consip

QUADERNI CONSIP

Ricerche, analisi, prospettive

IV 2005

La pianificazione nell'ambiente MEF/Consip

Sintesi dei metodi, delle tecniche e degli strumenti attualmente in uso nell'ambiente MEF/CONSIP

MEF

Ministero dell'Economia e delle Finanze

consip

QUADERNI CONSIP

Ricerche, analisi, prospettive

IV 2005

La pianificazione nell'ambiente MEF/CONSIP

Sintesi dei metodi, delle tecniche e degli strumenti attualmente in uso nell'ambiente MEF/CONSIP

Alfredo Enei (Consip S.p.A)

MEF

Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

La collana "Quaderni Consip" intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria, di lavori prodotti all'interno dell'azienda o presentati da economisti e studiosi esterni, al fine di suscitare commenti critici e suggerimenti.

I lavori pubblicati nella collana riflettono, esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'azienda.

Per ulteriori informazioni visitate il sito: www.consip.it

Indice

1. Prefazione

2. Introduzione

3. La pianificazione delle attività nel contesto MEF - Consip

4. La pianificazione operativa e il sistema SIPAI

5. La pianificazione di programma e il sistema MPA

6. Ipotesi di evoluzione a breve: l'approccio modulare

7. Esperienza maturata

1. Prefazione

Organizzare cambiamenti e introdurre cambiamenti.

Gestire il cambiamento nel contesto economico e produttivo dei nostri giorni è cosa ardua in ogni realtà organizzativa; ancora più arduo è gestirlo in organizzazioni complesse in assenza di "profitto", dove modalità e comportamenti sono spesso ancorati a schemi statici e fortemente consolidati.

Il cambiamento porta un'organizzazione da un determinato stato di equilibrio relativo ad un nuovo stato di equilibrio relativo e i fattori critici che influenzano la transizione riguardano soprattutto le aree dell'organizzazione, della cultura, della tecnologia e dei processi. Le leve di azione, anche se immaginificamente, risiedono nell'innovazione tecnologica e nella partecipazione attiva delle risorse umane che nell'ambito di questi contesti sono chiamate ad operare. Di fatto, richiedono l'intervento di altri fattori come norme, interventi organizzativi e così via.

Processi, organizzazione, attività, risorse: questi, dunque, sono gli elementi fondamentali nella gestione del cambiamento.

Riflettendo sui contenuti di questo documento che, di fatto, fa la storia dei sette anni di vita del Dipartimento e della Consip, possiamo scorgervi una combinazione ben definita di questi elementi che si identifica come una vera e propria istanza del cambiamento stesso: "Pianificazione", uno shaker di fattori abilitanti il cambiamento.

Gli argomenti affrontati sono argomenti molto caldi. La necessità di focalizzare obiettivi di medio termine prima ancora che specifici di progetto, la necessità di ottimizzare l'utilizzo delle risorse umane e finanziarie (queste ultime sempre più ridotte a causa della congiuntura economica corrente), la necessità di disporre di quadri di riferimento complessivi per consentire ai decisori la massima visibilità possibile sui fenomeni da affrontare, l'opportunità di definire con sempre maggiore chiarezza le priorità effettive, la necessità di tracciare i costi a piano e a consuntivo, sono concetti importanti che trovano parecchie risposte nell'approccio qui descritto.

Lo sforzo effettuato in questi anni nell'ambito della pianificazione delle attività e dei costi a vario livello ha consentito di raggiungere traguardi molto importanti; si pensi, ad esempio, solo a quanto è stato fatto in termini di Piano triennale per l'informatica, piani annuali dipartimentali, piani esecutivi di convenzione, piani di progetto, pianificazione e monitoraggio delle risorse contrattuali e delle autorizzazioni alla spesa. Nel documento sono richiamati le tappe del percorso seguito fin dal 1998 per razionalizzare, integrare ed ottimizzare ambienti e processi e per sostenere l'introduzione e l'accettazione dell'innovazione tecnologica nei processi chiave dell'organizzazione. Volendo tracciare un bilancio sommario di quanto è accaduto, accanto alle occasioni che in questi anni ci sono sfuggite e a quelle che abbiamo colto solo parzialmente, possiamo sicuramente intravedere con chiarezza le tante cose realizzate nell'organizzazione, pianificazione e controllo delle attività. Realizzazioni appunto, perché un cambiamento che rimane solo scritto in un documento, anche se perfetto e completo, non è purtroppo un cambiamento.

Quanto viene qui descritto ha il pregio di essere stato sviluppato ed applicato nella consapevolezza, che traspare chiaramente dal documento, di dover percorrere ancora altra strada per raggiungere il traguardo.

Soprattutto per la concretezza già raggiunta siamo grati a coloro che l'hanno implementato e con i quali abbiamo vissuto e sopravvissuto in questi sette anni. Sette anni che ci impongono di proseguire con convinzione lungo questo cammino per fare rapidamente la strada che rimane.

Giancarlo Del Bufalo[1]

Giorgio Pagano[2]

[1] *Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro*
[2] *Dirigente Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro - Ufficio razionalizzazione acquisti*

"La vita è quello che ti succede mentre stai facendo altri piani".
John Lennon

L'attività di pianificazione, vale a dire cercare di prevedere qualcosa non completamente predeterminabile è compito difficile, sovente sgradito, eppure indispensabile. Difficile (ogni tentativo di pianificazione discende da una stima, figlia dell'ignoranza, che altrimenti sarebbe misura), sgradito (espone il responsabile al rischio d'errore) ma indispensabile per allocare al meglio le risorse disponibili, sempre scarse, con un processo quanto più razionale possibile e quindi difendibile e suscettibile di ulteriori miglioramenti.

Questo sembra essere il principio ispiratore del quaderno, che rappresenta la sintesi di un cammino percorso da un'organizzazione con il compito istituzionale di conciliare esigenze contrastanti, derivanti da due vincoli difficilmente armonizzabili.

Da una parte la necessità di promuovere iniziative di cambiamento, spesso radicali, realizzate da altri, i fornitori, che devono operare nell'ambito di una procedura formalmente definita e vincolante, la gara, con la quale non sempre è possibile sistematizzare completamente tutte le complessità da affrontare;

dall'altra il bisogno di garantire i livelli di servizio concordati con l'Amministrazione, a fronte di budget definiti, spesso con largo anticipo.

Questi due vincoli, nonostante l'ausilio di processi sempre più sofisticati e vissuti e la dedizione delle persone che in questi anni hanno portato avanti un difficile lavoro di mediazione, hanno senz'altro condizionato in modo particolare le attività dirette di gestione progetti e programmi e, di conseguenza, quelle di comunicazione e di governo degli stessi.

Il programma di formazione ForCe PM, realizzato in collaborazione con Adfor, mi ha portato a contatto con l'organizzazione Consip e soprattutto con i Project Manager, autentici portatori di queste esigenze, ed ho potuto verificare l'alta professionalità che li contraddistingue, a garanzia di una scuola di impresa valida e capace di garantire ed accrescere i livelli professionali necessari a portar avanti anche nel futuro il difficile compito che sono chiamati a svolgere.

Marco De Marco[3]

[3] *Professore di Organizzazione Sistemi Informativi, Facoltà di Economia, Università Cattolica, Milano; Presidente della Commissione di certificazione Project Manager (programma ForCe PM - Adfor/Consip)*

2. Introduzione

Questo documento scaturisce dalle esperienze e dalle riflessioni maturate fin dal 1998 nello svolgimento delle attività assegnate all'Unità Pianificazione della Consip. Obiettivi dell'Unità sono da sempre lo sviluppo e la gestione di strumenti e metodologie di pianificazione, l'elaborazione di Piani Triennali ed esecutivi annuali, l'amministrazione del Portafoglio Progetti MEF/Consip, l'impostazione, l'indirizzamento e il controllo di programmi e progetti, la definizione delle modalità di utilizzo dei contratti, delle autorizzazioni alla spesa e delle risorse esterne impiegate (beni, servizi e risorse professionali) ai fini della pianificazione e della rendicontazione delle attività e dei costi.

La pianificazione delle attività di un'organizzazione è un mestiere difficile; si tratta, da un lato, di contribuire ad individuare gli obiettivi che un'organizzazione deve conseguire, i tempi da rispettare e le risorse da impiegare, definendo il quadro complessivo e correlato delle attività da svolgere; dall'altro, di trovare le modalità più idonee per valutare lo stato della situazione corrente, integrando e facendo convivere posizioni ed esigenze diverse quali, ad esempio, flessibilità produttiva, corretta e tempestiva informazione aziendale, vincoli amministrativi e contabili. Pianificare è pensare, trovare ed adottare i principi, le regole e gli strumenti che consentono ad un'organizzazione di conseguire i risultati per cui esiste. Pianificare consiste nel raccordare e rendere coerenti i diversi punti di vista aziendali (tutti corretti e leggittimi).
Pianificare è fare in modo che, in ogni momento, siano individuate al meglio le attività da svolgere e i vincoli da rispettare e che siano sempre presenti e connessi i canali di comunicazione fra le diverse componenti aziendali affinchè tutti gli attori coinvolti conoscano con il giusto livello di dettaglio, la strada da percorrere, le tappe intermedie, i vincoli da rispettare, il percorso già compiuto e quello ancora da compiere.

Alla luce dell'esperienza maturata, si può affermare che la chiave principale per effettuare una pianificazione efficace ed efficiente sta nel trovare il giusto equilibrio nella definizione delle regole e delle informazioni minime da condividere e far circolare tra le componenti produttiva, organizzativa, amministrativa e di governo di un'organizzazione. La condizione necessaria perché tale equilibrio esista e si mantenga è che sia forte la connotazione delle persone che vi operano in termini di cultura, competenza, teamwork e professionalità.

È importante ricordare da subito la sintesi dei passi più significativi che occorre fare nel complesso ambiente MEF / Consip per portare a termine un progetto:

- ideare una soluzione;
- deciderne la realizzazione;
- ottenere l'autorizzazione per agire ed investire;
- ricorrere al mercato per realizzare;
- collaudare;
- effettuarne l'esercizio;
- pagare il fornitore;
- ottenere il rimborso dell'onere sostenuto.

Da ultimo una considerazione: nell'impostazione qui descritta si troveranno difetti, compromessi, scorciatoie, carenze ed incoerenze che si è cercato, peraltro, di attenuare con una costante e continua ricerca del miglioramento. Tutto ciò che viene descritto ha, però, il pregio di essere stato realizzato ed applicato, di esistere e di funzionare. Alla fine sarà chiaro a tutti che, come in ogni percorso evolutivo, c'è ancora della strada da percorrere.

3. La pianificazione delle attività nel contesto MEF - Consip

Il presente capitolo, dopo alcuni cenni sulle esigenze originarie delle attività di pianificazione, descrive sinteticamente gli aspetti concettuali adottati in ambito MEF / Consip. Tali aspetti concettuali derivano dalla contestualizzazione operata a partire dai contenuti della Guida al Project Management Body of Knowledge (Guida al PMBOK) del Project Management Institute (PMI) organismo senza fini di lucro riconosciuto a livello mondiale come punto di riferimento per le attività di Project Management.

3.1 Cenni sull'origine delle attività

L'esigenza di censire, stabilire priorità, pianificare e coordinare le innumerevoli iniziative che già nel 1998, anno di costituzione della Consip, si andavano concretizzando per la realizzazione del Sistema Informativo Integrato del Tesoro, fu immediatamente avvertita come una necessità cui far fronte il più rapidamente possibile. Per governare le attività informatiche che scaturivano dall'integrazione degli otto sistemi informativi allora esistenti e delle altre applicazioni in esercizio, fu costituito il Comitato per l'informatica del Tesoro di cui facevano parte il Capo del IV Dipartimento, i responsabili informatici dei quattro Dipartimenti dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ed i rappresentanti della Consip.

In particolare, il Comitato aveva il compito di dare concreta attuazione alle linee di indirizzo che scaturivano dalla Conferenza permanente dei capi dei Dipartimenti istituita ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 20 febbraio 1998 n. 38.

Su indicazione del Comitato, nel maggio 1998 fu elaborato dalla Consip congiuntamente alle strutture informatiche dei Dipartimenti, il primo Piano Triennale Unificato del Ministero del Tesoro ed all'inizio del 1999 il Comitato affidò alla Consip l'incarico di realizzare un sistema di pianificazione finalizzato a governare, a vari livelli, le iniziative che si andavano sviluppando nell'ambito dell'informatica del Tesoro. Nacque così il Sistema Informativo per la pianificazione delle attività informatiche (SIPAI) con il quale a dicembre 1999 fu prodotto il primo Portafoglio Progetti automatizzato.

Diverse furono le evoluzioni e le aggiunte successive e già dal 2001 esso fu utilizzato anche in ambito Acquisti in Rete nella PA per gestire e tracciare le attività per cui erano previsti oneri a rimborso. Nel corso del 2004 infine, è stato realizzato il Sistema per la pianificazione di programma (MPA) finalizzato a gestire i budget informatici dei dipartimenti.

3.2 Livelli di pianificazione e loro relazioni.

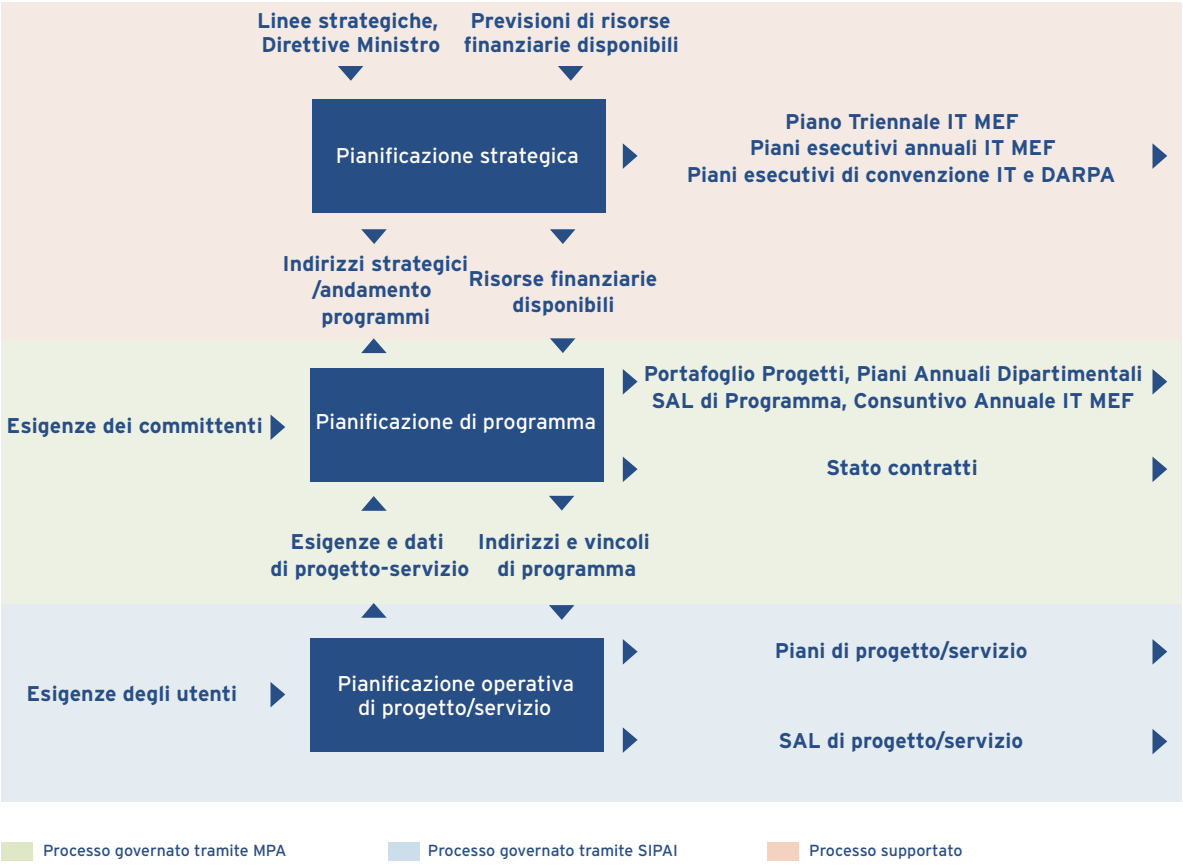
In ambito MEF/Consip si evidenziano tre livelli di pianificazione che corrispondono a:

- *Pianificazione strategica* volta all'individuazione delle iniziative, dei costi e delle priorità di medio periodo (triennio) aggiornata di anno in anno normalmente nel mese di maggio anche al fine di individuare le esigenze di finanziamento pluriennale delle attività stesse (in sede di formazione del bilancio dello Stato);

- *Pianificazione di programma* volta a dettagliare in una prospettiva annuale la pianificazione di medio periodo; sono individuati i programmi di attività (iniziative) definendo le priorità in relazione anche alle disponibilità finanziarie messe a disposizione dalla legge di bilancio per l'anno di riferimento;

- *Pianificazione operativa di progetto/servizio* volta a governare attività e costi dei singoli progetti/servizi.

La figura seguente rappresenta lo schema riepilogativo dei livelli di pianificazione e delle loro relazioni.



Ogni fase è correlata (direttamente o indirettamente) alle altre da un quadro di prodotti, controlli e feedback che garantiscono la coerenza delle azioni operative (attività di progetto) con gli indirizzi di alto livello (linee strategiche).

Per quanto attiene ai prodotti principali della prima fase, oltre agli indirizzi strategici per la pianificazione di programma, si evidenziano:

- Il piano triennale IT del MEF;
- I piani esecutivi annuali dei Dipartimenti del MEF per il Cnipa;
- I piani esecutivi annuali delle Convenzioni MEF/Consip IT e DARPA.

Relativamente ai prodotti della pianificazione di Programma, oltre agli indirizzi e vincoli di programma per la pianificazione operativa, si ricordano:

- Il Portafoglio Progetti;
- I piani annuali dipartimentali;
- I SAL di programma;
- Lo stato di avanzamento / consumo dei contratti;
- Il consuntivo annuale MEF per il CNIPA.

La pianificazione di programma restituisce alla pianificazione strategica informazioni sull'andamento dei programmi.

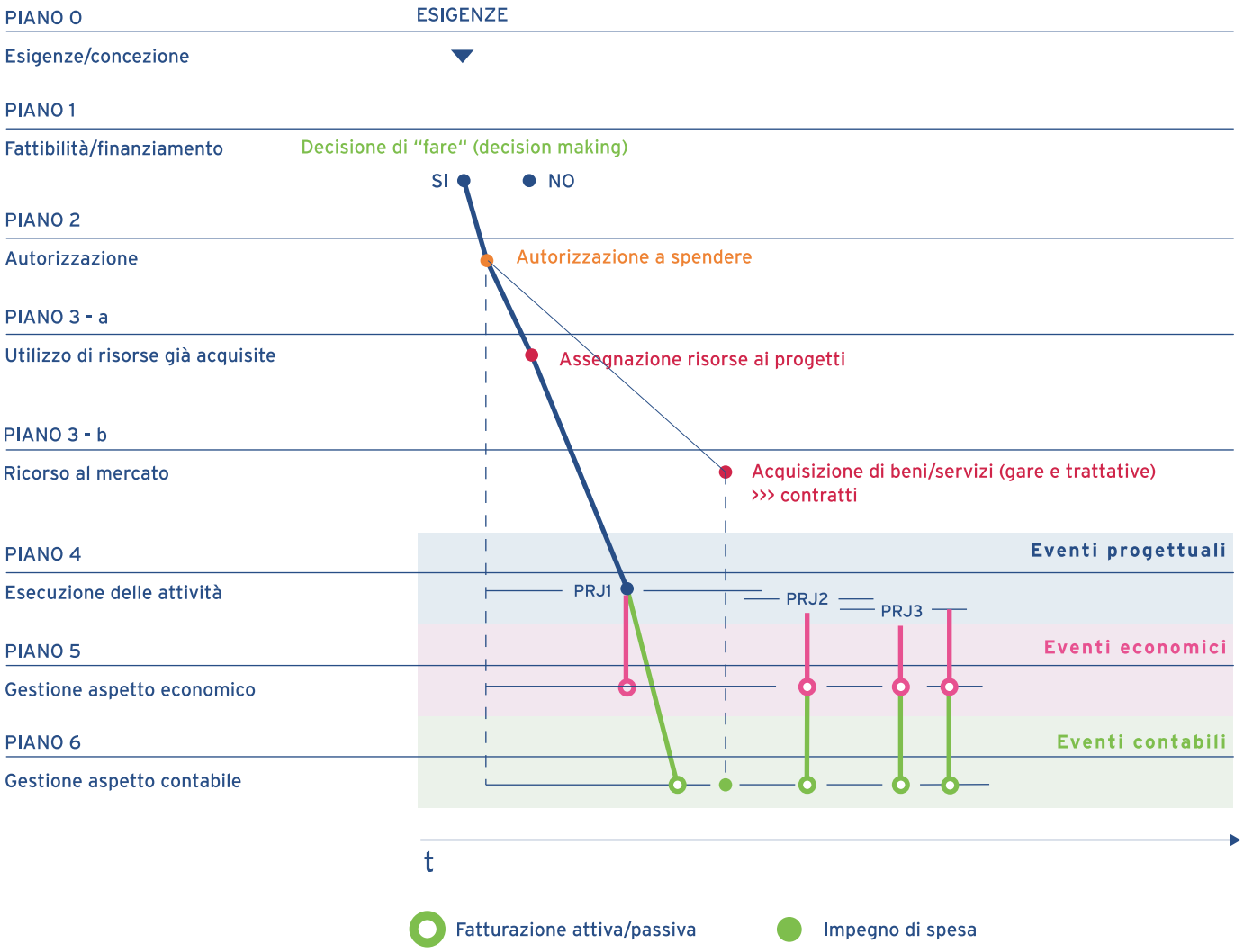
Quanto infine ai prodotti della pianificazione operativa di progetto/servizio si citano:

- I piani di progetto/servizio;
- I SAL di progetto/servizio;
- L'avanzamento economico del progetto/servizio.

La pianificazione operativa restituisce alla pianificazione di programma le evidenze e i dati utili sui progetti/servizi che fanno parte del programma.

3.3 Macroprocesso di riferimento

Il modello concettuale dei processi adottati nel contesto organizzativo citato è definito sinteticamente nella figura seguente che rappresenta il macroprocesso di riferimento per lo sviluppo delle soluzioni, dall'emergere delle esigenze fino alla gestione degli aspetti contabili ed economici.



A fronte delle esigenze manifestate dagli utenti/committenti, attraverso un processo decisionale che coinvolge i vertici delle Strutture del MEF e che è supportato da analisi e studi di fattibilità sia tecnica che finanziaria, vengono individuate le iniziative da sviluppare, definiti la priorità e i costi, autorizzato l'avvio delle iniziative stesse, autorizzate le spese necessarie (piani 1 e 2).

Se le risorse contrattuali ed operative sono già disponibili (contratti quadro) le risorse vengono assegnate ai progetti e quindi utilizzate (piano 3 a); se invece non sono disponibili, si ricorre al mercato attraverso le normali procedure di selezione dei fornitori (piano 3 b).

Si attua quindi il processo di realizzazione del bene (progetto) o di erogazione del servizio (servizio continuativo) e si controlla l'avanzamento delle attività tracciando gli eventi progettuali (piano 4) e gestendo il corrispondente aspetto economico e finanziario (piani 5 e 6).

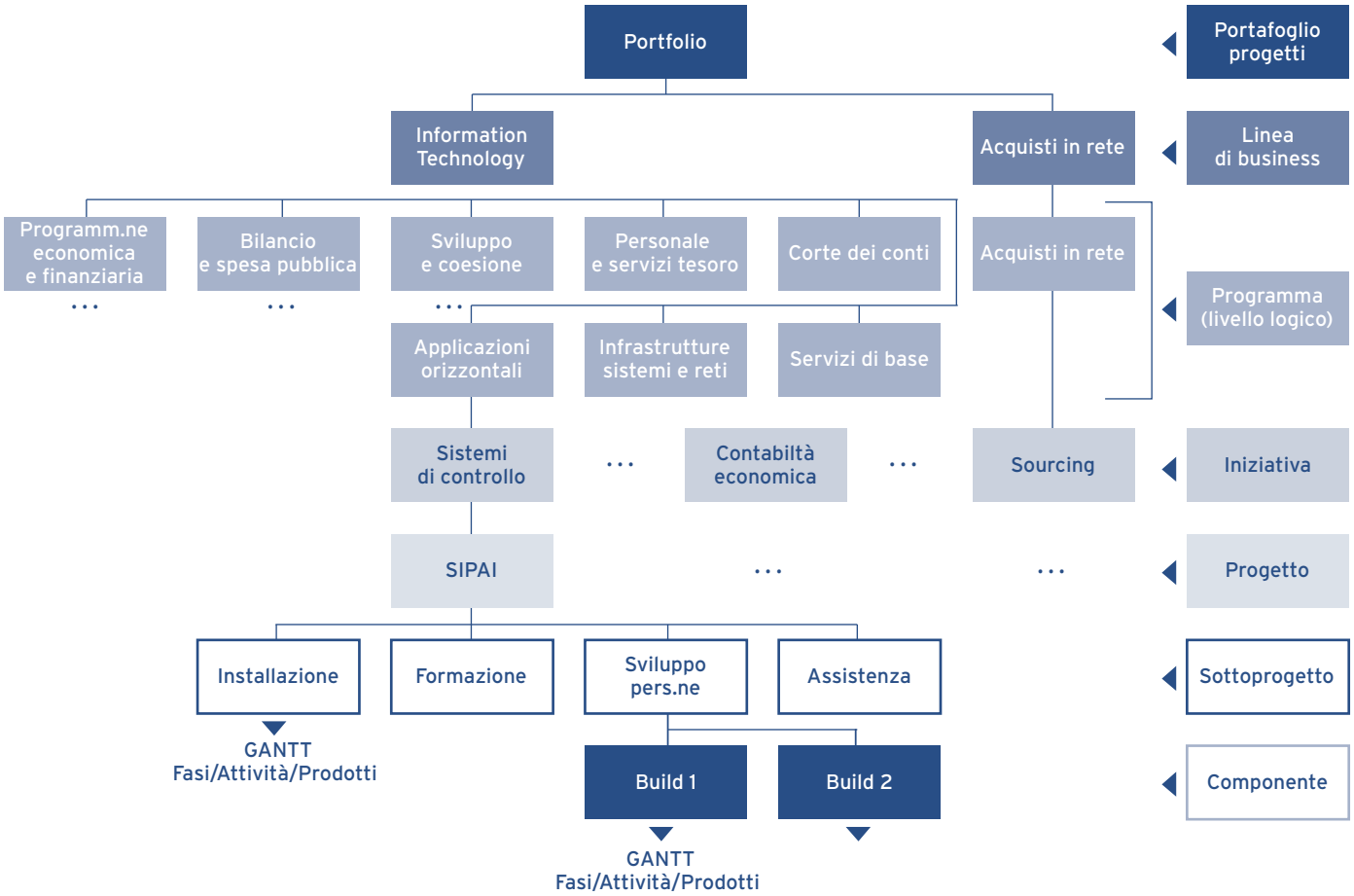
La tracciatura degli eventi economici e finanziari dei progetti/servizi determina gli input per la contabilità economica ed il controllo di gestione dell'Amministrazione del MEF.

3.4 La Work Breakdown Structure (WBS) di alto livello

La Work Breakdown Stucture (WBS) di alto livello dell'ambiente MEF/Consip, è rappresentata nella figura della pagina seguente.

Il livello più alto è quello del Portfolio inteso come "una raccolta di progetti, di programmi e di altro lavoro raggruppati insieme per agevolare la gestione efficace del lavoro ai fini del raggiungimento degli obiettivi aziendali strategici" (da Guida al Project Management Body of Knowledge - terza edizione, ANSI/PMI 99-001-2004).

Il livello subito successivo suddivide i progetti in due "macrocontenitori" denominati Linee di business (Information technology ed Acquisti in rete)



Il terzo livello che non corrisponde ad una vera e propria suddivisione fisica dei progetti ma ad un loro raggruppamento logico, è il livello di Programma nell'accezione definita dal Project Management Institute (PMI) e cioè: "un gruppo di progetti correlati gestiti in modo coordinato al fine di ottenere benefici e controllo che sarebbero irraggiungibili nel caso di una loro gestione separata".

I programmi in cui è attualmente suddiviso il Portafoglio progetti sono i seguenti:

- Applicazioni I Dipartimento;
- Applicazioni II Dipartimento;
- Applicazioni III Dipartimento;
- Applicazioni IV Dipartimento;
- Applicazioni UDCOM;
- Applicazioni Cdc;
- Applicazioni Orizzontali;
- Servizi di base;
- Infrastrutture, sistemi e reti;
- Acquisti in rete.

Ogni progetto del Portafoglio, quindi, in definitiva, ogni attività svolta dalla Consip che darà luogo ad oneri a rimborso da parte dell'Amministrazione, dovrà appartenere ad uno di questi programmi.

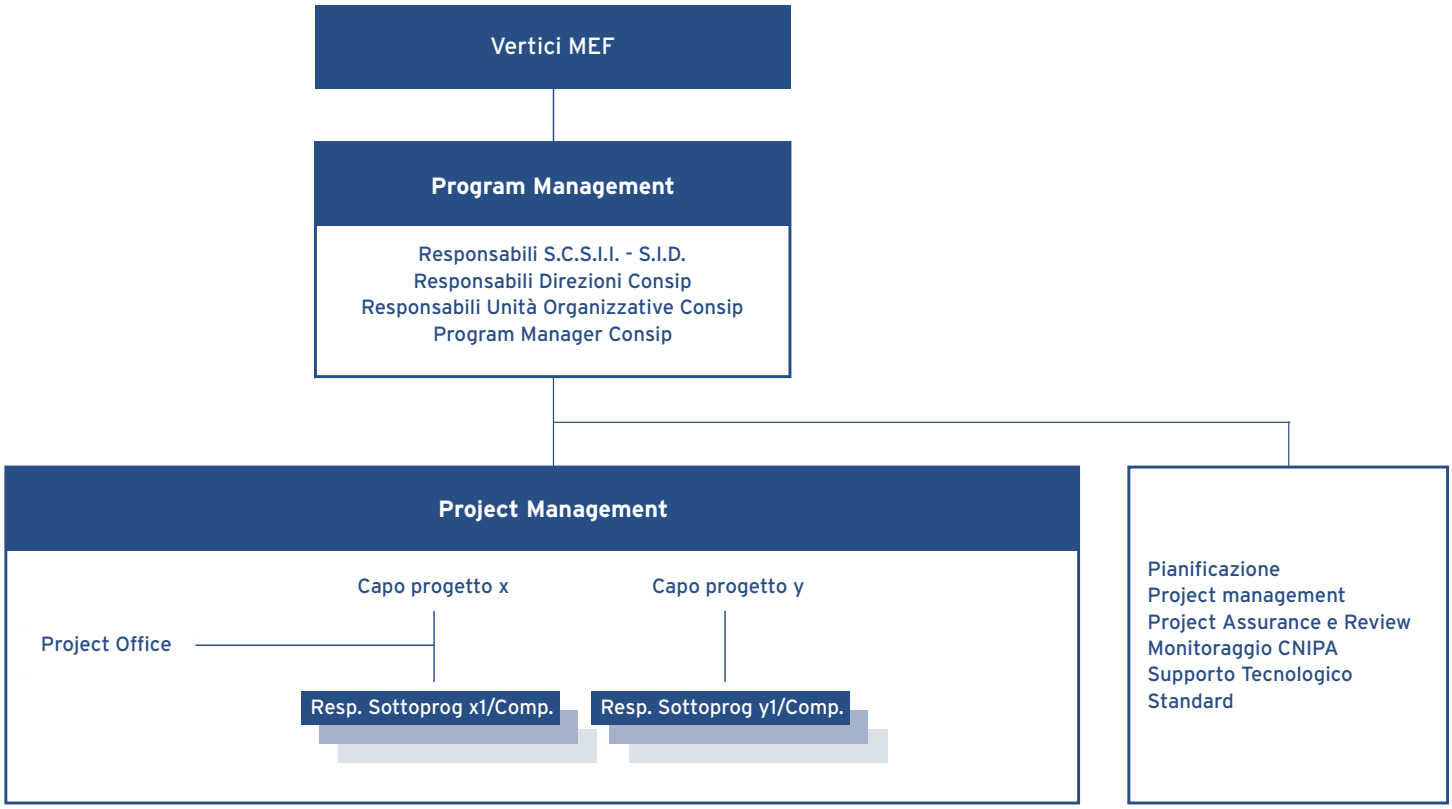
Il livello subito successivo identifica l'Iniziativa intesa come aggregazione omogenea di progetti e servizi finalizzati a raggiungere un determinato obiettivo di alto livello.

Il livello ancora successivo identifica il progetto (suddiviso in sottoprogetti e, se necessario, in componenti). Il livello di componente è il livello più basso cui possono riferirsi i dati analitici con valenza aziendale (ad esempio: ordini di acquisto gestiti in contabilità, dati identificativi e gestionali della componente, ecc.).

La struttura di WBS appena descritta è gestita, fino al livello di Progetto, da un Amministratore di Sistema che ha il compito principale di inserire i nuovi progetti, chiudere quelli conclusi, garantire la coerenza complessiva del sistema e notificare ai Capi Progetto la responsabilità della conduzione dei progetti stessi sulla base delle indicazioni fornite dalle Direzioni di linea (cfr. comunicazione 51 sul processo di pianificazione operativa in ambito SIPAI).
Dopo l'inserimento da parte dell'Amministratore del sistema di un nuovo

progetto nel portafoglio e notificata la responsabilità al Capo progetto, quest'ultimo provvede a strutturare il progetto in sottoprogetti, componenti, fasi ed attività successive, indicando milestone, prodotti e costi previsti e provvedendo, inoltre, periodicamente e/o ad evento, ad effettuare il necessario aggiornamento dei dati, nonché a consuntivare i costi maturati. Al primo consolidamento iniziale del piano di progetto e, successivamente, ad ogni ripianificazione "significativa" concordata con il committente, il Capo Progetto provvede a generare le relative "baseline" al fine di tracciare e confrontare eventuali slittamenti di attività e/o modifiche rispetto al piano iniziale.

3.5 L'Organization Breakdown Structure (OBS) di riferimento

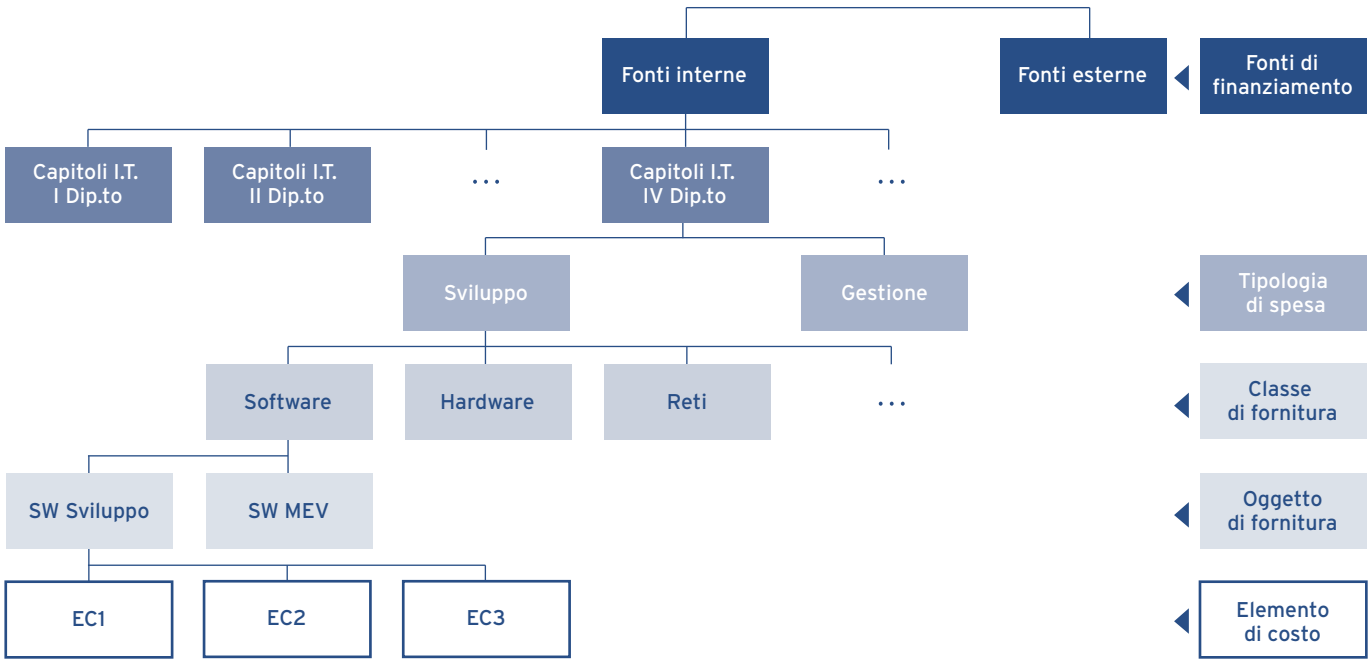


L'Organization Breakdown Structure di riferimento sopra evidenziata rappresenta i livelli gerarchici di responsabilità nell'attuazione dei programmi e dei progetti nell'ambiente MEF/Consip.
A partire dagli indirizzi strategici che vengono delineati dai vertici del MEF e tradotti in indirizzi operativi dalle massime espressioni dell'organizzazione

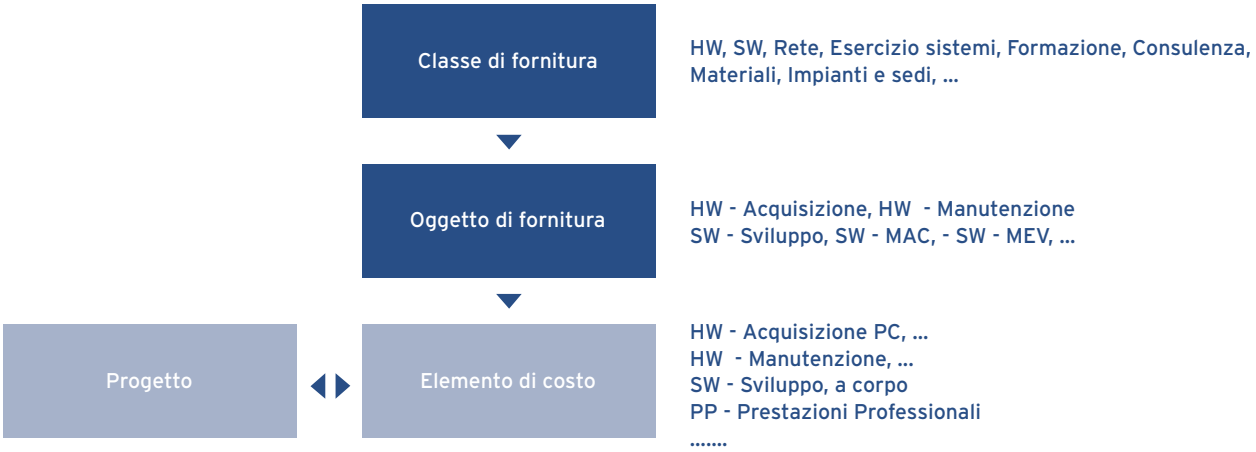
amministrativa del Ministero, i programmi di intervento vengono individuati e gestiti dalle responsabilità intermedie dell'organizzazione, per poi arrivare alle responsabilità operative di progetto/servizio che sono incentrate sulla figura del Capo Progetto, figura cardine dell'ambiente realizzativo di riferimento

3.6 La struttura e la gestione dei costi di progetto

La spesa ha come punto di riferimento iniziale la fonte di finanziamento del progetto e viene caratterizzata attraverso la classe di fornitura, gli oggetti di fornitura e, infine, i singoli elementi di costo. Pertanto, i costi di progetto sono classificati secondo una struttura gerarchica a tre livelli che definisce, per ogni possibile classe di fornitura, i relativi oggetti di fornitura e, per ognuno di essi, i relativi elementi di costo; ogni elemento di costo corrisponde ad un solo oggetto di fornitura ed ogni oggetto di fornitura corrisponde ad una sola classe di fornitura. Una suddivisione intermedia delle spese è definita attraverso la tipologia di spesa che consente di distinguere fra spese di "Sviluppo" (gli investimenti) e spese di "Gestione" (spese di funzionamento).



In particolare, per quanto attiene la gestione dei costi di progetto, la classificazione di riferimento è riportata nella figura seguente e riprende la struttura generale della spesa sopra indicata.



Gli elementi di costo sono gli oggetti con cui il Capo Progetto associa alle varie attività progettuali (foglie terminali delle WBS di progetto) le relative spese sia in termini di piano che di consuntivo. Attraverso la validazione dei dati effettuata dal Capo Progetto nel corso degli aggiornamenti dei piani di progetto/servizio, viene autorizzato il pagamento delle fatture dei fornitori secondo quanto previsto nei relativi contratti e vengono attivati i cicli di fatturazione passivi ed attivi.

3.7 La gestione delle autorizzazioni alla spesa e dei contratti

Autorizzazioni alla spesa

Le autorizzazioni alla spesa si possono considerare come uno strumento specifico tipico dell'ambiente MEF / Consip.

In sintesi, tali documenti rappresentano l'attuazione di quanto previsto in linea di principio già nella prima Convenzione MEF - Consip del 1999 ed hanno lo scopo di ottenere da parte della Consip l'autorizzazione del MEF ad effettuare determinate attività / sostenere determinati oneri. In genere, a fronte di un'autorizzazione concessa, vengono stipulati dalla Consip - ricorrendo alle procedure nazionali e comunitarie di acquisizione di beni e/o servizi - uno o più contratti con fornitori esterni per approvvigionare le risorse necessarie per la realizzazione dei progetti o l'erogazione dei servizi necessari all'Amministrazione per adempiere ai propri compiti istituzionali.

Dopo un rigoroso processo interno di approvazione, le richieste di autorizzazione vengono inviate dalla Consip ai Dipartimenti. Questi ultimi autorizzano formalmente la Consip ad operare e spendere dopo aver verificato la compatibilità delle spese stesse con le proprie disponibilità finanziarie (annuali e/o pluriennali). Nel corso degli anni le autorizzazioni alla spesa si sono andate puntualizzando sia nella forma che nei contenuti di dettaglio. Le autorizzazioni si distinguono concettualmente in due tipologie: "specifiche" di progetto, se fanno riferimento ad un unico progetto del Portafoglio, ovvero "quadro" se autorizzano la spesa per più progetti detti "beneficiari".

L'inserimento di un'autorizzazione nel sistema di pianificazione non è al momento vincolante per la pianificazione del budget di progetto/iniziativa; è però vincolante per la pianificazione operativa dei costi di progetto.

Acquisizioni (contratti)

I contratti sono lo strumento mediante il quale la Consip ricorre al mercato per l'approvvigionamento dei beni e dei servizi necessari per realizzare un progetto e/o erogare un servizio.

Dopo la stipula, ogni contratto è inserito nel sistema di pianificazione, qualificandolo con tutti gli elementi che lo caratterizzano (durata, massimali, struttura dei costi, vincoli, ecc.) e da quel momento le risorse previste sono utilizzabili negli ambiti progettuali collegati.
Nel sistema di pianificazione le acquisizioni sono suddivise in "contratti" veri e propri e "ordini" di acquisto. I secondi rappresentano forniture generalmente al di sotto dei 20.000,00 euro.

Come per le autorizzazioni, anche i contratti possono essere "specifici," se utilizzati in via esclusiva da un unico progetto, ovvero "quadro" se le risorse sono utilizzate da più progetti detti beneficiari; in questo secondo caso le risorse contrattuali dovranno essere opportunamente assegnate ai progetti dal responsabile della gestione del contratto.

3.8 Aspetti operativi.

Gli aspetti operativi della pianificazione si riferiscono fondamentalmente a due elementi: le attività e i costi esterni.

Pur se disponibile tra le funzioni della piattaforma di base, non sono implementate, al momento, le funzioni di allocazione (a piano e a consuntivo) delle risorse interne individuali.

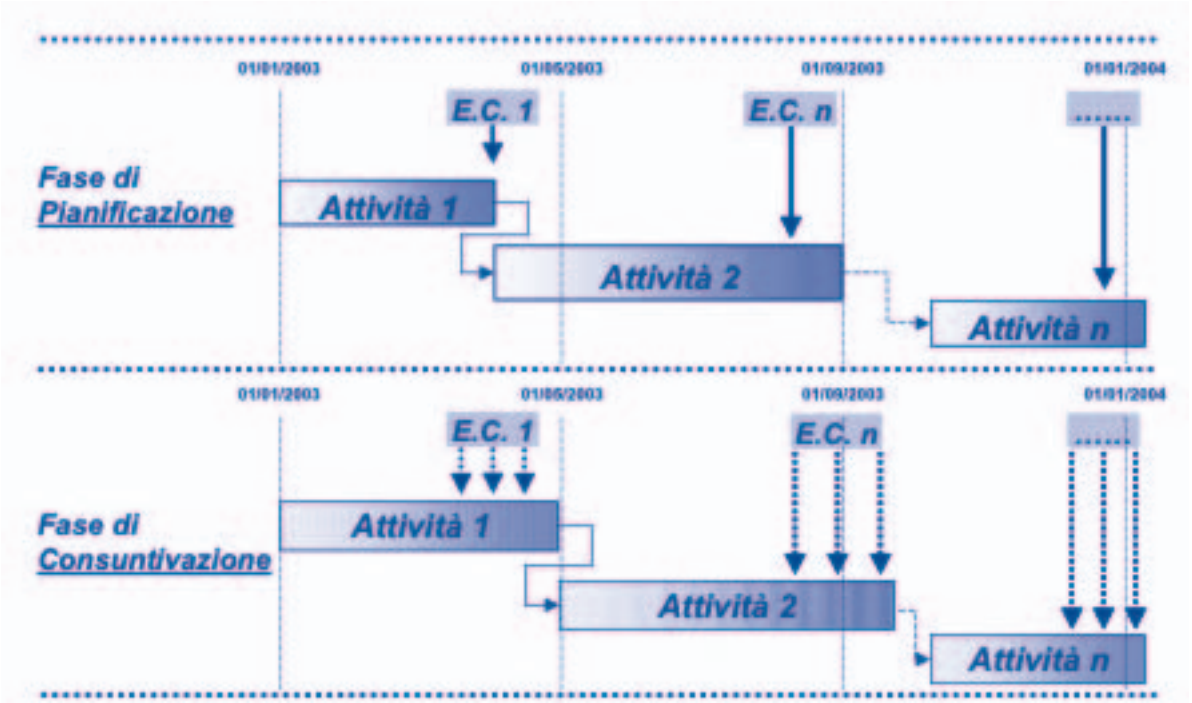
Le attività sono caratterizzate dagli attributi caratteristici trattati dalla pianificazione "classica" quali ad esempio:

- Date di inizio e fine (pianificate ed effettive);
- Durata;
- Relazioni (predecessore / successore);
- Vincoli;
- Float (positivo / negativo);
- Cammino critico (CPM);
- Deliverable associati;
- Milestone;
-

Tutti questi attributi sono "fotografabili" a cura del Capo Progetto con specifiche funzioni della piattaforma di pianificazione, e memorizzabili nelle cosiddette "baseline" di progetto che, opportunamente richiamate e confrontate con la pianificazione corrente, consentono di valutare gli slittamenti accumulati e l'andamento complessivo del piano.

Relativamente ai costi esterni, le allocazioni di costo per le attività di progetto sono registrate secondo quanto indicato nella figura successiva.

Allocazione di E.C. (criterio della "maturazione" del costo)

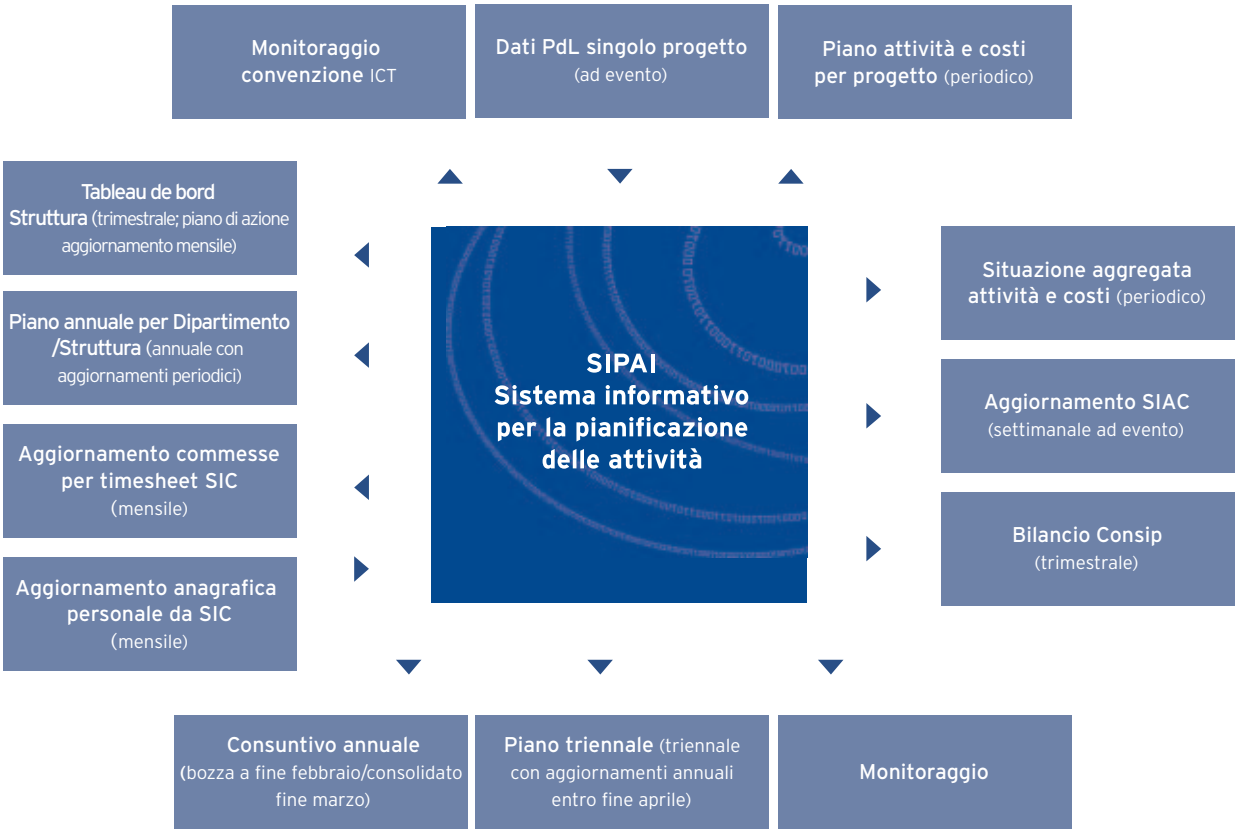


In fase di "pianificazione" il dato di costo con le sue caratteristiche (data, quantità, natura, ecc.) viene comunicato al sistema e consente di accumulare le informazioni di previsione; successivamente, al verificarsi degli eventi progettuali, viene indicato il dato di consuntivo e sono gestiti i conseguenti aspetti economici, contabili e gestionali.

Il criterio utilizzato nel Sistema SIPAI per la determinazione della data degli eventi contabili è quello della "maturazione" del costo, quello cioè in cui il bene viene reso disponibile (totalmente o in parte autoconsistente), ovvero il servizio viene reso. Tale evento coincide in genere (ma non necessariamente) con la consegna di un deliverable, con l'esito positivo di un collaudo, con l'erogazione di un servizio o di una prestazione, ecc. ed è quindi riferibile ad un approccio di tipo economico.

4. La pianificazione operativa e il sistema SIPAI

4.1 Il contesto di riferimento della pianificazione operativa: gli input e gli output



La figura evidenzia, a grandi linee, gli input e gli output più significativi che ruotano attorno al sistema di pianificazione SIPAI. Innumerevoli sono i prodotti ricavati dalle informazioni presenti nelle basi dati del sistema; la gestione (inserimento, aggiornamento ed elaborazione) di tali informazioni è pertanto piuttosto complessa e si basa, oltre che sull'affidabilità del sistema, anche e soprattutto sull'accuratezza e tempestività che la figura cardine di questo sistema, il Capo Progetto, è in grado di esprimere.

Per quanto riguarda il ruolo del Capo Progetto in Consip, molta attenzione è stata ed è dedicata all'accrescimento delle competenze sul Project Management delle risorse professionali; in particolare viene curata la formazione di base e quella avanzata e vengono attuati programmi di formazione specifica e certificazione (vedi ad esempio il programma "ForCe PM" Formazione e Certificazione del Capo Progetto in Consip, iniziativa varata nel 2004 e culminata con la certificazione di 30 Capi Progetto, un nucleo destinato a raddoppiare nel corso del 2005).

Un'altra considerazione da fare in merito alla complessità della schematizzazione sopra riportata, riguarda la necessità di disporre, da parte degli utenti del sistema (diretti ed indiretti) dell'Amministrazione e della Consip, oltre che di dati costantemente aggiornati, anche di nuove categorie di dati che consentano di soddisfare specifiche e crescenti esigenze conoscitive sull'andamento delle attività e dei costi di progetto e sul livello di consumo dei contratti e delle autorizzazioni alla spesa. L'implementazione di nuove entità e di nuove relazioni richiede uno sforzo non indifferente per gli sviluppi evolutivi in quanto sempre più complesso diventa lo schema degli oggetti trattati; la loro integrazione, in termini semantici prima ancora che gestionali, deve essere accuratamente salvaguardata. Solo attraverso un approccio evolutivo "modulare", come sarà meglio evidenziato nel seguito, si potranno ottenere risultati accettabili.
La necessità di disporre di informazioni aggiuntive da parte di un'utenza indiretta ed allargata del sistema (si consideri ad esempio i dati per il controllo di gestione), alimenta, a volte, una certa insoddisfazione, sia da parte di chi queste informazioni non strettamente inerenti la gestione del progetto deve comunicare al sistema (fondamentalmente il Capo Progetto), sia da parte di chi, a valle, utilizza queste informazioni. Anche in questa ottica uno sviluppo "modulare" del sistema, appare la soluzione da perseguire, poiché consente il confinamento della gestione delle informazioni aggiuntive nell'ambito di moduli specifici che non necessariamente devono essere alimentati dal Capo Progetto.

In relazione a tutti questi aspetti si comprenderà meglio quanto affermato nell'introduzione. La ricerca del giusto equilibrio tra livello analitico e livello sintetico, la condivisione di regole strutturalmente semplici e chiare, la sensibilità di coloro che intervengono nei processi di pianificazione (in quelli realizzativi a monte ed in quelli amministrativi e di controllo a valle), la chiarezza dei

requisiti, la tempestività di comunicazione delle informazioni, rappresentano le caratteristiche essenziali per consentire ai sistemi di sopravvivere ed anzi di migliorare le loro prestazioni. La bontà di un piano (e quindi di tutti i dati ad esso connessi che sono preziosi non solo per lo specifico progetto ma per l'intera organizzazione), non dipende, purtroppo, solo dalla validità dei metodi, delle tecniche e degli strumenti utilizzati, ma anche, soprattutto, dalla chiarezza delle idee di coloro che realizzano i progetti. A loro è richiesto di fare sempre lo sforzo di chiarire al meglio obiettivi, tempi, vincoli, prodotti e risorse in modo da tradurli poi, attraverso metodi, tecniche e strumenti, in un piano di lavoro rappresentativo e costantemente aggiornato.

4.2 Il sistema SIPAI

Il Sistema SIPAI è il sistema di pianificazione delle attività e dei costi adottato nel contesto MEF/Consip per gestire la pianificazione operativa. È stato progettato per supportare il governo delle attività IT del Ministero ed in particolare per pianificare, verificare l'avanzamento e consuntivare le attività in termini di tempi, risorse e costi. L'elemento fondamentale del SIPAI è il "progetto". Il sistema è costituito da una piattaforma di pianificazione operativa e da una serie di moduli specifici per la gestione degli aspetti autorizzativi e contrattuali sui quali si innestano i moduli per la gestione della pianificazione di programma. La piattaforma di base (piattaforma di mercato) presenta un'architettura web oriented e consente la gestione delle funzioni classiche di pianificazione operativa utilizzate da tutti gli utenti. Inoltre la piattaforma presenta ulteriori funzioni, al momento parzialmente utilizzate, che consentono la gestione del workflow e della documentazione di progetto, dei rischi, dei cambiamenti e della condivisione delle informazioni.

Scopo del presente paragrafo non è quello di llustrare le caratteristiche tecniche ed operative che sono alla base del SIPAI. Per la loro descrizione si rimanda ai manuali per l'utilizzo.

Si forniscono invece alcuni dati quantitativi che, con riferimento al periodo di utilizzo del sistema di pianificazione (da marzo 2000 ad oggi) ed alla data del documento, rappresentano le principali dimensioni del sistema stesso.

Orizzonte di pianificazione gestito:	Gennaio 1999 - dicembre 2008
Volume dei costi pianificati:	601,38 milioni di euro
Volume dei costi consuntivati:	544,86 milioni di euro
Numero totale Progetti/servizi gestiti nell'orizzonte:	656
- di cui progetti tuttora aperti:	435
- di cui progetti realizzativi:	281
- di cui servizi continuativi:	107
- di cui progetti di acquisizione:	113
- di cui altre tipologie (studio di fatt.tà, consulenza):	155
Numero totale sottoprogetti:	1.978
Numero totale componenti:	2.511
Numero totale attività (foglie terminali WBS):	8.922
Tipologie di utenti gestite:	10
Numero totale utenti:	250

4.3 Esigenze di pianificazione e monitoraggio di progetti specifici.

Le esigenze di pianificazione e monitoraggio di specifiche attività (acquisizione di beni/servizi, stipula di convenzioni, ecc.) hanno richiesto la predisposizione di strumenti ad hoc che, attraverso opportune istanze e/o modelli specializzati di ciclo di vita dei progetti, hanno consentito di prendere in considerazione e supportare aspetti specifici della pianificazione operativa.

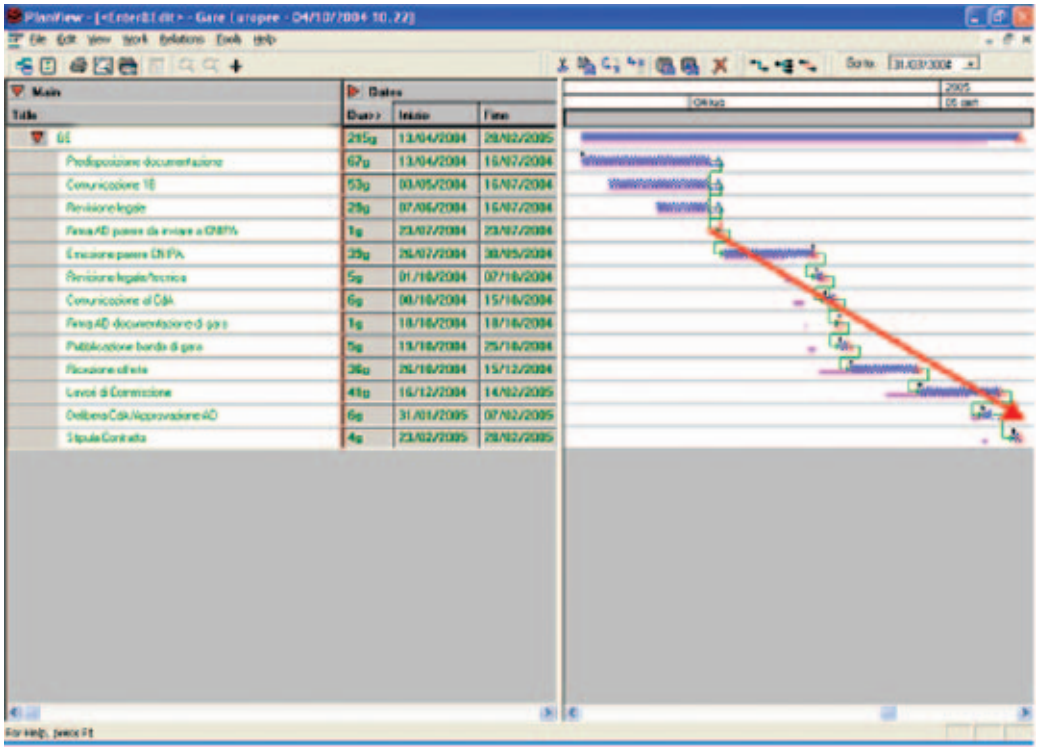
4.3.1. L'istanza SIPAI - Gare.

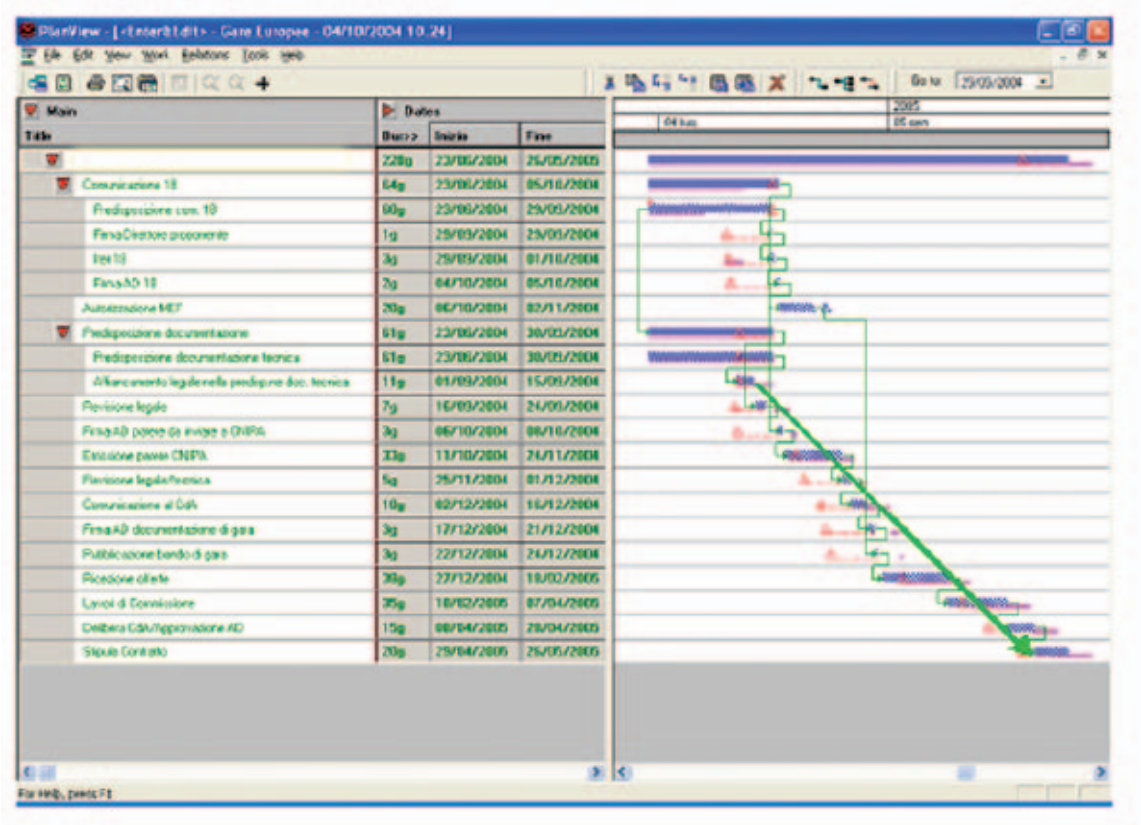
Utilizzando la piattaforma di pianificazione del sistema SIPAI, è stata posta in esercizio un'apposita istanza del sistema dedicata alla pianificazione delle attività dei progetti di acquisizione di beni/servizi in particolare per quanto riguarda le procedure di gara dell'Area informatica al di sopra della soglia comunitaria (gare europee).

Allo scopo sono stati predisposti alcuni template standard di WBS del progetto di acquisizione in relazione alla necessità o meno di parere CNIPA sull'iniziativa. Il responsabile del progetto di acquisizione produce il piano ricavandolo dal template predisposto, lo consolida tracciandone la beseline ed è tenuto ad aggiornarlo costantemente fino alla stipula del relativo contratto.

L'istanza SIPAI - Gare è attualmente utilizzata oltre che per pianificare e consuntivare le attività, anche per tracciare tutti gli eventi che conducono alla misura delle prestazioni della Consip in relazione agli obiettivi di miglioramento nell'utilizzo delle tecnologie secondo quanto previsto dalla Convenzione ICT vigente.

Di seguito si riportano due esempi di Gantt relativi a due progetti di acquisizione che evidenziano, attraverso il posizionamento della pianificazione corrente rispetto alla baseline, una condizione favorevole (anticipo - freccia verde) ed una condizione di criticità (ritardo - freccia rossa).





4.3.2 Il sistema SPID

Il Sistema di Pianificazione Integrata della DARPA (SPID) supporta le fasi di pianificazione e monitoraggio delle iniziative nel contesto degli acquisti in rete. In tale ambito le attività del ciclo di vita di un'iniziativa assumono una rilevanza strategica ed il loro svolgimento deve essere costantemente monitorato. Il sistema SPID si propone come un vero e proprio cruscotto informatizzato per la pianificazione e il monitoraggio delle Iniziative della DARPA ed in particolare consente di:

- seguire un iter burocratico e operativo standardizzato a partire dalla nascita fino all'attivazione e messa a regime delle singole Iniziative, gestendone milestone, tempi, dettagli dei lotti, responsabili e attori coinvolti;

- conoscere in tempo reale le informazioni connesse alle attività in corso di sviluppo (chi, cosa, quando);

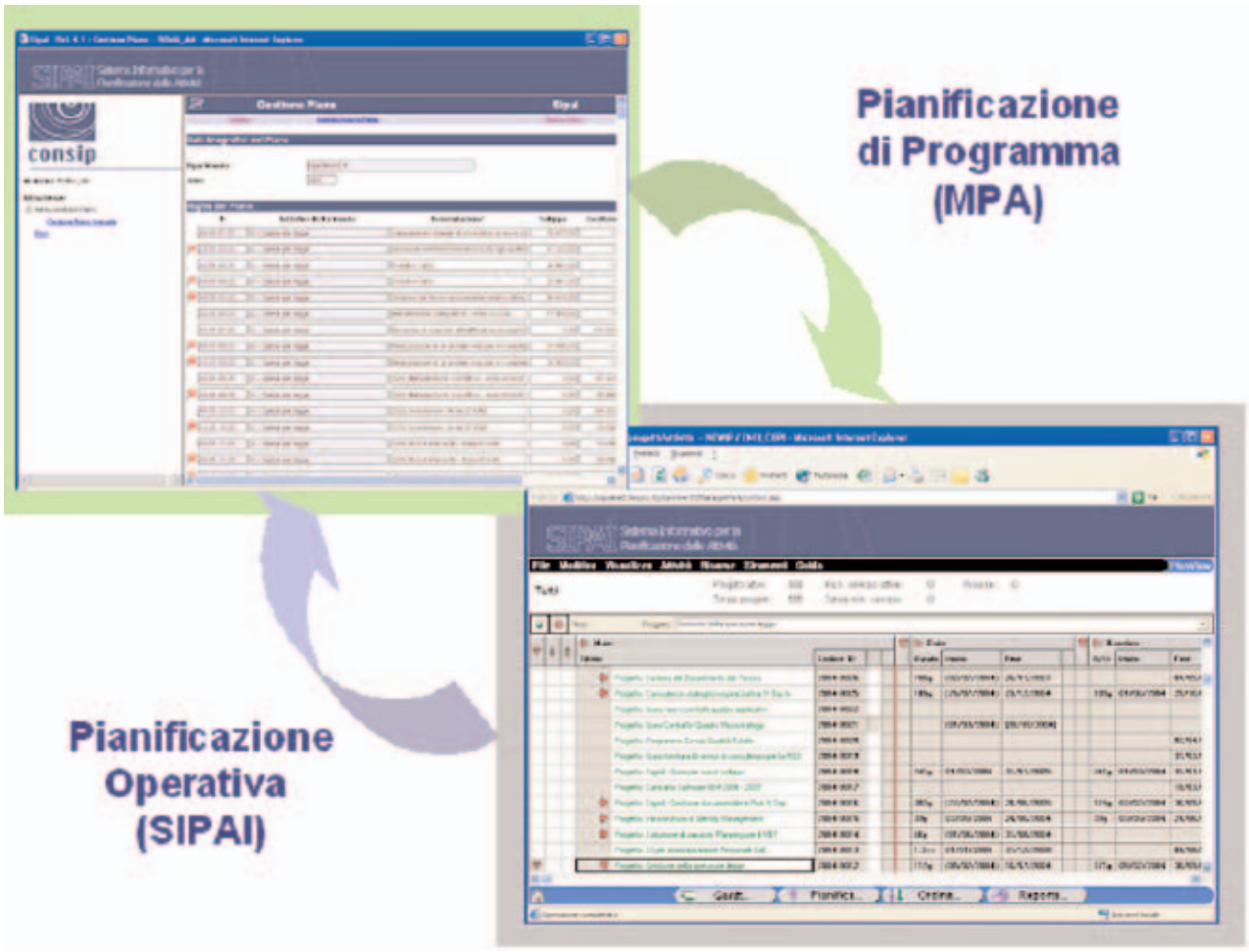
- disporre di un sistema di reporting specifico.

Il sistema, oltre a consentire la gestione di fasi standard predefinite (definizione strategia, predisposizione documentazione, revisione legale, emissione parere Cnipa/Antitrust, recepimento pareri, revisione legale, pubblicazione bando, ricezione offerte, giudicazione, aggiudicazione, stipula e attivazione), costituisce l'asse portante per l'alimentazione del Data Warehouse relativamente alle informazioni sullo stato di avanzamento della singola iniziativa e del Programma nel suo complesso.

5. La pianificazione di programma e il sistema MPA

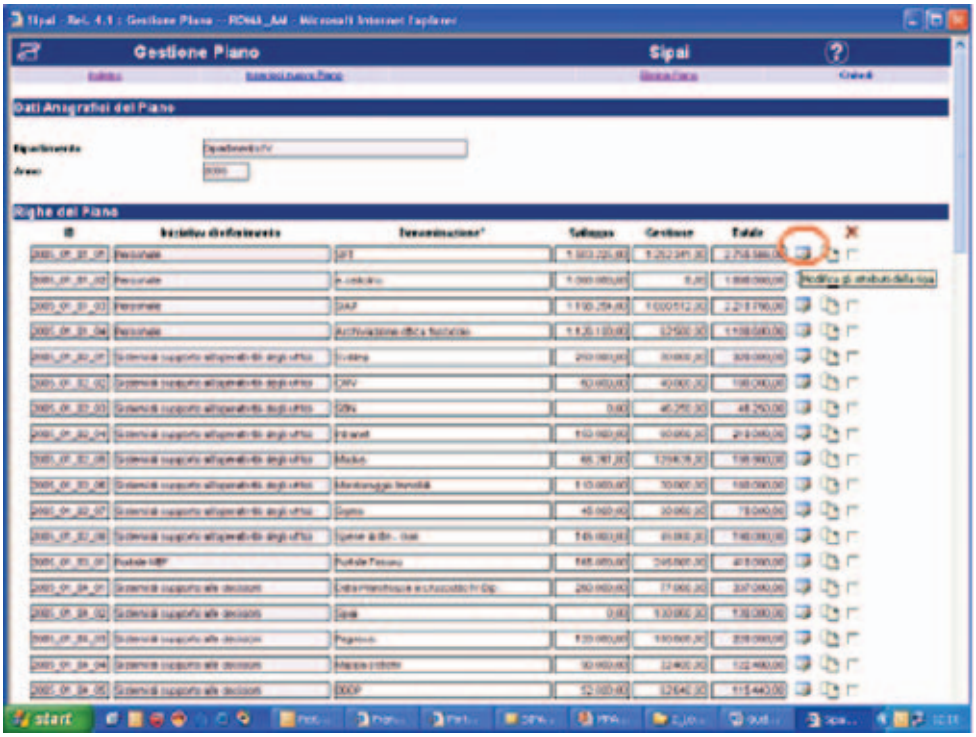
5.1 Il sistema MPA.

Il sistema MPA (Modulo di Pianificazione Annuale) è dedicato alla gestione dei budget di programma e consente di relazionare i budget con i progetti inseriti e controllati nel sistema di pianificazione operativa (SIPAI). Le figure seguenti illustrano tale relazione e le principali informazioni gestite.

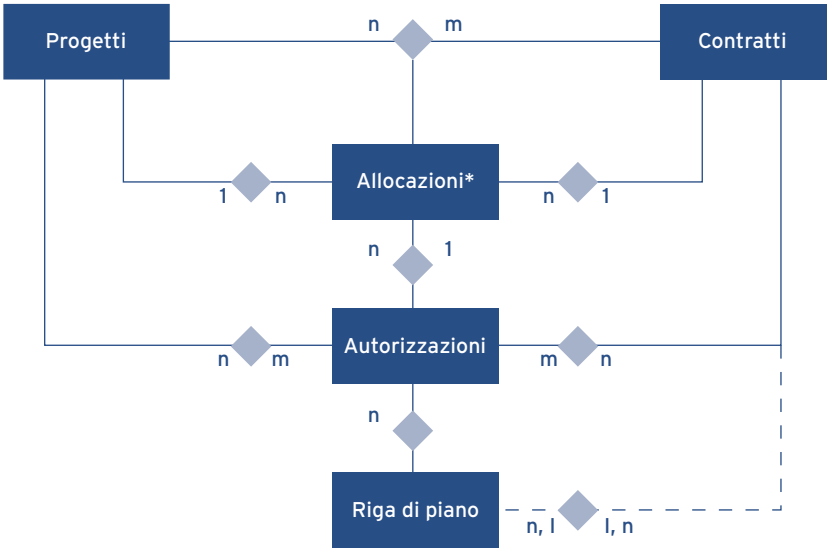


Le iniziative e i loro aggregati vengono inseiti nel sistema MPA con una serie di attributi fra cui i principali sono:

- date di inizio e fine dell'iniziativa;
- impegno finanziario negli anni (per sviluppo e gestione);
- risorse necessarie;
- tipologia di intervento;
- contratti di riferimento;
- autorizzazioni alla spesa;
- progetti indirizzati;
- ……



La figura successiva evidenzia le principali entità e relazioni gestite dal sistema MPA. La rappresentazione è a scopo puramente illustrativo in quanto, per semplicità espositiva, i formalismi sono riportati solo parzialmente.



** Una allocazione esiste se sono presenti tutti e tre gli elementi Progetto, Contratto, ed Autorizzazione: Una allocazione può essere lagata ad una sola attività foglia (di progetto) ad un solo contratto ed ad una sola autorizzazione alla spesa.*

Principali macrodati trattati

- *Progetto*: insieme di attività, svolte da un gruppo di persone in un periodo di tempo ben definito, finalizzate al raggiungimento di determinati obiettivi, nel rispetto dei vincoli imposti (tempo, costi, risorse, qualità). Nel caso delle attività continuative è da intendersi come servizio.

- *Sottoprogetto*: identifica una parte del progetto finalizzata al raggiungimento di obiettivi omogenei tra loro (ad es. oggetto di fornitura). Nel caso delle attività continuative è da intendersi come modulo del servizio.

- *Componente*: porzione autoconsistente di attività progettuali; identifica, all'interno del progetto, un insieme di attività che devono essere gestite in un unico ciclo di vita. Nel caso delle attività continuative è da intendersi come componente del servizio.

- *Fasi/Attività*: elementi di scomposizione delle componenti o dei sottoprogetti (es. Fasi del ciclo di vita del SW).

- *Acquisizione di Progetto:* contratto o ordine per l'approvvigionamento di strumenti e risorse specifico di un progetto.

- *Acquisizione quadro*: contratto per l'approvvigionamento di strumenti e risorse in modo centralizzato rispetto a più progetti. Le risorse oggetto di un contratto quadro sono disponibili per tutti i progetti designati come beneficiari che ne fanno richiesta (nei limiti dell'autorizzazione alla spesa e dei massimali di contratto).

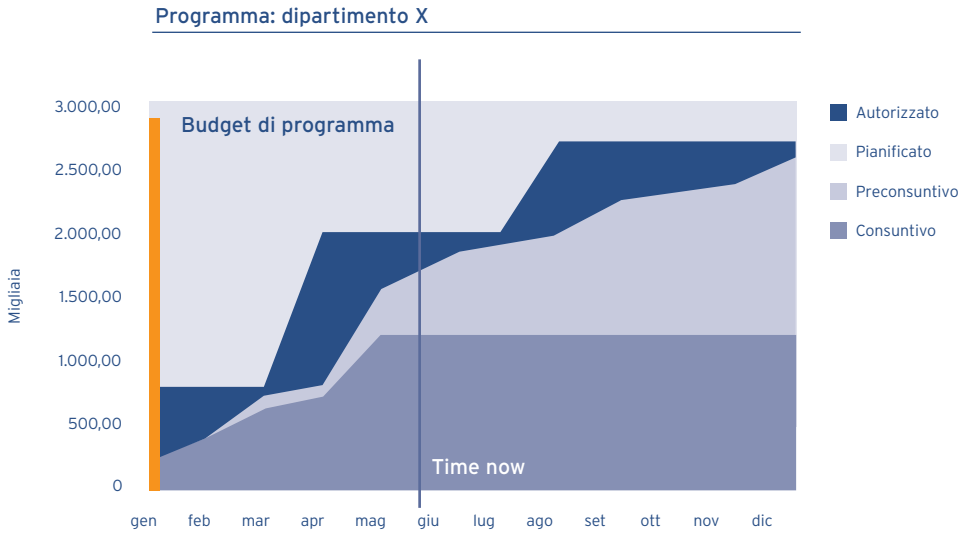
- *Autorizzazione alla spesa:* autorizzazione richiesta e concessa da un dipartimento del MEF in base al piano annuale del dipartimento stesso per effettuare una gara e/o spendere sui contratti che ne conseguono o su eventuali nuovi contratti.

- *Elemento di Costo:* è una qualunque risorsa (umana e strumentale). Nel caso delle risorse umane, con questa modalità si possono identificare ad esempio delle categorie professionali. Gli elementi di costo sono personalizzati nell'ambito dei listini prezzi dell'acquisizione cui si riferiscono. L'allocazione (la pianificazione/consuntivazione dell'elemento di costo) è possibile solo su attività foglia di un progetto e solo se la voce di listino (elemento di costo personalizzato) che si vuole pianificare/consuntivare è associata ad una acquisizione e ad una autorizzazione e se i massimali di entrambi sono sufficienti.

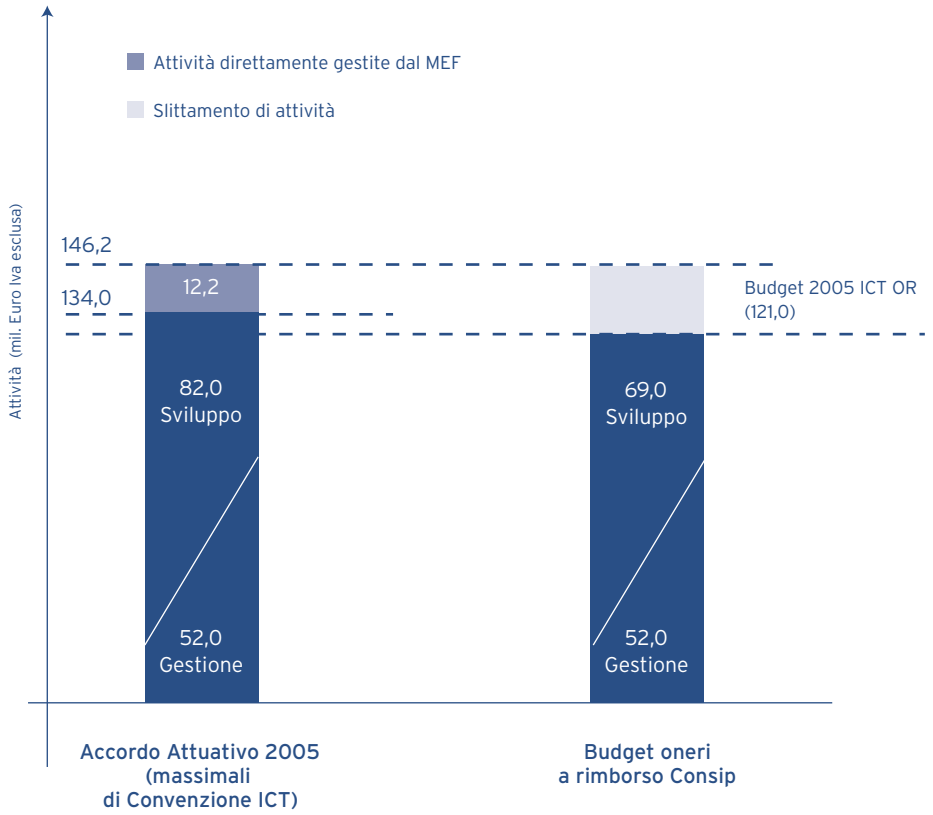
5.2 Alcuni esempi disponibili di output della pianificazione di programma

A fronte dell'avanzamento operativo (in termini di attività e costi) comunicato al SIPAI dai Capi progetto dei progetti riferiti ad una certa iniziativa di programma, il sistema è in grado di determinare lo stato di avanzamento dell'iniziativa e, totalizzando le iniziative, lo stato di avanzamento economico del programma.

Le figure seguenti mostrano alcuni risultati di stato di avanzamento economico programma.



Il grafico evidenzia lo stato di avanzamento del programma ad una determinata data. Oltre al dato complessivo di budget sono riportati i livelli dei costi autorizzati e pianificati e i dati di preconsuntivo e consuntivo.

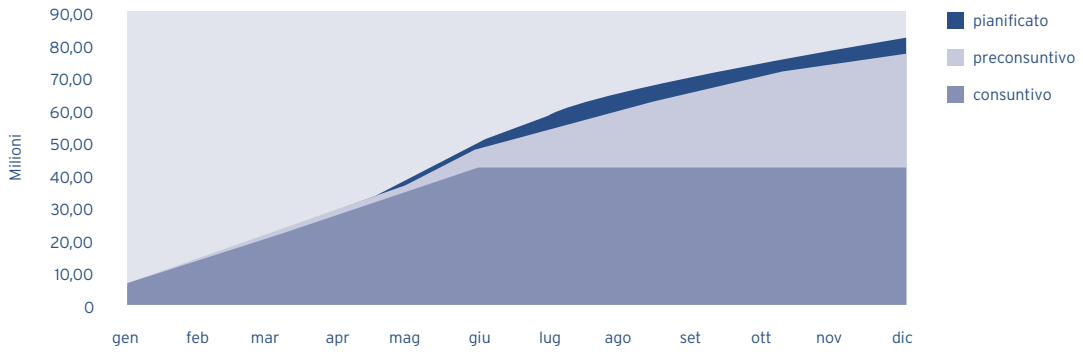


Il grafico evidenzia il confronto fra:

- I livelli di spesa massimi previsti nell'Accordo attuativo ex art. 16 della Convenzione ICT MEF/Consip (massimali di spesa 2005);
- Il budget degli oneri a rimborso complessivi delle attività ICT delegate alla Consip.

L'andamento dei costi complessivi dell'anno in corso - in termini di pianificato, preconsuntivo e consuntivo alla data - è riportato nella figura successiva. È da evidenziare che una parte rilevante dei costi di progetto non risulta alla data ancora pianificata nei relativi progetti operativi in quanto non sono ancora pervenute le relative autorizzazioni alla spesa da parte dell'Amministrazione, ovvero non sono stati perfezionati i relativi contratti con i fornitori.

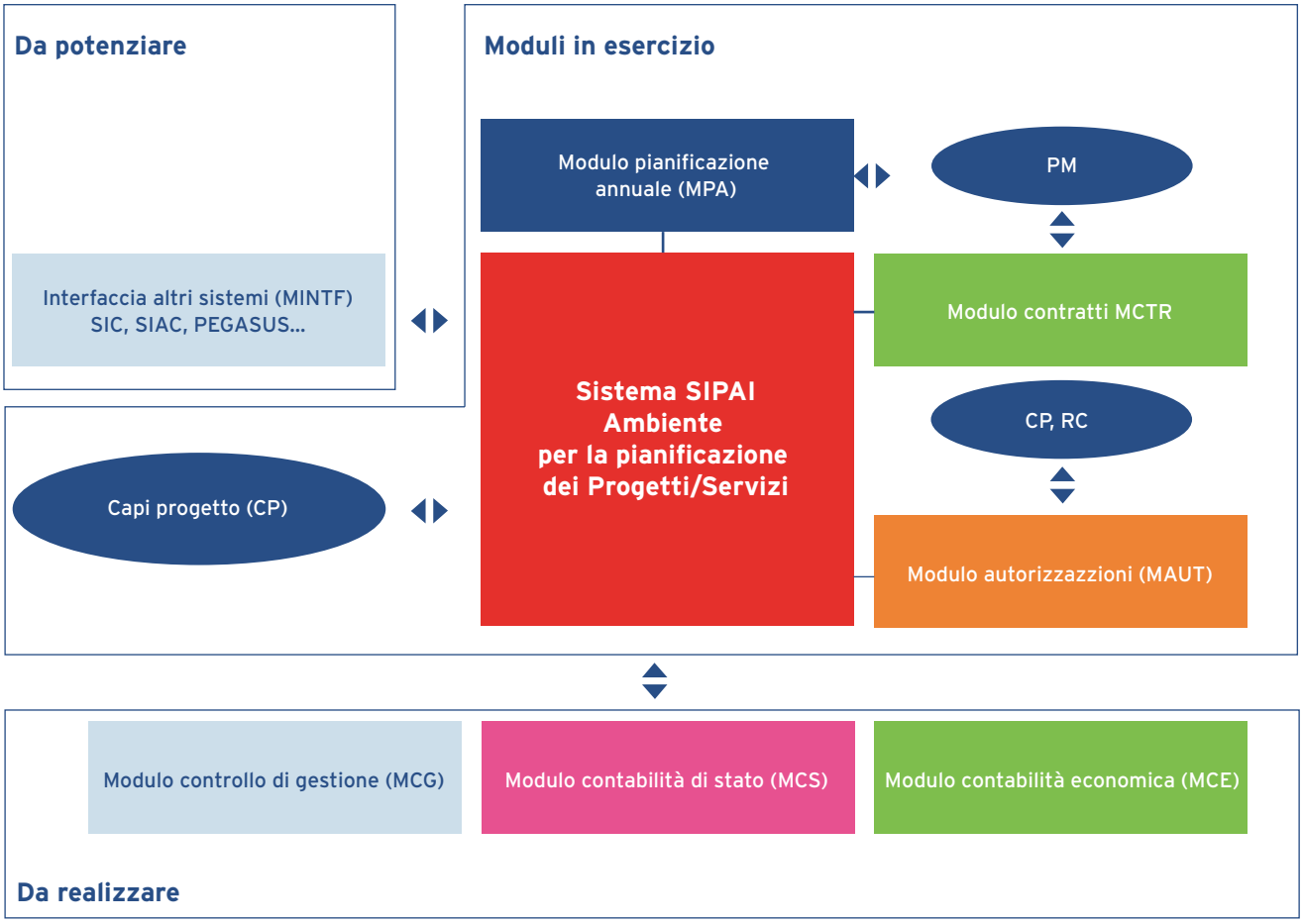
Totale ICT - Andamento costi 2005 (al 20/07/2005) (Milioni Euro Iva seclusa)



6. Ipotesi di evoluzione a breve: l'approccio modulare

Questa parte del documento è volta a delineare la possibile soluzione che si potrebbe attuare a breve/medio termine per potenziare ed evolvere le aree di copertura del sistema di pianificazione.

6.1 Rappresentazione concettuale delle evoluzioni



La rappresentazione evidenzia le aree di intervento già supportate, interfacciate ed ancora da supportare attraverso moduli di automazione.
In particolare sono evidenziati:

- L'ambiente centrale di pianificazione dei progetti/servizi (funzioni di strutturazione, schedulazione, relazionamento e vincolo delle attività, calcolo del percorso critico, baseline, Gantt, filtro, calendario, allocazione e gestione dei costi di progetto). Costituisce l'ambiente utilizzato dal Capo Progetto (CP) per la definizione e gestione del piano di progetto e per il consolidamento dello stato di avanzamento lavori.

- Il modulo per la pianificazione delle Autorizzazioni alla spesa (MAUT), utilizzato dalle strutture di Program Management (PM) per l'inserimento e la gestione dei dati relativi alle autorizzazioni (ad esempio massimali di spesa, periodi di validità, natura delle spese autorizzate, progetti collegati).

- Il modulo per la pianificazione delle risorse contrattuali (MCTR) attraverso il quale vengono comunicate e gestite le informazioni caratteristiche dei contratti quali le date di validità, i massimali contrattuali per oggetto di fornitura, gli elementi di costo specifici utilizzabili, gli elementi di costo comune di riferimento, eventuali estensioni, ecc.. Il modulo è utilizzato dal Capo progetto (CP) o, nei casi di contratto quadro, dal responsabile della gestione del contratto (RC).

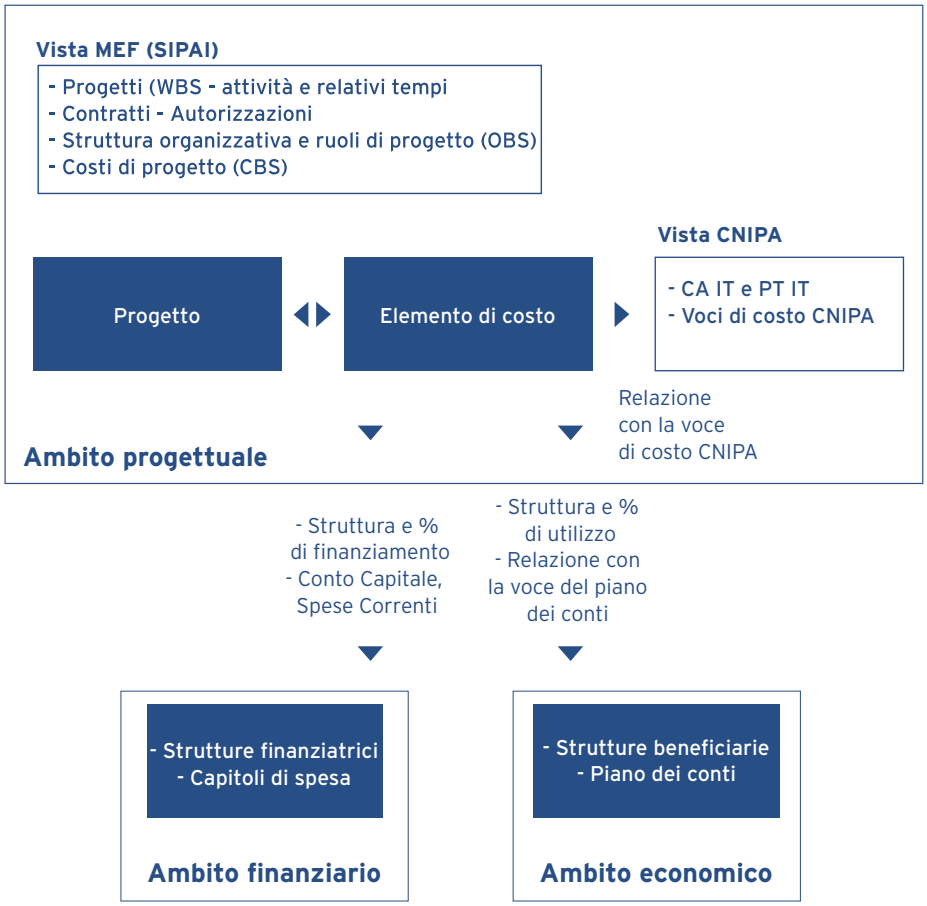
- Il modulo di pianificazione annuale (MPA) mediante il quale vengono gestiti dai Program Manager (PM) i piani annuali e pluriennali di programma in termini principalmente di definizione e gestione delle iniziative di riferimento, risorse umane e finanziarie allocate, tipologia di spesa prevista, stato delle autorizzazioni, relazionamento con i progetti, stato di avanzamento economico.

Accanto a questi moduli già disponibili si stanno valutando, anche in relazione allo stato di realizzazione e diffusione dei relativi sistemi gestionali, i modi e i tempi di sviluppo degli ulteriori specifici moduli di interfaccia.
Ma uno sforzo particolare andrà dedicato nel prossimo futuro al problema del dimensionamento dei progetti/servizi, ed alla pianificazione ed allocazione sulle attività progettuali delle risorse umane individuali. Parecchie delle funzioni di base per tali gestioni sono già disponibili nella piattaforma di base, ma esse dovranno essere opportunamente personalizzate ed istanziate sull'ambito produttivo, tenendo sempre conto attentamente, degli aspetti organizzativi e del delicato profilo delle responsabilità.
Dopo aver raggiunto anche quest'ultimo traguardo, al complesso dei metodi, delle tecniche e degli strumenti qui descritto, potrebbe essere legittimamente attribuita una connotazione di ambiente ERP (Enterprise Resource Planning).

Questo caratterizzerebbe compiutamente il percorso effettuato come esempio significativo di approccio esteso al Change Management nella Pubblica Amministrazione Centrale.

6.2 Aspetti economico-finanziari

Per quanto riguarda questi aspetti, si può fare riferimento alla figura seguente che evidenzia la correlazione degli ambiti finanziario ed economico con l'ambito progettuale.



Già da alcuni anni, le informazioni di tipo economico e finanziario sui costi di progetto (eventi, date, quantità, costi unitari, natura dei costi) sono utilizzate dall'Amministrazione del MEF ai fini del controllo di gestione e della contabilità economica; recentemente si sta valutando anche la possibilità di un utilizzo del SIPAI come sistema alimentante per il controllo di gestione e la contabilità economica del MEF. Le informazioni presenti nel sistema sono utilizzate anche per l'indirizzamento delle spese IT verso il sistema della contabilità di stato, ma su questo piano numerosi sono ancora gli aspetti da definire.

7. Esperienza maturata

La conclusione di questo documento è affidata ad uno schema di sintesi che si è soliti utilizzare in ogni presentazione su questi argomenti e che riassume l'esperienza maturata in questi anni. Lo schema sintetizza il concetto che l'introduzione e la gestione di un ambiente di pianificazione in realtà complesse, deve prevedere necessariamente un intervento che si sviluppa su tre piani strettamente correlati.

Intervento su tre piani strettamente correlati

1. **Metodologia e tecniche di base (riferimento PMI)**

2. **Strumenti (SIPAI, MPA, ...)**

3. **Organizzazione e cultura aziendale**
   - **Regole (comunicazione 51, comunicazione 18)**
   - **Ruoli (comunicazione 31)**
   - **Competenze (formazione, certificazione, esperienza, comunità virtuale, risk e knowledge management, ...)**

È sul terzo piano evidenziato, quello dell'organizzazione e cultura aziendale, che occorre concentrare il massimo dello sforzo.

Bibliografia

PMI; Guida al Project Management Body of Knowledge (Guida al PMBOK); terza edizione, ANSI/PMI 99-001-2004

R.S. Pressman; Principi di Ingegneria del software; Mc Graw Hill, seconda edizione

R.D. Archibald; Project Management; Franco Angeli, 2004

B.T. Barkley, J.H. Saylor; Customer-driven Project Management; Mc Graw Hill, 2001

H. Kerzner; Project Management; J. Woley & Sons, 2003

L.P. Leach; Critical Chain - Project Management; Artech House, 2000

D. Nickson, S. Siddons; La gestione dei progetti - Guida operativa al Project Management; Franco Angeli, 2003

R. Thomsett; Radical Project Management; Prentice Hall PTR, 2002

A. Vettese; Project Management; Franco Angeli, 2002

I Quaderni Consip sono disponibili sul sito web:
The Consip's Working Papers are available on the web site:

http://www.consip.it/scd/PressComunicazioniLista.jsp?id=18
http://www.consip.it/sc/uff_studi.htm
http://www.consip.it/sc/uff_studi_ing.htm

*IV/2005 – Alfredo Enei: *"La pianificazione nell'ambiente MEF/Consip Sintesi dei metodi, delle tecniche e degli strumenti attualmente in uso nell'ambiente MEF/CONSIP"*

III/2005 – Claudio Mezzetti, Aleksandar Pekeˇc, and Ilia Tsetlin: *"Sequential vs. Sinlge Round Uniform Price Auctions"*

II/2005 – Alejandro M. Manelli, Daniel R. Vincent: *"Multidimensional Mechanism Design: Revenue Maximization and the Multiple-Good Monopoly"*

*I/2005 - Tiziana Bartolucci, Francesco Felici, Giuseppe Venanzoni. Premessa a cura di Giuseppe Lucibello: "*Modelli di previsione della spesa per il personale pubblico*"

IV/2004 - Roberto Burguet: "*Optimal procurement auction for a buyer with downward sloping demand: more simple economics*"

III/2004 - John Asker, Estelle Cantillon: "*Equilibrium in Scoring Auctions*"

*II/2004 - Giancarlo Spagnolo, Federico Dini: "*Meccanismi reputazionali e mercati elettronici: problematiche economiche e possibili soluzioni per il public procurement*"

*I/2004 - Gustavo Piga, Matteo Zanza: "*An Exploratory analysis of Public Procurement Practices in Europe*"

*Disponibili anche in versione cartacea./*Available also in printed version.*

CReA Catizone Randi e Associati Srl
www.crea-design.it

Finito di stampare
nel mese di settembre 2005
presso SEP Servizi Editoriali Pantheon - Roma