronti del lavoro svolto dal fornitore.

L'attività di vertice – la storia parallela – tuttavia prosegue e questi segnali parrebbero indicativi di una fase in cui il livello politico è maggiormente presente,

e al tempo stesso diminuisce il peso del livello tecnico rappresentato da Innovazione Italia.

Con decreto MTT 7 marzo 2006 viene istituito il Comitato per il portale, con compiti di indirizzo e controllo anche ai fini dell'omogeneità dei contenuti e vengono ripartite le risorse finanziarie. Poco dopo, con protocollo di intesa tra ENIT e DIT 30 marzo 2006 si dispone il passaggio del portale dal DIT all' ENIT entro due anni dalla data dello stesso protocollo.

Nel frattempo, con lettera 21 marzo 2006, Innovazione Italia reagisce ponendo in maniera esplicita al DIT il problema della opportunità o meno di proseguire o cessare il rapporto con il RTI.

Il DIT si esprime a favore della prosecuzione.

#### ***5) I successivi sviluppi, sempre conflittuali***

Nella stessa data, il fornitore disabilita le chiavi di accesso al portale impedendo a Innovazione Italia di operare. Ciò avviene in concomitanza con la presentazione del portale alle autorità e alla stampa (31 marzo). Nell'occasione il Ministro Stanca dichiara che il portale è pronto per la pubblicazione su internet.

Il 4 aprile Innovazione Italia presenta una relazione sullo stato di avanzamento lavori comprensiva delle stime sulla valorizzazione della fornitura. Non ostante il quadro pessimistico circa l'avanzamento (si cominciano infatti a calcolare le penali dovute per contratto) , l'analisi conclude nel senso della opportunità di prosecuzione del progetto, e indica le possibili modalità. Nello stesso senso conclude la relazione del prof. Werthner, che pure inizialmente si era espresso non favorevolmente.

Segue una fase di stallo nei rapporti tra committenza e fornitore, che potrebbe interpretarsi come una pausa di riflessione da parte degli operatori pubblici circa l'opportunità o meno – sia giuridica che economica – di far proseguire l'operazione.

Le diverse incertezze portano ad una richiesta di parere da parte del DIT all'Avvocatura dello Stato, il 9 giugno 2006, cui viene dato riscontro il 18 agosto.

***6) Il superamento dei termini temporali originariamente previsti, con particolare riferimento a quelli relativi alle Olimpiadi invernali***

Ricapitolando, possiamo indicare tre fasi di realizzazione della fornitura (indicate nel verbale di inizio lavori in premessa sub E, sotto a), b) e c). Il dies a quo è in ogni caso quello della firma del verbale, che "costituisce decorrenza dei termini stabiliti".

La prima fase prevede l'obbligo, per il fornitore, di rendere disponibile online il portale entro tre mesi dalla data di sottoscrizione del verbale stesso, comprensivo dei contenuti delle banche dati, delle funzionalità specificate nel capitolato tecnico, nonché dell'interfacciamento con il portale ufficiale delle Olimpiadi di Torino del gennaio 2006. La condizione che leggiamo nel verbale ripete alla lettera quanto indicato nelle premesse del contratto, sub F. Il termine va a scadere con la fine dell'ottobre 2005.

La seconda fase riguarda l'obbligo di consegnare il completamento della fornitura del secondo set di contenuti "localizzati", entro cinque mesi dalla sottoscrizione del verbale. Quindi, entro la fine di dicembre 2005.

Queste due prime fasi sono legate alle Olimpiadi invernali, e il segnale univoco che viene dalla committenza è che il fornitore debba provvedere ad esse con la massima urgenza. Il verbale di inizio lavori infatti dispone nei sensi sopra detti nelle premesse, e nel corpo dell'atto l'aggiudicatario ne ribadisce i contenuti, facendone espressa accettazione.

Vi è poi una terza fase, (sub c) nel verbale), che riguarda l'obbligo di consegnare il portale completo di tutti i servizi e prestazioni accessorie, ivi compreso il trasferimento della conduzione del portale medesimo, dei servizi



applicativi e dei formati sorgente dei programmi software e personalizzazioni realizzate e delle basi di dati per garantire la continuità del servizio entro ventiquattro mesi, quindi entro la fine di luglio 2007. Il termine è fissato nell'art. 4 del contratto.

Nel caso di inadempimento, ritardo o difformità dell'adempimento da parte del fornitore, l'art. 15 del contratto prevede l'applicazione di penali. La disposizione ribadisce i tre distinti termini di cui sopra (entro tre mesi, entro cinque mesi, entro ventiquattro mesi dal verbale) indicando una diversa penale per la violazione di ciascun termine.

In particolare il comma 2 lett. a) dispone una penale giornaliera di € 5.000,00 nel caso di violazione dell'art. 3, comma 2. L'art. 2, comma 2, al primo cpv, prevede che il Fornitore debba rispettare il cronoprogramma di cui al Capitolato tecnico, e, al secondo cpv, che "il Fornitore è in ogni caso obbligato, per patto essenziale, accettato in sede di gara, a completare la piattaforma digitale e rendere disponibile on-line il portale entro tre mesi dalla data del verbale di inizio attività, comprensivo dei contenuti specificati al par. 2.10 della medesima offerta presentata in sede di gara, della banca dati delle strutture ricettive, delle funzionalità specificate nel capitolato tecnico, nonché dell'interfacciamento con il portale ufficiale delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, per l'applicazione delle penali di cui oltre".

La clausola di cui al secondo cpv è qualificata come "patto essenziale", ai sensi dell'art. 1455 c.c. ("Il contratto non si può risolvere, se l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto "riguardo all'interesse dell'altra"); quindi, costituisce la prestazione essenziale commissionata in sede di gara ed accettata dall' affidatario.

### ***7) Il dubbio circa l'opportunità di risolvere il contratto***

Alla data indicata al paragrafo che precede, i rapporti fra stazione appaltante e fornitore erano, palesemente, giunti ad un punto critico.

Nessun collaudo aveva avuto un esito positivo, la data per la consegna della prima fornitura era spirata infruttuosamente ed il portale non era stato reso utilizzabile in tempo utile per le Olimpiadi Invernali.

Dal suo canto, il raggruppamento contestava, almeno in parte, quanto rappresentato dalla committente.

Di fatto, come riferito dai rappresentanti del raggruppamento nell'audizione di cui in premessa, in quella fase i rapporti si sono interrotti, ed anche i lavori per il completamento della fornitura.

La parte pubblica si è posta, giustamente, il problema se riorganizzare il rapporto, reimpostandolo in termini tali da consentirgli di giungere ad un esito proficuo, ovvero denunciare le inadempienze imputate al raggruppamento, attivando il contenzioso necessario.

Quest'ultima soluzione appariva preferibile sotto il profilo patrimoniale, in quanto il riconoscimento della fondatezza delle contestazioni mosse avrebbe portato all'incameramento di cospicue penali, ed aperto la possibilità di un risarcimento danni.

A sostegno dell'altra soluzione era facile addurre che comunque quanto realizzato dal raggruppamento doveva essere pagato; il bene acquistato doveva essere riutilizzato per il completamento da un altro soggetto.

La scelta del nuovo appaltatore avrebbe impegnato i tempi propri della necessaria gara e sono evidenti i problemi che possono conseguire alla successione di soggetti diversi nella gestione di un progetto informatico.

Inoltre, tale scelta sarebbe stata gravata dalle incertezze proprie di qualsiasi controversia giurisdizionale.

Innovazione Italia riferisce di avere esposto la situazione al Dipartimento già con lettera in data 21 marzo.

In quella fase, il Dipartimento avrebbe optato per la prosecuzione del rapporto.

***8) Il procedimento avviato conseguentemente. Il parere dell'Avvocatura dello Stato***

Il permanere di gravi criticità, evidenziate anche dalla commissione istituita, in data 10 maggio 2006, per valutare le penali da applicare al fornitore, inducono a ripensare la scelta.

Viene prospettata, anche da parte del fornitore, l'ipotesi di una definizione transattiva della vicenda, che il Dipartimento sottopone all'Avvocatura dello Stato (vedi nota in data 9 giugno 2006) per acquisirne il parere.

In particolare, viene chiesto:

- se in base all'art. 15, secondo comma lett. a) del contratto, sia possibile applicare la penale ivi prevista per la mancata disponibilità on line del portale entro tre mesi dall'inizio dei lavori, in considerazione delle contestazioni avanzate dal fornitore;
- posto che l'importo complessivo delle penali supera il 15% del valore del contratto, che consente di chiedere la risoluzione del contratto, come affrontare il possibile contenzioso, ovvero l'eventuale transazione.

L'Avvocatura dello Stato rende il proprio parere in data 18 agosto 2006 (allegato).

In tale atto, afferma che le contestazioni del raggruppamento non appaiono condivisibili, alla luce dell'art. 3 del contratto.

Concorda sul fatto che le penali applicabili risultano ammontare ad una percentuale superiore al 15% del valore dell'appalto, con conseguente diritto alla risoluzione del contratto, all'esecuzione in danno ed all'eventuale richiesta di risarcimento.

Le difficoltà operative, già evidenziate al paragrafo che precede, suggeriscono peraltro, secondo l'Avvocatura, di percorrere, per quanto possibile, altra via, diversa dalla sostituzione del fornitore.

In particolare, l'Avvocatura suggerisce i seguenti termini dell'accordo.

Da parte del committente:

- rinuncia alla risoluzione del contratto ed all'azione per il risarcimento dei danni;
- pagamento dei compensi dovuti per le prestazioni eseguite;
- pagamento di un indennizzo aggiuntivo per le prestazioni aggiuntive;
- quantificazione ed applicazione delle penali in sede di conto finale, ammettendo le agevolazioni indispensabili per il raggiungimento dell'accordo.

Da parte del fornitore:

- impegno al completamento delle prestazioni dovute in tempi brevissimi;
- impegno all'aggiornamento delle prestazioni divenute obsolete;
- accettazione della previsione di nuove e più gravose penali in caso di mancato rispetto dei nuovi termini.

#### ***9) La decisione di proseguire nel rapporto. La transazione intervenuta***

L'impostazione suggerita dall'Avvocatura dello Stato viene recepita dal Dipartimento che, con lettera in data 7 settembre 2006 invita Innovazione Italia ad avviare le trattative per la ricerca della soluzione transattiva, impostata come sopra. La bozza predisposta, a seguito delle necessarie trattative con il fornitore, è approvata dal Dipartimento con mail in data 12 ottobre 2006.

L'atto viene sottoscritto il 13 ottobre 2006.

I punti fondamentali della transazione (denominata "atto aggiuntivo") sono i seguenti:

- Innovazione Italia accetta il portale nello stato in cui si trova, sebbene non conforme a quanto previsto nel contratto, e riconosce al fornitore € 4.161.651,00 IVA esclusa, quale corrispettivo per le attività svolte. Il pagamento viene previsto in tre rate successive, subordinate alla corretta e completa prestazione dei servizi attesi.
- Il fornitore si impegna a porre in essere le attività necessarie per consentire la pubblicazione on line a partire da gennaio 2007 ed a garantire la sua idoneità ed adeguatezza rispetto alle obbligazioni ed agli obiettivi contrattuali ed istituzionali.
- Le penali vengono quantificate in € 1.059.000,00, IVA esclusa.
- Il minor valore dei servizi resi nel periodo contrattuale trascorso viene quantificato in € 141.000,00, IVA esclusa.
- I servizi aggiuntivi vengono quantificati in € 196400,00, IVA esclusa.
- Vengono concordate le modalità di svolgimento delle attività ulteriori.

In sostanza: il committente prende atto del mancato raggiungimento dell'obiettivo di poter disporre del portale per le Olimpiadi Invernali, il fornitore prende atto delle contestazioni mosse; su questa base viene ridimensionato il compenso e viene avviata un' ulteriore fase di attuazione, preordinata all'obiettivo di ottenere la disponibilità del portale per gennaio 2007 (punti 3 e 4.7 dell'allegato C).

E' da rilevare che il punto 4.8 del medesimo allegato C riconosce che "la fornitura risulta completa in termini di acquisizione dei contenuti in italiano sia dal punto di vista delle cartelle che da quello delle immagini e dei contenuti multimediali".

## ***10) La prima pubblicazione del portale***

Il portale Italia.it è pubblicato il 22 febbraio 2007, lo stesso giorno in cui ne è dato annuncio ufficiale in occasione della fiera BIT di Milano. In questa fase non è ancora completato, sia dal punto di vista dei contenuti che delle funzionalità.

Al di là di questa premessa, il lancio suscita immediatamente un elevato numero di commenti e critiche da parte dell'opinione pubblica. Tali critiche non si limitano agli aspetti contenutistici ma sono accompagnate da diversi rilievi fatti dal pubblico più esperto sugli aspetti tecnici dell'"infrastruttura del portale.

Fra i difetti redazionali è rilevata l'assenza di alcune tipologie ricettive. La qualità delle traduzioni risulta non buona, a volte tale da generare l'impressione che sia ottenuta con traduttori automatici. I collegamenti fra pagine in lingua risultano a volte difettosi, a volte addirittura ciechi. Sono denunciate in generale carenze nelle pagine descrittive.

L'utenza si lamenta particolarmente di non poter contattare i responsabili del portale per inviare segnalazioni ed esprimere le proprie critiche. In effetti, dopo poche ore dalla messa on line, è stato rimosso dalla sezione "Chi siamo" il dettaglio "Per informazioni...".

La parte più attiva dell'opinione pubblica risulta quella costituita dalle comunità di blog e forum, su siti specializzati come Html.it o Marketingroutes.com, ma anche su decine di blog personali. Questi siti conoscono, immediatamente dopo il lancio del portale, un picco di attività, con un numero notevole di interventi di vario genere, dal puro commento dell'utente generico all'analisi dei difetti tecnici del portale e all'individuazione di errori di sviluppo da parte dei più esperti. Dalla selezione di questi commenti emerge un quadro generale in cui il portale è stato percepito nascere con una struttura già obsoleta rispetto allo stato dell'arte nella tecnologia Web, alle *best practices* consolidate e redatte da organismi internazionali come il W3C, e anche alle normative più recenti come la legge n. 4/2004 (legge Stanca) sull'accessibilità.

L'ondata emotiva del pubblico Internet arriva a generare il proposito, da parte della comunità di realizzare un sito alternativo al portale Italia.it, più moderno ed efficiente, basato sulla collaborazione e su software open source ma soprattutto a costi inferiori. Nasce un *barcamp* che si riunisce all'Università Bicocca di Milano e definisce il progetto Ritalia, con l'obiettivo di disegnare un portale italiano del turismo secondo le conoscenze allo stato dell'arte nella tecnologia e nella promozione turistica via Web. Il gruppo conclude l'incontro di Milano con il proposito di effettuare su base collaborativa la redazione di un documento di progetto al quale attenersi nella successiva fase di sviluppo.

### ***11) Lo stato attuale, i rapporti con le Regioni e il Comitato per il Portale***

Successivamente alla prima pubblicazione del portale, il team di sviluppo effettua interventi sulla sua struttura, che lo avvicinano decisamente al raggiungimento dei requisiti di accessibilità posti dalla legge Stanca. Il sito è reso quasi completamente accessibile ed è fatta richiesta di certificazione.

Fino al lancio della BIT 2007, i rapporti della Redazione con le Regioni erano stati poco fluidi. Queste ultime erano alla ricerca del perfezionamento nei rapporti diretti con il DIT per le procedure relative all'attivazione delle convenzioni che avrebbero permesso la concessione dei relativi contributi. Questo ha rallentato l'attività di verifica e correzione dei contenuti relativi alle destinazioni, caricati preliminarmente al lancio.

Con l'istituzione del Comitato Nazionale per il Portale, avvenuta subito dopo la BIT 2007, si conferma la volontà politica di proseguire la realizzazione del progetto. Il Comitato, composto da tutti i soggetti protagonisti del turismo in Italia (Regioni, Categorie ed istituzioni nazionali), costituisce la sede ideale di confronto per esaminare le varie problematiche ed instaurare un dialogo costruttivo ai fine di risolverle fondando le premesse per la nascita del rapporto diretto tra le Regioni, gli altri soggetti e la Redazione. Le Regioni confermano in

sede di Comitato la volontà di dare seguito al progetto. Il rapporto diretto fra Regioni e Redazione; inizialmente non previsto a livello contrattuale – essendo invece presente l'intermediazione da parte di Innovazione Italia, che non aveva facilitato il processo redazionale - alla fine si instaura su richiesta della Redazione ed interpretando il desiderio delle stesse Regioni, dietro avallo dei DIT. La disponibilità della Redazione ad incontrarsi e collaborare attivamente con le Regioni dà un impulso risolutivo alle attività di revisione e popolamento, sia attraverso il supporto all'inserimento dei contenuti che attraverso gli sforzi volti ad agevolare il superamento delle difficoltà legate alla disomogeneità fra le Regioni, sia in termini organizzativi che tecnologici.

L'iniziativa per un portale alternativo, intrapresa dal gruppo Ritalia, non si è ancora concretizzata, lasciando spazio all'idea di dare supporto ad altre iniziative italiane già esistenti.

### ***12) I punti di maggiore criticità: tempistica, contenuti e accessibilità***

Non c'è alcun dubbio che in tutto il percorso che va dalla nascita dell'idea alla realizzazione di "portale Italia.it", il fattore tempo riveste un ruolo fondamentale determinando la definizione di una "tempistica" che sistematicamente si presenta come elemento di maggiore criticità nelle diverse fasi ed azioni attuative del percorso citato. Criticità significa, in questo caso, basso livello di confidenza nella possibilità di garantire l'esecuzione di tali fasi ed azioni nei tempi previsti ottenendo altresì risultati adeguati alla qualità necessaria e/o attesa. La commissione non può non rilevare comportamenti di superficiale valutazione se non di negligenza nella definizione e nella accettazione di molti elementi di tale tempistica, comportamenti imputabili sia ad attori della parte acquirente che della parte fornitrice.

Suscita ad esempio, non poche perplessità, la tempistica stretta dettata dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie nelle prime fasi del processo



dell'acquirente ( esempio: 4 giorni per richiedere ad Innovazione Italia, ottenere, approvare e pubblicare in GUCE il bando di gara; richiesta parere congruità tecnico-economica al CNIPA solo dopo tale bando e a conclusione della fase di prequalifica delle richieste di partecipazione; in meno di un mese da tale articolato parere parte l'invito alla licitazione privata; ....); tempi così stretti contrastano, poi, con i ritmi di lenta reazione ed intervento che lo stesso Dipartimento fa registrare nelle prime fasi del processo di fornitura (esempio: scaduti i tre mesi previsti, pur essendo evidente che il portale non sarebbe stato disponibile e collegato al portale delle olimpiadi di Torino 2006, pur a conoscenza fin da ottobre di collaudi negativi e pur partecipando alla presentazione di una dimostrativo con esito molto critico, il DIT o non interviene o non lo fa in tempi utili e adeguati alla gravità dei fatti).

Appaiono, poi, di rilevante criticità i tempi relativi alle tre tappe fondamentali delle attività definite nel cronoprogramma (sia di capitolato tecnico, e quindi come componente della "domanda", sia di "offerta" , e quindi come componente della fornitura).

Si rivela praticamente ed immediatamente non perseguibile l'obiettivo di rendere disponibile, entro 3 mesi dalla data del verbale di inizio attività, il portale inclusivo dei contenuti, delle banche dati, delle funzionalità specificate nel capitolato tecnico, dell'interfacciamento con il portale ufficiale delle Olimpiadi Invernali Torino 2006. Analoga sorte avrà subito dopo l'obiettivo di completare, entro il termine di cinque mesi dall'inizio delle attività, la fornitura del “secondo set di contenuti localizzati”. Infine, diventerà infondata la speranza di avere l'intera fornitura, e, quindi il portale “Italia.it” completo di tutti i servizi e delle prestazioni accessorie, entro 24 mesi dall'inizio delle attività (tempo che, sia pure con riferimento ad altre fondamentali considerazioni, anche il CNIPA aveva invitato ad ampliare).

Appare, in particolare sorprendente, con riferimento al primo, di tali obiettivi, che nessuno abbia rilevato che tre mesi erano un tempo eccessivamente

breve che diventava tecnicamente insostenibile a fronte della esistenza di significative aree con requisiti e specifiche tecniche e funzionali non sufficientemente definite né nella documentazione dell'acquirente (Capitolato tecnico) né nell'offerta tecnica del fornitore. E' tecnicamente sorprendente che non sia stata richiesta e nessuno abbia effettuato una analisi e valutazione dei rischi (a cominciare dal possibile e verificatosi fallimento della convergenza acquirente-fornitore sulla definizione nei primi 15 giorni del Piano Esecutivo di Dettaglio, del Piano della Qualità, del Piano della Sicurezza, dei Piani di Collaudo, etc.) con una conseguente pianificazione di azioni, soluzioni ed interventi emergenziali e di "recovery" atti a garantire una soluzione, magari minimale ma soddisfacente, allo stringente requisito connesso alle Olimpiadi Invernali.

Le considerazioni sopra sviluppate si applicano anche al secondo obiettivo, che peraltro oltre alla tempistica più immediatamente si ricollega ad una seconda e rilevante criticità: quella dei contenuti. Anche in questo caso la Commissione non può non rilevare comportamenti di sostanziale sottovalutazione o comunque di superficiale valutazione se non di negligenza riscontrabili nelle prime fasi sia del processo dell'acquirente che del fornitore. Sono significative da tale punto di vista alcune osservazioni emerse in sede di audizione. Il Dr. Plankensteiner, rappresentante di Tiscover, ha con decisione sottolineato che con riferimento ai contenuti, un portale italiano per il turismo è da considerarsi, nella categoria di tali portali nazionali, fra i "più complessi del mondo". L'Ing. Falavolti, A.D. di Innovazione Italia, nell'audizione del 15 Maggio 2007, rimarcava che (aggiungiamo noi: a tutt'oggi) "resta ancora da risolvere la questione fondamentale di quale sia la missione del portale, cosa debba fare e quindi quali contenuti debba avere". E' a tutti evidente oggi ciò che non poteva sfuggire ad una attenta analisi: né la domanda dell'acquirente né l'offerta del fornitore contenevano un ben definito progetto editoriale, e. forse nemmeno una ben formata idea di portale capace di articolare e almeno guidare una ben definita

individuazione dei contenuti da selezionare, acquisire e rendere fruibili. Tale situazione, coniugata con la intrinseca e sicuramente sottovalutata complessità del problema della definizione dei contenuti per un paese di grandi ed antiche tradizioni turistiche e straordinariamente ricco dal punto di vista storico, culturale, artistico, ...etc, ha determinato l'altissima livello di criticità dei contenuti nella progettazione e realizzazione di "Portale Italia.it",

In altre parole, sia in sede di definizione della domanda che di definizione della offerta, si è data grande importanza alla piattaforma tecnologica e si è trascurato quello a cui doveva servire; ancora in sede di audizione, il Dr. Imperatori paragonava il tutto ad una impresa che, volendo produrre un giornale, si era preoccupata unicamente delle macchine da scrivere tralasciando di definire quale giornale si volesse fare; a questo bisogna aggiungere (...la tempistica...) la pretesa di distribuire il giornale nello stesso giorno di installazione delle macchine.

Ancora una volta occorre sottolineare che appare sorprendente l'atteggiamento del DIT, che al di là delle possibili o eventuali sottovalutazioni iniziali, che pure configurano negligenza nelle fasi di definizione della fornitura richiesta e della relativa gara, anche quando ormai appaiono evidenti le enormi difficoltà su cui si va arenando il progetto con riferimento ai contenuti (dilatazione del Data Model, non convergenza sul Modello editoriale, sul Modello di localizzazione dei contenuti sui portali in lingua, sul Modello di Interazione fra Redazione Centrale e Content Provider Istituzionali, etc), non ritiene di dover intervenire.

Per quanto riguarda l'accessibilità, i requisiti e le caratteristiche tecniche definite nella domanda e quelle, con esse soddisfacentemente coerenti, definite nell'offerta ( vedi.in particolare § 2.6.3.4), appaiono più che soddisfacenti. Si segnala in particolare l'impegno al pieno rispetto della legge n.4/2000 e degli standard e delle norme WCAG 1.0 e W3C. E', anzi, opportuno sottolineare che in questo caso, sia la domanda che l'offerta, appaiono spingersi verso la conformità ad un eccesso di standard e norme, al punto che il CNIPA, nel proprio parere sulla

domanda, esplicitamente suggerisce di "...limitare la coerenza dei requisiti di accessibilità alle sole norme italiane, evitando il riferimento a norme europee che, allo stato non risultano in vigore".

Le numerose obiezioni e critiche sollevate sull'accessibilità appaiono come la ovvia conseguenza del loro riferirsi alla versione provvisoria ed incompleta del portale Italia.it, presentato alla stampa e messo azzardatamente in linea. Naturalmente, non c'è alcun dubbio che la versione finale del portale dovrà essere sottoposta a severo collaudo e, permanentemente, a piani di manutenzione (oltre che correttiva) perfetta e di evoluzione, sia con riferimento ai livelli di sicurezza che di accessibilità.

### ***13) Precisazione sui costi***

La Commissione ritiene del tutto infondate e sicuramente frutto di equivoci e disinformazione quelle osservazioni secondo le quali per la realizzazione del portale sarebbero state spese cifre esorbitanti, ingiustificate e da alcuni indicate come ammontanti a 45 Milioni di Euro.

Dagli atti analizzati e dalle audizioni effettuate (vedi ad esempio osservazioni del Dott. Previtera circa il non avvenuto pagamento delle prime fatture relative a quanto già collaudato e quanto riferito in merito dall'Ing. Falavolti) addirittura emerge che, dal punto di vista della spesa, a tutt'oggi non risulta erogato al RTI aggiudicatario nemmeno 1 euro.

Dal punto di vista dell'impegno di spesa, vale la pena ricordare quanto segue:

- l'importo posto a base della gara è stato di Euro 9.500.000.00 al netto dell'I VA;
- la gara è stata aggiudicata con un ribasso pari al 17,368% pari ad euro 1.649.960;

- il corrispettivo contrattuale omnicomprensivo, fisso ed invariabile, per l'esecuzione della fornitura è stato fissato in sede contrattuale in complessivi Euro 7.850.040,00 IVA esclusa, al netto del ribasso offerto in sede di gara.

In merito alla valutazione circa la congruità dell'importo posto a base di gara, la Commissione ritiene pienamente condivisibile il parere espresso in merito dal CNIPA il 21 Aprile 2004, e cioè che:

"In considerazione delle valutazioni, dianzi effettuate, relative a ciascuna voce di costo, tenendo conto della complessità tecnica e, soprattutto, organizzativa del progetto, dei tempi ridotti richiesti ai fornitori per l'avvio in esercizio del sistema, nonché di precedenti esperienze relative a progetti comparabili, si ritiene che l'importo complessivo a base di gara, pari a 9.5 milioni di euro, possa risultare sottostimato".

Di particolare rilevanza appare la osservazione della complessità organizzativa del progetto che, ad avviso della commissione, è stata sottovalutata dall'acquirente ed ancor di più dal fornitore.

Ritornando ai costi della fornitura vale altresì la pena di ribadire qui quanto già riportato al punto 9), e cioè che, con atto aggiuntivo al contratto di fornitura sottoscritto dalle parti in data 13 ottobre 2006 e formulato sulla scorta di apposito parere dell'Avvocatura dello Stato, acquirente e fornitore concordemente stabiliscono che:

- vengono riconosciuti al fornitore Euro 4.161.651,00 Iva esclusa, quale corrispettivo per le attività svolte e forniture collaudate, e quindi per il portale Italia.it nello stato di fatto in cui si trovava;
- veniva fissato un ammontare globale delle penali, che il fornitore avrebbe pagato, pari ad Euro 1.059.000,00 IVA esclusa;
- veniva determinato un minor valore dei servizi resi per Euro 141.000,00 IVA esclusa;

- venivano riconosciuti servizi aggiuntivi per Euro 196.400,00 IVA esclusa.

Vale la pena di osservare che la somma di oltre 4 Milioni di Euro riportata al primo punto del precedente elenco, è la cifra che il Dott. Previtiera lamentava, in sede di audizione, come non ancora pagata in difformità agli impegni assunti.

In ogni caso, la Commissione ritiene di poter valutare come un equilibrato punto di approdo gli accordi economici sanciti col citato atto aggiuntivo. Vale altresì la pena di sottolineare come la contestazione e la definizione delle penali concorrono ad ulteriormente smentire atteggiamenti di spesa “allegra” o “ingiustificata”, che invece non si riscontrano.

La Commissione ritiene che forse, ad alimentare, gli equivoci, possa aver concorso il fatto che, col Decreto del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 28 Maggio 2004, effettivamente altre somme erano state poste a copertura del progetto "Scegli l'Italia", ma per altre forniture ed altre attività. Appartengono, ad esempio, a tale stanziamento i fondi che il 7 Marzo 2006 vengono, con ulteriore decreto ministeriale impegnati come segue :

- Euro 21.000.000,00 destinati al finanziamento di progetti delle Regioni e delle Province autonome relativi ai contenuti digitali;
- Euro 4.000.000,00 destinati all'acquisizione, da parte del Dipartimento e da altri fornitori, di contenuti digitali di interesse nazionale e utilità comune.

#### ***14) Precisazioni sulla Piattaforma Informatica.***

Il portale nazionale per il turismo Italia.it si fonda su una infrastruttura che, nel capitolato tecnico allegato al bando di gara., viene denominata Piattaforma Digitale Integrata (PDI). La PDI a sua volta si fonda su una piattaforma tecnologica informatica ottenuta dall'aggregazione di componenti ed apparati

hardware e software ( di sistema e di base, middleware. applicativi e banche dati). La piattaforma tecnologica informatica offerta dal RTI è sostanzialmente fondata su tecnologie IBM (integrate con tecnologie mature e comunque note e diffuse) e moduli applicativi, specializzati per il turismo di Tiscover.

Gli apparati ( tipicamente server, monitor, firewall, switch, storage, etc.) sono corredati da configurazioni software con sistemi operativi stabili e diffusi (RHEL 3 Update 5, Solaris 9, AIX 5.3 ML2, Windows 2003, etc.) e da middleware noto ( Oracle Database, Oracle Application Server, WebSphere Portal 5.1.0.1, Apache 2.0.46-46.3, IBMDB2 Universal Database Workgroup Server ed. 8.2, Tomcat 5.0.28, etc).

Dal punto di vista del livello applicativo, la piattaforma informatica si compone di un modulo di servizio (CMS) fornito dalla IBM e tre moduli applicativi specializzati forniti da Tiscover (DCMS, PCMS, Booking Center).

CMS è il sistema per la gestione dei contenuti ( e si avvale a sua volta di componenti quali IBM Lotus Workplace Web Content Management e WebSphere Portal Server).

DCMS ( Destination Content Management System) di Tiscover è il sistema per la gestione e la presentazione di informazioni ed immagini turistiche provenienti da utenti abilitati territoriali ( da località, area, provincia, etc.)

PCMS ( Property Content Management System) di Tiscover è il sistema per la gestione e la presentazione di informazioni ed immagini di strutture ricettive provenienti da operatori turistici abilitati, inclusivo di servizi di prenotazione on-line e altri ( es. pacchetti, elementi individuali, valutazione servizio).

BOOKING CENTER è un applicativo software di back office, prevalentemente rivolto a strutture ed associazioni per il turismo, uffici del turismo, consorzi, gruppi alberghieri, agenzie, etc. e di gestione informazioni, prenotazioni, ed in generale di servizi completi di booking sia tramite contatto diretto che telefonico e/o completamente web based.

I moduli applicativi sopra indicati interagiscono a loro volta con:

- il sistema di georeferenziazione e di navigazione cartografica Geo Web di Divitech;
- Banca dati dei contenuti. Banca dati delle strutture ricettive, altri DB;
- un modulo per servizio Meteo.

Dal punto di vista delle tecnologie informatiche quanto è stato proposto, prodotto, acquisito ed assemblato risulta, nel complesso, sicuramente rispondente al fabbisogno tecnologico necessario alla realizzazione della PDI per il portale Italia.it. Tale giudizio trova poi una rilevante ragione di supporto nel fatto che i vincoli di tempo e la dimensione degli utenti coinvolti spingeva decisamente verso soluzioni tecnologiche mature e ampiamente usate senza aprirsi al rischio di soluzioni, sicuramente più avanzate, ma altrettanto sicuramente meno stabili, non collaudate in applicazioni assicuranti per numero e dimensioni, o, addirittura, sperimentali. Appaiono quindi quantomeno forzate, se non ingiustificate, le critiche avanzate alla qualità tecnica delle tecnologie informatiche messe in campo.

La commissione, peraltro, ribadisce in questa sede, che dal punto di vista tecnico il portale Italia.it non presentava e non presenta "sfide tecnologiche" di grande o straordinaria complessità e che i ritardi, il fallimento di obiettivi, l'insorgere di contenziosi, la stessa bassa qualità del portale pubblicato il 22 Febbraio 2007, non sono certamente imputabili alla piattaforma tecnologica informatica o a problemi irrisolti e di elevata complessità ad essa relativi. Le grandi e vere sfide del portale erano ben altre, ed erano di organizzazione, di processo, di modello redazionale e produzione di contenuti, di governance e raccordo di contributi e rapporti con strutture istituzionali e della complessiva filiera del complesso sistema turistico italiano. Anche le audizioni hanno confermato tale giudizio; in particolare, il RTI, ha più volte rimarcato come, dal



punto di vista tecnologico, esso è sempre stato confidente nella capacità di allestimento della piattaforma informatica nei primi tre mesi.

***15) Rilevanza della problematica tempi in relazione all' impostazione iniziale della gara. Riflessi sulla par condicio***

Come si è già osservato in più punti, è pacifico che il rispetto dei termini temporali originariamente previsti (si veda riassuntivamente il punto sub 6), fosse un connotato essenziale dell'adempimento richiesto al fornitore. Si è già ricordato che nel contratto le penali sono fissate in relazione al rispetto dei termini; sopra tutto, l'art. 3 comma 2, secondo cpv., qualifica come patto essenziale ai sensi dell'art. 1455 c.c, accettato dal fornitore, l'insieme delle obbligazioni, ivi elencate,finalizzate a rendere disponibile il portale in tempo utile per le Olimpiadi di Torino del gennaio 2006.

Questo aspetto non è mai stato messo in discussione dal fornitore.

Il fornitore invece ha contestato al committente che non sarebbe stato prudente esporre il portale su Internet, stante la mancata associazione tra dominio e indirizzo pubblico. Ha poi contestato che l'albero di navigazione è stato modificato e ampliato in modo significativo e sostanziale e che Innovazione Italia ha tardato nell'approvazione del nuovo progetto, rendendo necessaria la modifica del cronoprogramma.

Vi sono anche delle contestazioni del RTI in relazione ai collaudi.

In questa situazione, si potrebbe discutere se non vi fossero motivi per risolvere il contratto, invece di giungere ad un accordo transattivo valutando i ritardi come occasione di applicazione delle penali. Tale ipotesi, come detto, è stata oggetto di parere da parte dell'Avvocatura di Stato, che ha suggerito di percorrere la via della transazione, anche in considerazione degli esiti incerti connaturati a qualsiasi contenzioso.

Con la transazione, la questione relativa all'applicazione dell'art. 3, comma 2, secondo cpv. del contratto può dirsi chiusa, quanto meno nei rapporti tra Committente e aggiudicatario.

Resta il problema, sollevato nel corso dei lavori di questa Commissione, della violazione della par condicio tra partecipanti alla gara, in quanto — si è osservato - altre imprese avrebbero potuto concorrere se avessero saputo fin dall'inizio che i termini finalizzati alle funzionalità del portale richieste per il gennaio 2006 sarebbero stati disattesi: vorrei dire, italianamente considerati non perentori.

Qui però sorgono alcune perplessità.

Innanzitutto, dal punto di vista processuale, l'eventuale doglianza di violazione della par condicio per le dette ragioni non si vede come potrebbe essere tempestivamente introdotta.

Inoltre, dagli atti di gara risulta (v. sub 1) che tutte le imprese partecipanti ottennero lo stesso punteggio in relazione al tempo di esecuzione. Dal che potrebbe dedursi che all'inizio - e non ostante il parere del CNIPA - la stazione appaltante non diede particolare risalto al problema dei tempi di esecuzione, e che tutti i concorrenti fecero le loro proposte in condizioni oggettivamente uguali o simili.

Infine, non può affermarsi che il mancato rispetto dei termini non sia stato sanzionato, perché sono state applicate le penali di cui al contratto, ed è stata in particolare applicata la penale nella misura più elevata (€ 5.000,00 anzi che € 2.000,00 per giorno) prevista per violazione dell'art. 3, comma 2, secondo cpv.

***16) Modi d'acquisizione dei contenuti: adeguatezza rispetto ai termini temporali originariamente previsti; rapporti con la dilatazione di questi ultimi***

. Riguardo all'argomento di cui sopra, deve essere ribadito quanto già sviluppato nei precedenti paragrafi.

Il progetto di disporre di una piattaforma funzionante ed utilizzabile da parte del pubblico, tanto da costituire un utile strumento di incentivazione dell'offerta turistica, in vista delle Olimpiadi Invernali, è stato completamente mancato.

Ad avviso della Commissione, tale risultato negativo è stato provocato dalla genericità delle previsioni del capitolato d'appalto nonché, ancora una volta, dalla mancanza di una struttura osmotica di collaborazione fra fornitore e stazione appaltante.

In realtà, la ristrettezza dei tempi originariamente previsti rendeva sostanzialmente necessitata la soluzione di costruire i contenuti del portale mediante l'acquisizione di un prodotto già confezionato.

Al fine di percorrere adeguatamente tale strada obbligata sarebbe stato necessario descrivere con precisione i contenuti da trasfondere nel portale, ma tale accuratezza è del tutto mancata.

In realtà, lo stesso schema organizzativo per la realizzazione dell'obiettivo è stato costruito per gradi, nel corso del rapporto instaurato, ed è stato completato solo con la nomina di un direttore editoriale, e l'acquisizione delle necessarie collaborazioni.

In tale quadro, ed alla luce delle risorse impegnate, è stato sostanzialmente trascurato il dialogo con i vari soggetti dell'offerta turistica, peraltro assai difficile da inserire in uno schema impostato in termini unilaterali.

Gli sviluppi più recenti, con la costituzione del Comitato per il portale, al quale partecipano le regioni, consentono di prevedere ragionevolmente che tali problemi verranno superati in futuro.

E' d'obbligo peraltro rilevare come la partecipazione delle regioni al progetto comporti la spesa di € 21.000.000.

Giova anche osservare come tale previsione di spesa risalga alla prima formulazione del programma; in tal modo, viene ulteriormente evidenziata la

sproporzione fra l'obiettivo perseguito quando è stato indetto l'appalto (disporre del portale per l'autunno del 2005) e le risorse impiegate a tale scopo.

***17) I problemi relativi alla mancata, o tardiva, nomina di un responsabile di redazione; la mancata istituzione di una struttura "osmotica" fra stazione appaltante e fornitore***

E', in generale e da un punto di vista tecnico, ben nota la necessità in un qualsiasi processo di produzione e dispiegamento di beni e servizi informatici di una accurata e preliminare definizione ed attuazione di quello che viene chiamata fase di "Process Implementation", tesa a dispiegare il sistema organizzativo, operativo, tecnologico e di personale necessario a garantire il raggiungimento dell'obiettivo. E' in questa fase preliminare che vengono definite e messe in campo le strutture organizzative e le procedure operative partecipate, ovvero di cooperazione e lavoro congiunto fra acquirente e fornitore. La doppia criticità evidenziata (tempistica e contenuti), le raccomandazioni formalizzate dal CNIPA circa la necessità di "monitorare attentamente lo svolgimento delle attività contrattuali ed a porre in essere il massimo sforzo tecnico ed organizzativo possibile per gestire in modo ottimale il progetto, la presenza di vaste componenti a requisiti e specifiche tecniche e funzionali ancora indefinite e di cui si è in precedenza detto, i rilevanti problemi di governance, avrebbero richiesto una particolare attenzione nella organizzazione e nel dispiegamento di veri e propri "processi di supporto" ben definiti ( come previsto ad esempio dallo standard ISO 12207). Fra tali processi appaiono indispensabili, ad esempio, quelli di "Risk Management" per l'analisi, la valutazione e la gestione dei rischi, di "Problem Resolution" per la risoluzione adeguata e condivisa di tutti problemi ancora irrisolti e di quelli emergenti in fase esecutiva, ed infine di "Joint Review" tesi alla condivisione di soluzioni e sviluppi fra fornitore ed acquirente, da svilupparsi in strutture permanenti di consultazione e lavoro sia a livello di gestione del progetto

che a livello tecnico. Purtroppo nessuno di tali processi è stato richiesto, previsto e conseguentemente sistematicamente dispiegato. In particolare, con riferimento all'ultimo dei processi citati, si evidenzierà fino dai primi passi ed in modo clamoroso l'enorme fabbisogno di un armonico e condiviso lavoro di definizione, specificazione e ricerca di soluzioni, e la totale inadeguatezza e non previsione di strutture organizzative e procedure operative capaci di garantire le necessarie attività di joint review; il risultato è stato che il "processo del fornitore" ed il "processo dell'acquirente" non hanno trovato i necessari e sufficienti punti di incontro, dando vita ad una proliferazione di rapporti di formale contestazione, messa in mora e conflitto, e producendo nuovi problemi di gestione e governance della realizzazione del portale.

#### ***18) Il miglioramento dei contenuti Prospettive. Costi***

Quando la Redazione ha iniziato il suo lavoro, nel portale erano stati caricati solo i contenuti acquisiti attraverso De Agostini, prevalentemente di carattere enciclopedico. Questi erano stati inseriti con il solo scopo di arrivare rapidamente al termine temporale dell'ottobre 2005, fissato dal contratto. Una volta superato il problema legato a questo termine, la Redazione ha intrapreso un cambiamento strategico dedicandosi alla costruzione di sezioni dinamiche, come quella degli eventi e degli "speciali". La nuova parte non ha mai subito critiche, a differenza di quella dei contenuti statici provenienti da De Agostini

I miglioramenti sui quali la Redazione sta attualmente lavorando consistono nel rafforzamento della parte dinamica, che consiste nel rendere e mantenere attuali i contenuti, e nello sforzo di localizzazione. Un possibile punto debole è che Italia.it non è ad oggi un portale di servizio, cioè non consente la prenotazione del viaggio. Su questo, la Redazione sta lavorando in maniera più concreta, in rapporto con le Regioni, attraverso la strutturazione della piattaforma nella direzione eventuale di *booking* indiretto.

I costi rimarranno in prospettiva quelli per l'attività redazionale e per le traduzioni, i contenuti multimediali e la promozione, oltre a quelli per l'hosting e la manutenzione.

Deve peraltro essere rilevato come, allo stato, non sia stata completata la traduzione nelle lingue previste, e che la qualità di quanto finora realizzato lascia a desiderare.

I tre gruppi di lavoro costituiti nel Comitato Nazionale per il Portale, rispettivamente per il Piano editoriale, la commercializzazione e la piattaforma tecnologica, potranno dare utili indicazioni sulle possibili evoluzioni sia dei contenuti che delle scelte strategiche nella promocommercializzazione e nelle tecnologie.

### ***19) Considerazioni conclusive***

a) Rileva preliminarmente la Commissione come non abbiano fondamento le molte critiche sollevate in relazione all'eccessivo costo dell'opera: queste si basano sul presupposto, assolutamente errato, che l'appalto ora esaminato abbia assorbito l'intero stanziamento di 45 milioni di euro, mentre il contratto è stato aggiudicato al prezzo di € 7.850.040, poi ridotto con la transazione di cui al punto 7 ad € 5.851.355.

Nemmeno le caratteristiche tecniche meritano le contestazioni mosse.

Come più ampiamente esposto al paragrafo 14. quanto è stato proposto, prodotto, acquisito ed assemblato risulta, nel complesso, sicuramente rispondente al fabbisogno tecnologico necessario alla realizzazione della PDI per il portale Italia.it dal punto di vista delle tecnologie informatiche.

Deve peraltro essere ulteriormente ribadito che dal punto di vista tecnico il portale Italia.it non presenta "sfide tecnologiche" di grande o straordinaria complessità e che i ritardi, il fallimento di obiettivi, l'insorgere di contenziosi, la stessa bassa qualità del portale pubblicate il 22 Febbraio 2007, non sono certamente imputabili alla piattaforma tecnologica informatica o a problemi

irrisolti e di elevata complessità ad essa relativi. Le grandi e vere sfide del portale erano ben altre, ed erano di organizzazione, di processo, di modello redazionale e produzione di contenuti, di governance e raccordo di contributi e rapporti con strutture istituzionali e della complessiva filiera del complesso sistema turistico italiano.

b) Appare evidente, infatti che il rapporto non ha funzionato sotto i seguenti aspetti:

- tempistica;
- contenuti;
- governance.

b1) Per valutare i fatti, ed individuare le relative responsabilità, appare decisivo il fattore tempo.

Ed invero, il procedimento è iniziato nell'anno 2005 con lo scopo, consacrato nel contratto, di ottenere un prodotto funzionante prima dell'inizio dell'anno 2006, perché costituisse uno strumento di rafforzamento dell'offerta turistica connessa allo svolgimento delle Olimpiadi Invernali.

Ritiene la Commissione che l'ambiguità creatasi sui tempi di realizzazione del portale a seguito della transazione intervenuta, legittimamente mal percepiti dall'opinione pubblica una volta che l'utilizzazione dello strumento era prevista per le Olimpiadi Invernali di Torino, sia alla base anche dei fraintendimenti che hanno portato alle critiche davvero veementi registrate.

Appare quindi comprensibile che l'opinione pubblica abbia percepito come versione definitiva quella presentata il 22 febbraio 2007, essendo evidente che era passato oltre un anno da quando il portale doveva essere a disposizione del pubblico.

Il parere del CNIPA evidenzia peraltro come il progetto originario fosse assolutamente velleitario.

Il CNIPA pone addirittura dei dubbi sulla sua stessa realizzabilità nei ventiquattro mesi previsti per il suo completamento.

Lo stesso CNIPA dubita della sufficienza della spesa prevista quale importo a base d'asta, che la competizione propria della gara d'appalto ha ulteriormente ridotto.

Alla luce di tali elementi, è facile affermare che il rapporto è stato impostato in modo errato.

L'appalto prevedeva una prima scadenza temporale quanto mai difficile da rispettare, se non investendo una gran quantità di personale e quindi somme rilevanti.

E' agevole ipotizzare che delle scadenze temporali meno pressanti ovvero un diverso impegno finanziario avrebbero consentito di impostare una gara più nutrita ed una concorrenza più efficace (non per niente i soggetti interessati all'appalto sono scesi da dodici a quattro nel corso del procedimento di prequalificazione).

Un'altra soluzione ipotizzabile poteva essere la netta distinzione dei contratti, individuando un rapporto relativo alla costruzione del portale finalizzato alle Olimpiadi Invernali, che poteva costituire anche un utile banco di prova, ed un rapporto relativo alla costruzione del portale Italia.it.

Nessuna di queste strade è stata percorsa dal Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica e da Innovazione Italia, che hanno impostato il contratto nei termini che hanno portato al suo sostanziale fallimento, in ordine al primo obiettivo da raggiungere.

Peraltro, i termini del contratto sono stati accertati dal fornitore, che ha assunto le relative obbligazioni, assumendo anch'egli, di conseguenza, la propria parte di responsabilità al riguardo.

E' evidente che una volta fallito il primo obiettivo, anche i successivi passi sono avvenuti in ritardo, portando alla situazione di stallo risolta con la transazione di cui al punto 7.



A questo riguardo, occorre osservare che in quel momento storico la decisione di giungere ad una soluzione transattiva era certamente la più opportuna, e deve essere condiviso quanto affermato, a questo riguardo, dall'Avvocatura dello Stato. In particolare, la difficoltà insita nel subentro di un altro soggetto nella costruzione della piattaforma avrebbe molto probabilmente portato alla necessità di pagare quanto fino ad allora realizzato dal fornitore senza utilizzare, in buona parte, il prodotto.

La soluzione contenziosa, quindi, avrebbe condotto all'apertura di una lite, con le inevitabili incertezze, ad un probabile spreco di risorse pubbliche e ad ulteriori ritardi nel completamento del portale.

Peraltro, in tal modo è stato attuato un contratto ben diverso da quello originariamente stipulato.

La conclusione, ad avviso di questa commissione necessitata, ma non per questo meno criticabile, in relazione alla sua genesi, è stata quella della conduzione del rapporto secondo uno schema, specie temporale, ben diverso da quello sul quale era stata provocata la concorrenza fra le diverse imprese, con evidenti riflessi sull'equità sostanziale di quella procedura.

Inoltre, i tempi lunghi, necessari per la realizzazione della fornitura, portano necessariamente all'acquisto di un prodotto che solo in parte può beneficiare del progresso tecnico di questi ultimi due anni.

In conclusione, l'accordo transattivo raggiunto è stato certamente utile, anche sotto il profilo del notevole risparmio di spesa realizzato, ma deve essere criticata la decisione di proseguire nel rapporto ad ottobre 2005 quando si è reso palese (come ammesso dagli stessi rappresentanti del raggruppamento fornitore) che l'obiettivo di disporre del portale in tempo utile per le Olimpiadi di Torino non poteva essere raggiunto.

La decisione, di fatto assunta nell'ottobre dell'anno 2005, di proseguire in un rapporto che non poteva conservare i caratteri previsti ha condizionato tutte le

altre scelte, costruendo il binario che ha successivamente condotto alle difficoltà riscontrate.

b2) La fase relativa alle Olimpiadi di Torino è stata completamente mancata anche in relazione ai contenuti del portale.

Gli stessi rappresentanti del raggruppamento aggiudicatario hanno riferito che in quella fase gli unici contenuti disponibili erano relativi al Trentino Alto Adige, e quindi ad una zona di montagna, ma ben distinta da quella interessata dalla manifestazione sportiva.

Riguardo ai contenuti, occorre fare un'ulteriore osservazione.

I contenuti da immettere nel portale, in esecuzione del contratto, sono determinati, nel capitolato, in termini assolutamente generici.

E' mancata la predisposizione di criteri redazionali univoci, ovvero la creazione di un comitato di redazione, mediante il quale indirizzare al fornitore le direttive necessarie alla costruzione di un prodotto rispondente alle esigenze dell'amministrazione.

La necessità di rendere lo strumento operativo alla fine dell'anno 2005 ha reso impossibile qualsiasi coinvolgimento di terzi (in particolare regioni, enti locali, operatori del settore) nella costruzione dei contenuti.

Sono quindi stati immessi contenuti assolutamente non soddisfacenti, che hanno provocato il ben noto coro di dissenso, il cui eco ha portato anche all'istituzione di questa commissione.

Anche sotto questo profilo può essere affermato che la rinuncia a far valere il mancato rispetto del primo termine per la fornitura del prodotto ha di fatto comportato la realizzazione di un contratto ben diverso da quello messo in appalto.

Tale aspetto non può essere sottaciuto, nonostante negli ultimi tempi la creazione di una struttura collegiale e la nomina di un responsabile editoriale abbiano dato un significativo contributo al miglioramento del portale.

b3) Quanto esposto al punto che precede evidenzia la delicatezza del problema della governance.

Invero, la fase iniziale del rapporto è stata gestita integralmente da Innovazione Italia in assenza di contributi da parte del Dipartimento, pur sollecitato più volte ad intervenire.

E' quindi mancata una "guida forte" che fungesse da stimolo in relazione alla necessità di raggiungere gli obiettivi prefissati dagli organi di Governo e trasfusi nel contenuto del contratto.

Dal loro canto, fornitore e stazione appaltante non hanno costituito una struttura osmotica, preordinata alla risoluzione dei problemi che si evidenziassero "in progress".

Il rapporto fra Innovazione Italia e fornitore è stato, per lungo tempo, sostanzialmente epistolare, fatto che ha provocato un evidente irrigidimento dei rapporti, particolarmente dannoso per il raggiungimento di un obiettivo ambizioso e legato a scadenze temporali strette.

Deve essere sottolineato il fatto che già il CNIPA, nel parere citato al punto 1) del presente paragrafo, aveva sottolineato la necessità di creare una struttura tecnica di monitoraggio sulla realizzazione del prodotto, ma che tale suggerimento non è stato recepito nella pratica.

Ed invero, un obiettivo della portata descritta doveva essere accompagnato quanto meno da un'analisi comune del fornitore e dell'appaltante circa i rischi di non raggiungimento degli obiettivi prefissati, con la previsione di una struttura comune (elemento fondamentale, bisogna ribadirlo, del tutto mancato nel primo sviluppo del rapporto) per affrontarli.

c) Le prospettive future appaiono meno preoccupanti.

La piattaforma informatica sembrerebbe essere in via di completamento, e non risulta a questa Commissione che gli ultimi passaggi abbiano dato luogo alle controversie proprie della fase iniziale.

Il fornitore lamenta anzi il fatto che nonostante l'assenza di contestazioni nessuna delle fatture trasmesse sia stata pagata.

La Commissione non ha il compito di esprimersi su tale aspetto del rapporto ma non può sottacere che ingiustificati ritardi nei pagamenti costituiscono un elemento di turbativa nello svolgimento della fornitura.

E' stato nominato un responsabile editoriale la cui opera, relativa all'organizzazione dei contenuti, sembra abbia dato luogo ad apprezzamenti.

La gestione finale del portale sarà progressivamente ricondotta all' ENIT, ente nazionale preposto alla promozione del turismo italiano nel mondo.

Si prevede l'inserimento del portale nel sistema pubblico di connettività.

E' in fase di avvio il rapporto con le regioni, organizzate nello specifico Comitato Nazionale per il Portale nel quale sono stati costituiti tre gruppi di lavoro, rispettivamente competenti per il piano editoriale, la commercializzazione e la piattaforma tecnologica.

Si prevede di legare le regioni non solo al governo ma anche alla realizzazione e gestione concreta del portale e dei suoi contenuti mediante apposite convenzioni.

E' d'obbligo sottolineare che il rapporto con le regioni, formalizzato nelle convenzioni suddette, prevede l'impegno di 21 milioni di Euro.

Peraltro è dall'apporto di soggetti maggiormente legati alle realtà locali che si attendono dei contenuti effettivamente rispondenti alle necessità promozionali per le quali è stato deciso l'investimento.

Un punto critico, relativo al completamento dell'operazione, è quello del subentro nella gestione della piattaforma dopo il 21 luglio 2007, data per la quale è prevista la cessazione dei rapporti con il fornitore.

A quanto risulta il problema non è stato risolto; è d'obbligo raccomandare un'attenta gestione della fase intermedia in questione da parte del Dipartimento per Innovazione Tecnologica, che dovrà utilizzare i propri poteri di indirizzo nei confronti della stazione appaltante.

A questo proposito, è stata ipotizzata la possibilità di ricorrere al cosiddetto quinto d'obbligo nei confronti del fornitore.

Probabilmente si tratta della soluzione in concreto più attuabile; deve essere osservato che peraltro in tal modo lo svolgimento del rapporto si allontana ancora di più dalle previsioni originarie del contratto e che il raggiungimento di un accordo potrebbe essere reso difficile dal mancato pagamento delle fatture fino ad ora presentate dal raggruppamento fornitore.

Né va sottaciuta la circostanza che una non compiuta prosecuzione delle attività potrebbe generare effetti negativi sulla futura gestione, da parte dell'ENIT, della piattaforma, la quale - è bene evidenziarlo - non risulta ancora adeguata per quanto concerne le traduzioni contrattualmente previste.

In conclusione, la Commissione non può sottacere le gravi incoerenze nella conduzione del procedimento nella sua fase iniziale.

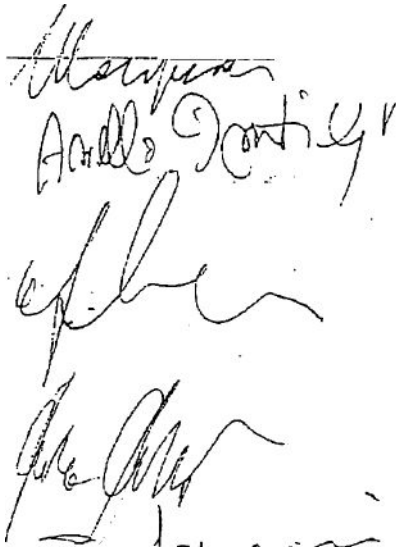
- Innovazione Italia ha operato quale stazione appaltante, ed in quanto tale, ha predisposto il bando di gara e, soprattutto, il capitolato, non tenendo conto delle osservazioni formulate dal CNIPA, la cui correttezza è stata dimostrata dagli avvenimenti successivi: ha, inoltre, trascurato la necessità di intervenire con decisione una volta appurata l'impossibilità di rispettare il primo passaggio temporale nella realizzazione della fornitura;
- il Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica ha avuto il ruolo di sovrintendere ed indirizzare l'attività della stazione appaltante; in tale veste, non può non essergli imputata la conduzione della fase critica, venutasi a creare nell'autunno del 2005;

- il fornitore, dal suo canto, non può pretendere di giustificare il mancato rispetto delle obbligazioni assunte consapevolmente lamentando, a posteriori, la loro genericità ovvero, addirittura, l'impossibilità dell'adempimento.

La fase attualmente in corso registra l'avvio della collaborazione con nuovi soggetti (ENIT, Regioni, operatori di settore) ed il conseguente intensificarsi dell'attività per la fissazione delle linee strategiche e di sviluppo del portale.

Si rimane in attesa dell'ultimo verbale di collaudo di quanto realizzato, al quale spetta certificare il raggiungimento dell'obiettivo di superare le criticità emerse in corso d'opera ovvero il permanere delle medesime, anche in relazione agli elementi di più lampante evidenza quali, ad esempio, la perdurante mancanza, nel portale, delle traduzioni contrattualmente previste.

cons. Manfredo Atzeni - Presidente  
prof. Aniello Cimitile - Componente  
dr. Eugenio Magnani - Componente  
prof.ssa Valerla Mazzarelli - Componente  
dr. Paolo Provasoli - Componente



The image shows four handwritten signatures in black ink, arranged vertically. The top signature is the most legible and appears to be 'Manfredo Atzeni'. The second signature is 'Aniello Cimitile'. The third and fourth signatures are more stylized and difficult to read, but they correspond to the names listed in the text above: 'Eugenio Magnani' and 'Paolo Provasoli'.