

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**

N. 14

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI RIGUARDANTI IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE E DELLA COMUNICAZIONE

(Istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 14 giugno 2016)

(composta dai deputati: Coppola, Presidente, Artini, Ascani, Barbanti, Segretario, Boccadutri, Bonaccorsi, Bruno Bossio, D'Agostino, D'Alia, Dell'Aringa, De Lorenzis, D'Incà, Vicepresidente, Fitzgerald Nissoli, Fragomeli, Segretario, Incerti, Mucci, Vicepresidente, Paglia, Palmieri, Rizzetto, Simonetti)

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

La digitalizzazione nella pubblica amministrazione italiana: analisi degli errori e valutazione delle priorità, dall'efficacia degli strumenti all'importanza del capitale umano

(Relatrice: **on. Vincenza BRUNO BOSSIO**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 26 ottobre 2017

*Comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati il 26 ottobre 2017
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della deliberazione della Camera dei deputati
del 14 giugno 2016*

PAGINA BIANCA

INDICE

CAPITOLO 1 Introduzione all'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta	5
1.1. Le finalità dell'inchiesta	5
1.2. Gli strumenti dell'inchiesta	7
1.2.1 Le audizioni e i sopralluoghi	7
1.2.2 Le acquisizioni di documenti	8
1.2.3 La relazione	8
CAPITOLO 2 La dimensione immateriale, il quadro conoscitivo normativo e l'Agenda Digitale.....	10
2.1. La società post moderna, dalla dimensione materiale a quella immateriale	10
2.1.1 La dimensione materiale, tutto ha un costo	11
2.1.2 La dimensione immateriale, ciò che virtuale è molto reale	12
2.2. Il contesto normativo europeo	13
2.3. L'Agenda Digitale Europea, gli obiettivi di Europa 2020	16
2.4. Il contesto normativo nazionale	19
2.5. L'Agenda Digitale Italiana	22
2.6. Gli obiettivi dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID)	24
2.7. Le tappe salienti della digitalizzazione della pubblica amministrazione	25
2.8. Il posizionamento dell'Italia nella classifica del digitale	28
CAPITOLO 3 L'analisi della spesa per l'informatica nella pubblica amministrazione	32
3.1. I dati di contesto dei costi dell'ICT nella pubblica amministrazione	32
3.2. L'analisi delle gare d'appalto	37
3.2.1 Il dominio dei dati	38
3.2.2 Analisi introduttive sui dati	43
3.2.3 Analisi sulle tipologie di scelta del contraente	46
3.2.4 Analisi sui tempi delle gare	56
3.2.5 Analisi sui partecipanti alle gare	59
3.2.6 Analisi sulle pubbliche amministrazioni committenti	61
3.2.7 Analisi sui fornitori e sugli aggiudicatari	72
3.3 Analisi specifiche sull'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente	78
3.4 Un portale per analizzare i contratti pubblici	91
3.5 La telefonia mobile, i servizi aggiuntivi a pagamento per la pubblica amministrazione	95
3.6 Gli Accordi Programma Quadro (APQ)	98
CAPITOLO 4 Le criticità della digitalizzazione in Italia	100
4.1 Il responsabile alla transizione digitale	100
4.1.1 Lo stato di attuazione del CAD, tra inadempienze e criticità	102

4.1.2	Il questionario sui comuni.....	104
4.2	L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente.....	114
4.2.1	I pareri di AgID sui contratti esecutivi.....	114
4.2.2	L'esito delle audizioni.....	116
4.3	Il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).....	121
4.3.1	Il quadro normativo del SIAN.....	121
4.3.2	L'esito delle audizioni.....	123
4.4	La digitalizzazione del MIUR.....	128
4.5	Il sistema informativo dei migranti.....	132
CAPITOLO 5 Le <i>best practice</i>: dove esistono indicatori e misurazioni, la digitalizzazione funziona		135
5.1	L'Agenzia delle dogane e dei monopoli.....	136
5.2	La Provincia autonoma di Trento.....	139
5.3	L'INAIL.....	140
5.3.1	La struttura del <i>vendor rating</i>	142
5.3.2	Il piano triennale IT dell'INAIL.....	143
5.4	L'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA).....	144
5.5	La piattaforma di partecipazione sul Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.....	146
CAPITOLO 6 Le conclusioni		147
6.1	I lavori della Commissione.....	147
6.2	Riassunto delle criticità emerse.....	153
6.3	Indicazioni conclusive.....	155
CAPITOLO 7 Allegati		158
7.1.	L'elenco delle audizioni e degli invitati.....	158
7.2.	I consulenti.....	165
7.3.	Documenti allegati.....	165

CAPITOLO 1

Introduzione all'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta

Abstract

Il primo capitolo illustra le finalità dell'inchiesta della Commissione, prendendo in considerazione gli indicatori del DESI relativi al nostro Paese, in particolare nel rapporto contraddittorio degli italiani con l'uso delle tecnologie molto utilizzate nelle comunicazioni, ma scarsamente sfruttate per fini diversi, dall'*e-government* all'*e-commerce*. Da qui il confronto con gli altri Paesi europei e l'intenzione della Commissione di inchiesta di analizzare il livello di digitalizzazione nella Pubblica amministrazione, nonché le relative spese e i risultati degli investimenti effettuati. Si illustrano audizioni effettuate, l'esperienza di gestione dei documenti attraverso la modalità '*digital first*' e l'articolazione della presente relazione.

1.1. Le finalità dell'inchiesta

Da anni l'Italia si trova in coda alla classifica del Digital Economy and Society Index (DESI), l'indice che analizza la connettività, il capitale umano, l'uso di Internet, l'integrazione degli strumenti digitali in ambito aziendale e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. L'ultima rilevazione posiziona il nostro Paese al 25° posto¹. Sul DESI dovrebbero basarsi le politiche di tutti gli Stati membri in materia di digitalizzazione e connessione, con la creazione di agende comunitarie e locali per lo sviluppo coerente di sistemi di connessione e connettività che possano competere con il resto del mondo. Come evidenziato nel *Rapporto sull'e-government 2017*², una migliore diffusione dell'*e-government* in linea con quella media dell'area euro permetterebbe di aumentare la crescita reale del PIL italiano, a parità di spesa pubblica nominale, di mezzo punto percentuale.

L'Italia, in questo quadro, vive in un grande paradosso. Se la popolazione sembra essere attratta dal mondo digitale e dalle modalità di interazione a distanza, allo stesso tempo l'utilizzo dei servizi digitali nella vita di tutti i giorni è relativamente scarso. Nel nostro Paese si riscontra un'altissima diffusione di dispositivi mobili, tant'è che sono attivi poco meno di 1,3 abbonamenti per abitante³. Gli italiani sembrano quindi essere particolarmente attenti alla tecnologia e al suo utilizzo per rimanere in contatto con il mondo esterno, grazie all'utilizzo dei *social network*. Quando, però, si passa a considerare l'uso del digitale per svolgere funzioni diverse dalla pura comunicazione lo scenario cambia drasticamente. I soggetti che acquistano beni e servizi tramite il *web* sono pari ad appena il 26 per cento, contro una media europea del 53 per cento. Il valore dell'*e-commerce* tra imprese e consumatori in Italia, stimato nel 2015 in circa 21 miliardi di euro, è pari ad appena il 3,6 per cento del mercato europeo, contro una quota dei consumi delle famiglie italiane, effettuati attraverso tutti i canali di acquisto possibili, pari al 12 per cento.

¹ ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43021

² *Rapporto sull'E-government 2017*, Bem Research s.r.l.

³ *Ibidem*, pag. 5.

Insoddisfacente soprattutto la modalità di interazione a distanza che i residenti in Italia hanno con la pubblica amministrazione: solo il 24 per cento ha usato i servizi di *e-gov*. Tra gli altri grandi Paesi europei la Francia si attesta al 66 per cento, Germania e Regno Unito al 55 per cento e la Spagna al 50 per cento. La media dell'intera area euro è invece pari al 52 per cento, in aumento di due punti percentuali rispetto al 2016. Il nostro Paese continua, quindi, ad essere l'anomalia nel contesto europeo, poiché nel 2016 ha continuato a perdere terreno nei confronti degli altri Paesi. Sui 28 Paesi dell'Unione, 22 hanno registrato una crescita nell'uso dell'*e-government*, mentre soltanto Estonia, Slovacchia e Romania hanno marcato una flessione. L'Italia, in compagnia di Slovenia e Danimarca⁴, è invece rimasta ferma in termini di diffusione dell'*e-gov*, nonostante fra gli obiettivi del piano *e-gov* 2012⁵ ci fosse proprio la massimizzazione del numero di servizi *on line* per la pubblica amministrazione. La questione riguarda, in particolare, la qualità e l'uso dei servizi messi a disposizione degli utenti, dalla navigazione sui siti *web* della pubblica amministrazione (19 per cento, contro la media europea del 42 per cento) e il *download* e l'invio dei moduli ufficiali (16 per cento, a fronte del 28 per cento della media UE). Lo scarso utilizzo dei servizi di *e-gov* ci penalizza sia in termini di efficienza della pubblica amministrazione che dal punto di vista economico.

Anche in ragione di questi motivi, la Camera dei deputati ha ritenuto opportuna l'istituzione di una Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta, sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione⁶. L'istituzione è avvenuta nel corso della XVII Legislatura con deliberazione del 14 giugno 2016. La Commissione si è costituita il 4 novembre 2016 e ha continuato i propri lavori fino ad ottobre 2017, in conformità con l'articolo 1, comma 1 della delibera istitutiva, che ne ha fissato la durata in un anno.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della delibera istitutiva è compito della Commissione, in particolare:

- a) verificare le risorse finanziarie stanziare ed il loro utilizzo, nonché la quantità, la tipologia e l'efficacia degli investimenti effettuati nel corso degli anni nel settore delle ICT da parte delle pubbliche amministrazioni statali regionali e locali, anche al fine di individuare i possibili sprechi ed investimenti errati;
- b) effettuare una comparazione tra la spesa pubblica nel settore delle ICT nei maggiori Paesi europei e l'Italia, nonché un'analisi sulle tendenze in atto;
- c) esaminare, anche verificando i titoli di studio e il livello di competenza dei diversi responsabili del settore delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, lo stato di informatizzazione attuale e il livello di dotazione tecnologica raggiunto dalle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali, con riferimento, tra l'altro, al livello di reingegnerizzazione e automazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, all'utilizzo di *software open source*, all'apertura dei dati e al loro

⁴ Con la differenza che la Danimarca sfiora un'incidenza del 90 per cento e la Slovenia ha un valore in linea con la media dell'Unione Europea.

⁵ http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20egovernment%202012_report%20aggiornamento%20attivit%20.pdf

⁶ Nella XVI Legislatura la I Commissione permanente della Camera dei deputati aveva svolto un'indagine conoscitiva sulla informatizzazione delle pubbliche amministrazioni (DOC. XVII, n. 6).

utilizzo, all'interoperabilità e all'interconnessione delle banche di dati, al livello di sicurezza e allo stato di attuazione del *disaster recovery* e al livello di accettazione di pagamenti elettronici;

d) monitorare il livello di digitalizzazione e di investimento nelle singole realtà regionali;

e) esaminare l'esistenza di possibili interventi di razionalizzazione della spesa nel settore delle ICT.

Alla luce dei compiti istitutivi, l'obiettivo della Commissione parlamentare d'inchiesta è stato quello di indagare l'effettivo livello di digitalizzazione e innovazione del settore pubblico del nostro Paese, verificando se le risorse stanziato fossero sufficienti, quali fossero le ragioni del divario fra l'Italia e gli altri Paesi europei e soprattutto quali risultati avessero ottenuto gli investimenti. Dalle audizioni e dallo studio della mole documentale è emerso un quadro complesso, nel quale è stato difficoltoso persino stimare precisamente i costi della spesa per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In sede di premessa, appare tuttavia opportuno evidenziare come, a fronte di un'abbondante produzione legislativa in materia, spesso le pubbliche amministrazioni si siano dimostrate perveracamente inadempienti, come riscontrato, ad esempio, riguardo alle mancate nomine dei responsabili della trasformazione digitale e del difensore civico digitale previsti dall'articolo 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale, approvato con il decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005.

1.2. Gli strumenti dell'inchiesta

La presente relazione è stata elaborata a conclusione delle attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La determinazione della Commissione ad approfondire questo tema con audizioni ed acquisizioni documentali è scaturita, in conformità con le prescrizioni della delibera istitutiva, dall'assunto che lo sviluppo e il rilancio di un'economia intelligente, sostenibile e solidale dell'Europa, finalizzati a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, siano strettamente legati alla sua crescita digitale.

1.2.1 Le audizioni e i sopralluoghi

Le audizioni svoltesi nel corso delle sedute plenarie sono state finalizzate ad abbracciare l'intero arco dei temi posti ad oggetto dell'inchiesta, e possono distinguersi in quelle di carattere generale e in quelle concernenti settori o problematiche specifici, benché naturalmente, in questa seconda tipologia siano stati affrontati anche profili di carattere trasversale. L'elenco completo di tutte le audizioni e dei relativi partecipanti può essere consultato al capitolo 7, tra gli allegati della relazione. Dall'inizio della sua attività, la Commissione ha svolto finora 67 audizioni, alle quali hanno partecipato 127 invitati. Inoltre, la Commissione ha effettuato un solo sopralluogo, presso il centro di elaborazione dati di Sogei a Roma.

1.2.2 Le acquisizioni di documenti

La Commissione ha acquisito una grande mole di documentazione durante le audizioni e mediante richieste dirette a enti pubblici e privati, e, fin dal suo insediamento ha innovato le prassi, passando ad una modalità *digital first*. Si è richiesta infatti documentazione esclusivamente in formato digitale, costruendo di conseguenza un archivio digitale con livelli differenziati di accesso. Le comunicazioni con le pubbliche amministrazioni sono avvenute sempre tramite apposito indirizzo di posta elettronica certificata.

I maggiori comuni italiani sono stati invitati a compilare ad un questionario *on line* sull'attuazione del CAD, i cui risultati sono stati elaborati in forma aggregata per confrontarli con quelli emersi dalle audizioni dei ministeri e di alcune regioni.

L'accesso ai documenti dell'archivio da parte dei commissari, nonché la documentazione necessaria per le audizioni, distribuita usando le applicazioni GeoCamera e Filr, sono stati messi a disposizione con il supporto del Servizio Informatica della Camera dei deputati. I documenti dichiarati liberi sono stati pubblicati sul sito della Camera. L'attività della Commissione rappresenta la prima esperienza completamente *paperless* nella storia dell'amministrazione della Camera.

1.2.3 La relazione

La relazione, elaborata ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della delibera istitutiva, è articolata in più parti:

- nel presente capitolo si spiegano i presupposti e le finalità sui quali si è sviluppato il lavoro della Commissione d'inchiesta;
- nel secondo capitolo si forniscono informazioni riguardo al contesto normativo europeo e nazionale, con particolare attenzione agli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e Italiana ed i recenti interventi legislativi in materia;
- il terzo capitolo tratta dell'analisi della spesa per l'informatica nella pubblica amministrazione, mostra e spiega i grafici relativi alle gare d'appalto per l'ICT e prende in esame il caso della convenzione di telefonia Mobile 6, ANPR e APQ;
- nel quarto capitolo si sono affrontati alcuni temi che presentano particolari criticità: quello relativo al rispetto del Codice dell'Amministrazione Digitale da parte delle pubbliche amministrazioni, lo stato di avanzamento del progetto sull'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), la gestione informatica della mobilità dei docenti (MIUR) e il sistema informativo dei migranti. Le audizioni su queste questioni hanno messo in evidenza alcune delle criticità della digitalizzazione, in relazione alla carenza di competenze nei ruoli apicali delle pubbliche amministrazioni, all'eccessivo peso degli intermediari nella risoluzione dei problemi, al difficile rapporto fra monopoli e libero mercato e alla difficoltà nel controllare e verificare la qualità dei progetti e l'efficacia dei risultati ottenuti;

- nel quinto capitolo si è presentata una raccolta di alcune *best practice* esistenti, emerse in particolare nei casi della Provincia di Trento, del sistema di *vendor rating* dell'INAIL e dell'Agenzia veneta dei pagamenti in agricoltura (AVEPA), che hanno messo in luce come la digitalizzazione migliori dove esistono adeguate professionalità, oltre a indicatori e misurazioni che facilitano il controllo dei risultati;
- il sesto capitolo è dedicato alle conclusioni del lavoro della Commissione e ai suggerimenti scaturiti dalle riflessioni dei commissari, sulla base delle informazioni raccolte;
- Il settimo capitolo è composto da alcuni documenti allegati e richiamati nella relazione, oltre che dall'elenco delle 67 audizioni e dei 127 invitati ascoltati dalla Commissione.

CAPITOLO 2

La dimensione immateriale, il quadro conoscitivo normativo e l'Agenda Digitale

Abstract

Il capitolo introduce alcuni dei concetti che sono alla base del passaggio dalla dimensione materiale a quella immateriale della società digitale. La tecnologia sta rivoluzionando il paradigma dominante, che nella dimensione materiale prevedeva come tutto avesse un costo, dalla produzione degli oggetti all'archiviazione dei documenti. Con l'avvento della società immateriale, viceversa, ciò che è virtuale (codici a barre, *token* bancari, *app*) continua ad avere il proprio valore, pur perdendo la propria forma fisica. È una rivoluzione che trasformerà profondamente anche i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, come ha già profondamente cambiato il mercato e i comportamenti dei consumatori. Di conseguenza, appare necessario che le Istituzioni e la politica cerchino di governare ed accompagnare l'evoluzione sociale, rendendo le trasformazioni meno traumatiche possibili e massimizzando al contempo il potenziale offerto dalle tecnologie.

Per dare un quadro giuridico di riferimento al lavoro della Commissione, il capitolo prosegue, quindi, con un'analisi del contesto normativo europeo sulla materia delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, con particolare attenzione agli obiettivi dell'Agenda Digitale di Europa 2020. Allo stesso modo, è stato descritto il contesto normativo nazionale e gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana e dell'Agenzia per l'Italia Digitale, di cui la Commissione ha ricostruito la genesi e le tappe salienti dei progetti di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Il capitolo si conclude fotografando il posizionamento non positivo dell'Italia nella classifica digitale, stilata dalla relazione sui progressi del settore digitale in Europa, nel quale si prendono in esame alcune delle più significative statistiche del nostro Paese sulla penetrazione di Internet e sull'uso dei servizi ad esso connessi.

2.1. La società post moderna, dalla dimensione materiale a quella immateriale

Dalla *vulgata* comune, Internet viene spesso definito come un luogo di relazioni virtuali, una nuvola fuori dalla realtà, nella quale ci si incontra e scontra quotidianamente, senza necessariamente condividere lo stesso spazio fisico e talvolta nemmeno lo stesso tempo. In realtà, Internet è uno strumento molto reale, rappresenta la “*sede della dimensione immateriale del mondo che, nel XXI secolo, è la maggiore base delle relazioni sociali ed economiche delle persone e delle aziende*”⁷. I nostri stili di vita, il nostro modo di lavorare, tessere relazioni, programmare il tempo libero, passano

⁷ *Costruire il domani. Istruzioni per un futuro immateriale*, Stefano Quintarelli, Antonio Tombolini Editore, 2016.

sempre di più attraverso Internet e mediante dispositivi e *software* programmati per aiutarci a gestire al meglio le nostre attività quotidiane⁸.

Il futuro che la tecnologia ci propone non è, tuttavia, uguale per tutti e la società tende a dividersi tra chi vive un presente molto simile al passato e chi invece abita già in un futuro molto più simile agli orizzonti intravisti dalla fantascienza⁹. È un divario che aumenta con velocità crescente, provocando una disparità di conoscenze fra le diverse generazioni, che hanno conseguenze non soltanto sulla capacità di utilizzo delle nuove tecnologie, ma anche sull'economia e le opportunità per il futuro. Le tecnologie digitali, a differenza delle tecnologie che hanno dominato i secoli passati, evolvono a velocità crescente, producendo nuove disuguaglianze culturali ed economiche. Per molti secoli, infatti, le società si sono basate su un'economia solo materiale, che si misurava in termini di produzione, costi e lavoro. Le tecnologie digitali, invece, hanno prodotto uno sviluppo crescente dell'economia immateriale, che stima per il 2030 un numero di 500 miliardi di dispositivi connessi alla rete¹⁰, in grado di produrre, di conseguenza, profondi mutamenti sociali. È dunque necessario che la politica si sforzi di comprendere profondamente i radicali mutamenti imposti dall'evoluzione tecnologica, per cercare di governare ed accompagnare l'evoluzione della società, in modo da rendere le trasformazioni meno traumatiche possibili, massimizzando, al contempo, il potenziale offerto dalle tecnologie¹¹.

2.1.1 La dimensione materiale, tutto ha un costo

Conosciamo bene il mondo nella sua dimensione materiale e nei secoli ne abbiamo osservato e studiato le relative dinamiche, arrivando persino a prevedere le conseguenze sociali di determinate azioni politiche ed economiche. L'avvento del mondo immateriale nelle nostre società, di contro, rappresenta una rottura traumatica, capace di mettere in crisi le sedimentate certezze del passato¹². Nella dimensione materiale tutto ha un costo. Produrre qualsiasi oggetto, sia un frutto sia un elettrodomestico, ha un costo in termini di materie prima, energia, lavoro e capitali. Anche riprodurre ha sempre un costo, seppur commisurato all'economia di scala che adottiamo, ma è sempre certo che produrre un oggetto materiale da vendere ha sempre un costo. Nella dimensione materiale, poi, hanno un costo anche azioni quotidiane quali archiviare, immagazzinare, trasferire e trasportare, così come non si può prescindere dal valore della manodopera. Nella dimensione materiale, i beni prodotti possono essere "*rivali*", poiché il godimento di un bene da parte di qualcuno lo sottrae al godimento di qualcun altro, e persino "*escludibili*"¹³, quando la possibilità di godere di un bene da parte di un individuo può essere impedita da parte di un altro. Infine nella dimensione materiale i beni purtroppo deperiscono, poiché sono soggetti a logoramento e usura e

⁸ *La quarta rivoluzione*, Luciano Floridi, Codice, 2017

⁹ *Future Perfect. The Case for Progress in a Networked Age*, Steven Johnson, Riverhead Books, 2012

¹⁰ *Costruire il domani*, cit., p. 18.

¹¹ *La spinta gentile*, Richard H. Thaler, Cass R. Sustein, Feltrinelli, 2009, p. 21; *La cittadinanza digitale*, Gianluigi Cogo, Edizioni della sera, 2010, p.121; *L'arte del governo nel terzo millennio*, Cass R. Sustein, Feltrinelli, 2014, p. 28; *Rapporto 2016*, Italiadecide, Il Mulino, 2016, p.19; *Costruire il domani*, cit., p. 19.

¹² *Costruire il domani*, cit., p. 21.

¹³ *Ibidem*, p. 24.

sono disconnessi tra loro, perché non comunicano il proprio stato l'uno all'altro e, di conseguenza, non possono modificare il proprio comportamento sulla base di quello altrui¹⁴.

2.1.2 La dimensione immateriale, ciò che virtuale è molto reale

Quando si parla di “virtuale” per intendere qualcosa che non sia materiale, si rischia di commettere un errore poiché, se è senz'altro vero che la definizione del termine significhi “ciò che è solo potenziale”, nella realtà quando concretamente affidiamo i nostri risparmi ad una banca, gestendoli *on line* sul nostro conto corrente, i nostri euro non sono più davvero materiali, ma diventano immateriali, pur mantenendo il proprio valore reale¹⁵. La tecnologia ha imposto una svolta paradigmatica epocale e, come sostenuto dal filosofo Luciano Floridi, molto probabilmente oggi ci troviamo dinanzi alla “quarta rivoluzione”¹⁶, analoga a quelle alimentate dal pensiero di Copernico, Darwin e Freud. Basti pensare a come è cambiato il nostro modo di viaggiare. Prima quello che faceva fede per prendere un treno era il documento di viaggio, il biglietto cartaceo esibito al controllore e l'informazione scritta sul pezzo di carta. Ora, invece, non serve più quel documento, poiché l'informazione è codificata in una base di dati *on line* che attestano un avvenuto pagamento e quando il controllore interroga il sistema con il suo *pod*, non cerca il documento nell'archivio, poiché la funzione del documento non esiste già più. Per fare un'analogia con i servizi della pubblica amministrazione, è come se il certificato anagrafico richiesto in comune e presentato ad un'amministrazione non facesse più fede, ma contasse il dato presente in un'anagrafe centralizzata e consultato dalla stessa amministrazione¹⁷. Non è ancora così, ma lo dovrebbe essere e molto probabilmente lo sarà nel prossimo futuro. Quello che già accade per le nostre passioni, ascoltare musica senza avere più un disco fra le mani o leggere libri e giornali su *tablet* e *smartphone*, succederà anche per la gestione dei servizi e dei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Quello che una volta era un oggetto o un documento fisico materiale, oggi sta diventando un “archivio in un dispositivo”¹⁸, così che ciò che si acquisisce non è più una proprietà, ma un insieme di diritti, facoltà e privilegi, stabiliti contrattualmente fra un venditore ed un acquirente. Alla base di questa nuova rivoluzione tecnologica che modifica mercati e comportamenti, ci sono le regole di base dell'immateriale che sono profondamente diverse dal materiale. Come visto per la dimensione materiale, anche in quella immateriale la produzione costa, ma generalmente molto meno dell'analogo fisico. Un gioco di società del passato aveva un costo di produzione, mentre la sua versione immateriale *on line* richiede soltanto la codifica di un codice da parte di un programmatore, che usando la propria mente diventa il gestore dei mezzi di produzione¹⁹. La riproduzione, poi, ha un costo marginale per ogni unità incrementale prodotta e tende ad azzerarsi. Nella dimensione immateriale, di conseguenza, archiviare o immagazzinare non costa, così come trasferire, che

¹⁴ *Ibidem*, p. 25.

¹⁵ *Il nostro futuro nei mondi virtuali*, Peter Ludlow, Edizioni 40K, 2010

¹⁶ *La rivoluzione dell'informazione*, Luciano Floridi, Codice, 2010; *La quarta rivoluzione*, cit.

¹⁷ *Costruire il domani*, cit., p. 37.

¹⁸ *Ibidem*, p. 39.

¹⁹ *Ibidem*, p. 42.

avviene in modo istantaneo, cancellando le distanze fisiche e i costi di trasporto. Tutto il mondo si trasforma in un “*grande qui e adesso*”²⁰, grazie alle opportunità di Internet²¹. Nella dimensione immateriale, inoltre, si trasforma anche il lavoro, che grazie all’uso delle tecnologie digitali mette in collegamento persone da una parte all’altra del globo a qualsiasi ora²². Nella dimensione immateriale, infine, i beni non sono “*rivali*”, poiché la possibilità di conoscenza posseduta da un soggetto, non viene limitata dal trasferimento di quella conoscenza ad un altro. Di conseguenza i beni non sono “*escludibili*”, poiché prestare o vendere il codice di un programma, consente l’utilizzo dello stesso a più persone, al contrario di quanto avviene per gli oggetti fisici, il cui possesso limita il godimento di qualcun altro. Inoltre nella dimensione immateriale, i beni non deperiscono e tutto è interconnesso, favorendo l’interazione costante tra sistemi diversi e consentendoci, ad esempio, di avere navigatori satellitari in grado di prevedere gli itinerari migliori in base al traffico. L’accesso ad Internet è la modalità principale con la quale si ottiene l’ingresso nella dimensione immateriale dell’esistenza ed è per questa ragione che le legislazioni transnazionali e nazionali stanno sempre più favorendo l’accesso della popolazione ad una rete sempre disponibile e sempre più veloce, tanto che ormai ci stiamo abituando a tenere accesi i nostri computer, per non dover perdere tempo nel riaccenderli. Anche i dispositivi con i quali accediamo ad Internet sono in continua evoluzione e rappresentano le nostre chiavi d’accesso alla dimensione immateriale, che sempre di più sta entrando nelle nostre azioni quotidiane e che, di conseguenza, sta diventando anche il terreno sul quale la pubblica amministrazione sta lentamente modificando i propri rapporti con i cittadini²³.

2.2. Il contesto normativo europeo

Un contributo per l’aumento della produttività e per la crescita economica all’interno dell’Unione europea è offerto, a partire dalla metà degli anni Novanta, dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT)²⁴. Ne fanno parte la tecnologia dell’informazione, le telecomunicazioni, i mezzi radiotelevisivi, le varie modalità di elaborazione e trasmissione audio e video, assieme alle funzioni di controllo e monitoraggio basate sulle reti. Negli ultimi tre decenni l’interdipendenza tecnologica ha superato i confini tra telecomunicazioni, radiodiffusione e tecnologia dell’informazione. Le reti mobili sono notevolmente cresciute, soprattutto per effetto del sistema *on demand*, che sta rapidamente sostituendo la trasmissione lineare delle informazioni e dei contenuti digitali. Per questa ragione si assiste ad una crescita esponenziale della connettività Internet 4G e del *wi-fi*, che, di conseguenza, sta contribuendo ad un incremento dell’economia digitale sette volte più rapido rispetto al resto dell’economia. Tuttavia, il quadro strategico europeo appare disomogeneo, con una ‘*distorsione*’ del suo potenziale, che pone l’Europa in ritardo rispetto ad altri Paesi quando si tratta di disporre di reti digitali rapide, affidabili e connesse per sostenere l’economia, le imprese e le attività

²⁰ *Ibidem*, p. 43.

²¹ *Cluetrain Manifesto*, Fazi Editore, 2001, p. 27-40; *Too Big to Know*, David Weinberger, Basic Books 2011, p. xiii

²² *Here Comes Everybody*, Clay Shirky, The Penguin Press, 2008, p. 157

²³ *Managerialità e digitalizzazione nella P.A.*, Domenico Crocco, in *La digitalizzazione della società moderna*, Jovene editore, 2016, p. 33-76; *Pubblica Amministrazione digitale*, William D. Eggers, Hoepli, 2017, p.4

²⁴ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

della nostra vita privata. In questo senso, connettività irregolare e tariffe variabili rappresentano i principali ostacoli, producendo effetti negativi per cittadini e imprese. Per questa ragione, nel maggio del 2010, la Commissione europea ha istituito l'Agenda Digitale per l'Europa, una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020 per il rilancio dell'economia dell'UE, che mira ai possibili vantaggi economici e sociali sostenibili offerti dal mercato digitale unico. Nella nuova epoca digitale sarà importante colmare il *'digital divide'* e cogliere le opportunità di nuovi posti di lavoro, per accedere ai quali sarà necessario possedere le competenze necessarie nel campo delle ICT.

Mentre i Trattati non contengono disposizioni speciali per lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'Unione europea ha intrapreso azioni specifiche nel quadro delle politiche settoriali in molte materie, dalla politica industriale²⁵ a quella commerciale²⁶, dalle politiche della concorrenza²⁷ a quelle relative alla libera circolazione delle merci²⁸, delle persone, dei servizi e dei capitali²⁹. Particolare rilevanza per lo sviluppo delle ICT le hanno anche le azioni verso settori strategici quali la ricerca e lo sviluppo tecnologico³⁰, le reti trans-europee³¹ e le politiche per l'istruzione e la formazione professionale³².

La rassegna di direttive dell'UE che seguirà rappresenta le fondamenta sulle quali si è mossa la legislazione europea. Dalla direttiva relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali³³, a quella sulla libera circolazione di tali dati³⁴ e sulla tutela giuridica delle banche dati³⁵. Dalla direttiva del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche³⁶, a quella del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno³⁷, fino al regolamento n. 1211/2009 che ha istituito l'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)³⁸. Fin dal giugno 2010, in conseguenza delle azioni previste dall'Agenda Digitale Europea, varata nel maggio dello stesso anno, il Parlamento europeo e la Commissione hanno approvato risoluzioni, emanato direttive e comunicazioni riguardanti il tema delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A cominciare dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di *media* audiovisivo³⁹, fino alle risoluzioni sull'Internet

²⁵ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), 2008, art. 173

²⁶ TFUE, 2008, artt. 206-207.

²⁷ TFUE, 2008, artt. 101-109.

²⁸ TFUE, 2008, artt. 28 e 30; artt. 34-35.

²⁹ TFUE, 2008, artt. 45-66.

³⁰ TFUE, 2008, artt. 179-190.

³¹ TFUE, 2008, artt. 170-172.

³² TFUE, 2008, artt. 165-166.

³³ Direttiva 95/46/CE.

³⁴ GU L 281 del 23.11.1995, p. 31.

³⁵ GU L 77 del 27.3.1996, p. 20.

³⁶ GU L 201 del 31.7.2002, p. 37.

³⁷ GU L 376 del 27.12.2006, p. 36.

³⁸ GU L 337 del 18.12.2009, p. 1.

³⁹ GU L 95 del 15.4.2010, p. 1.

degli oggetti⁴⁰ e sulla *governance* di Internet⁴¹ del 15 giugno 2010 e sul completamento del mercato interno per il commercio elettronico⁴² del 21 settembre dello stesso anno.

Nel 2011 è stata emanata la direttiva sui diritti dei consumatori⁴³, per modificare le precedenti direttive del Consiglio⁴⁴ e del Parlamento Europeo⁴⁵ e per abrogare la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁶. Nel 2012 sono state approvate le risoluzioni sull'*e-government* come elemento trainante di un mercato unico digitale competitivo⁴⁷ e le risoluzioni sulla protezione delle infrastrutture critiche informatizzate⁴⁸ e sul completamento del mercato unico digitale⁴⁹.

Nel 2013 il Parlamento europeo ha deliberato anche sulla nuova agenda per la politica europea dei consumatori⁵⁰, sull'Agenda Digitale⁵¹, sulle pratiche di pubblicità ingannevole⁵², sul quadro normativo per le comunicazioni elettroniche⁵³ e sullo sfruttamento del potenziale del *cloud computing* in Europa⁵⁴. Sempre nello stesso anno il Parlamento europeo e il Consiglio hanno emanato la direttiva 2013/37/UE, che ha modificato la precedente direttiva⁵⁵ relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico⁵⁶ (direttiva ISP) e licenziato il regolamento n. 524 del 21 maggio, relativo alla risoluzione delle controversie *on line* dei consumatori⁵⁷ (regolamento sull'ODR per i consumatori).

Nel 2014 ha visto la luce il regolamento n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio per l'identificazione elettronica e i servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno⁵⁸, che ha abrogato la precedente direttiva⁵⁹ in materia e che consente la prova del momento della ricezione della comunicazione. Sempre nello stesso anno, è stato emanato il regolamento n. 283 sugli orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'infrastruttura di telecomunicazioni⁶⁰. Sono state, inoltre, approvate le risoluzioni riguardanti il mercato integrato della consegna dei pacchi

⁴⁰ GU C 236 E del 12.8.2011, pag. 24.

⁴¹ GU C 236 E del 12.8.2011, pag. 33.

⁴² GU C 50 E del 21.2.2012, pag. 1.

⁴³ Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011.

⁴⁴ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio.

⁴⁵ Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴⁶ GU L 304 del 22.11.2011, p. 64.

⁴⁷ GU C 258 E del 7.9.2013, p. 64.

⁴⁸ GU C 332 E del 15.11.2013, p. 22.

⁴⁹ GU C 434 del 23.12.2015, p. 2. Testi approvati, P7_TA(2013)0327.

⁵⁰ Testi approvati, P7_TA(2013)0239.

⁵¹ Testi approvati, P7_TA(2013)0377.

⁵² Testi approvati, P7_TA(2013)0436.

⁵³ Testi approvati, P7_TA(2013)0454.

⁵⁴ Testi approvati, P7_TA(2013)0535.

⁵⁵ Direttiva 2003/98/CE.

⁵⁶ GU L 175 del 27.6.2013, p. 1.

⁵⁷ GU L 165 del 18.6.2013, p. 1.

⁵⁸ GU L 257 del 28.8.2014, p. 73.

⁵⁹ Direttiva 1999/93/CE.

⁶⁰ GU L 86 del 21.3.2014, p. 14.

per la crescita del commercio elettronico nell'Unione Europea⁶¹, sui prelievi per copie private⁶² e sul sostegno ai diritti dei consumatori nel mercato unico digitale⁶³.

Nel 2015 Cina ed Unione europea hanno sottoscritto un Accordo di partenariato sullo sviluppo del 5G, mentre il Parlamento ha approvato le risoluzioni sulla relazione annuale sulla politica di concorrenza dell'UE⁶⁴ e sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione⁶⁵.

Oltre alle direttive, ai regolamenti e alle risoluzioni, la Commissione ha prodotto numerose comunicazioni. Fin dal 2012 la Commissione ha inviato comunicazioni sull'accessibilità dei siti *web* degli enti pubblici⁶⁶ e sui contenuti del mercato unico digitale⁶⁷, mentre il 2 luglio del 2014 ha indirizzato agli Stati membri la comunicazione dal titolo *Verso una florida economia basata sui dati*. Nel 2015 la Commissione ha trasmesso la comunicazione dal titolo *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*⁶⁸ e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna. Sempre nello stesso anno il Parlamento europeo ha assunto la decisione 2240, che istituisce un programma sulle soluzioni di interoperabilità e di quadri comuni per le pubbliche amministrazioni, le imprese e i cittadini europei (programma ISA2)⁶⁹, come strumento per modernizzare il settore pubblico. Infine, il 19 gennaio 2016 il Parlamento Europeo ha approvato la risoluzione sul mercato unico digitale che prevede, tra le altre cose, la sospensione del *geo-blocking* e dell'interdizione all'accesso *on line* dei consumatori ai servizi, fatto sulla base dei loro indirizzi IP, degli indirizzi postali e del Paese che ha rilasciato la carta di credito. Le proposte contenute nella risoluzione del Parlamento Europeo sono volte a migliorare l'accesso dei consumatori ai beni e servizi di Internet.

2.3. L'Agenda Digitale Europea, gli obiettivi di Europa 2020

Dando seguito alla Strategia di Lisbona, nel maggio del 2010 la Commissione europea ha avviato l'Agenda Digitale per l'Europa (DAE), una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che fissa gli obiettivi per la crescita nell'Unione da raggiungere entro il 2020. L'Agenda Digitale propone di sfruttare al meglio il potenziale delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) per

⁶¹ Testi approvati, P7_TA(2014)0032.

⁶² Testi approvati, P7_TA(2014)0179.

⁶³ Testi approvati, P8_TA(2014)0071.

⁶⁴ Testi approvati, P8_TA(2015)0051.

⁶⁵ Testi approvati, P8_TA(2015)0273.

⁶⁶ (COM(2012)0721).

⁶⁷ (COM(2012)0789).

⁶⁸ (COM(2015)0192).

⁶⁹ GU L 318 del 4.12.2015, p. 1.

favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso. Contiene 101 azioni, raggruppate intorno a sette aree prioritarie:

- promuovere un quadro giuridico e normativo nuovo e più stabile, tale da incentivare gli investimenti in un'infrastruttura aperta e competitiva per la banda larga ad alta velocità;
- realizzare nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali per collegare l'Europa;
- avviare processi di istruzione e formazione, in grado di fornire le competenze digitali adeguate per la nuova occupazione generata da questo settore;
- migliorare il tasso di fiducia e sicurezza in Internet, promuovendo una strategia per la sicurezza dell'UE, che sia in grado di fornire risposte coordinate agli attacchi cibernetici e norme più rigorose in merito alla protezione dei dati personali;
- aggiornare il *framework* normativo dell'UE sul *copyright* e i diritti d'autore;
- accelerare il *cloud computing* attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico;
- lanciare una nuova strategia industriale sull'elettronica.

L'obiettivo dell'Agenda Digitale è principalmente quello di accompagnare le persone a orientarsi nel mondo digitale. Nel complesso, le ICT rappresentano circa il 5 per cento dell'economia dell'UE e il 25 per cento della spesa totale delle imprese, mentre gli investimenti in questo settore sono responsabili del 50 per cento dell'aumento della produttività in tutta l'Unione.

Il punto centrale della Strategia Europa 2020 è rappresentato dalla diffusione della banda larga, quale strumento per rilanciare l'economia e la competitività dei Paesi dell'Unione Europea, per migliorare gli standard di trasparenza nei rapporti fra i privati, le istituzioni e le pubbliche amministrazioni ed, infine, come mezzo per ampliare l'uso delle tecnologie per incrementare i livelli di comunicabilità ed inclusione sociale. Per raggiungere questi scopi, l'Agenda Digitale Europea ha fissato degli obiettivi quantitativi in materia di banda larga, al fine di riuscire a raggiungere tutti i cittadini dell'Unione con una copertura di base ed arrivare, entro il 2020, ad una copertura veloce per tutti pari o superiore ai 30 Mbps e una banda larga ultraveloce fino a 100 Mbps, per almeno il 50 per cento dei cittadini dell'UE. Su queste premesse, nel settembre del 2016 la Commissione Europea ha rivisto al rialzo questi obiettivi, inviando una comunicazione che ha quale obiettivo per il 2025, quello di raggiungere una connettività Gigabit per le scuole, i principali prestatori di servizi pubblici e le imprese ad alta intensità digitale, in grado di trasformare la rete in un vero e proprio strumento di comunicazione globale, capace di mantenere in connessione costante fra loro cittadini, Istituzioni ed imprese⁷⁰.

In questi anni le politiche comunitarie sul tema hanno raggiunto alcuni risultati che hanno prodotto alcuni vantaggi per i cittadini. In modo particolare, l'UE ha elaborato un sistema di diritti e tutele degli utenti, soprattutto attraverso la razionalizzazione delle reti di pronto intervento, promuovendo il numero unico d'emergenza europeo (112)⁷¹, quelli destinati ai familiari dei bambini scomparsi (116000) e per l'assistenza ai minori (116111), oltre ad una linea telefonica per il sostegno emotivo (116123). Sono stati raggiunti alcuni risultati favorevoli per quanto riguarda i diritti sulla telefonia mobile e le comunicazioni elettroniche, quale il diritto alla portabilità del proprio numero di

⁷⁰ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.9.3.html

⁷¹ Direttiva 2009/136/CE.

telefono⁷² entro un giorno lavorativo, l'eliminazione delle onerose tariffe di *roaming*⁷³ internazionale e la possibilità di possedere un nome di dominio di primo livello dell'UE⁷⁴. Si è inoltre cercato di migliorare la coerenza delle procedure di regolamentazione nazionale, promuovendo approcci e prassi comuni, in grado di favorire lo sviluppo di una normativa coerente e soprattutto garante della concorrenza nel mercato unico delle telecomunicazioni. Dal 1999 ad oggi si sono susseguiti numerosi programmi pluriennali che avevano come obiettivo principale l'utilizzo sicuro della rete e che hanno portato, nel 2014, all'istituzione dell'ENISA⁷⁵, l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, la cui azione è stata ulteriormente potenziata con l'adozione della risoluzione del Parlamento europeo del 16 aprile 2013⁷⁶. Nel luglio del 2016 è stata inoltre emanata una direttiva sulle misure volte a garantire un comune livello di elevata sicurezza delle reti e dell'informazione nell'Unione⁷⁷.

Secondo le stime della Commissione Europea⁷⁸, la piena attuazione dell'Agenda Digitale aumenterebbe il prodotto interno lordo europeo del 5 per cento, l'equivalente di 1.500 euro *pro capite*, nel corso dei prossimi otto anni. Conseguenza diretta di questo effetto positivo sull'economia, nel lungo periodo, sarebbe l'aumento di 3,8 milioni di nuovi posti di lavoro in tutti i settori dell'economia. Tuttavia, vi sono numerosi ostacoli che minano gli obiettivi previsti dall'Agenda Digitale. Non è ancora sufficiente l'impegno nella ricerca e nell'innovazione, così come è ancora estesa la mancanza di alfabetizzazione digitale e di competenze informatiche, soprattutto nei settori dell'amministrazione pubblica. Per questa ragione, nel prossimo futuro, sono previste alcune azioni da intraprendere nell'ambito dell'Agenda Digitale per migliorare l'accesso dei cittadini al digitale. La Commissione si sta impegnando ad aprire l'accesso ai contenuti *on line* legali, semplificando le procedure di liberatoria e gestione dei diritti d'autore e di rilascio di licenze transfrontaliere. Per agevolare le fatturazioni e i pagamenti elettronici, la Commissione completerà l'area di pagamento unica in euro (SEPA), provvedendo alla revisione della direttiva sulla firma elettronica, al fine di offrire sistemi di autenticazione elettronica più sicuri. Un altro punto di intervento riguarda le azioni che saranno messe in campo per migliorare la fiducia degli utenti sulla sicurezza dei pagamenti e la protezione della riservatezza. La Commissione intende rivedere il quadro normativo dell'UE in materia di protezione dei dati, pubblicando un codice *on line* che riassume in modo chiaro e accessibile i diritti degli utenti digitali. Tale codice verterà anche sulla legislazione in materia di contratti e sulla risoluzione delle controversie *on line* a livello europeo. A tutela dei consumatori, sarà inoltre creato un marchio di fiducia UE *on line*. Obiettivo dell'UE sarà anche quello di aumentare l'interoperabilità di dispositivi, applicazioni, banche dati, servizi e reti. Capitolo a parte merita il rafforzamento della politica europea nel contrasto alla criminalità informatica, la pedopornografia *on line* e il non rispetto della riservatezza e dei dati personali.

⁷² Ibidem

⁷³ Regolamento (UE) n. 531/2012, GU L 172 del 30.6.2012, p. 10.

⁷⁴ Regolamento (CE) n. 733/2002.

⁷⁵ Regolamento (CE) n. 460/2004.

⁷⁶ P7_TA(2013) 0103.

⁷⁷ Direttiva (UE) 2016/1148 del 6 luglio 2016, GU L 194 del 19.7.2016, p. 1.

⁷⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/digital-agenda-europe>.

2.4. Il contesto normativo nazionale

Il primo riferimento organico per l'informatica nella pubblica amministrazione è stato il D.Lgs. n. 39/1993⁷⁹, il cui obiettivo era disciplinare la progettazione, lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni statali. Il decreto focalizzava sulla stessa amministrazione la responsabilità dei progetti di informatizzazione, evitando il più possibile il ricorso a fornitori esterni, i quali nel decennio 1983-1992, approfittando delle scarse conoscenze informatiche dei dirigenti della pubblica amministrazione, spesso proponevano soluzioni non sempre pienamente in linea con le esigenze della stessa, offrendo prestazioni e servizi a prezzi non proprio allineati ai valori di mercato, tali da produrre la più alta incidenza sul bilancio statale delle spese per le tecnologie dell'informazione⁸⁰. Con la successiva legge n. 59/1997⁸¹ il legislatore si era prefisso di ridurre la burocrazia e semplificare i rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino, sostituendo il documento di carta con il documento elettronico, arrivando ad introdurre con la successiva Legge n. 127/1997⁸², la Carta d'Identità Elettronica (CIE). Per quanto attiene alla questione della firma, con il D.P.R. n. 513/1997 è stata introdotta la firma digitale, mentre il protocollo informatico e di conseguenza la gestione dei flussi documentali sono stati normati con il D.P.R. n. 428/1998. Per procedere ad un riordino organico dell'intero settore si è dovuto attendere il D.P.R. n. 445/2000⁸³, che ha provveduto a raccogliere in un testo unico tutte le disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, sia informatica che cartacea tradizionale, introducendo la de-certificazione dei medesimi e introducendo il divieto per tutte le pubbliche amministrazioni di richiedere la presentazione di certificati, ogni qualvolta sia possibile l'acquisizione d'ufficio delle relative informazioni.

Per la prima volta nel 2005 le disposizioni in materia di attività digitale delle pubbliche amministrazioni vengono raccolte e riordinate in un unico testo normativo, il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD). Il Codice viene inserito nel quadro normativo attraverso il D.Lgs. n. 82/2005 e segna una svolta decisiva nella vita delle amministrazioni pubbliche e nei rapporti che queste intrattengono con i cittadini e le imprese. La legge prevedeva, per la prima volta nel nostro Paese, la possibilità per i cittadini di relazionarsi ufficialmente con le amministrazioni pubbliche attraverso le tecnologie telematiche. Di conseguenza le amministrazioni pubbliche si trovavano nell'obbligo di doversi attrezzare per rendere effettivamente esigibili i nuovi diritti. Il Codice affronta in maniera organica l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività

⁷⁹ Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39, Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421

⁸⁰ 1977-2007: trent'anni di domanda e offerta ICT nella pubblica amministrazione, Gregorio Cosentino, Maurizio Bruschi, Giuffrè Editore, 2007

⁸¹ Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

⁸² Legge 15 maggio 1997, n. 127, Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo

⁸³ Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (artt. 50-70).

delle pubbliche amministrazioni, nei suoi aspetti organizzativi e procedurali e con particolare riguardo ai rapporti con i cittadini e le imprese.

All'inizio della XVI legislatura grazie al D.L. n. 112/2008⁸⁴, le amministrazioni vengono obbligate a provvedere alla riduzione del 50 per cento, rispetto l'anno precedente, delle spese relative alla stampa delle relazioni e di ogni altro tipo di pubblicazione prevista da leggi e regolamenti. Con la finalità di ridurre i consumi di carta e diffondere prassi e comportamenti virtuosi, con il D.L. n. 208/2008⁸⁵ viene affidato al Ministro dell'ambiente il compito di organizzare iniziative e strumenti di monitoraggio e verifica, anche promuovendo progetti e campagne di comunicazione e sensibilizzazione. Per questa ragione e per velocizzare i rapporti con l'esterno, grazie al D.L. n. 185/2008 viene esteso per tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di istituire una casella di posta elettronica certificata per le comunicazioni ufficiali con i cittadini, i quali possono a loro volta richiederne l'attribuzione gratuita. La definizione delle modalità di rilascio e di uso della casella di PEC assegnata ai cittadini sono state individuate con il D.P.C.M. del 6 maggio 2009, mentre l'implementazione delle sue funzioni è stata perseguita con il D.P.C.M. del 22 luglio 2011, il D.L. n. 5/2012 e il D.L. n. 179/2012.

La legge n. 69/2009 sulle "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*" ha previsto alcune norme tese ad accelerare il processo di realizzazione dell'*e-government* tra le quali, in particolare, la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi di modifica del CAD. La delega ha inoltre previsto, la riorganizzazione del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), trasformato in DigitPA⁸⁶, un ente pubblico non economico, che opera seguendo le direttive della Presidenza del Consiglio o di un ministro delegato. Nella delega sono state inserite anche forme sanzionatorie per le amministrazioni che non ottemperino alle previsioni contenute nel Codice; la modifica della normativa in materia di firma digitale, con l'obiettivo di intensificarne l'uso nella pubblica amministrazione ed infine norme finalizzate all'eliminazione dei costi derivanti dal mantenimento delle pubblicazioni in formato cartaceo, con la conseguente creazione dell'albo *on line*⁸⁷.

In conformità alla delega, è stato quindi approvato il D.Lgs. n. 235/2010 il quale, riformando il CAD, doveva rappresentare il secondo pilastro su cui si basa il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione, avviato con l'approvazione del D.Lgs. n. 150/2009, che aveva introdotto nella pubblica amministrazione i principi di meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti. Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale costituisce un insieme organico di norme che hanno l'obiettivo di creare le condizioni giuridiche e organizzative utili ad agevolare il passaggio dall'amministrazione basata sulla carta e il riconoscimento *de visu* dei cittadini, ad una "*amministrazione digitale*", ispirata a modelli e strumenti di comunicazione capaci di sfruttare al meglio tutti i vantaggi e le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie. Le novità legislative introdotte producono nuovi diritti per i cittadini e le imprese, garantendo loro l'uso delle tecnologie

⁸⁴ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133 (art. 27).

⁸⁵ D.L. n. 208/2008 (art. 7-bis).

⁸⁶ D.Lgs n. 177/2009.

⁸⁷ Legge n. 69/2009 (art. 32).

informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi amministrazione pubblica. Ne consegue il dovere da parte delle pubbliche amministrazioni di rendere sempre e dovunque disponibile un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità giuridica, in grado di far dialogare i cittadini con la pubblica amministrazione, senza l'obbligo di doversi presentare agli sportelli della stessa per consegnare documenti cartacei o firmare moduli e istanze. A questo diritto se ne aggiungono altri, come quello di reperire *on line* la modulistica in corso di validità, la facoltà di utilizzare quale canale di comunicazione la posta certificata ed infine la possibilità di effettuare qualsiasi pagamento con modalità informatiche.

Durante la XVI legislatura il CAD ha subito ulteriori modifiche e innovazioni, fuori da un quadro di riforma organico, ad opera del D.L. n. 201/2011⁸⁸, del D.L. n. 5/2012⁸⁹ e del D.L. n. 179/2012⁹⁰. Nell'ultimo anno della XVI legislatura il D.L. n. 83/2012⁹¹ ha istituito un organismo unico denominato Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), con l'obiettivo di razionalizzare il complesso delle funzioni in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Alla nuova Agenzia vengono attribuite le funzioni precedentemente in capo agli enti, conseguentemente soppressi, di DigitPA e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione. La riorganizzazione è funzionale alla realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana, di diretta derivazione europea. Sullo sviluppo e il potenziamento dell'Agenda Digitale Italiana sono stati approvati il D.L. n. 179/2012, convertito dalla Legge n. 221/2012 e il D.L. n. 69/2013, convertito dalla Legge n. 98/2013, con il quale si è incentivato l'utilizzo delle *mail* e si è fatto divieto dell'uso del *fax* nelle pubbliche amministrazioni. Il nuovo quadro normativo ha introdotto regole tecniche per le firme elettroniche⁹², per il protocollo informatico⁹³ e per il sistema di conservazione dei documenti informatici⁹⁴. Il D.L. n. 90/2014⁹⁵ ha definito e stabilito un piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni, garantendone la compilazione *on line* mediante procedure guidate, accessibili tramite autenticazione con il Sistema Pubblico, per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese. Queste procedure devono consentire il corretto completamento della richiesta, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove possibile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 214 del 13 settembre 2016 è stato pubblicato il D.Lgs. n. 179 del 26 agosto 2016, recante modifiche ed integrazioni al CAD. È una delle più complesse riforme che hanno interessato il CAD, poiché non si limita a modificare ed integrare alcune norme, ma ne abroga diverse anche attraverso accorpamenti e semplificazioni. La riforma approvata nel corso dell'attuale legislatura vuole promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale dei cittadini e delle

⁸⁸ D.L. 201/2011 (art. 29-bis).

⁸⁹ D.L. 5/2012 (artt. 6-ter, 47-quinquies e 47-sexies).

⁹⁰ D.L. 179/2012 (artt. 2, 4, 5, 6, 9, 9-bis e 15), convertito in Legge 221/2012.

⁹¹ Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134 (artt. 19, 20, 21 e 22).

⁹² D.P.C.M. 22 febbraio 2013.

⁹³ D.P.C.M. 3 dicembre 2013.

⁹⁴ D.P.C.M. 3 dicembre 2013 e D.P.C.M. 13 novembre 2014.

⁹⁵ D.L. 90/2014 (artt. 24 e ss.).

imprese, garantendo, allo stesso tempo, il diritto di accesso ai dati, ai documenti e ai servizi di loro interesse in modalità digitale, semplificando le modalità di accesso ai servizi alla persona. La digitalizzazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione si fonda sul domicilio digitale⁹⁶, definito come l'indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio di recapito certificato qualificato secondo le norme e-IDAS, che consente la prova al momento della ricezione. Il nuovo CAD, quindi, riconosce ai cittadini il diritto di indicare al comune di residenza un domicilio digitale⁹⁷, quale canale esclusivo di comunicazione con l'amministrazione. Grazie alla "*carta della cittadinanza digitale*" e all'implementazione del Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID) e all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), i cittadini potranno accedere ai servizi pubblici e di quei privati che aderiranno al sistema, utilizzando un unico nome utente e un'unica *password*. La riforma ha previsto un ruolo centrale per il sistema SPID, che consentirà a soggetti pubblici e privati, previo accreditamento dell'AgID, di identificare le credenziali di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni per consentire loro l'accesso ai servizi in rete. La riforma del CAD si è resa necessaria anche dall'obbligo di adeguare il Codice al Regolamento comunitario⁹⁸, noto con l'acronimo di e-IDAS⁹⁹, entrato in vigore nel settembre del 2014 direttamente in tutti gli Stati membri dell'UE e che stabilisce le condizioni per il riconoscimento reciproco in ambito di identificazione elettronica e le regole comuni per le firme elettroniche, l'autenticazione *web* ed i relativi servizi fiduciari per le transazioni elettroniche. Nella riforma è stata inoltre istituita la figura del commissario governativo all'Agenda Digitale, che si potrà avvalere dei soggetti pubblici e sostituirsi alle amministrazioni competenti per adottare i provvedimenti dovuti per l'attuazione degli obiettivi prefissati. All'AgID viene affidato il compito di raggiungere gli obiettivi prefissati dall'Agenda Digitale Italiana, in stretta sinergia con gli indirizzi dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato e con l'Agenda Digitale Europea.

2.5. L'Agenda Digitale Italiana

Sulla scia dell'Unione Europea, che nel 2010 ha inserito l'Agenda Digitale tra le sette iniziative faro della Strategia di Europa 2020, definendo quali obiettivi raggiungere a livello comunitario, l'Italia l'ha istituita il 1° marzo 2012¹⁰⁰ con un decreto del Ministro dello sviluppo economico insieme con quelli della pubblica amministrazione e semplificazione, dell'istruzione e dell'economia. L'Agenda Digitale Italiana è stata realizzata in seguito alla sottoscrizione da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione dell'Agenda Digitale Europea. Anche l'Italia, come Paese, ha dettato un insieme di priorità con azioni e risorse dedicate all'innovazione del Paese. Identità digitale del cittadino, *open data*, *e-government*, azzeramento del *digital divide*, pagamenti elettronici, sanità e giustizia digitale, istruzione, ricerca e *smart city* rappresentano i settori nei quali il pubblico è chiamato ad intervenire direttamente o

⁹⁶ D.Lgs. n. 179/2016 (art. 1).

⁹⁷ *Ibidem* (art. 3-bis).

⁹⁸ Regolamento europeo e-IDAS, normativamente identificato come n. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2104

⁹⁹ Electronic IDentification Authentication and Signature (eTS electronic Trust Services).

¹⁰⁰ Decreto Legge n. 83/2012, convertito nella legge n. 134/2012.

attraverso la collaborazione con i privati, per realizzare infrastrutture e servizi che siano in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini e rendere più competitivo il Paese. La strategia italiana è stata elaborata in stretta complementarietà tra il livello nazionale e quello regionale, grazie al contributo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. L'Agenda Digitale Italiana è determinata, a livello giuridico, da un quadro normativo, di cui al D.L. n. 5 del 9 febbraio 2012 ha disegnato gli elementi fondanti: la costituzione di una cabina di regia interministeriale come elemento strutturale di coordinamento e governo; l'Agenda Digitale come strumento di raccordo operativo dei tanti progetti in corso e di tutte le iniziative necessarie allo sviluppo della società dell'informazione e della comunicazione; la razionalizzazione degli enti deputati ad intervenire sulle politiche dell'innovazione. Ulteriori interventi normativi si sono avuti con l'approvazione dei D.L. nn. 83 e 95 del 2012¹⁰¹ e con il D.L. n. 179/2012¹⁰², grazie ai quali, fra le altre cose, è stata istituita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) con il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana in coerenza con l'Agenda Digitale Europea. L'Agenzia svolge le funzioni ed i compiti che le sono stati attribuiti dalla legge, al fine di perseguire il massimo livello di innovazione tecnologica nell'organizzazione e nello sviluppo della pubblica amministrazione e al servizio dei cittadini e delle imprese, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia. La *governance* dell'Agenda Digitale Italiana è stata ulteriormente potenziata con la Legge n. 98/2013¹⁰³, che ha previsto anche misure per favorire la diffusione del domicilio digitale.

Nel marzo del 2015, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, la Presidenza del Consiglio dei ministri, insieme al Ministero dello sviluppo economico, all'Agenzia per l'Italia Digitale e all'Agenzia per la Coesione ha predisposto i piani nazionali "*Piano nazionale Banda Ultra Larga*" e "*Crescita Digitale*", nei quali sono identificate le linee di azione e gli obiettivi prioritari da realizzare, nell'ambito dell'Agenda Digitale Italiana, entro il 2020.

Tra gli obiettivi figura la realizzazione della banda ultra larga, per garantire all'85 per cento della popolazione, entro il 2020, una connettività di rete con velocità di almeno 100 Mbps, fino allo sviluppo dello SPID, che consentirà a cittadini e imprese l'accesso in rete ai servizi pubblici e privati della pubblica amministrazione con un'unica identità digitale. Tra gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana rientrano anche il sistema PagoPA, per i pagamenti *on line* nei confronti delle pubbliche amministrazioni e ANPR, per raccogliere in un'unica banca dati nazionale le informazioni anagrafiche della popolazione residente.

Inoltre l'Agenda Digitale Italiana prevede di incentivare le pubbliche amministrazioni alla pubblicazione di *open data* standardizzati e accessibili per migliorare il patrimonio informativo pubblico di conoscenze. Per attuare gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana è necessario il coordinamento delle azioni della pubblica amministrazione, delle imprese e della società civile ed è necessaria una gestione integrata delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie.

¹⁰¹ Rispettivamente convertiti con le leggi nn. 134/2012 e 135/2012.

¹⁰² Convertito con la legge n. 221/2012.

¹⁰³ Legge n. 98/2013 (artt. 13-17).

Proprio per questa ragione l'Agencia per l'Italia Digitale ha anche il compito di redigere il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione¹⁰⁴.

2.6. Gli obiettivi dell'Agencia per l'Italia digitale (AgID)

L'Agencia per l'Italia Digitale ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana in coerenza con l'Agenda Digitale Europea. Per questo motivo, ad AgID sono assegnate da statuto, tra l'altro, le seguenti competenze e funzioni¹⁰⁵:

- il coordinamento informatico dell'amministrazione centrale, regionale e locale;
- l'emanazione di pareri interpretativi, su richiesta delle amministrazioni, sulle disposizioni del CAD e sulle disposizioni in materia di ICT, evidenziando al Ministro eventuali esigenze di modifiche normative per disposizioni che appaiono ostacolare l'attuazione dell'Agenda Digitale Italiana o deviare la corretta evoluzione del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione secondo il modello di riferimento approvato dalla Commissione SPC (Sistema Pubblico di Connettività);
- l'emanazione di indirizzi, regole tecniche, linee guida e metodologie progettuali in materia di tecnologie informatiche, promuovendo l'omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard, anche di tipo aperto, anche sulla base degli studi e delle analisi effettuate a tale scopo dall'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, in modo da assicurare anche la piena interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione europea;
- l'omogeneità dei sistemi informativi pubblici, mediante il necessario coordinamento tecnico, destinati a erogare servizi ai cittadini e alle imprese, garantendo livelli uniformi di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo;
- l'attività di progettazione e coordinamento delle iniziative strategiche e di preminente interesse nazionale, anche a carattere intersettoriale, per la più efficace erogazione di servizi in rete della pubblica amministrazione, per i cittadini e per le imprese;
- la diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica, sociale e culturale;
- la vigilanza sulla qualità dei servizi e sulla ottimizzazione della spesa in materia informatica, anche in collaborazione con Consip S.p.a. e Sogei S.p.a.;
- la promozione e diffusione di iniziative di alfabetizzazione digitale, anche promuovendo il ricorso a tecnologie didattiche innovative;
- la promozione delle politiche di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico nazionale, ivi compresa la definizione della strategia in materia di *open data*, lo sviluppo e la gestione del portale nazionale dei dati aperti;
- il ruolo di autorità di riferimento nazionale nell'ambito dell'Unione Europea ed in ambito internazionale nelle materie attribuite, in accordo con le amministrazioni competenti, e la

¹⁰⁴ Statuto AgID, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2014.

¹⁰⁵ <http://www.agid.gov.it/agid/competenze-funzioni>

- partecipazione all'attuazione di programmi europei al fine di attrarre, reperire e monitorare le fonti di finanziamento finalizzate allo sviluppo di politiche per l'innovazione;
- la promozione della definizione e dello sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana ed Europea, anche secondo il programma europeo Horizon2020, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la diffusione della rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la logistica, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale e imprenditoriale;
 - la direzione e l'organizzazione delle attività del CERT (Computer Emergency Response Team) della Pubblica Amministrazione;
 - la definizione delle strategie e obiettivi delle comunità intelligenti, anche attraverso il Comitato istituito presso l'Agenzia;
 - ogni azione volta a migliorare la diffusione delle tecnologie e servizi digitali per la crescita economica e sociale del paese, secondo i pilastri dell'Agenda Digitale Europea.

2.7. Le tappe salienti della digitalizzazione della pubblica amministrazione

La Commissione ha svolto un ciclo di audizioni finalizzato a ripercorrere le tappe salienti dell'evoluzione della *governance* nazionale del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione in Italia. Per tale motivo, sono stati ascoltati, nell'ordine, gli ex vertici di AIPA (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, 1993-2003), CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, 2003-2009), DigitPA (2009-2012), fino ad arrivare ai precedenti e all'attuale direttore generale di AgID e al passato ed attuale commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale. Nella seduta della commissione d'inchiesta del 26 gennaio 2017, l'ex commissario del Governo per l'Agenda Digitale Francesco Caio¹⁰⁶ ha spiegato come durante il suo mandato furono individuati *“quattro progetti, che sono rimasti le chiavi di priorità attuativa, in particolare il tema dell'identità digitale come elemento cardine di infrastruttura immateriale nell'interazione tra cittadino e pubblica amministrazione; l'anagrafe nazionale dei residenti come base dati centrale, elemento certificante, di fatto, l'identità; il meccanismo della fatturazione elettronica come elemento di alleggerimento del carico di lavoro e aumento della produttività di tutto il sistema economico, anche nella sua interazione con la pubblica amministrazione, ma anche come meccanismo di controllo della spesa e di controllo di gestione dello Stato; il nodo dei pagamenti, che è ovviamente il passo successivo, ma sempre legato al controllo della spesa. Alcuni di questi, direi tutti, sono rimasti gli elementi fondanti del programma di*

¹⁰⁶ Ex Commissario per l'Agenda Digitale dal giugno 2013 al febbraio 2014.

*digitalizzazione*¹⁰⁷. Attraverso le varie audizioni, è emerso come diversi progetti avviati nel corso del tempo non abbiano trovato piena attuazione. Tra questi, a partire dal 1993, la firma digitale, l'impostazione della Carta Identità Elettronica e il collegamento tra le anagrafi¹⁰⁸; la realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e la gara per la Carta Nazionale dei Servizi (CNS). Sono state riscontrate diverse criticità nel processo di digitalizzazione: dalle professionalità di coloro che si occupano di ICT all'interno della PA, all'eccesso di progetti che la pubblica amministrazione non era in grado di recepire, come riferito da Carlo Batini, ex presidente di AIPA; fino alla tendenza sistemica, da parte di chi subentrava nella *governance*, di rigettare quanto realizzato nel passato. Una ulteriore criticità è stata sollevata da Livio Zoffoli, ex presidente di CNIPA, relativa all'eliminazione del collegio, attraverso il quale CNIPA forniva pareri alle amministrazioni, in conseguenza della trasformazione in DigitPA. L'ex presidente di CNIPA, Carlo Pistella, ha parlato di una *"insufficiente interrelazione tra razionalizzazione dei processi amministrativo-gestionali e digitalizzazione"*¹⁰⁹, con meccanismi analogici che, per circa un decennio, avrebbero marciato in parallelo e in alcuni casi con situazioni di contraddizione. Citando l'esempio dei ministeri, Pistella ha segnalato l'assenza di una struttura che governasse processi di rinnovamento, riorganizzazione, ristrutturazione del dicastero. Il risultato si è tradotto in una prevalenza della cultura dell'adempimento anziché dei servizi. Pistella ha inoltre sottolineato la difficoltà nell'ottenere decreti applicativi e una conseguente *"diffusa ostilità al cambiamento"* all'interno delle strutture. Secondo Agostino Ragosa, ex direttore generale di AgID, ascoltato nel corso dell'audizione del 1° febbraio 2017, ministeri ed enti pubblici centrali necessitano il supporto di una struttura tecnica centrale che accompagni gli obiettivi dei Governi. A giudizio di Ragosa, infatti, non tutti gli addetti avrebbero consapevolezza sull'importanza dell'ICT all'interno delle strutture. Relativamente al tema della *governance*, per l'ex commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale, Francesco Caio, ascoltato nell'audizione del 26 gennaio 2017, sarebbe necessario un meccanismo di raccordo con la Presidenza del Consiglio, interrogando gli enti competenti sull'effettiva attuazione dei programmi, possibilmente tramite un dicastero dell'innovazione. Sono state rilevate, inoltre, criticità relative ad ANPR da parte di Agostino Ragosa e di Alessandra Poggiani ex direttori di AgID, che sono state approfondite nel prosieguo della relazione¹¹⁰.

Nell'audizione della Commissione del 7 febbraio 2017, il Direttore generale di AgID Antonio Samaritani ha illustrato le attività istituzionali e strategiche attualmente in capo all'AgID. Fra quelle istituzionali *"emaniamo linee guida tecniche in materia di tecnologie informatiche e in materia di procedure e metodologie per dare attuazione al Codice dell'Amministrazione Digitale. Svolgiamo procedure di accreditamento per i servizi fiduciari, per i conservatori, per la PEC e, ovviamente, adesso per il Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID). Svolgiamo anche l'attività di vigilanza per gli stessi servizi che accreditiamo. Ci occupiamo di alfabetizzazione digitale, cioè di colmare il gap digitale, o comunque di promuovere iniziative che vanno nel solco di ridurre il digital divide del Paese. Facciamo ricerca e innovazione, principalmente attraverso l'attività di stazione appaltante dei bandi*

¹⁰⁷ Resoconto stenografico dell'audizione del 26 gennaio 2017, p. 4.

¹⁰⁸ *Infra*, capitolo 4, paragrafo 4.2

¹⁰⁹ Resoconto stenografico dell'audizione del 17 gennaio 2017

¹¹⁰ *Infra*, capitolo 4, paragrafo 4.2

di PCP, Pre-Commercial Procurement. Emaniamo pareri relativi alle gare, o comunque alle procedure di acquisto delle altre amministrazioni che non passano da Consip o da un'altra centrale d'acquisto. Ci occupiamo delle linee guida di sicurezza informatica e della gestione del Computer Emergency Response Team Pubblica Amministrazione (CERT-PA), il centro di risposta in caso di attacco informatico per la parte relativa alla pubblica amministrazione. Le attività strategiche invece sono molto più indirizzate sui progetti e hanno molteplici risvolti fra cui il Piano triennale per l'ICT della pubblica amministrazione. Si tratta di definire gli obiettivi di trasformazione e miglioramento in coerenza con la strategia nazionale per le pubbliche amministrazioni; di seguire, direttamente o indirettamente, alcuni progetti del piano, quelli che abbiamo definito come progetti strategici o progetti abilitanti – SPID, i pagamenti elettronici, la fatturazione elettronica e tanti altri – e di monitorarne il percorso”¹¹¹.

Dalla già citata audizione della Commissione è emerso come un capitolo a parte venga rappresentato da *open data* e *open government*. AgID svolge inoltre attività di supporto all'*Internet governance* e sovrintende il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), come *framework* di interoperabilità, che ovviamente comprende anche le gare per la fornitura di servizi di connettività in collaborazione con Consip. Nella medesima seduta della Commissione, Antonio Samaritani ha poi spiegato come sia stato “definito il modello strategico di evoluzione del sistema informativo della pubblica amministrazione che è stato approvato dal comitato di indirizzo di AgID e che rappresenta il modello tecnico operativo unificante dei percorsi definiti da Crescita digitale”¹¹². In sostanza “se Crescita digitale stabilisce che dobbiamo fare il turismo digitale, l'agricoltura digitale, la scuola digitale e così via. Per ognuno di questi cantieri del digitale, possiamo immaginare dei percorsi tecnici comuni. Ciascun progetto, infatti, necessita di un'infrastruttura fisica, può necessitare di alcune infrastrutture immateriali da utilizzare (un accesso ai servizi, un sistema di pagamento e via discorrendo), e poi necessità di sviluppare delle attività proprie e specifiche del dominio di competenza in cui si trova”¹¹³. Il modello dell'ICT ha quindi proprio il compito di definire questi elementi, così da costruire spazi di condivisione, in grado di promuovere efficienza tecnologica e di conseguenza risparmio dei costi. A partire dal modello strategico dell'ICT, AgID elabora il piano triennale¹¹⁴, che definisce “degli obiettivi e la programmazione nazionale, finanziando le azioni per il raggiungimento degli obiettivi, in modo da creare un percorso organico, che parte da una strategia e definisce delle azioni abilitanti”¹¹⁵. È un modello molto complesso nel quale l'utilizzo e la distribuzione dei fondi e delle attività necessarie a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana non rimane nelle responsabilità della sola AgID, ma viene condivisa in funzione dell'organizzazione dello Stato, da tutti i ministeri, gli enti locali e le pubbliche amministrazioni, ciascuna per la propria competenza.

¹¹¹ Resoconto stenografico dell'audizione del 7 febbraio 2017, p. 4.

¹¹² *Ibidem*, p. 5.

¹¹³ *Ibidem*, p. 5.

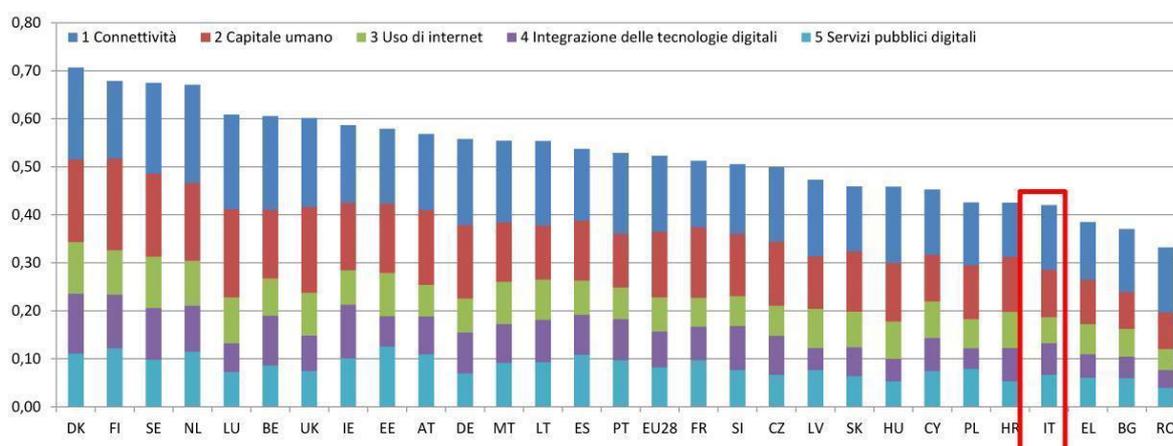
¹¹⁴ <https://pianotriennale-ict.italia.it/>

¹¹⁵ Resoconto stenografico dell'audizione del 7 febbraio 2017, p. 5.

2.8. Il posizionamento dell'Italia nella classifica del digitale

La relazione sui progressi del settore digitale in Europa (EDPR) misura i progressi realizzati dagli Stati membri in termini di digitalizzazione, raccogliendo sia i dati quantitativi estrapolati dall'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI - Digital Economy and Society Index)¹¹⁶, che le informazioni qualitative sulle politiche specifiche di ogni Paese. Per farlo misura cinque parametri:

1. Connettività: banda larga fissa, banda larga mobile, velocità e prezzi della banda larga;
2. Capitale umano: uso di Internet e competenze digitali di base e avanzate;
3. Uso di Internet: utilizzo di contenuti, comunicazioni e transazioni *on line* da parte dei cittadini;
4. Integrazione delle tecnologie digitali: digitalizzazione delle imprese e commercio elettronico (*e-commerce*);
5. Servizi pubblici digitali: Governo elettronico (*e-government*);



Dalle audizioni emerge che: “*nel confronto con l'Europa siamo sempre nelle ultime posizioni. Rileverei due aspetti. Anzitutto, effettivamente siamo indietro; in secondo luogo, non ci curiamo mai degli indicatori internazionali. Se non ci si occupa del modo in cui si viene misurati e non si migliorano gli indicatori, o comunque i dati che arrivano a chi li costruisce, non si salirà mai nel ranking. Secondo me, in alcuni casi questo è un mix. Noi siamo indietro, ma sicuramente non ci curiamo di questi rating, se non la stampa per dare un giudizio negativo del Paese*”¹¹⁷. L'Italia, effettivamente, si trova in venticinquesima posizione nella classifica dei 28 Stati membri dell'Unione Europea, nonostante nell'ultimo anno sia stata protagonista di progressi leggermente più rapidi rispetto al resto della media dell'UE, migliorando il proprio punteggio dallo 0,38 del 2016 allo 0,42 di quest'anno. Questo perché le iniziative politiche intraprese nel corso del 2015-2016 hanno iniziato a produrre i propri frutti. Dalla relazione EDPR¹¹⁸ si evince come, in conseguenza dell'obbligo di utilizzo della

¹¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>

¹¹⁷ Donato Iacovone, Resoconto stenografico dell'audizione del 20 dicembre 2016, p. 4.

¹¹⁸ Relazione sui progressi del settore digitale in Europa (EDPR) – Profilo paese 2017 relativo all'Italia.

della fatturazione elettronica (*e-invoicing*) nei rapporti fra i privati e la pubblica amministrazione, il 30 per cento delle imprese abbia introdotto le fatture elettroniche, ponendoci al quinto posto nella classifica dell'UE. Molto positiva anche la performance per l'adozione del piano per la banda larga ultraveloce, che ha incentivato gli investimenti pubblici e privati nelle reti NGA, portando la copertura al 72 per cento nel 2016, in rialzo rispetto al 41 per cento dell'anno precedente. Tuttavia le prestazioni a rilento del nostro Paese dipendono essenzialmente dagli scarsi livelli di competenze digitali degli utenti, che hanno come conseguenza risultati pessimi per diversi indicatori: dalla partecipazione a numerose attività Internet, all'uso del commercio elettronico, fino all'esiguo numero di *curriculum* nel settore digitale, ossia titoli di studio quali lauree in scienze, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM) e specialisti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Per consentire lo sviluppo di reti a banda larga NGA nelle aree cosiddette bianche, quelle zone in cui nessun operatore vuole investire nelle reti di accesso di prossima generazione, il Governo ha adottato, nel 2016, un regime nazionale di aiuti di Stato¹¹⁹, approvato nel giugno 2016 anche dalla Commissione europea, per promuovere l'introduzione di una infrastruttura di accesso passivo. L'effettiva attuazione del Piano nazionale per la banda ultralarga è essenziale per facilitare i progressi nella copertura NGA in tutto il Paese.

L'Italia registra risultati ben al di sotto della media europea per quanto riguarda lo sviluppo del capitale umano. Nonostante sia in aumento del 4 per cento l'uso regolare di Internet tra la popolazione, è rimasto viceversa invariato il numero dei laureati in STEM e di specialisti delle ITC, fattore che limita e restringe le possibilità del sistema economico italiano di progredire e svilupparsi, convertendosi a modelli commerciali digitali. Per cercare di incrementare questo potenziale inespresso è stato avviato il Piano Nazionale "Scuola Digitale"¹²⁰, che include azioni volte a inserire il pensiero computazionale e il *coding* nei programmi di studio della scuola primaria. Altre azioni sono volte a promuovere esperienze di imprenditoria digitale nelle scuole e tirocini in imprese del settore per gli studenti della scuola secondaria superiore. Questi interventi spesso risentono di una carenza di risorse strutturali, pur muovendosi tuttavia sui binari del nuovo Piano nazionale "Industria 4.0", grazie al quale sono stati stanziati 220 milioni di euro per lo sviluppo di programmi di studio di istruzione superiore, universitaria e post-laurea¹²¹.

La penetrazione della rete Internet nel nostro Paese è del 63 per cento, pari a circa 38 milioni di persone, una percentuale leggermente inferiore alla media europea¹²². Di questi, 31 milioni sono attivi sui *social network*¹²³. Gli utenti *mobile* sono 50 milioni, 28 dei quali accedono ai *social*. Tuttavia le percentuali di crescita sono basse con appena 2 milioni di persone in più in un anno per quanto riguarda gli utenti Internet e 3 milioni per i *social*¹²⁴. La totalità delle regioni del Centro-Nord, spiega l'Istat, ha livelli di uso del *web* superiori al valore nazionale, nel Mezzogiorno la quota scende invece al 55,8 per cento. Tuttavia, quando si tratta di utilizzare i servizi Internet, l'Italia si attesta al

¹¹⁹ <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/component/content/article?id=2019963>

¹²⁰ http://www.istruzione.it/scuola_digitale/index.shtml

¹²¹ <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/per-i-media/comunicati-stampa/2035187-il-ministro-dello-sviluppo-economico-carlo-calenda-illustra-il-piano-nazionale-industria-4-0>

¹²² *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Istat, 2017.

¹²³ *Italiani pazzi di youtube e fb*, Repubblica, 21 gennaio 2017

¹²⁴ <https://wearesocial.com/it/>

penultimo posto nella classifica dell'UE. Gli utenti italiani di Internet mostrano ancora riluttanza e timidezza nei confronti di servizi avanzati, come il commercio elettronico e i servizi bancari *on line* (*e-banking*), nonostante i costi dei servizi bancari e la politica di riduzione del numero di succursali, adottata dagli istituti bancari negli ultimi anni. L'unica attività connessa a Internet che ci pone al di sopra della media europea (79 per cento) è quella relativa al consumo di contenuti digitali: musica, video e giochi *on line*¹²⁵.

Nel 2016, rileva l'Istituto di statistica, il 92,4 per cento delle imprese italiane con almeno dieci impiegati si connette a Internet tramite la banda larga, a fronte delle percentuali del 98-99 per cento di paesi come la Slovenia e la Danimarca che sono in testa alla classifica europea. A livello regionale, le imprese del Nord-Est sono in vantaggio rispetto a quelle di Marche e Calabria, dove si registra il maggior ritardo. Pur rimanendo sotto la media dell'UE, l'Italia ha comunque compiuto progressi nel campo dell'utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle imprese. Come già scritto in precedenza, le aziende del nostro Paese sono tra le prime per l'utilizzo delle fatture elettroniche, soprattutto grazie all'obbligo di dovervi ricorrere per i contratti con la pubblica amministrazione. Sono piuttosto diffusi anche i dispositivi per l'identificazione a radiofrequenza (RFID) e l'adozione di *software* per l'integrazione di differenti aree funzionali dell'impresa (ERP). Anche il ricorso ai *social media* sta diventando rapidamente un settore strategico per le imprese, che tuttavia non va di pari passo con l'uso del commercio elettronico, mettendo in evidenza una carenza di strategia di vendite integrata. Con il lancio del piano nazionale "Industria 4.0" del valore di 18 miliardi di euro, le cui strategie sono state approvate nella Legge di Bilancio 2017¹²⁶, l'Italia ha avviato un processo di modernizzazione del settore manifatturiero con l'obiettivo di adottare modelli commerciali digitali. Il piano prevede deduzioni dall'imposta societaria per gli investimenti, promossi entro la fine del 2017 e destinati a beni e attrezzature ITC ad alta tecnologia, nonché l'incremento del credito d'imposta per le spese di ricerca e sviluppo. Tra le altre misure di deduzioni fiscali rientrano quelle per partecipazioni in *start-up* a carattere innovativo e fondi di investimento per la valorizzazione delle proprietà intellettuali. La strategia prevede sia la costituzione di poli di innovazione digitale, organizzati dalle associazioni dei datori di lavoro, per sensibilizzare le aziende sulle possibilità offerte dall'economia digitale e sulle opportunità di finanziamento per investimenti sull'innovazione; che di centri di competenza, in grado di fornire consulenza tecnologica alle aziende sui vantaggi delle nuove tecnologie di produzione. I centri e i poli saranno realizzati grazie alla collaborazione tra le principali università del Paese e i centri di ricerca privati.

Per quanto riguarda la dimensione dei servizi pubblici digitali, l'Italia sconta ancora un ritardo rispetto agli altri Paesi dell'UE. Se, da una parte, la disponibilità di servizi pubblici *on line* risulta persino al di sopra della media europea, dall'altra si sconta la mancanza di banche dati dell'amministrazione pubblica interconnesse, che potrebbero garantire agli utenti la possibilità di compilare moduli e richieste, utilizzando automaticamente le proprie informazioni personali. Sul governo elettronico le principali iniziative strategiche del nostro Paese sono contenute nel pacchetto "Agenda Semplificazione 2015-2017". Il sistema italiano di identità elettronica, conforme al

¹²⁵ Relazione sui progressi del settore digitale in Europa (EDPR) – Profilo paese 2017 relativo all'Italia.

¹²⁶ Legge n. 232/2016

regolamento e-IDAS e denominato SPID¹²⁷, attualmente può essere utilizzato per accedere ad oltre 4 mila servizi pubblici. È uno strumento particolarmente utile, *“un potentissimo fattore di standardizzazione, tuttavia sottoutilizzato”*, stando alle parole di Francesco Caio, pronunciate durante l’audizione in commissione del 26 gennaio 2017. Attualmente *“abbiamo 3.270 amministrazioni collegate che utilizzano SPID, con 4.276 servizi. Siamo a quasi 1,2 milioni di utenti con una crescita di 20 mila utenze al giorno”*, ha spiegato Antonio Samaritani, direttore generale di AgID.

Il Governo prevede di iniziare dal 2017 anche la certificazione dei gestori di attributi qualificati, ossia di quelle istituzioni che sono legittimate ad aggiungere determinate qualifiche, quali certificati accademici o iscrizioni a registri professionali, alle identità elettroniche dei cittadini. Grazie a un numero crescente di adesioni¹²⁸, si sta diffondendo nelle pubbliche amministrazioni il sistema per i pagamenti *on line* (PagoPA), in virtù del quale è possibile saldare dalla tassa di iscrizione scolastica alle multe stradali. Seppure rimane al di sotto delle aspettative il numero delle transazioni, pari attualmente ad appena 1,3 milioni, dalla relazione EDPR si registrano dei miglioramenti, dovuti all’evidenza che la metà delle transazioni effettuate sono state effettuate negli ultimi mesi. D'altra parte, anche il consolidamento dei registri della popolazione locale (ANPR) è ancora in notevole ritardo, considerato che, ad oggi, soltanto 15¹²⁹ dei 7.983 comuni sono operativi nella banca dati nazionale, mentre altri 23 sono in fase sperimentale. Considerato il basso livello di competenze digitali della popolazione italiana, risulta quanto mai fondamentale che sistemi quali PagoPA, SPID e ANPR siano di semplice comprensione ed utilizzo per gli utenti e garantiscano qualità ed efficienza dei servizi.

¹²⁷ Sistema Pubblico d’Identità Digitale.

¹²⁸ <http://www.agid.gov.it/monitoraggio>

¹²⁹ <https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/anpr>

CAPITOLO 3

L'analisi della spesa per l'informatica nella pubblica amministrazione

Abstract

Il capitolo si apre con l'analisi dei dati di contesto dei costi della spesa per l'informatica nella pubblica amministrazione, stimata per l'Italia in 5,7 miliardi di euro. La cifra è il risultato di una stima, poiché la complessità e la frammentazione rendono particolarmente difficile il calcolo di una spesa esatta. Di tale spesa, Consip ha una capacità di penetrazione limitata al 24 per cento, dovuta all'esistenza nella normativa di facoltà e obblighi molto diversificati e complessi da seguire. Il capitolo mette poi in evidenza una serie di criticità relative agli appalti, emerse nelle audizioni di numerose società di consulenza, dalle quali si è potuto evincere una carenza cronica di competenze nel personale delle pubbliche amministrazioni ed uno scarso controllo sui risultati attesi dai piani triennali. Il capitolo, inoltre, analizza in maniera approfondita le gare d'appalto, attraverso l'elaborazione di dati e *slide* che spiegano nel dettaglio i diversi tipi e i tempi di aggiudicazione delle gare, le caratteristiche degli aggiudicatari, le tipologie di scelta del contraente e le relazioni tra fornitori e stazioni appaltanti. Il capitolo, inoltre, riporta le analisi sul progetto dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, a partire dai questionari sottoposti ai comuni da parte del Ministero e dedica un paragrafo al tema degli sprechi, con l'esempio dei servizi aggiuntivi a pagamento nella telefonia mobile della PA, dal quale è emerso uno sperpero di oltre otto milioni di euro a partire dal 2012 ai primi mesi del 2017.

3.1. I dati di contesto dei costi dell'ICT nella pubblica amministrazione

Il Piano triennale dei costi per l'informatica nella Pubblica Amministrazione¹³⁰, redatto dall'Agenzia per l'Italia Digitale, stima in 5,7 miliardi di euro la spesa esterna ICT nel nostro Paese, fotografando una realtà della PA particolarmente frammentata e complessa. Sono infatti 32 mila i dipendenti pubblici che lavorano nel campo dell'ICT, suddivisi fra pubbliche amministrazioni centrali (18 mila) e pubbliche amministrazioni locali (14 mila), ai quali si aggiungono altri 10 mila dipendenti delle società *in house* centrali e locali. Il piano stima anche l'esistenza di circa 11 mila *data center* delle pubbliche amministrazioni, 25 mila siti *web* e circa 160 mila basi dati, sui quali si appoggiano oltre 200 mila applicazioni.

La complessità e la frammentazione rendono particolarmente difficile quantificare esattamente il costo dell'ICT nella pubblica amministrazione, rendendo necessarie delle stime, elaborate incrociando i dati dell'Osservatorio Assinform, di Consip ed AgID. Come peraltro confermato nell'audizione del 24 novembre 2016 dal direttore Sourcing ICT di Consip, Gaetano Santucci: *“partendo da un mercato mondiale dell'ICT che ammonta a circa 4 mila miliardi, il mercato italiano*

¹³⁰ <https://pianotriennale-ict.italia.it/>

vale circa l'1,6 per cento di questo mercato, quindi siamo intorno ai 64 miliardi, compresa una fetta di contenuti di pubblicità, che ovviamente riguarda un po' meno l'amministrazione pubblica. Quello della pubblica amministrazione italiana vale circa – queste, purtroppo, sono stime, perché non riusciamo ad avere dati certi – il 9 per cento del mercato italiano. Pertanto, il mercato dell'ICT della pubblica amministrazione vale circa 5,5 miliardi. Questo significa, in realtà, una spesa pro capite per cittadino di 85 euro, che confrontato con quello degli altri Paesi risulta effettivamente basso¹³¹. In questa stima dei costi rientrano 3,5 miliardi di spesa per l'informatica e circa 2 miliardi di spesa per beni e servizi delle telecomunicazioni. La metà dei 5,5 miliardi afferisce alla pubblica amministrazione centrale (Stato ed Enti previdenziali, sostanzialmente enti pubblici non economici statali); un quarto riguarda gli enti locali e la restante spesa, invece, attiene alla sanità e ad altri enti. Nonostante la pubblica amministrazione sia dotata di *software* informatizzati per la gestione del bilancio e i flussi di cassa passino, attraverso il sistema Siope, per la Banca d'Italia, la Commissione ha potuto verificare la difficoltà nel conoscere i dati reali della spesa per l'ICT. Il parere di Gaetano Santucci è che questa difficoltà dipenda *“fondamentalmente dal fatto che non sempre questa spesa viene classificata in modo adeguato nelle diverse voci e spesso i CPV¹³² e codici non vengono utilizzati in modo appropriato dalle amministrazioni acquirenti”*¹³³.

Su questa spesa stimata nel 2015, Consip ha avuto una capacità di penetrazione del 24 per cento, veicolando circa 1,3 miliardi di spesa ICT e riuscendo ad *“ad avere prezzi particolarmente favorevoli e competitivi sui beni per fenomeni di economie di scala e un po' meno sui servizi, perché i servizi, soprattutto quelli ad alto contenuto di impegno professionale, scontano comunque il fatto che non possono andare al di sotto dei costi della manodopera”*¹³⁴. Dall'audizione di Gaetano Santucci è emerso come la non elevata incidenza di Consip nella spesa per l'ICT derivi dall'esistenza nella normativa *“di facoltà ed obblighi molto diversificati e complessi da seguire”*. Come per i ministeri, per i quali l'obbligo è in *“qualche modo mitigato dalla possibilità di acquisire gli stessi beni e servizi, utilizzando i prezzi di Consip come valore di benchmark”*¹³⁵.

Di questa parte di spesa, circa 970 milioni riguardano il programma di razionalizzazione della pubblica amministrazione, che rappresenta il settore più tradizionale di intervento di Consip. Circa 130 milioni l'anno si concentrano sulla connettività del sistema pubblico; i restanti 226 milioni fanno riferimento ad altri disciplinari, poiché Consip, oltre ad essere centrale di committenza nazionale, è stazione appaltante anche di altre amministrazioni, in particolare per Sogei. Per Gaetano Santucci, il trend di spesa è in crescita, poiché *“nel 2015 sul mercato elettronico è transitata una spesa di circa 650 milioni di euro. La nostra stima del 2016 è intorno agli 840 milioni”*¹³⁶. L'obiettivo di Consip per il prossimo futuro è quello di *“raddoppiare la propria incidenza, passando dal 25 al 50 per cento di*

¹³¹ Resoconto stenografico dell'audizione del 24 novembre 2016, p. 4

¹³² CPV (*Common Procurement Vocabulary*): si tratta di un sistema di classificazione merceologico che varia a seconda del codice e della tipologia di fornitura

¹³³ *Ibidem*, p. 4.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 7.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 7.

*copertura della spesa ICT, andando più verso la messa a disposizione delle amministrazioni di strumenti che consentano di acquisire servizi, piuttosto che beni*¹³⁷.

Gli strumenti di acquisto di Consip a favore delle pubbliche amministrazioni si diversificano in quattro modalità: le convenzioni, gli accordi quadro, il mercato elettronico e il sistema dinamico di acquisto. In tema di ICT, Consip interviene nel campo delle infrastrutture (*hardware*), con convenzioni per l'acquisizione di *server*, reti locali e centrali telefoniche, e nel campo dei dispositivi di accesso, dunque ancora *hardware* per personal computer, *desktop*, portatili e *tablet* e nel campo dei dispositivi di stampa e copia. Le iniziative più note riguardano i contratti di telefonia fissa, di telefonia mobile ed alcuni contratti che sono stati ereditati con l'Agenda Digitale, come il Sistema Pubblico di Connettività.

In audizione si è anche discusso dei contenziosi relativi ai bandi, che Consip ha sostenuto di vincere nel 95 per cento dei casi. A giudizio dell'amministratore delegato di Consip Luigi Marroni, *“la quantità di controlli formali in fase di gara è enorme, così come i tempi del contenzioso, da cui consegue una forte ricaduta sui tempi della gara”*¹³⁸. A queste criticità spesso si somma anche una domanda poco qualificata, che porta ad incrementare ulteriormente le tempistiche della gara, tanto che per Gaetano Santucci *“dal concepimento di una gara alla stipula del contratto, trascorrono mediamente quindici mesi”*¹³⁹.

Per cercare di analizzare il grado di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, la Commissione ha deciso di ascoltare i pareri delle maggiori società di consulenza che operano per il settore pubblico, avendo fra gli obiettivi *“quello di valutare il grado di maturità della spesa per i sistemi informativi di un determinato Ente”*¹⁴⁰. Ovviamente i costi rappresentano un elemento importante per valutare lo stato di salute di un sistema informativo nel settore pubblico. Con la legge n. 196/2009 il settore pubblico ha introdotto l'utilizzo di un comune piano dei conti integrato-finanziario, economico e patrimoniale. Ciò consente alle pubbliche amministrazioni di dotarsi di un proprio bilancio e piano dei conti integrato, capace di essere letto orizzontalmente, in modo che si possano mettere a fattor comune tutte le singole voci e confrontarle fra loro. Le spese in conto capitale in ambito ICT comprendono dall'*hardware* ai *server* fino agli apparati di telecomunicazioni. Le spese correnti, invece, rappresentano quei servizi a canone, come le licenze dei *software*, la manutenzione delle applicazioni o l'accesso alle banche dati, che ogni anno vengono acquistati. L'analisi di questi costi, coniugata all'analisi storica della spesa, che ci indica come questi costi varino nel tempo, ci consente il confronto con dei *benchmark* di realtà confrontabili, per capire il posizionamento del Paese in termini assoluti. Dalle parole di Roberto Gatti si evince che *“spendiamo troppo, forse, in gestione della continuità e poco in investimento su nuovi servizi. Questo può essere giusto o sbagliato. Non esiste una ricetta. Dipende dalla situazione attuale in cui si trova il settore pubblico”*¹⁴¹. In particolare, dalla seduta della Commissione del 14 dicembre 2016 è emerso come si

¹³⁷ *Ibidem*, p. 9.

¹³⁸ *Ibidem*, pag. 18.

¹³⁹ *Ibidem*, pag. 12.

¹⁴⁰ Roberto Gatti, amministratore delegato di Nolan, Norton Italia, KPMG Advisory, Resoconto stenografico dell'audizione del 14 dicembre 2016.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 6.

tenda ad esternalizzare molto, con la conseguenza di incrementare la difficoltà nell'effettuare investimenti mirati e necessari. Sono diverse le analisi proposte da Gatti per comprendere quale sia il metodo corretto per effettuare la spesa. Uno dei metodi è quello *funzionale*, ovvero il cosiddetto grado di maturità di un'applicazione *“per sapere dove soddisfa i requisiti per cui è stata progettata e per cui si sono spesi dei soldi e dove, viceversa, ci sono delle criticità dal punto di vista funzionale e tecnico, dovute all'installazione di applicazioni su ambienti tecnologici obsoleti e/o costosi, che hanno necessità di essere rinnovati”*¹⁴². C'è, poi, l'analisi del grado di riuso di alcune applicazioni, che potrebbero essere utilizzate da differenti amministrazioni in contesti diversi e per il quale servirebbe avere un catasto delle applicazioni e dei servizi disponibili per le pubbliche amministrazioni più completo ed efficace rispetto all'attuale catalogo nazionale dei programmi riutilizzabili, gestito da AgID ai sensi dell'articolo 70 del decreto legislativo n. 82/2005. Infine, c'è l'analisi relativa alle tecnologie che, grazie all'uso del *cloud computing*, consentirebbe la concentrazione dei dati in un'unica 'nuvola', capace di sfruttare meglio le tecnologie attuali e di ridurre l'elevato numero di unità e centri di elaborazione dei dati, distribuiti anche a livello regionale. Per decidere come spendere, diventa di fondamentale importanza ascoltare gli *stakeholder*, dai responsabili delle direzioni generali, agli utenti che devono utilizzare i sistemi informativi, poiché soltanto avendo chiare le necessità sarà possibile scegliere correttamente se investire nella gestione della spesa, oppure nello sviluppo e nell'innovazione. Comprendere le reali necessità degli *stakeholder*, diventa l'elemento di indicazione fondamentale nella scelta degli indirizzi che Governo, Parlamento e AgID dovrebbero assumere per la spesa e lo sviluppo di queste tecnologie. Tuttavia, di grande importanza è anche la *governance* di questa spesa, che deve essere affidata a risorse umane formate e in possesso delle competenze adeguate a rendere efficienti i servizi resi possibili dall'uso delle nuove tecnologie.

D'altro canto, la razionalizzazione dei costi, imposta dalla *spending review*, risulta molto più semplice quando si rielaborano i processi in chiave digitale. Nell'audizione della Commissione del 20 dicembre 2016, Donato Iacovone, *managing partner* di EY per l'Italia, la Spagna e il Portogallo, ha messo in evidenza come sia molto più semplice *“introdurre una nuova tecnologia e condividerla dall'inizio, piuttosto che tagliare il parco macchine del 20 per cento, i carburanti del 10, la manutenzione del 30 e via dicendo. È più semplice per una prefettura, ma anche per una procura, cambiare un processo e passarlo al digitale, eliminando la carta, che ‘tagliare’ la carta da stampa del 20 per cento. È più semplice cambiare il processo – anche in termini di accettazione – che decidere di tagliare. Ogni volta che si propone di ‘tagliare’, la risposta è che non si può, altrimenti la pena è che quel servizio non viene erogato”*¹⁴³. Per Andrea D'Acunto, *advisory leader* di EY, la *“razionalizzazione dei costi, passa per la razionalizzazione dei CED”*¹⁴⁴, poiché le tecnologie attuali consentono un *saving* significativo, trasferendo i centri di elaborazione dati sul *cloud* e mettendoli in rete fra le amministrazioni pubbliche¹⁴⁵. Nel gennaio 2017 EY ha fornito alla commissione i dati di uno “Smart City Index”, che offre una misurazione dell'avanzamento dei livelli di digitalizzazione dei comuni capoluogo di

¹⁴² *Ibidem*, p. 7.

¹⁴³ Resoconto stenografico dell'audizione del 20 dicembre 2016, p. 6.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹⁴⁵ Nel Regno Unito, in due anni si è registrato un risparmio di 4,4 miliardi, trasferendo i CED sul *cloud* e posizionandoli in rete.

provincia. Diversi i *driver* considerati per un'accelerazione digitale: tra questi, la razionalizzazione, il taglio dei costi, l'evoluzione dei servizi, la rivisitazione della *governance* e il lancio di piattaforme di *open innovation*.

Un altro degli aspetti strategici per valutare la qualità della spesa è comprendere se all'interno delle pubbliche amministrazioni ci siano le competenze e le capacità di governare questa spesa. Il rischio è che “ *potremmo spendere tanto in tecnologia e avere un dipartimento con skill e competenze che non sono adeguate a gestirla. Il tema è quindi bilanciare la spesa con l'evoluzione sia delle infrastrutture tecnologiche sia delle applicazioni, ma soprattutto delle risorse umane interne*”¹⁴⁶. La questione delle competenze, sollevata da Roberto Gatti nella citata audizione del 14 dicembre 2016, appare di grande rilevanza poiché individua nelle competenze dei CIO¹⁴⁷ una delle variabili fondamentali per la valutazione di una spesa efficiente. La fotografia che emerge dal confronto delle competenze dei CIO di sessanta Paesi nel mondo (Italia compresa), permette di comprendere come dovrebbero cambiare i profili dei nostri responsabili dei sistemi informativi. Nella ricerca di questi dirigenti si dovrebbero valutare “ *meno gli aspetti tecnici e tecnologici e più la capacità manageriale*”¹⁴⁸. L'avanzamento della tecnologia, infatti, impone la capacità di acquistare al momento giusto quello che si trova sul mercato, cercando di governare l'evoluzione e al contempo di semplificare i processi. Il tema delle competenze delle risorse umane nella pubblica amministrazione si lega direttamente a quello del lavoro di almeno un milione e mezzo di dipendenti pubblici, che, grazie alla crescita e al risparmio che la digitalizzazione può produrre, possono avere la possibilità di contribuire a migliorare i processi e i servizi.

Alcune criticità sulla gestione della spesa sono emerse anche rispetto alla costruzione dei piani triennali, la cui eccessiva lunghezza temporale, in assenza di efficaci verifiche in corso di attuazione, rischia di far emergere con eccessivo ritardo i risultati delle azioni scelte. La conferma della necessità di verificare semestralmente l'efficacia delle linee guida individuate con i piani triennali, risulta evidente anche dalle parole di Roberto Gatti “ *prima bisogna avere le idee chiare sul disegnare, sul pianificare correttamente, ma bisogna avere chiara la progettazione di quello che si vuole fare per raggiungere un certo obiettivo, conoscendo il rischio del fare, ma anche quello del non fare. Alcuni costi, infatti, potrebbero insorgere a causa del fatto che non ho compiuto certe azioni. Questa matrice permette di fare delle scelte sia a livello strategico, quindi a due o tre anni, sia a livello tattico, nei prossimi sei mesi. Non possiamo permetterci di aspettare tre anni per capire che cosa abbiamo ottenuto*”¹⁴⁹.

Per comprendere se gli obiettivi siano stati raggiunti o meno, diventa quindi fondamentale verificare che i servizi siano utilizzabili dai cittadini. Non basta monitorare ogni singolo progetto, ma è necessaria una capacità di *governance* complessiva, una cabina di regia che sia in grado di formulare un *reporting* continuativo, per verificare le interdipendenze fra i differenti progetti e il loro impatto sull'utenza. Il più delle volte, spiega Roberto Gatti in audizione, “ *il problema della pubblica*

¹⁴⁶ Roberto Gatti, Resoconto stenografico dell'audizione del 14 dicembre 2016, , p. 7-8

¹⁴⁷ *Chief information officer*, responsabile dei sistemi informativi.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 9-10.

amministrazione non è quello di investire male, ma di investire senza avere la contezza della ricaduta finale in termini di servizi, in questo caso al cittadino”¹⁵⁰. Per queste ragioni è di grande rilievo lo sviluppo di sistemi integrati di controllo e contabilità, in grado di verificare costantemente l’avanzamento della spesa. Sul tema dei controlli nell’audizione del 14 dicembre 2016 Roberto Gatti ha posto la questione sul numero dei controlli stessi, affermando che “forse oggi la pubblica amministrazione ne ha troppi. All'estero ne hanno un po' di meno, quattro o cinque principali, ma sono costantemente monitorati e sono quelli che effettivamente servono. A fronte di anomalie, di verifica di punti di debolezza, si possono ulteriormente specializzare. È inutile partire con tanti controlli, perché anche il controllo è sempre un costo”¹⁵¹. Le criticità relative alla governance pubblica, sono emerse nel corso di un’audizione, svoltasi il 10 gennaio 2017, di Giancarlo Senatore, responsabile *Public Sector Consulting* per l’area EMEA (*Europe, Middle East, Africa*) di PwC. Si è posta evidenza sull’aspetto motivazionale di un dirigente ICT che, a giudizio del relatore, non sarebbe adeguatamente riconosciuto. Tra le altre criticità, la bassa formazione dei dipendenti pubblici in ICT e il fenomeno del *lock-in*. Tra le soluzioni proposte, l’uso di standard e modelli uniformi, l’aumento delle capacità di *governance* della PA e l’importanza di misurare il ritorno di investimento. Un ulteriore insieme di criticità è stato sollevato nel corso dell’audizione di Deloitte, con la partecipazione di Guido Borsani, *Public Sector Industry Leader* e Gianluca Di Cicco, partner di Deloitte ed esperto del settore A&D e svoltasi nella medesima giornata del 10 gennaio. Tra le principali criticità, la presenza di uno *skill gap* molto elevato non legato solo alla tecnologia, ma all’assenza di competenze di *project management* nelle pubbliche amministrazioni e il fatto che, nell’esperienza italiana, la norma non sia testata rispetto alle ricadute di esemplificazione che l’imprenditore o il cittadino può avere con la PA. Da tali presupposti si è giunti a suggerire un *technology assessment* delle norme.

3.2. L’analisi delle gare d’appalto

Nell’intento di supportare con delle misure i principali filoni di indagine della Commissione, è stata effettuata una serie di analisi, allo scopo di misurare con precisione alcuni fenomeni inerenti all’ambito IT della Pubblica Amministrazione italiana. Le analisi condotte hanno avuto da subito un duplice scopo: se, da un lato, hanno fornito un’evidenza quantitativa rispetto ad alcune questioni, dall’altro, sono servite a stimolare un proficuo confronto sui risultati, che più volte ha delineato nuove linee d’azione. Un lungo periodo è stato dedicato all’acquisizione dei dati necessari alle analisi previste. I dati che la Commissione ha raccolto durante il suo periodo di lavoro riguardano esclusivamente l’ambito informatico, in accordo con gli obiettivi per cui la Commissione è nata, tuttavia la metodologia può essere applicata anche a tutti gli altri ambiti della spesa pubblica.

Dopo un primo periodo di analisi del contesto di riferimento, assieme alla Centrale acquisti della pubblica amministrazione italiana (Consip) e all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), si è

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 11.

proceduto a definire il dominio di dati su cui operare attraverso un percorso di confronto costante sulle analisi in atto, volto ad interpretare correttamente i risultati via via ottenuti.

3.2.1 Il dominio dei dati

Il dominio dei dati preso in esame, a cui d'ora in avanti ci riferiremo con il termine *dataset*, è stato fornito alla Commissione dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, che ha provveduto ad effettuare un'estrazione specifica dal proprio *data warehouse*, filtrando esclusivamente i dati afferenti ad una specifica lista di *Common Procurement Vocabulary* (CPV). Il CPV è il sistema di classificazione per gli appalti pubblici, che identifica i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per descrivere l'oggetto dell'appalto. I CPV presi in esame dalla Commissione sono esclusivamente attinenti all'ambito ICT, con un *focus* particolare sui servizi informatici erogati alla Pubblica Amministrazione.

Di seguito sono riportati i CPV maggiormente presenti all'interno del *dataset*, in ordine decrescente rispetto al numero di gare che hanno fatto uso del relativo CPV:

SERVIZI DI MANUTENZIONE E RIPARAZIONE DI *SOFTWARE*

SERVIZI DI ASSISTENZA INFORMATICA E DI SUPPORTO

SERVIZI DI SVILUPPO DI *SOFTWARE* PERSONALIZZATI

SERVIZI DI ASSISTENZA *SOFTWARE*

SERVIZI DI SVILUPPO DI *SOFTWARE*

SERVIZI TELEFONICI E DI TRASMISSIONE DATI

SERVIZI DI ASSISTENZA TECNICA INFORMATICA

MANUTENZIONE DI *SOFTWARE* DI TECNOLOGIA DELL'INFORMAZIONE

SERVIZI CONNESSI AL *SOFTWARE*

SERVIZI DI GESTIONE CONNESSI ALL'INFORMATICA

SERVIZI DI FORNITURA DI *SOFTWARE*

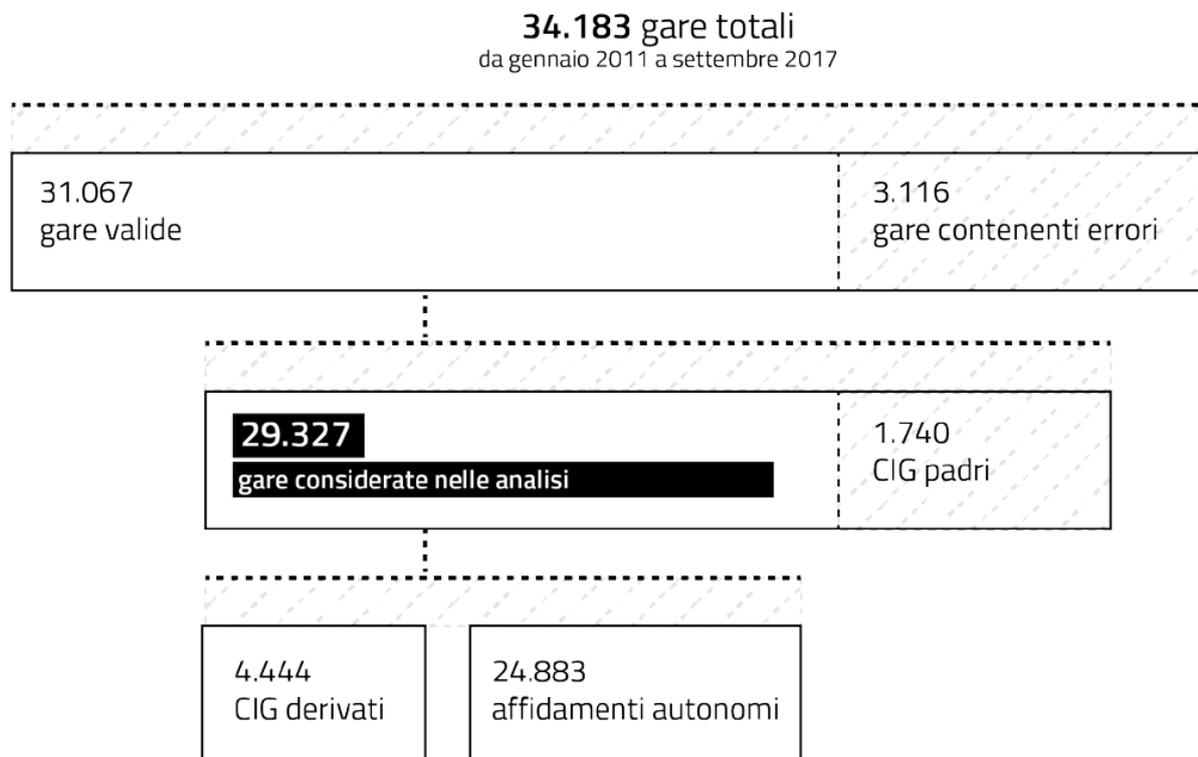
Il numero totale di CPV estratti è pari a 69. La lista completa dei CPV è disponibile come documento allegato a questa relazione¹⁵².

I dati richiesti ad ANAC sono stati inviati alla Commissione a più riprese, poiché più volte essi risultavano non allineati o imprecisi e di conseguenza inutilizzabili. La mancanza di un formato adatto all'elaborazione del *dataset* ha costretto la Commissione ad attendere che quest'ultimo venisse estratto in un formato elaborabile. Inoltre, le frequenti anomalie rilevate sui dati estratti, hanno reso necessario un lungo lavoro di ripulitura del *dataset*. Le anomalie riscontrate sui dati hanno avuto un carattere sia sintattico che semantico. Nel primo caso, ad esempio, si è riscontrata con una certa frequenza la presenza di importi di spesa errati, a causa dell'errata posizione del carattere di separazione della parte decimale; mentre nel secondo caso, sempre a titolo di esempio, alcune colonne recanti delle informazioni erano state cronologicamente invertite. L'individuare queste ed altre tipologie di errore, in un *dataset* di oltre 30 mila *record*, ha impegnato per diverso tempo la Commissione, che ha dovuto così posticipare le analisi effettive, dovendosi concentrare sul necessario affinamento del *dataset*. Il lavoro di pulizia del *dataset* è stato svolto in stretta collaborazione con ANAC e ha visto produrre cinque diverse estrazioni dei dati, che hanno così permesso di giungere a quella che è poi stata considerata la versione finale. Rispetto alla versione finale del *dataset*, la Commissione ha ritenuto significativo estrarre un sottoinsieme dei dati, ovvero esclusivamente quelli inerenti alle gare bandite dal 2011 ad oggi. L'anno 2011 è stato scelto poiché rappresenta il periodo temporale immediatamente successivo all'emanazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, relativa ai contratti di appalto di lavori, forniture e servizi. Tale normativa è contenuta:

- nell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 come modificato dalla legge n. 217/2010, di conversione del decreto-legge n. 187/2010;
- nell'articolo 6 della stessa legge n. 136/2010 in tema di sanzioni;
- nell'articolo 6 del decreto-legge n. 187/2010, convertito con legge n. 217/2010 che contiene la disciplina transitoria e alcune norme interpretative e di attuazione del predetto articolo 3.

Tale normativa, ha reso la pubblicazione dei dati sugli appalti più corposa e precisa rispetto al passato. Di seguito, in Figura 1, è evidenziato l'*iter* che ha seguito la Commissione per l'estrazione della sottotabella sopraccitata.

¹⁵² Capitolo 7, allegato 6.

- IL DOMINIO DELL'ANALISI**Figura 1 - Il totale delle gare**

Il *dataset* inviato alla Commissione da parte di ANAC contava 34.183 gare totali, corrispondenti ai servizi ICT erogati verso la Pubblica Amministrazione a partire dal 1° gennaio 2011. Il *dataset* in esame è aggiornato a settembre 2017. Di queste 34.183 gare, 3.116 sono state evidenziate da ANAC come “*gare contenenti errori*”. Non è stata specificata nel dettaglio alla Commissione la natura degli errori presenti in quelle gare. Le analisi svolte quindi, sono state condotte su un sottoinsieme del *dataset* di partenza, in cui sono stati sottratti anche tutti i record contenenti ‘CIG padri’¹⁵³, pari a 1.740. All’interno del numero di gare considerate in via definitiva nell’analisi, sono stati individuati 4.444 CIG derivati, e 24.883 affidamenti autonomi. Infine, sono stati tolti i record con i CIG ripetuti, che identificano i raggruppamenti temporanei d’impresa (RTI), mantenendo solo il record del mandatario non avendo informazioni su come ripartire la spesa all’interno dell’RTI.

Nelle analisi effettuate è stata considerata una sola riga rispetto all’insieme di righe rappresentanti l’RTI, affinché l’importo aggiudicato non venisse conteggiato tante volte quanti i partecipanti all’RTI,

¹⁵³ Cig Padri: <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/ContrattiPubblici/FAQtracciabilita>

ma una volta soltanto, essendo questo poi successivamente diviso tra le imprese del raggruppamento.

La Commissione non ritiene che le operazioni preliminari sul *dataset* ne abbiano aumentato la qualità ad un livello sufficiente. Le analisi di questo capitolo vanno considerate come esempio di cosa sarebbe possibile fare se solo il processo di raccolta dei dati ne assicurasse la qualità. Gli esempi di incongruenze presenti in questo capitolo servono a mettere in evidenza il livello e la tipologia di errori presenti nel *dataset*.

Il *dataset* consegnato alla Commissione è stato fornito sotto forma di tabella a celle. L'elenco completo delle colonne costituenti tale tabella è riassunto dall'immagine che segue (Figura 2).

- I DATI A NOSTRA DISPOSIZIONE

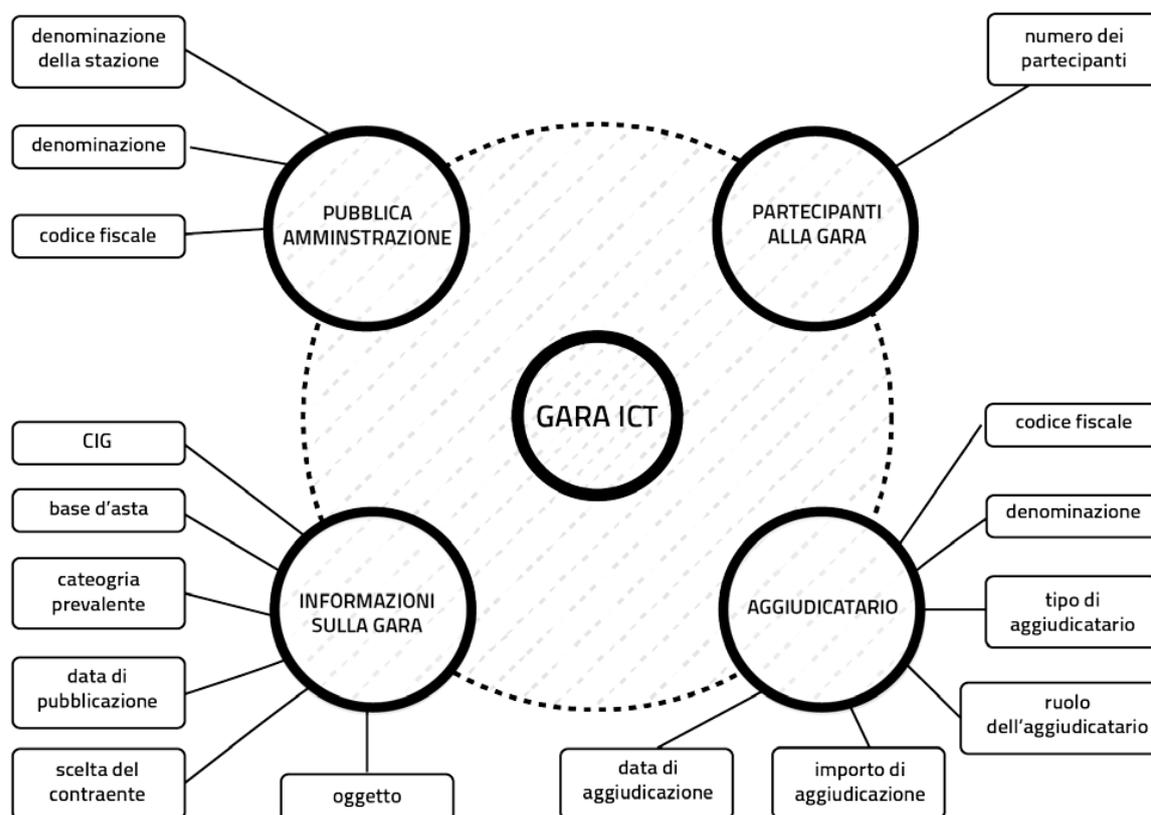


Figura 2 - Le gare ICT

Le analisi svolte su questi dati sono state suddivise in una serie di macro categorie, che hanno posto l'attenzione su diversi aspetti di una gara d'appalto. Di seguito (Figura 3), l'elenco delle macro categorie analizzate.

- LE SUDDIVISIONI TEMATICHE DELLE ANALISI

TIPOLOGIE DI GARE	Come sono distribuite le tipologie di scelta del contraente rispetto alle gare analizzate? Quale tipologia è maggiore per numero di gare? Quale per importo totalizzato?
ANALISI SUI TEMPI DELLE GARE	Qual è il numero di giorni medio che intercorre tra la pubblicazione del bando di gara e la sua aggiudicazione? Esistono gare aggiudicate e bandite lo stesso giorno?
PARTECIPANTI ALLE GARE	Quante gare hanno un solo partecipante? Qual è la distribuzione dei partecipanti sul numero di gare totale? Esiste un legame tra il numero dei partecipanti e il giorno di pubblicazione di una gara?
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	Quali sono le amministrazioni che effettuano più gare? Quali tipologie di gare vengono utilizzate dalle PA? Quanto spendono le PA in gare ICT?
AGGIUDICATARI E FORNITORI	Chi si è aggiudicato più gare negli ultimi dieci anni? Chi sono i vincitori delle gare? Ci sono vincitori ricorrenti? Dato un aggiudicatario, a quale tipologia di gare è solito partecipare? Con quanti partecipanti?
ANALISI SPECIFICHE SU ALCUNI CAMPIONI	All'interno di questo ambito abbiamo condotto delle analisi su casistiche particolarmente anomale o di interesse specifico della Commissione.

Figura 3 - Le suddivisioni tematiche delle analisi

3.2.2 Analisi introduttive sui dati

Come introduzione alle analisi è stata raccolta una serie di informazioni di carattere generale che descrivono il *dataset* in esame (Figura 4). È importante far notare che già da questa analisi sommaria la differenza tra importi aggiudicati e importi messi a bando è un chiaro indice del fatto che la qualità del *dataset* è estremamente bassa.

- INFORMAZIONI PRELIMINARI

20.480.602.130,10 €

somma di tutti gli **importi aggiudicati**
da gennaio 2011 a settembre 2017

2.925.800.304,30 € / anno

media annua nei 7 anni considerati

17.378.135.132,74 €

somma di tutti gli **importi messi a bando**
da marzo 2007 a maggio 2017

2.482.590.733,25 € / anno

media annua nei 7 anni considerati



63 giorni

numero medio di giorni che intercorrono tra
la data di pubblicazione di un bando e la sua
data di aggiudicazione

3853 gare (pari al 15% del totale)

sono state messe a bando e aggiudicate **lo stesso giorno**

302 gare (meno dell'1% sul totale)

hanno una data di aggiudicazione **precedente**
alla data di messa a bando

109 gare

sono state aggiudicate con un importo **superiore**
alla base d'asta

Figura 4 - La somma degli importi aggiudicati

Per quanto riguarda le 3.853 gare messe a bando e aggiudicate lo stesso giorno, la tipologia di scelta del contraente che risulta maggiore in numero è, in ordine decrescente, *l'Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione*, seguito dalla *Procedura negoziata senza previa pubblicazione* e dell'*Affidamento in economia/Affidamento diretto*.

Delle 109 gare in cui l'importo di aggiudicazione risulta superiore all'importo della base d'asta, ve ne sono 17 in cui l'incremento della base d'asta supera il milione di euro. Di queste 17 gare, 4 risultano aggiudicate ad un importo di almeno un miliardo di euro maggiore rispetto alla base d'asta. È ragionevole pensare che anche in questi casi i dati siano viziati da errori, tuttavia è opportuno segnalare come queste gare non siano state segnalate da ANAC tra quelle contenenti dati non corretti.

In tutti e 4 i casi, la tipologia di scelta del contraente utilizzata è stata quella dell'affidamento diretto: in economia per la prima gara riportata in tabella, in adesione ad accordo quadro - convenzione per le altre tre righe.



85% delle gare

possiedono un solo partecipante

La tipologia di scelta del contraente più utilizzata è la Procedura negoziata senza previa pubblicazione



52 gare

risultano prive di partecipanti



50% delle gare

possiedono un ribasso nullo rispetto alla base d'asta

Le PA utilizzano per lo più tipologie di aggiudicazione che non prevedono la concorrenza.

Le tipologie preferite sono:

- la procedura negoziata senza previa pubblicazione
- l'affidamento in economia - l'affidamento diretto
- la procedura negoziata senza previa indicazione di gara

Figura 5 - I partecipanti alle gare

La Figura 5 evidenzia ulteriori anomalie sui dati. All'interno del *dataset* sono presenti 21.212 gare (85 per cento del totale) in cui ha partecipato un solo fornitore che è poi naturalmente risultato l'aggiudicatario. Vi sono poi 52 gare prive di partecipanti, che su indicazione di ANAC sono state analizzate trattandole al pari delle gare con un solo partecipante, nonostante nel campo "numero partecipanti" compaia il valore 0.

Metà delle gare riportate nel *dataset* sono state aggiudicate allo stesso importo con cui erano state bandite. Un'ulteriore analisi di carattere generale che è stata fatta ha riguardato le pubbliche amministrazioni e i fornitori presenti nel *dataset*. I risultati sono riassunti in Figura 6.



2334 pubbliche amministrazioni
differenti, all'interno del dataset considerato



6000 ca. aggiudicatari
differenti, all'interno del dataset considerato

Suddivisione degli aggiudicatari

5.000	imprese singole
1.000	associazioni temporanee di imprese (ATI)
40	consorzi
10	gruppo europe d'interesse economico (GEIE)

Figura 6 - La suddivisione degli aggiudicatari

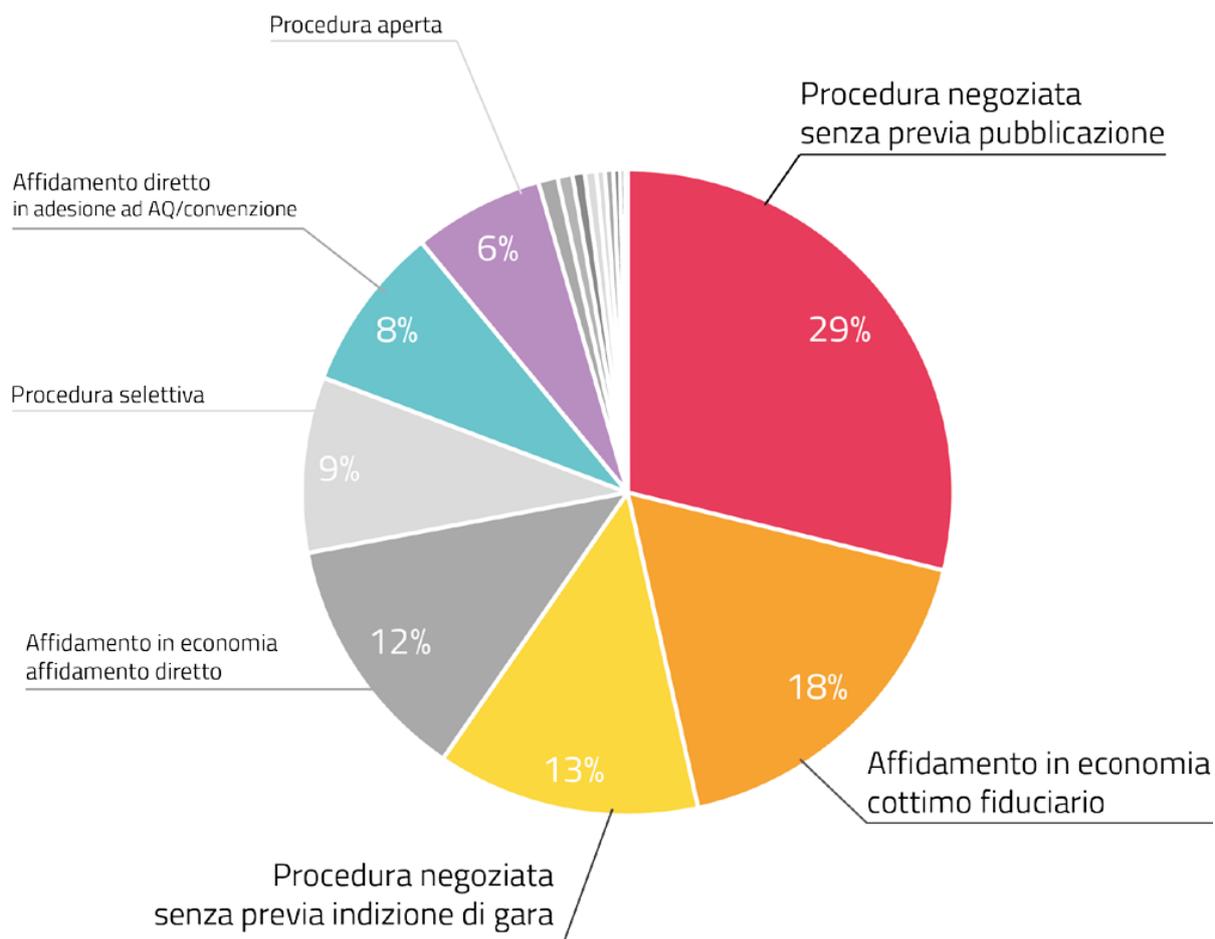
Mentre il numero di Pubbliche Amministrazioni presenti all'interno del *dataset* è esatto, il numero di fornitori, risultati poi aggiudicatari, risulta una stima, dovuta al fatto che in diversi casi lo stesso codice fiscale è stato associato ad aziende differenti, anche questo segno di un errore nei dati.

3.2.3 Analisi sulle tipologie di scelta del contraente

Segue l'analisi sulle tipologie di scelta del contraente, per numero di gare e per totale dell'importo aggiudicato.

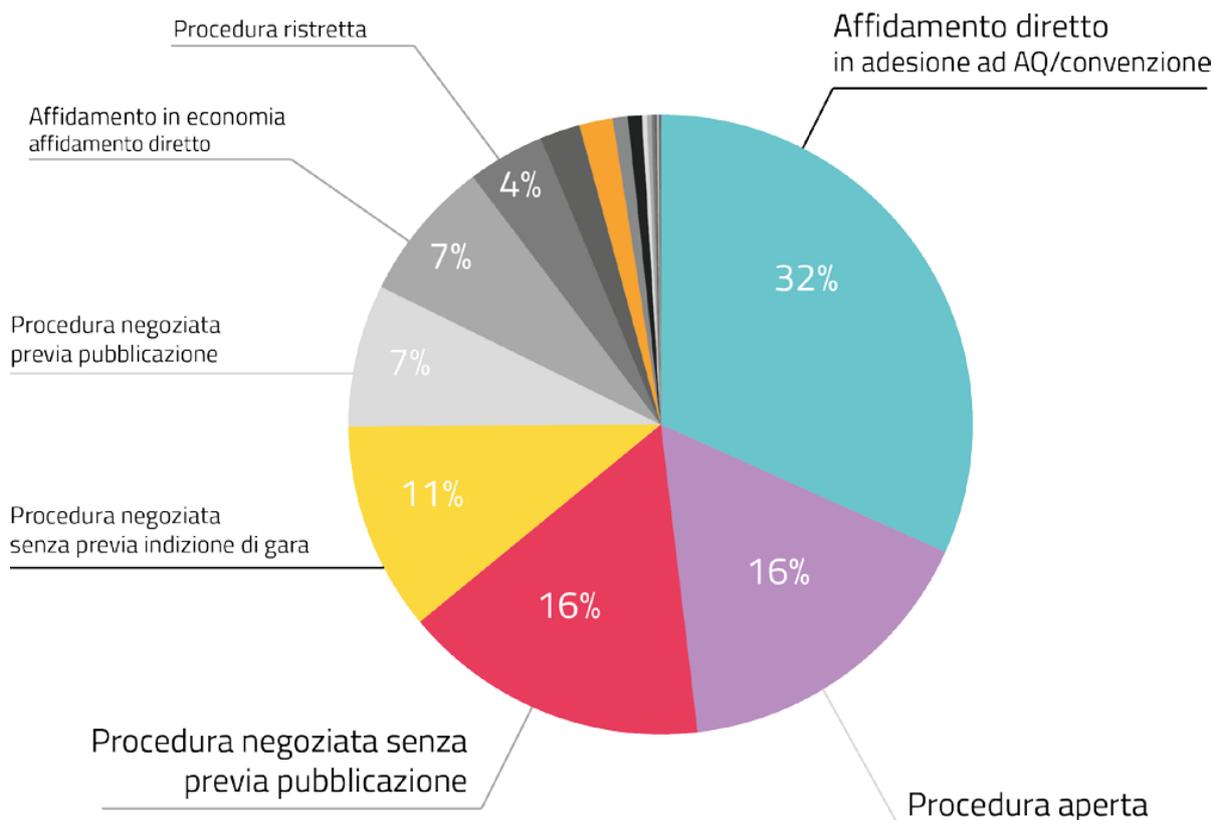
TIPOLOGIA DI SCELTA DEL CONTRAENTE PER NUMERO GARE

24.923 gare analizzate

**Figura 7a**

TIPOLOGIA DI SCELTA DEL CONTRAENTE PER TOTALE AGGIUDICATO

24.923 gare analizzate

**Figura 7b**

Nei due grafici a torta riportati in Figura 7, si è voluto confrontare le diverse tipologie di scelta del contraente, per numero di gare effettuate con ciascuna tipologia e per importo di aggiudicazione totale. Quello che emerge dal primo grafico è che le maggiori tipologie di scelta del contraente, utilizzate nelle gare d'appalto nel periodo compreso tra il 2011 e il 2017 sono:

1. **Procedura negoziata senza previa pubblicazione**, con 7198 gare, pari al 29 per cento del totale.
2. **Affidamento in economia - cottimo fiduciario**, con 4397 gare, pari al 18 per cento del totale.
3. **Procedura negoziata senza previa indizione di gara**, con 3257 gare, pari al 13 per cento del totale.

La somma in percentuale di queste tre prime fette del grafico a torta raggiunge il 60 per cento, superando così la metà del totale.

Nel secondo grafico a torta emerge, invece, che le tre maggiori tipologie di scelta del contraente, per totale degli importi di aggiudicazione, sono:

1. **Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione**,
che totalizza 6.504.584.285,00€, pari al 32 per cento della spesa aggiudicata totale.
2. **Procedura aperta**,
che totalizza 3.350.037.250,00€, pari 16 per cento della spesa totale.
3. **Procedura negoziata senza previa pubblicazione**,
che totalizza 3.257.781.345,00€, pari al 16 per cento della spesa totale.

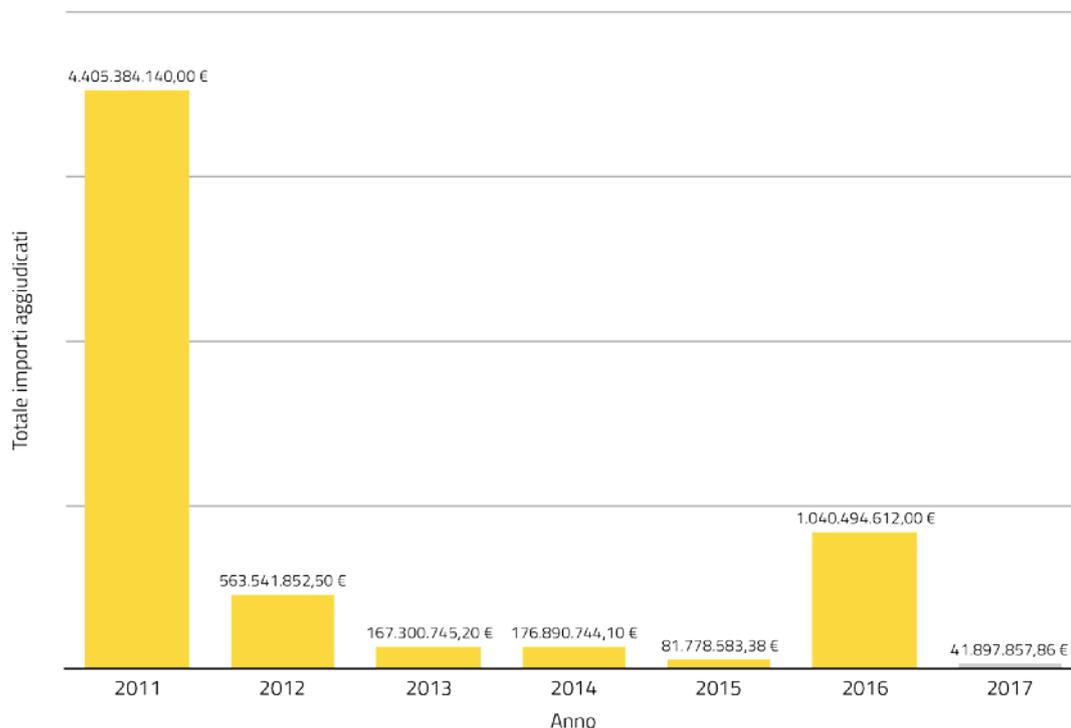
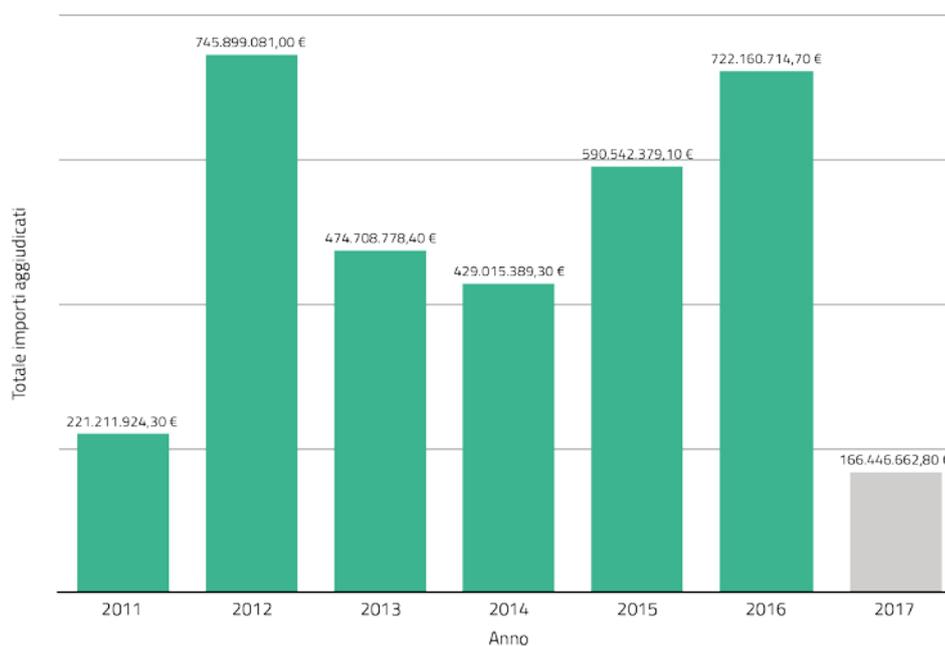
Una comparazione dei due grafici porta ad osservare come la “*Procedura negoziata senza previa pubblicazione*”, che si classifica al primo posto nel grafico che conteggia il numero di gare, scenda al terzo posto nel grafico dove vengono conteggiati gli importi aggiudicati.

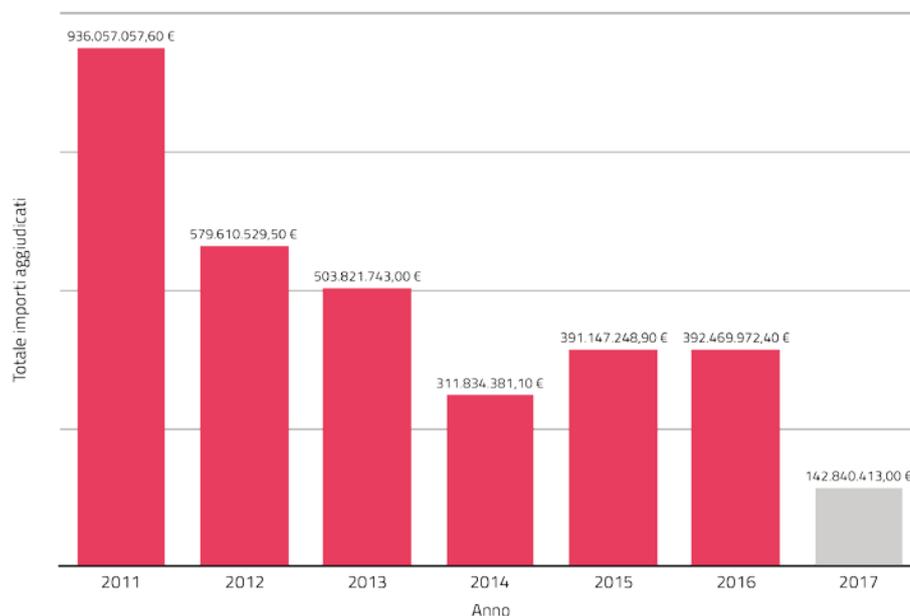
L’*Affidamento in economia - cottimo fiduciario* che compare al secondo posto per numero gare, non si ritrova in maniera significativa nel grafico degli importi aggiudicati (risulta, in quest’ultimo grafico, con un importo del 2 per cento sul totale).

L’*Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione*, che è sesto per numero di gare, diventa, invece, primo per il totale di importi aggiudicati.

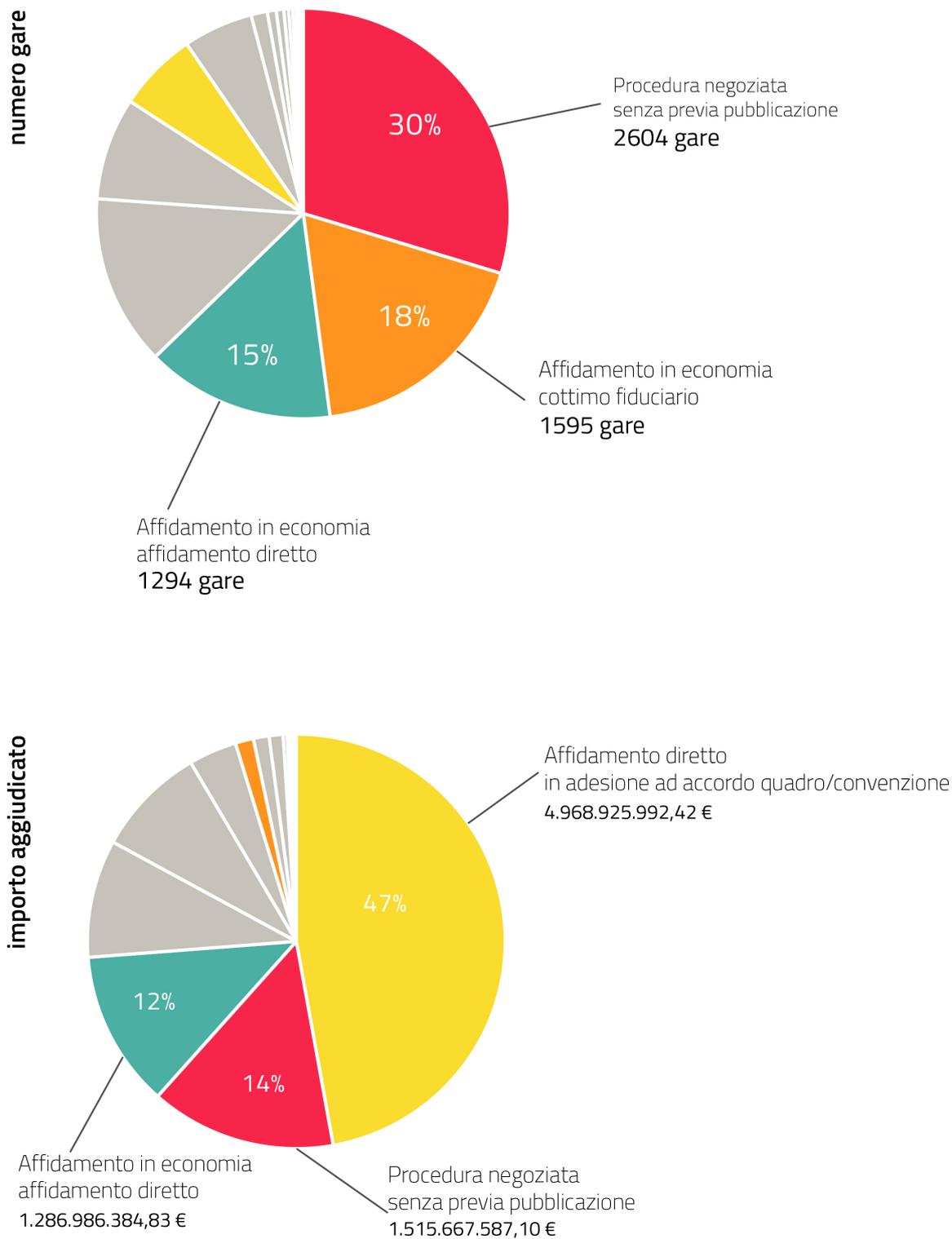
Un dato particolarmente interessante è rappresentato dalla *Procedura negoziata previa pubblicazione*, che si classifica quinta per il totale degli importi aggiudicati, ma non compare in maniera significativa come numero di gare svolte. Nello specifico, tale tipologia di scelta del contraente è stata utilizzata per solo 184 gare (meno dell’1 per cento del totale), per un totale aggiudicato di 1.520.664.032,00€.

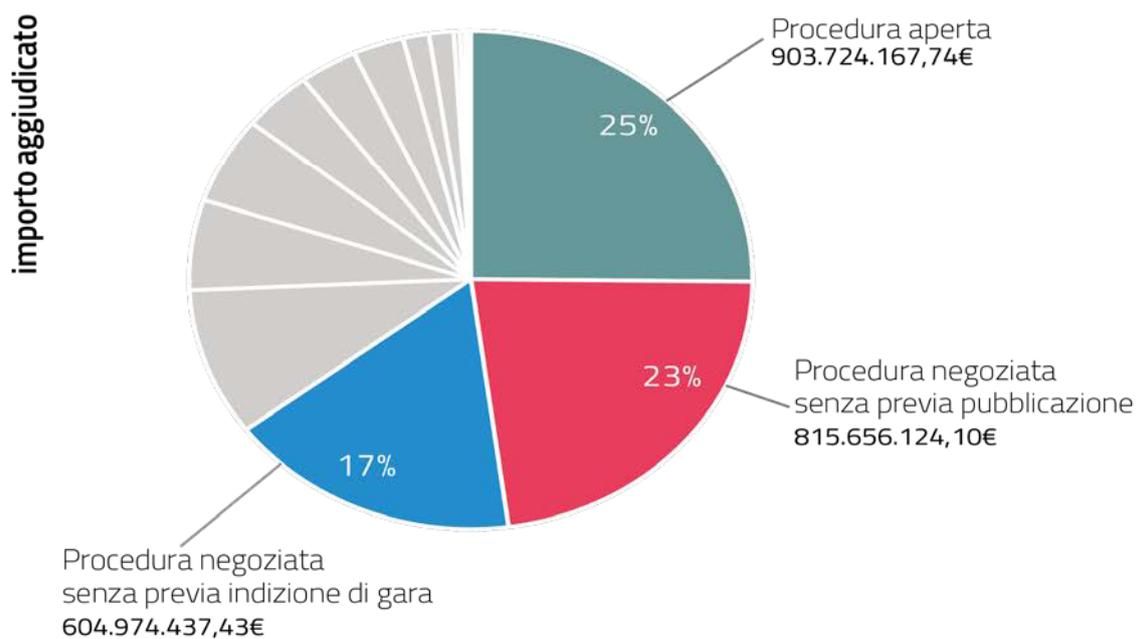
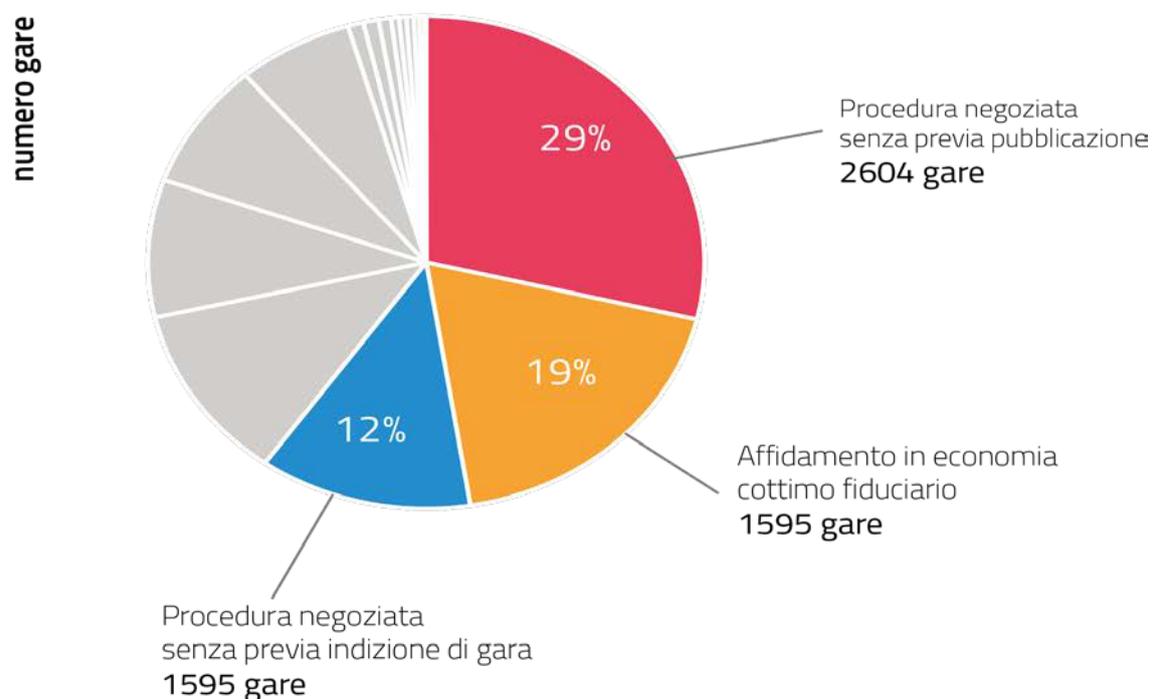
Nei grafici che seguono sono stati messi in evidenza gli andamenti di alcune specifiche tipologie di scelta contraente, allo scopo di visualizzare le variazioni annue nell’intervallo di tempo considerato. La colonna grigia indica la mancanza di informazioni complete riferite all’anno 2017, non essendo ancora terminate al momento della pubblicazione di questa relazione.

Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzioneAndamento del *totale aggiudicato* su base annua**Figura 8 - Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione****Procedura aperta**Andamento del *totale aggiudicato* su base annua**Figura 9 - Procedura aperta**

Procedura negoziata senza previa pubblicazioneAndamento del *totale aggiudicato* su base annua**Figura 10 - Procedura negoziata senza previa pubblicazione**

Le analisi inerenti alle tipologie di gare sono proseguite con una suddivisione del *dataset* in tre partizioni, rappresentanti i bienni 2011-2012, 2013-2014 e 2015-2016. L'anno 2017 non è stato considerato in questo specifico caso, poiché non ancora terminato al momento della pubblicazione di questa relazione. In Figura 11 sono evidenziate, tramite i due grafici a torta, le gare aggiudicate negli anni 2011 e 2012. La prima torta rappresenta le diverse tipologie di scelta del contraente per numero di gare effettuate, mentre la seconda torta, per ciascuna tipologia di contraente evidenziata, ne riporta il totale dell'importo aggiudicato.

GARE AGGIUDICATE NEL BIENNIO 2011-2012**Figura 11 - Gare aggiudicate nel biennio 2011-2012**

GARE AGGIUDICATE NEL BIENNIO 2013-2014**Figura 12- Gare aggiudicate nel biennio 2013-2014**

In Figura 12 è riportato l'andamento delle tipologie di scelta di contraente, per numero e per importo aggiudicato, nel biennio 2013-2014. La *procedura aperta* che risulta una fetta con poche gare nella prima torta, raggiunge il primo posto nella seconda torta, rivelandosi la tipologia di scelta del contraente con un totale degli importi di aggiudicazione (903.724.167,74 €) maggiore rispetto a tutte le altre tipologie.

GARE AGGIUDICATE NEL BIENNIO 2015-2016

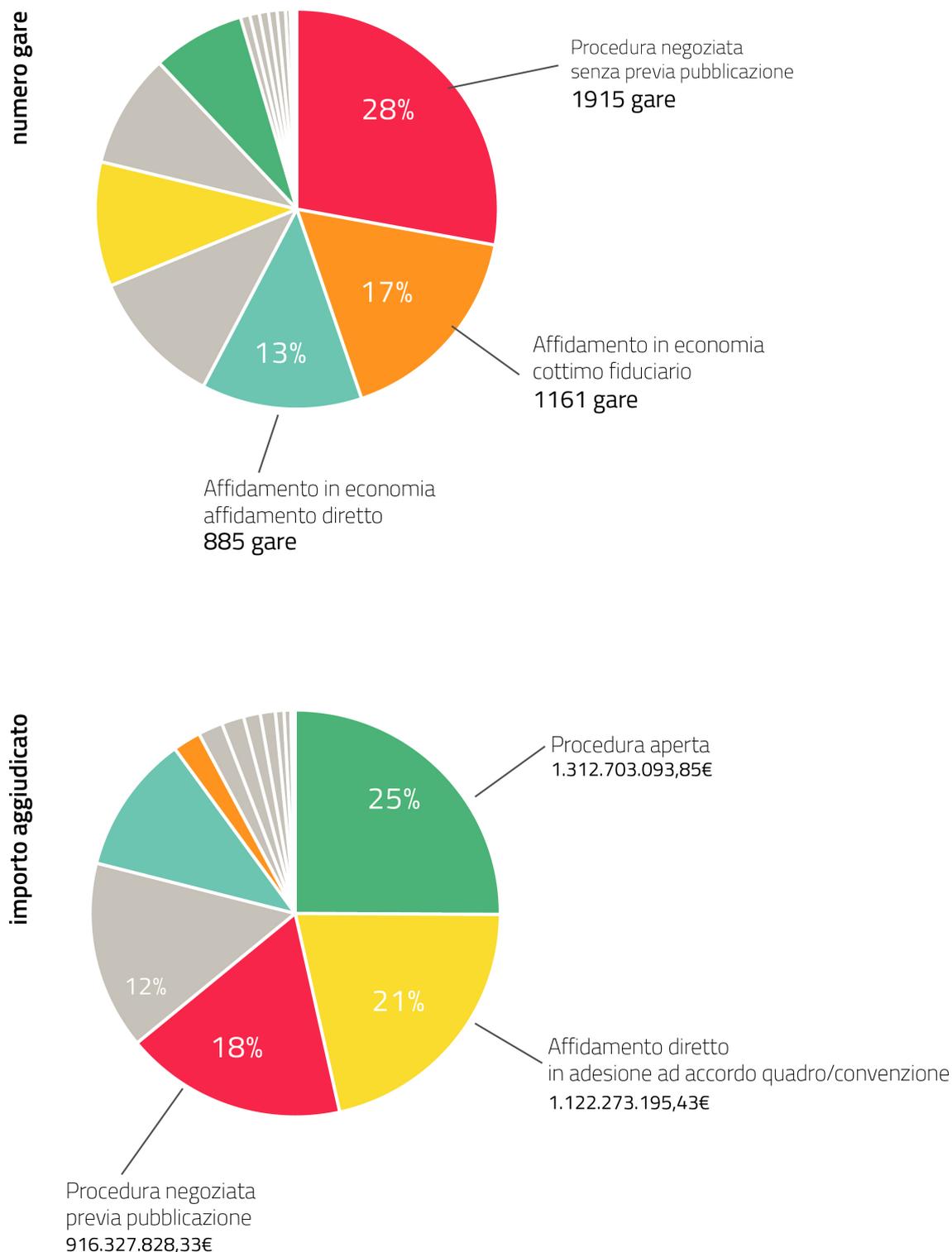


Figura 13 - Gare aggiudicate nel biennio 2015-2016

Figura 13 - Gare aggiudicate nel biennio 2015-2016

Alla luce dei risultati delle analisi relative alle tipologie di scelta del contraente, emerge come le gare d'appalto si concentrino solo su alcune delle svariate tipologie di scelta del contraente disponibili. In particolare, le tipologie che ricorrono da un biennio all'altro sono:

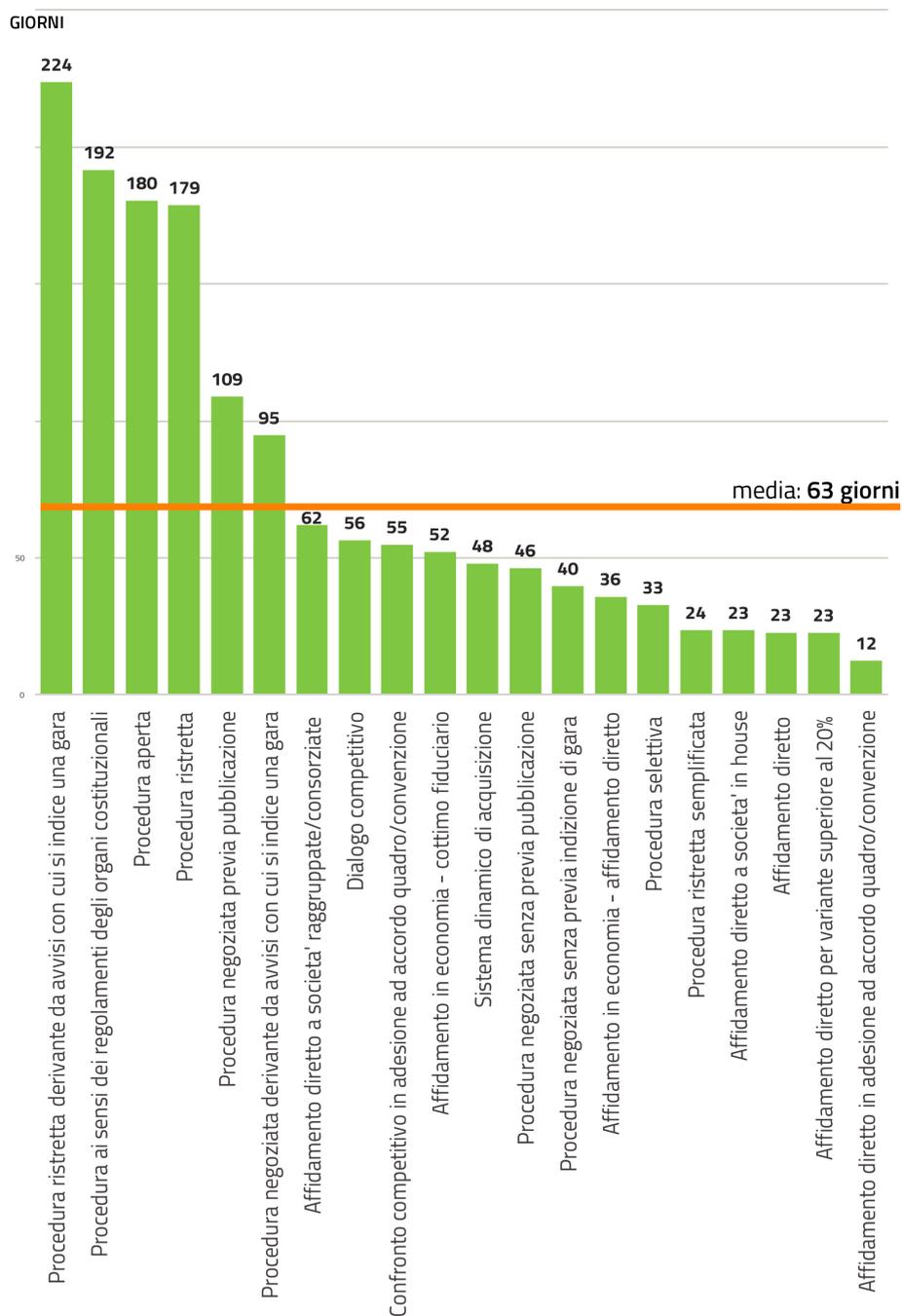
1. Procedura negoziata senza previa pubblicazione
2. Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro - convenzione
3. Affidamento in economia - cottimo fiduciario
4. Procedura aperta
5. Affidamento in economia - affidamento diretto

Le diverse tipologie di scelta del contraente presenti all'interno del *dataset* sono 20.

3.2.4 Analisi sui tempi delle gare

Per quanto riguarda l'analisi sui tempi delle gare, la Commissione si è concentrata nello studio di quanto tempo, in media, sia necessario per aggiudicare una gara.

In Figura 14 è possibile visualizzare i risultati.

MEDIA DEI GIORNI TRA LA PUBBLICAZIONE E L'AGGIUDICAZIONE DI UNA GARA, per tipologie

Figura 14 - Media dei giorni tra la pubblicazione e l'aggiudicazione di gara

La tipologia di scelta del contraente, che in media fa trascorrere più tempo tra la data di pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione, è la *Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara* (224 giorni). A seguire troviamo la *Procedura ai sensi dei regolamenti degli*

organi costituzionali (192 giorni) e la *Procedura aperta* (180 giorni). La tipologia di scelta del contraente più rapida risulta l'*Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione*.

Un problema riscontrato nel calcolo di questa media è rappresentato dal fatto che 301 gare risultano aggiudicate prima della data in cui sono state messe a bando, tuttavia queste gare non sono state conteggiate nei risultati esposti in Figura 14. A titolo di esempio, si possono citare il caso della gara bandita con procedura aperta dal Comune di Lecce per l'affidamento dei servizi previsti per la gestione di un centro interculturale che secondo il database è stata aggiudicata circa sette anni prima del bando, oppure la proroga del contratto di gestione della sicurezza affidata, sempre secondo il database, dall'Ente Regionale per la protezione dell'ambiente della Lombardia con tre anni d'anticipo rispetto al bando e con un importo superiore di più di sei volte la base d'asta.

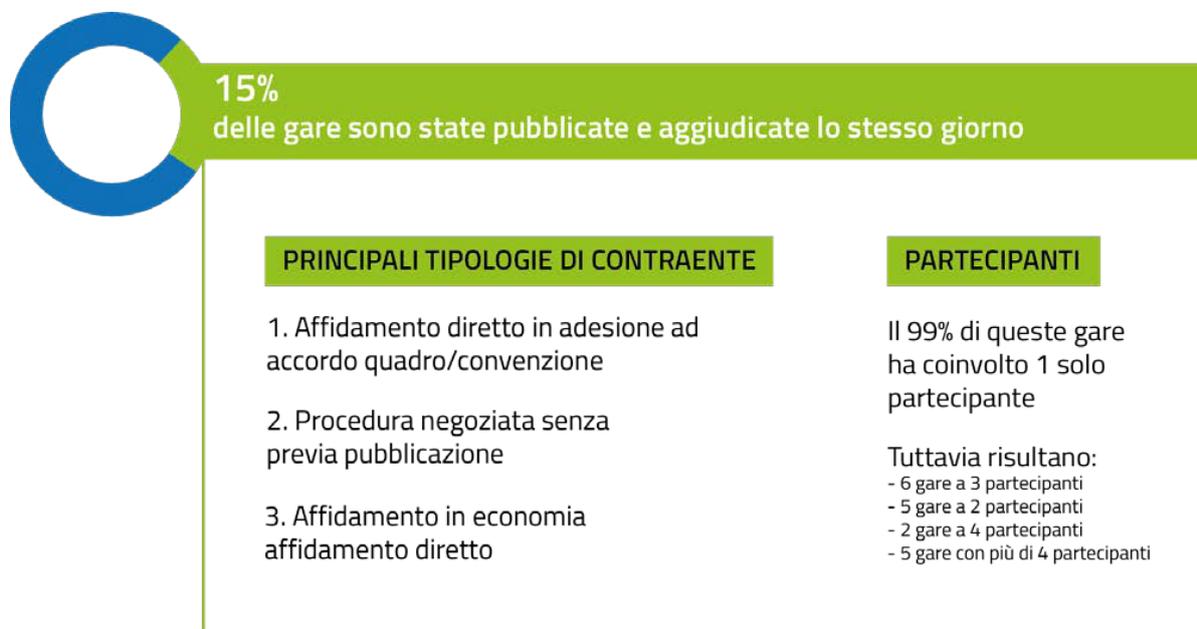


Figura 15 - Gare pubblicate e aggiudicate lo stesso giorno

All'interno del *dataset* risulta che il 15 per cento delle gare sono state pubblicate e aggiudicate lo stesso giorno, come si può evincere dalla figura 15. Tra le maggiori tipologie di scelta del contraente spiccano gli affidamenti diretti. La quasi totalità di queste gare ha visto coinvolto un solo partecipante, anche se risultano una ventina di gare in cui il numero dei partecipanti è stato superiore a 1.

Nelle 10 gare bandite e aggiudicate lo stesso giorno, in cui si è verificato, secondo i dati, un significativo rialzo nell'importo di aggiudicazione rispetto alla base d'asta si riscontrano rialzi che vanno dal 6 per cento fino ad oltre il 24.500 per cento .

RIASSUNTO “DISTRIBUZIONE TEMPI”

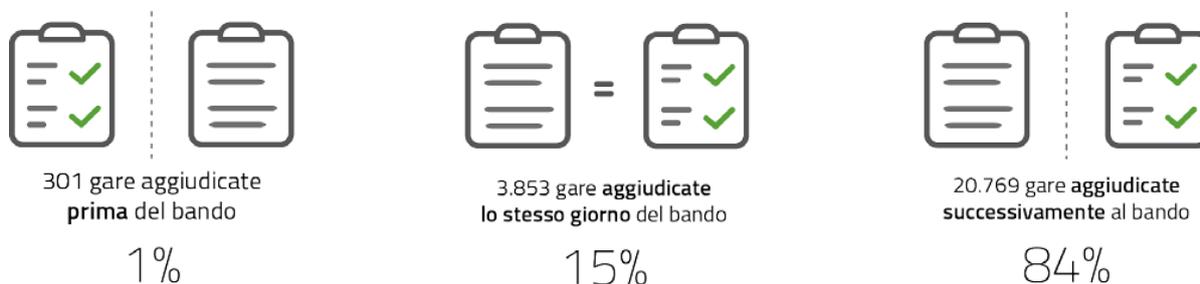


Figura 16 - Riassunto distribuzione dei tempi

3.2.5 Analisi sui partecipanti alle gare

I risultati che seguono riguardano l’analisi dei partecipanti alle gare.

DISTRIBUZIONE PARTECIPANTI

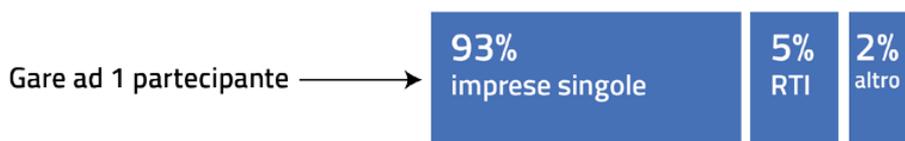
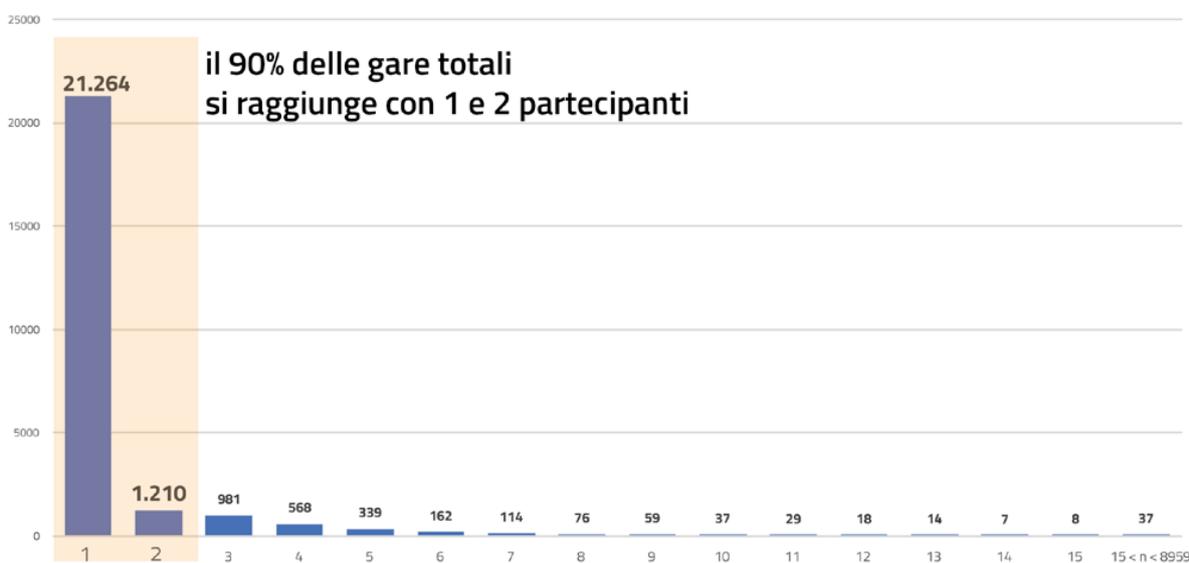


Figura 17 - Distribuzione dei partecipanti alle gare

In Figura 17 è riportata la distribuzione del numero di partecipanti alle gare presenti nel *dataset*. Le gare con un solo partecipante sono le più frequenti, e sommate alle gare con due partecipanti coprono il 90 per cento delle gare elaborate.

Quando il partecipante è unico, il 93 per cento delle volte si presenta come impresa singola, mentre il 5 per cento delle volte come raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI).

Fanno seguito, in ordine decrescente per numero di gare aggiudicate, le principali aziende che hanno partecipato come singole imprese a gare ad un partecipante.

TELECOM	996 gare
ENGINEERING INGEGNERIA INFORMATICA	547 gare
ORACLE ITALIA S.R.L.	452 gare
SAP ITALIA SPA	409 gare
DEDALUS SPA	322 gare
FASTWEB SPA	293 gare
IBM ITALIA SPA	240 gare

Figura 18 - Principali aziende partecipanti come singole imprese a gare ad un partecipante

Telecom Italia, si è presentata come unica partecipante 960 volte come *impresa singola*, 33 volte in un *raggruppamento temporaneo d'impresa* (20 volte come *mandataria*, 13 come *mandante*), 2 volte in un *gruppo europeo* e 1 volta come *consorzio*.

Engineering, si è presentata come unica partecipante 523 volte come *impresa singola*, e 24 volte in un *raggruppamento temporaneo d'impresa* (13 volte come *mandataria*, 11 come *mandante*).

Oracle Italia, si è presentata come unica partecipante 449 volte come *impresa singola*, 2 volte in un *raggruppamento temporaneo d'impresa* (entrambe le volte come *mandante*) e 1 volta in un *gruppo europeo*.

In Figura 19, sono invece riportate le aziende che si sono aggiudicate l'importo maggiore, partecipando ad alcune gare come singoli partecipanti.

TELECOM	3.517.964.547,06 €
WIND TELECOMUNICAZIONI SPA	1.299.723.978,73 €
EDIL - LUCA	1.140.000.000,00 €

Figura 19 - Aziende aggiudicanti l'importo maggiore in gare con un partecipante

Dalla Figura 19 emerge come Telecom detenga il primato sia sul numero di gare in cui è stata l'unica partecipante, sia sul totale degli importi aggiudicati.

Al terzo posto compare l'azienda Edil Luca, che, secondo i dati, in una sola gara si è aggiudicata 1.140.000.000,00€, partendo da una base d'asta pari a 62.711,72€. Il CIG di riferimento è: 17208992C7. Anche in questo caso, come in molti altri precedenti, è probabile che ci siano errori, ma il record non era stato segnalato da ANAC tra quelli contenenti errori.

Per quanto riguarda lo studio della correlazione tra il numero dei partecipanti e i giorni di pubblicazione delle gare, alla Commissione non risulta nessun legame significativo, riscontrando che per la maggior parte delle tipologie di scelta del contraente le gare si distribuiscono in maniera uniforme dal lunedì al venerdì, con delle piccole quantità di gare svolte durante il weekend. Molte volte, selezionando una specifica tipologia di scelta del contraente, emerge come la maggior parte delle gare bandite o aggiudicate in uno specifico giorno della settimana possieda un solo partecipante. Questo risultato, che avrebbe potuto rivelarsi interessante nell'intento di individuare un rapporto tra "specifico giorno della settimana" e "gare ad un solo partecipante", cessa di essere significativo dal momento che la maggior parte delle gare presenti nel *dataset* è costituito da gare ad un solo partecipante. Appare quindi ovvio che la predominanza di queste gare riemerge nuovamente anche applicando specifici filtri sui dati.

3.2.6 Analisi sulle pubbliche amministrazioni committenti

L'analisi prosegue con uno studio sulle pubbliche amministrazioni committenti presenti nel *dataset*.

Pubbliche Amministrazioni committenti IMPORTI MESSI A BANDO

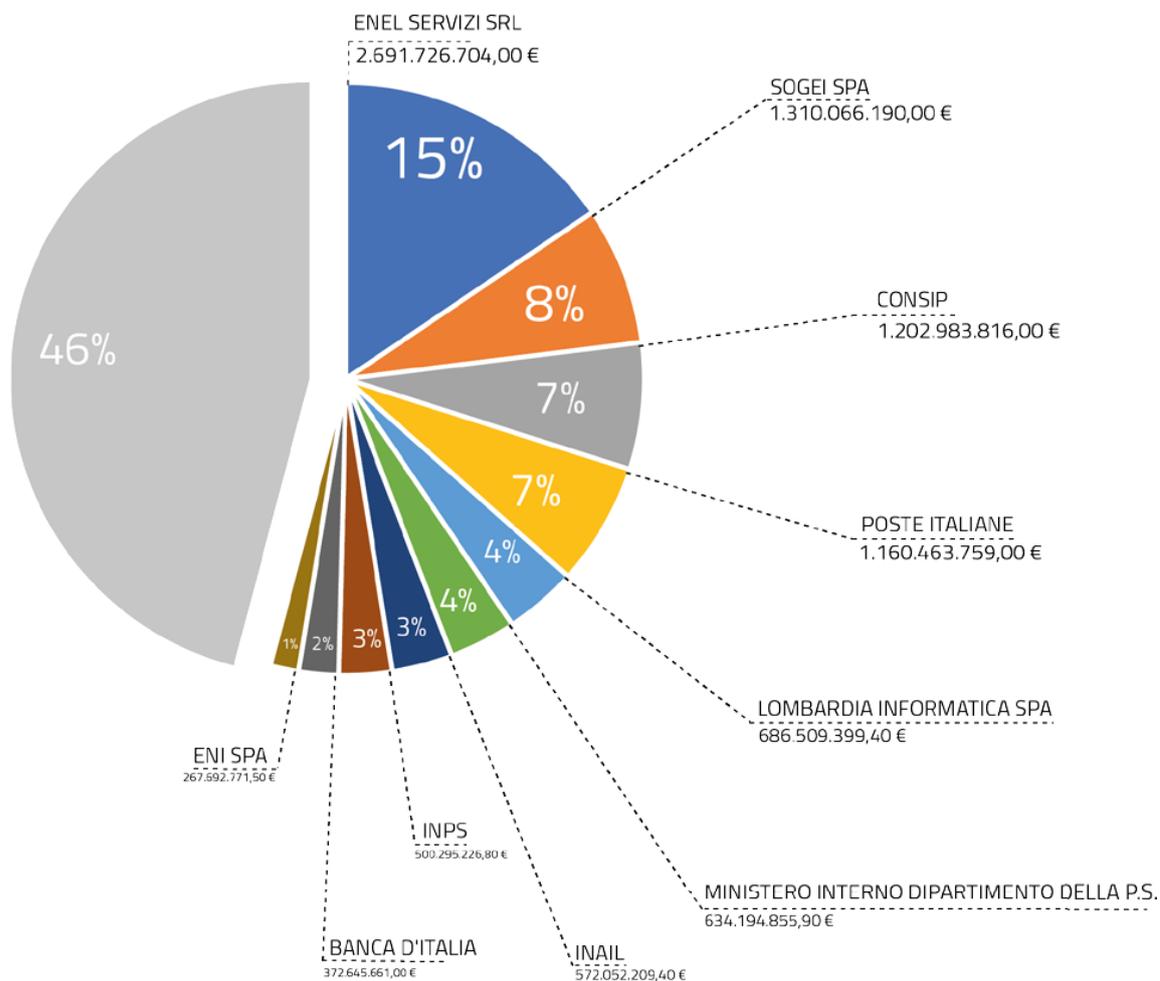
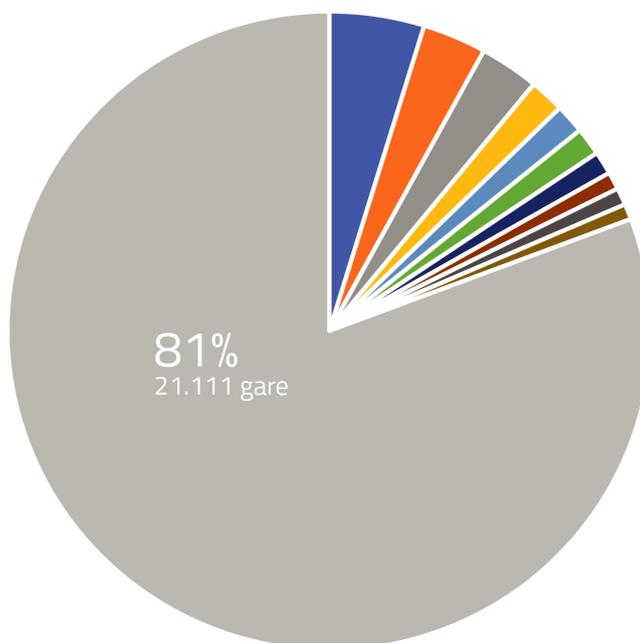


Figura 20 - Prime 10 pubbliche amministrazioni per totale degli importi messi a bando

In Figura 20 sono evidenziate le prime dieci pubbliche amministrazioni in ordine decrescente, per totale degli importi messi a bando. Al primo posto risulta Enel Servizi S.R.L., con un totale di 2.691.726.704,00€ messi a bando per servizi ICT, tra gennaio 2011 e settembre 2017.

Di seguito è riportata la classifica delle prime dieci Pubbliche Amministrazioni che contraggono più gare.

Pubbliche Amministrazioni committenti NUMERO DI GARE



POSTE ITALIANE - 1186 gare - 5%

ENEL SERVIZI SRL - 800 gare - 3%

LOMBARDIA INFORMATICA SPA - 743 gare - 3%

SOGEI SPA - 436 gare - 2%

CONSORZIO PER IL SISTEMA INFORMATIVO - 372 gare - 1%

HERA S.P.A - 352 gare - 1%

RAI SPA - 290 gare

BANCA D'ITALIA - 221 gare

COMUNE DI MILANO - 216 gare

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO SPA - 196 gare

Figura 21 - Prime 10 pubbliche amministrazioni che contraggono più gare

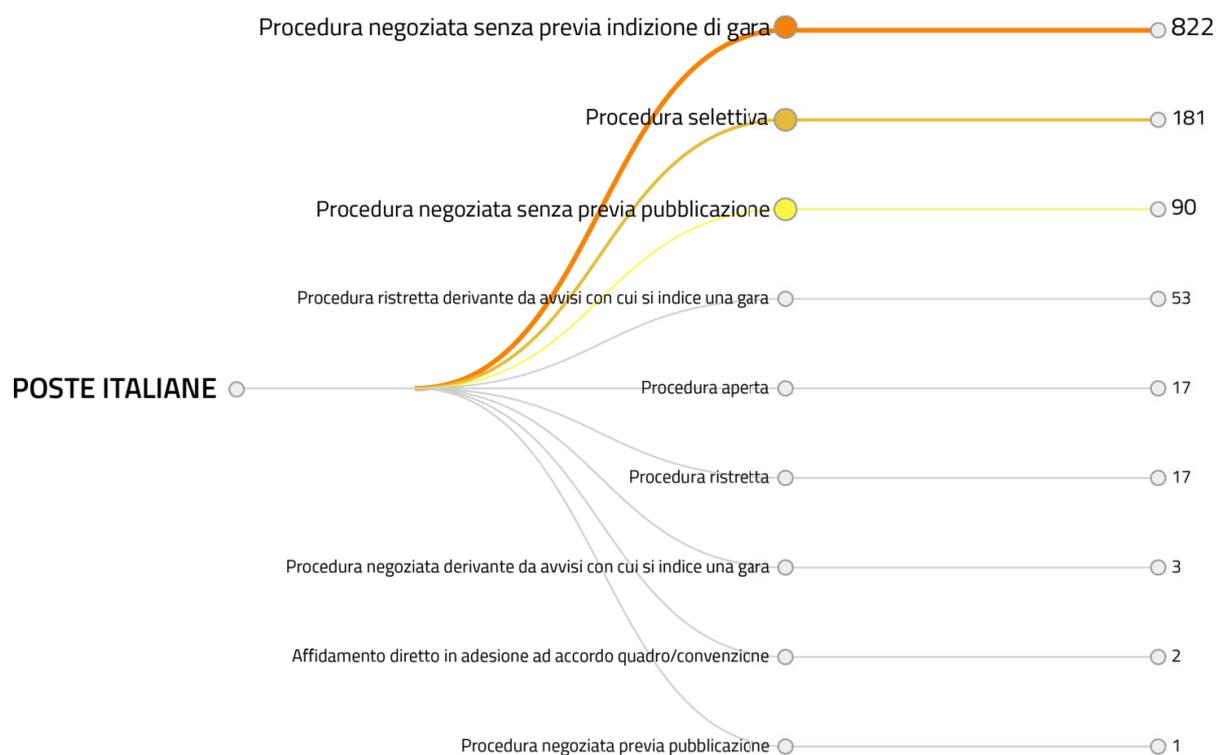


Figura 22 - Tipologie di scelta del contraente delle gare indette da Poste Italiane

La Figura 22 riporta l'ordine delle tipologie di scelta del contraente delle gare contratte da Poste Italiane, che si pone in vetta alla classifica per numero gare. Come riporta il grafico, la tipologia di scelta del contraente maggiormente utilizzata da Poste Italiane è la *Procedura negoziata senza previa indizione di gara*, seguita dalla *Procedura selettiva* e dalla *Procedura negoziata senza previa pubblicazione*.

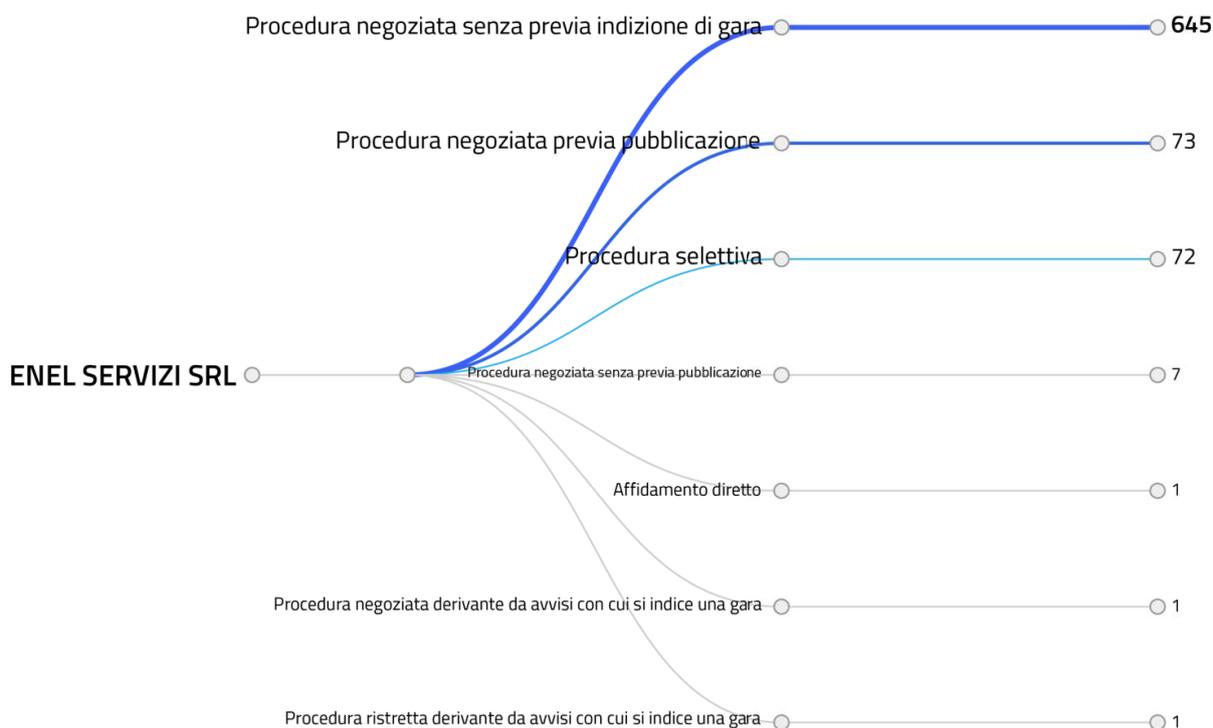


Figura 23 - Tipologie di scelta del contraente delle gare indette da Enel Servizi S.r.l.

La Figura 23 riporta l'ordine delle tipologie di scelta del contraente delle gare contratte da Enel Servizi S.r.l., che si attesta al secondo posto per numero di gare. Come riporta il grafico, la tipologia di scelta del contraente maggiormente utilizzata da Enel Servizi S.r.l. è la *Procedura negoziata senza previa indizione di gara*, seguita dalla *Procedura negoziata previa pubblicazione*, e dalla *Procedura selettiva*.

In aggiunta alle analisi esposte, si è proceduto a quantificare le pubbliche amministrazioni che sono state maggiormente coinvolte con il medesimo fornitore. Stabilito il legame "*pubblica amministrazione committente - impresa aggiudicataria*", è stata calcolata la frequenza con cui lo stesso identico legame si ripeteva all'interno del *dataset*. L'obiettivo di questa analisi è stato quello di individuare delle "*relazioni di maggioranza*" tra uno specifico fornitore e una specifica azienda. Per "*relazione di maggioranza*" si intende quella relazione che detiene uno specifico fornitore con una specifica amministrazione, quando il fornitore è il soggetto che ha contratto il più alto numero di gare con quella amministrazione, rispetto a tutti gli altri fornitori. In altre parole, se tra l'amministrazione A e il fornitore B intercorre una relazione di maggioranza, significa che la maggior parte delle gare messe a bando dall'amministrazione A sono state aggiudicate dal fornitore B. In Figura 24 sono esposti i risultati.

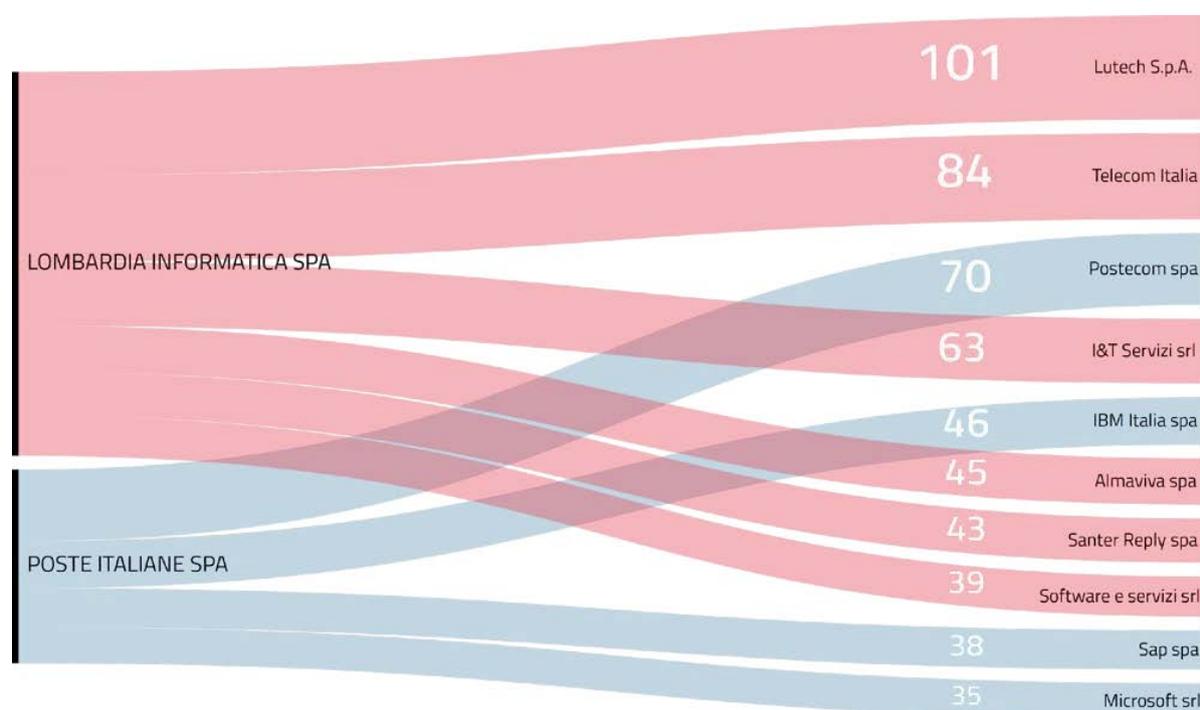


Figura 24 - Relazioni di maggioranza fra fornitori e aziende

Dal grafico si osserva come Lutech spa sia risultata aggiudicataria di gare messe a bando da Lombardia Informatica per 101 volte. Telecom Italia 84 volte, I&T Servizi srl 63 volte e così via. Il discorso analogo può essere fatto per i fornitori di Poste Italiane. L'arco che collega Lombardia Informatica con Lutech spa rappresenta la relazione di maggioranza in assoluto più frequente all'interno del *dataset* considerato. Ciò significa che il numero massimo di gare aggiudicate da un solo fornitore con la stessa pubblica amministrazione, viene totalizzato dall'azienda Lutech spa, che per 101 volte si è aggiudicata una gara con Lombardia Informatica. In figura 24 è riportata la classifica assoluta delle prime dieci relazioni di maggioranza presenti all'interno del *dataset*.

In Figura 25, invece, sono stati messi in risalto gli importi aggiudicati.

Sulla sinistra della figura sono riportate le pubbliche amministrazioni, Lombardia Informatica e Poste Italiane. Sulla destra della figura sono riportati i loro principali fornitori. Il grafico di Figura 25 è ordinato secondo il totale degli importi aggiudicati dai vari fornitori in riferimento all'amministrazione alla quale sono collegati. Come si evince dalla figura, Lombardia Informatica ha stipulato un certo numero di gare con l'azienda Santer Reply spa, la quale si è aggiudicata un totale di circa 80 milioni di euro. L'azienda I&T Service si è aggiudicata circa 70 milioni di euro, vincendo le gare messe a bando da Lombardia Informatica. La stessa lettura può essere fatta per Poste Italiane: Postecom spa si è aggiudicata 56 milioni di euro lavorando per Poste Italiane, IBM, Microsoft e Sap spa si sono aggiudicate rispettivamente 31, 25 e 22 milioni di euro.



Figura 25 - Importi aggiudicati

Nella tabella che segue è riportata una parte più ampia della classifica, presentando le prime 60 “relazioni di maggioranza” in ordine decrescente.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	FORNITORE	NUMERO GARE AGGIUDICATE
LOMBARDIA INFORMATICA SPA	Lutech S.p.a.	101
LOMBARDIA INFORMATICA SPA	TELECOM ITALIA S.p.a.	84
POSTE ITALIANE SPA	POSTECOM S.P.A.	70
LOMBARDIA INFORMATICA SPA	I&T Servizi S.r.l.	63
POSTE ITALIANE SPA	IBM ITALIA S.P.A.	46
LOMBARDIA INFORMATICA SPA	Almaviva The Italian Innovation Company S.p.a.	45
LOMBARDIA INFORMATICA SPA	SANTER REPLY S.P.A.	43
LOMBARDIA INFORMATICA SPA	SOFTWARE & SERVIZI	39

POSTE ITALIANE SPA	SAP Italia Sistemi Applicazioni Prodotti in Data Processing S.p.a.	38
POSTE ITALIANE SPA	MICROSOFT S.R.L.	35
HERA SPA	IBM ITALIA S.p.a.	34
SOCIETA' GESTIONE SERVIZI AEROPORTI CAMPANI S.P.A.	SOFTWARE DESIGN	33
POSTE ITALIANE SPA	ENGINEERING INGEGNERIA INFORMATICA	33
POSTE ITALIANE SPA	IBM ITALIA S.p.a.	33
POSTE ITALIANE SPA	ORACLE ITALIA S.R.L.	31
ENEL SERVIZI S.R.L.	WIND TELECOMUNICAZIONI S.P.A.	30
POSTE ITALIANE SPA	TAS Tecnologia Avanzata dei Sistemi	30
MINISTERO INTERNO DIPARTIMENTO DELLA P.S.	TELECOM ITALIA S.p.a.	30
FERROVIE DEL SUD EST E SERVIZI AUTOMOBILISTICI S.R.L.	eADE S.r.l.	29
POSTE ITALIANE SPA	SELEX ES	29

Tabella 3.4

La tabella 3.5 risponde alla domanda su quale siano le pubbliche amministrazioni che impiegano più tempo ad aggiudicare le gare che bandiscono. Nella tabella sono riportate in ordine decrescente le prime trenta amministrazioni, ordinate per il tempo medio, calcolato in giorni, di aggiudicazione di una gara.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	TEMPO MEDIO DI AGGIUDICAZIONE DI UNA GARA
COMUNE DI FIESOLE	722 giorni
ENTE TERRITORIALE COMUNE DI MODUGNO	715
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI TERNI	688

FONDAZIONE MUSICA PER ROMA	656
AGENZIA SPAZIALE ITALIANA	634
COMUNE DI SURBO	574
AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA SENESE	568
COMUNE DI OVINDOLI	512
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO AGRICOLTURA DI LODI	504
COMUNE DI PULSANO	500
COMUNE DI AULLA	479
A.R.N.A.S. CIVICO - DI CRISTINA E BENEFRAPELLI	474
BIBLIOTECA NAZIONALE MARCIANA	469
AGENZIA REGIONALE PER LE ATTIVITA' IRRIGUE E FORESTALI	466
LOTTOMATICA S.P.A.	445
COMUNE DI CASTELLAMMARE DI STABIA	440
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI SASSARI	436
COMUNE DI GIOIOSA IONICA	427
AZIENDA ASL FG	412
COMUNE DI BIBBIENA	392
AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE DI PALERMO	391
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	381
A.R.P.A AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE	371
CUC SAN GIOVANNI LUPATOTO E ZEVIO	371

COMUNE DI SALERNO	350
COMUNE DI ALLISTE	342
ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ASPROMONTE	342
AGENZIA REGIONALE CENTRALE ACQUISTI	338
PROVINCIA DI FOGGIA	335
AZIENDA SANITARIA LOCALE ROMA D	330

Tabella 3.5

La stessa interrogazione è stata posta per il tempo medio di aggiudicazione di una gara per i ministeri presenti all'interno del *dataset*, i cui risultati sono riportati nella tabella seguente e da cui si può dedurre, ancora una volta chi, probabilmente, commette più errori nella comunicazione dei dati ad ANAC.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	TEMPO MEDIO DI AGGIUDICAZIONE DI UNA GARA
MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	381 giorni
MINISTERO RISORSE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	143
MINISTERO DIFESA SEGREDEFESA /D.N.A. DIREZIONE INFORMATICA, TELEMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE	89
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI SERV.INTEG.INFRAS.E TRASP PER IL LAZIO - L'ABRUZZO - SARDEGNA	78
MINISTERO DELL'INTERNO - DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	76
MINISTERO INTERNO DIPARTIMENTO DELLA P.S.	63
MINISTERO DELLA DIFESA DIR. GEN. DELLE COSTR. ARMI ARM. NAV.	61
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	56

SEDE COORDINATA S.I.I.T. DI TRENTO - SETTORE INFRASTRUTTURE	
MINISTERO DIFESA-REPARTO SERVIZI CENTRALE A.M.	55
MINISTERO DELLA DIFESA UFF AMMINISTRAZIONI SPECIALI	54
MINISTERO DELL'INTERNO-DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	49
MINISTERO INFR. E TRASP. MAGISTRATO ACQUE PROV. INT. OO.PP.	47
MINISTERO DIFESA COMANDO GENERALE ARMA CARABINIERI	45
MINISTERO GRAZIA E GIUSTIZIA-DIPART.TO AMMIN. PENITENZIARIA	45
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DAG DIREZIONE CENTRALE DEI SISTEMI INFORMATIVI E DELL'INNOVAZIONE	42
MINISTERO DELL'INTERNO - DIPARTIMENTO VIGILI DEL FUOCO, SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE	38
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	33
MINISTERO DIFESA-STABILIMENTO MILITARE DEL MUNIZIONAMENTO TE	32
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	32
MINISTERO DELL'AMBIENTE	32
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E TRASPORTI N.4 PER L'EMILIA ROMAGNA E MARCHE SETTORE SEZIONE DI FERRARA	29
MINISTERO DIFESA-RAGGRUPPAMENTO AUTONOMO	24
MINISTERO INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI SERVIZI INTEGRATI INFRASTRUTTURE E TRASPORTI LOMBARDIA E LIGURIA SETTORE TRASPORTI	20

MINISTERO DELLA DIFESA DIREZIONE GENERALE DI COMMISSARIATO E DEI SERVIZI GENERALI	19
MINISTERO GIUSTIZIA UFF. SPEC. GEST. MANUT. UFF. GIUD. NAPOLI	19
MINISTERO DEL TESORO-RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	11
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	10
MINISTERO GRAZIA E GIUSTIZIA COORD.INTERD. SIS. INF. AUTOMAT.	8
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	0
MINISTERO DELLA SALUTE DIR.GEN. PERSONALE ORGANIZZAZIONE E BILANCIO	0
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI - S.I.I.T N.3 VENETO-FRIULI VENEZIA GIULIA - TRENTINO ALTO ADIGE - VENEZIA	0
MINISTERO DEI TRASPORTI	0
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - AMMINISTRAZIONE E ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA	0

Tabella 3.6**3.2.7 Analisi sui fornitori e sugli aggiudicatari**

In questa ultima sezione, le analisi condotte hanno riguardato i fornitori presenti nel database ANAC e gli aggiudicatari delle gare.

6000 diversi fornitori nel database Anac

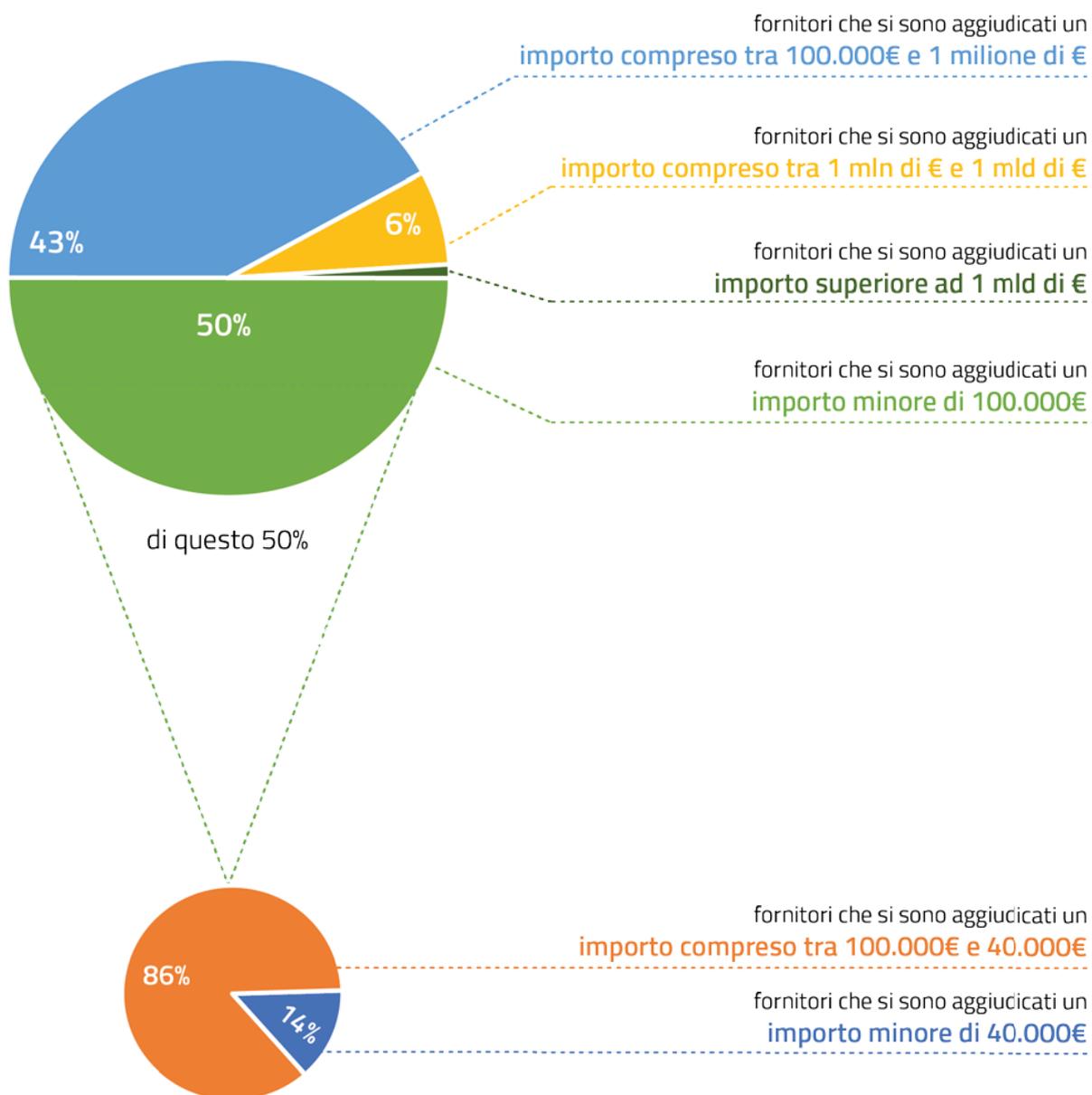


Figura 26 - Aggiudicazione degli importi da parte dei fornitori

Nella figura 27 possiamo osservare i principali raggruppamenti temporanei d'impresa (RTI).

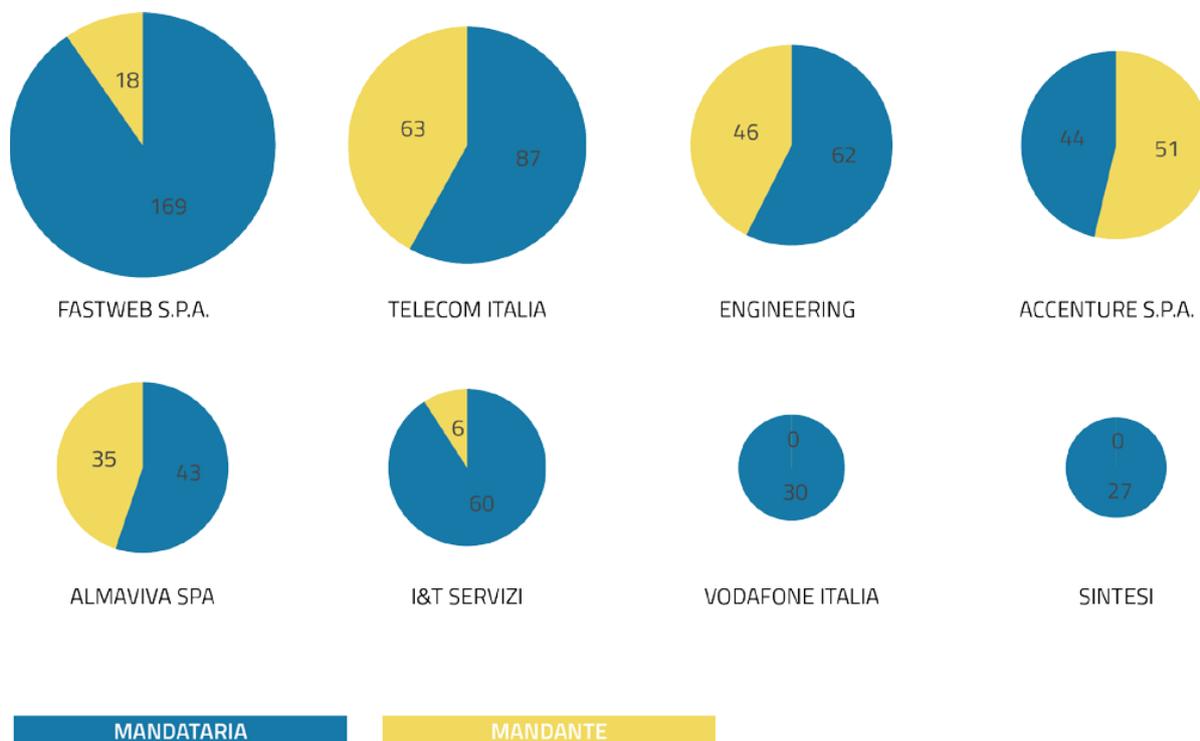


Figura 27 - Principali raggruppamenti temporanei d'impresa

In Figura 28 è stata riportata la classifica delle prime dieci aziende che hanno totalizzato il maggior numero di partecipazioni alle gare in raggruppamenti temporanei d'impresa (RTI). La dimensione della torta è proporzionale al numero di gare effettuate. In tutte le torte, lo spicchio minore rappresenta le volte in cui la relativa azienda si è presentata come mandante. In cima alla classifica troviamo Fastweb, che ha partecipato 187 volte (169 come mandataria e 18 come mandante), ad altrettante gare presentandosi come raggruppamento temporaneo d'impresa. Segue Telecom Italia e Engineering. In Figura 27 sono riportate in blu le volte in cui la relativa azienda ha partecipato al raggruppamento come mandataria, mentre in giallo le volte in cui ha partecipato come mandante.

Fastweb, non solo si classifica al primo posto nella classifica che indica le volte in cui un fornitore, appartenendo ad un RTI, si è presentato come mandataria, ma anche nella classifica per importi aggiudicati. Fastweb infatti, si è presentata in 169 gare come mandataria di un RTI, per un volume d'affari totale pari a 1.393.745.420,23€. Segue Vodafone Italia S.p.a., con un totale aggiudicato pari a 966.267.995,86€, presentandosi come mandataria in 30 gare differenti, e Accenture S.p.a., che ha totalizzato 472.308.797,51€ presentandosi come mandataria in 60 differenti gare.

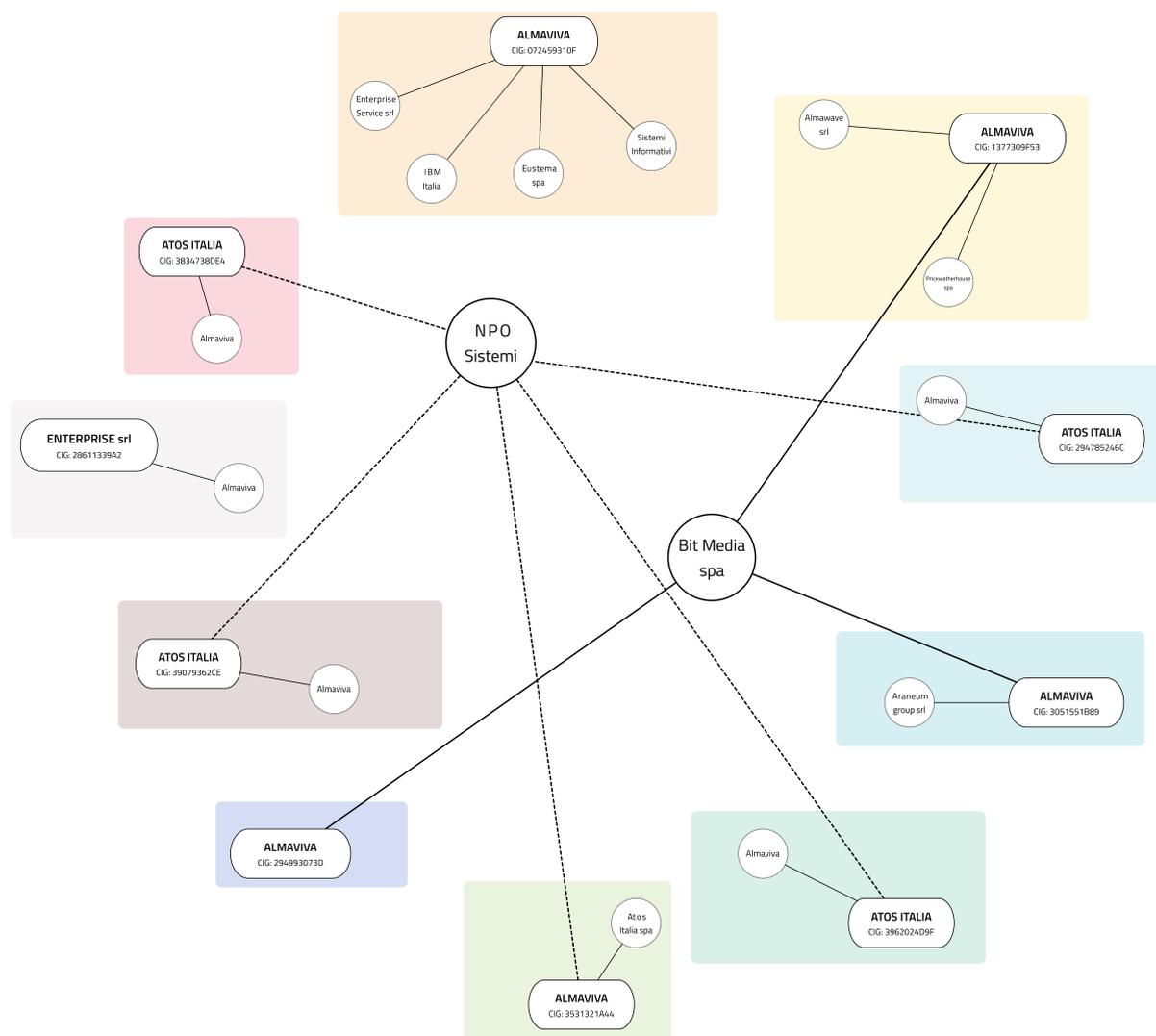


Figura 28 - Classifica 10 aziende con il maggior numero di partecipazioni alle gare in RTI

La Figura 28 mostra un esempio di analisi sui raggruppamenti temporanei d'impresa. In particolare, in figura sono rappresentate i RTI in cui è stata coinvolta Almagiva S.p.a.. Sono stati evidenziati con un colore i diversi raggruppamenti temporanei. All'interno dei cerchi sono state riportate le imprese mandanti. All'interno dei rettangoli sono state riportate le imprese mandatarie. Ci sono due aziende che frequentemente si trovano in RTI con Almagiva: NPO Sistemi e Bit Media S.p.a.. Tuttavia, in Figura 29 non è stato possibile riportare tutti i casi in cui Almagiva si è trovata coinvolta in un raggruppamento temporaneo d'impresa.

Nel grafico che segue, analogamente per quanto è stato fatto con le analisi rivolte alle Pubbliche Amministrazioni, è riportata la classifica dei fornitori aggiudicatari per numero di gare contratte.

Fornitori aggiudicatari NUMERO DI GARE

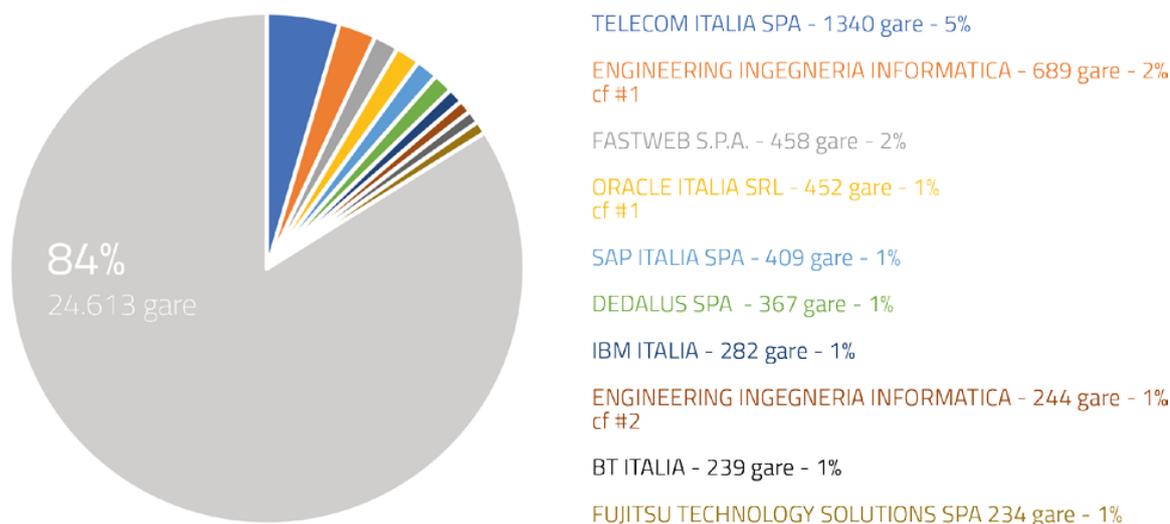


Figura 29 - Classifica dei fornitori aggiudicatari per numero di gare contratte

Dal grafico in Figura 29 emerge come Telecom sia il fornitore che stipula il maggior numero di gare con le pubbliche amministrazioni italiane. Seguono Engineering e Fastweb. Un dato che emerge chiaramente dal *dataset* è come la maggior parte dei fornitori sia solita stipulare poche centinaia di gare con le pubbliche amministrazioni, come dimostra il fatto che già alla decima posizione (rappresentata dalla Fujitsu spa), raggiungiamo la percentuale dell'1 per cento e da lì a scendere.

All'interno del *dataset* compaiono spesso le stesse aziende, ma con codici fiscali differenti. Questo è il motivo per cui alcune di esse sono accompagnate dalla dicitura "cf #1" o "cf #2".

FORNITORI AGGIUDICATARI - IMPRESE SINGOLE

Totale importi aggiudicati

TELECOM ITALIA 1187 gare	5,006,780,908.46 €
BT ITALIA 235 gare	2,353,818,516.95 €
WIND SPA 197 gare	1,358,451,919.42 €
EDIL - LUCA 1 gara	1,140,000,000.00 €
TISCALI ITALIA SPA 36 gare	966,901,953.20 €
FASTWEB S.P.A. 271 gare	673,245,504.73 €
IBM ITALIA #1 155 gare	506,758,034.26 €
ACCENTURE S.P.A. 81 gare	444,257,767.36 €
SAP ITALIA SPA 407 gare	374,872,846.25 €
IBM ITALIA #2 241 gare	340,899,054.27 €

Figura 30 - Classifica primi 10 fornitori in base al totale degli importi aggiudicati

La figura 30 è complementare alla Figura 29. Nel grafico qui sopra sono elencati i primi dieci fornitori in base al totale degli importi che si sono aggiudicati. In cima spicca sempre Telecom Italia, con un totale aggiudicato pari ad oltre 5 miliardi di euro (nel periodo 2011 - 2017). A questo dato però, va affiancato anche il numero di gare necessarie a Telecom per aggiudicarsi tale importo. Il numero in questione è 1187, che di conseguenza giustifica una cifra così alta. Nella classifica risulta particolarmente anomalo il caso dell'impresa Edil Luca, che in una sola gara si è aggiudicata 1.140.000.000€. La gara in questione ha CIG = 17208992C7, ed è stata messa a bando con un importo pari a 62.711,72€. Va specificato che il grafico di Figura 30 rappresenta esclusivamente gli aggiudicatari che si sono presentati alle gare come imprese singole e non come RTI, poiché sarebbe

stato troppo complesso suddividere in maniera corretta l'importo aggiudicato tra i vari componenti del raggruppamento.

3.3 Analisi specifiche sull'Anagrafe nazionale della Popolazione residente

Un tema su cui la Commissione ha concentrato parte delle proprie analisi è stato quello dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR). A partire dai risultati di un questionario sottoposto ai comuni da parte del Ministero dell'Interno, la Commissione ha elaborato le seguenti analisi.

ANAGRAFE UNICA POPOLAZIONE RESIDENTE

Inizio sperimentazioni ANPR

7760 su 7978 Comuni
Copertura del 97%



fonte dati: Ministero dell'Interno

Figura 31 - Suddivisione temporale dell'inizio della sperimentazione di ANPR

Il questionario da cui sono stati attinti i dati possiede una copertura del campione pari al 97 per cento, considerando le risposte di 7760 comuni su 7978. In figura è rappresentata la suddivisione temporale dell'inizio della sperimentazione, da parte dei comuni, dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente. La maggior parte dei comuni comincerà la sperimentazione nel corso dell'anno 2017.

La Figura 32 riassume il numero dei comuni che utilizzano i *web services* rispetto al numero dei comuni che hanno cominciato a sperimentare la *web app* prodotta da Sogei. I Comuni sono suddivisi per regioni di appartenenza.

DISTRIBUZIONE DELL'UTILIZZO DEI WEB SERVICES RISPETTO ALLA WEB APP Dati Ministero dell'Interno

totale comuni censiti: 7760

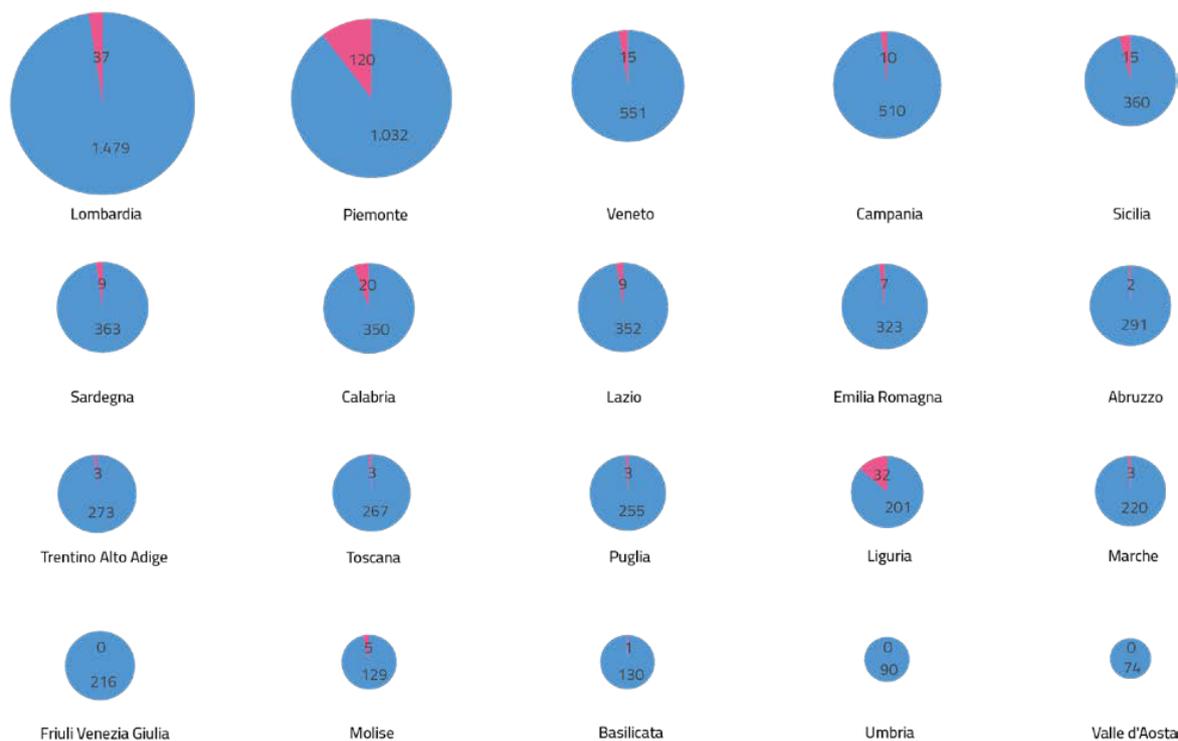


Figura 32 - Distribuzione dell'utilizzo dei web services rispetto alla web app

Dal grafico emerge come siano molto basse le percentuali di utilizzo della *web app*. Il numero di comuni che usano la *web app* viene sempre rappresentato dallo spicchio più piccolo di ciascuna torta. In Lombardia solo 37 comuni hanno iniziato delle sperimentazioni con la *web app* contro i 1.479 che invece utilizzano i *web services*. In Piemonte 120 comuni utilizzano la *web app* e 1.032 comuni i *web services*. Nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Umbria e Valle d'Aosta risulta che nessun comune ha avviato, nel momento in cui sono stati raccolti i dati qui elaborati, alcuna sperimentazione della *web app* erogata da Sogei.

**GRAFO SOFTWARE HOUSE - REGIONI
Dati Ministero dell'Interno**

Tutte le software house
(ordinate per numero di Comuni serviti)

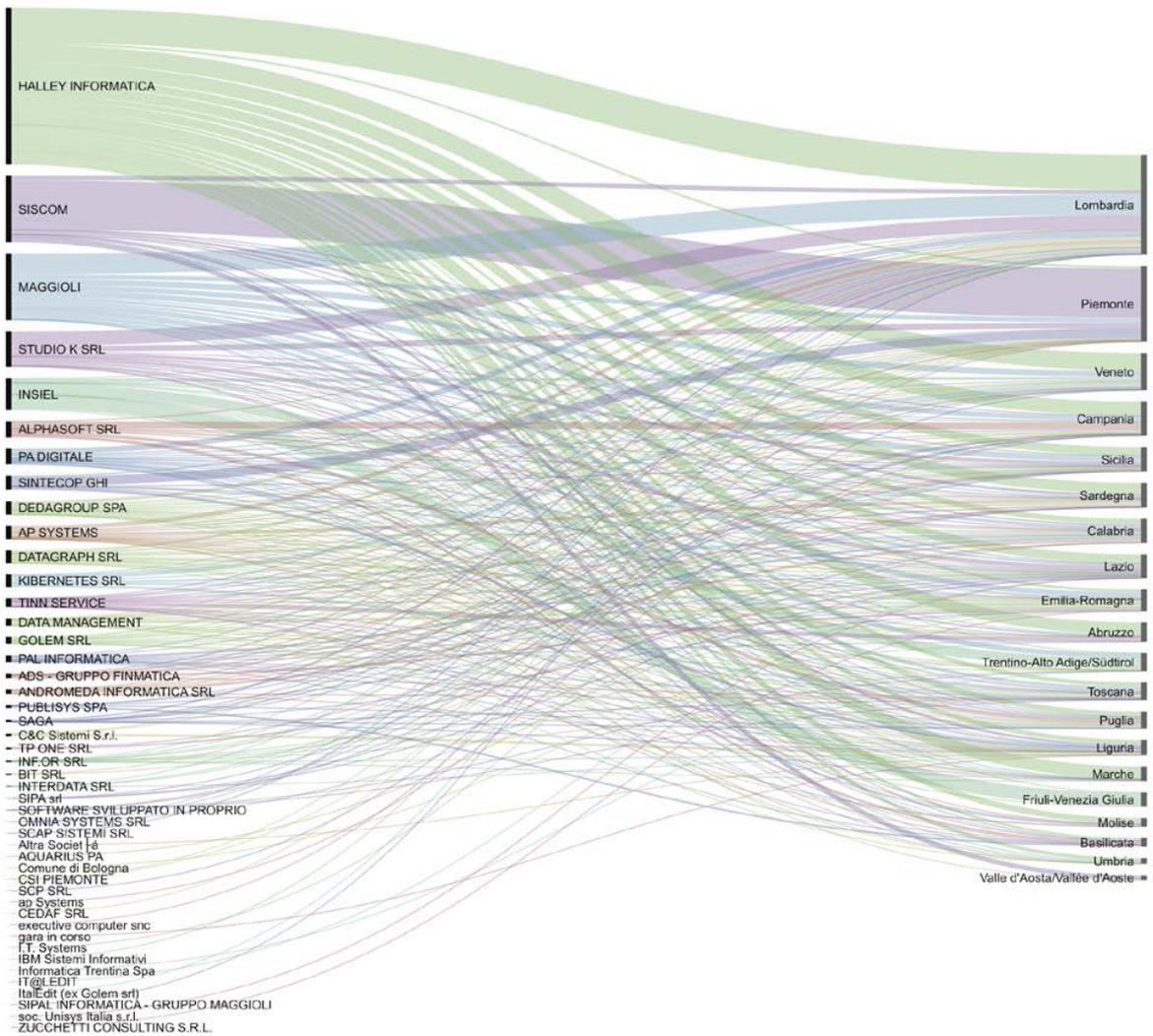


Figura 33 - Classifica dei maggiori fornitori di software demografici nelle Regioni

Nell'intento di stabilire quali siano i maggiori fornitori di *software* demografici nelle varie regioni, è stato elaborato il grafico di Figura 33, che evidenzia come siano fundamentalmente sei le *software house* predominanti nel contesto di riferimento: Halley Informatica, Siscom, Maggioli, Studio K S.r.l.,

Insiel spa e Alphasoft S.r.l.. La regione che ha maggiori rapporti con le *software house* in questione risulta essere la Lombardia.

In Figura 34 sono state messe in evidenza le cinque *software house* più grandi (per numero di comuni serviti).

GRAFO SOFTWARE HOUSE - REGIONI Dati Ministero dell'Interno

Le software house più grandi
(per numero di Comuni serviti)

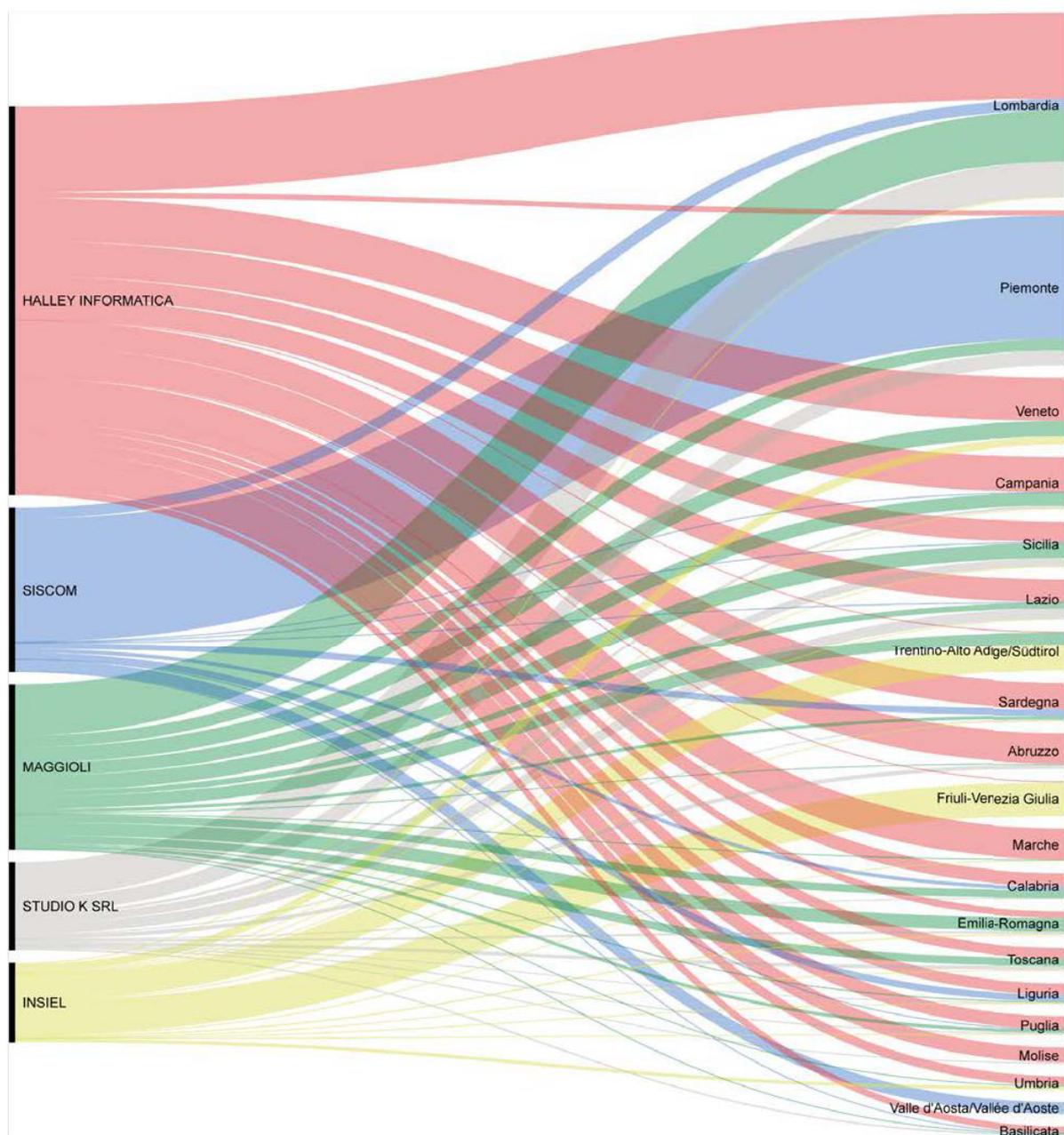


Figura 34 - Le cinque maggiori software house per numero di comuni serviti

A conclusione di questa breve analisi generale sul progetto ANPR, le mappe che seguono esprimono la distribuzione geografica delle sei principali *software house* presenti sul mercato dei *software* demografici.

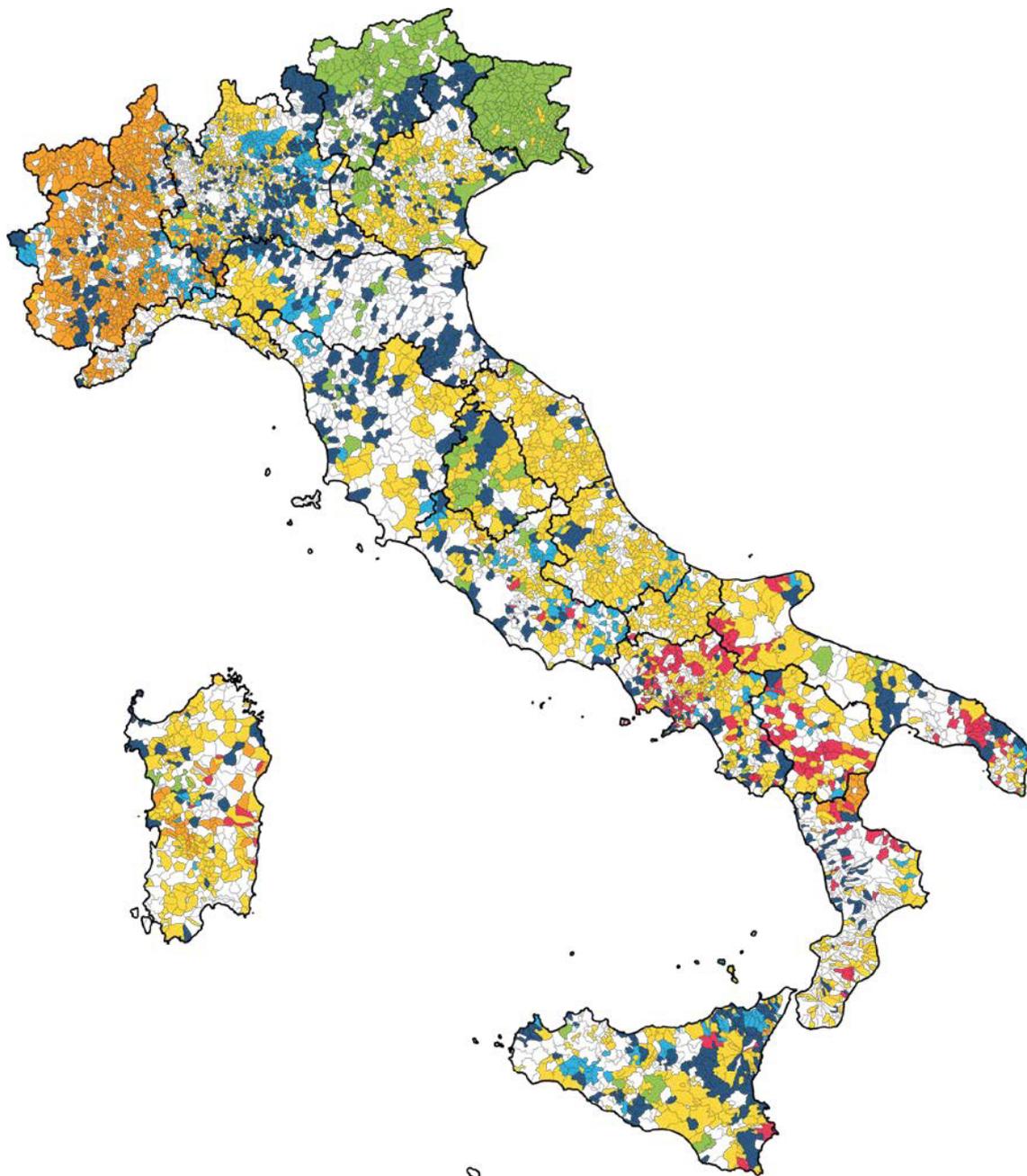


Figura 35 - Distribuzione geografica delle prime sei software house legate al software anagrafico

La Figura 35 riporta le seguenti *software house*:

1. ALPHASOFT - rosso
2. SISCOM - arancione
3. INSIEL - verde
4. HALLEY INFORMATICA - giallo
5. STUDIO K - azzurro
6. MAGGIOLI - blu scuro

Seguono sei mappe, ciascuna rappresentante la distribuzione di una delle sei aziende sopra elencate.

Software house: **ALPHASOFT**



Figura 36: distribuzione geografica della software house Alphasoft

Software house: **SISCOM**



Figura 37: distribuzione geografica della software house Siscom

Software house: **INSIEL**

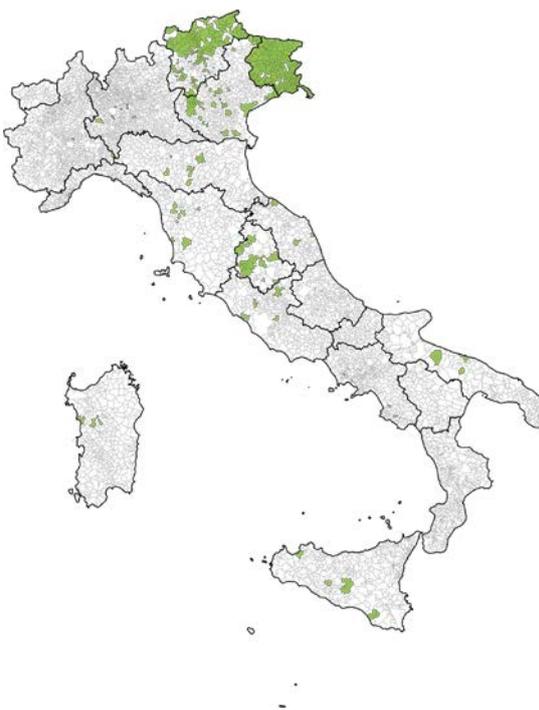


Figura 38: distribuzione geografica della software house Insiel

Software house: **HALLEY INFORMATICA**

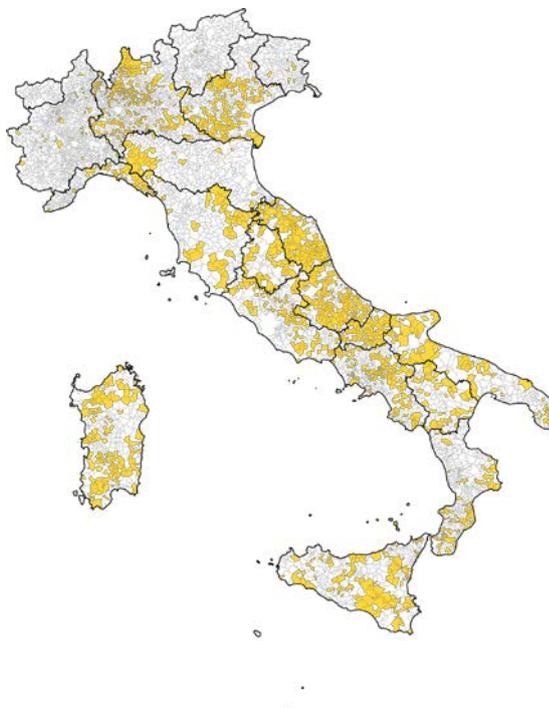


Figura 39: distribuzione geografica della software house Halley Informatica

Software house: **STUDIO K**

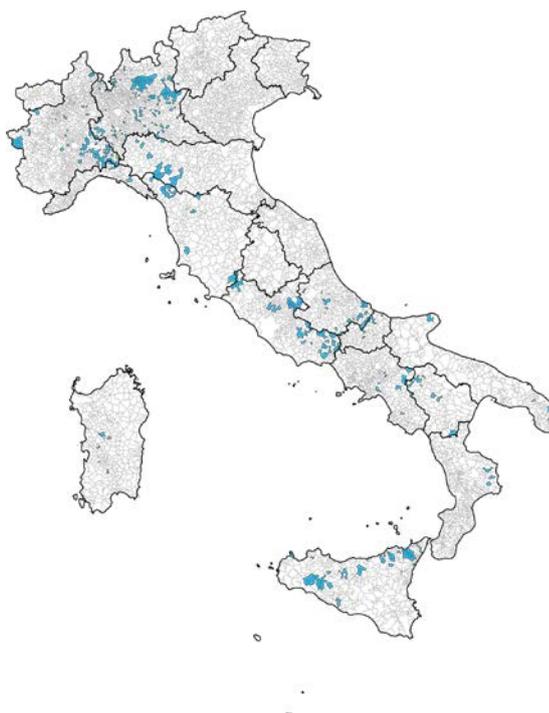


Figura 40: distribuzione geografica della software house Studio K

Software house: **MAGGIOLI**

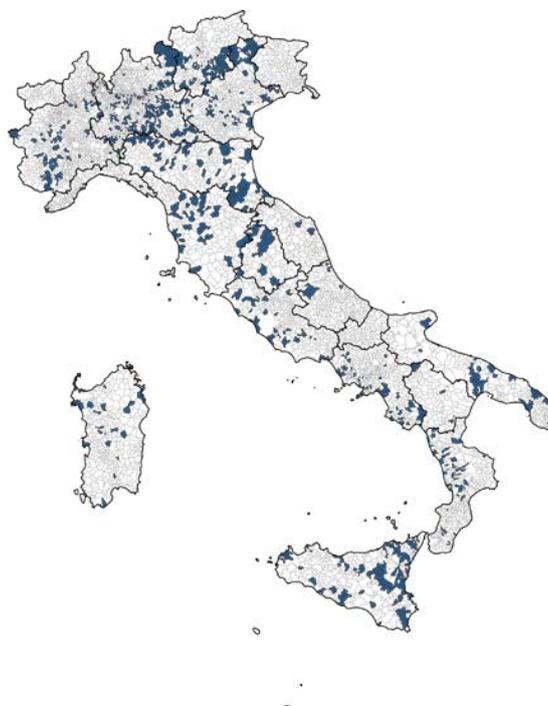


Figura 41: distribuzione geografica della software house Maggioli

La Commissione, durante i mesi in cui ha lavorato, ha stretto delle collaborazioni con vari soggetti terzi, che hanno collaborato e supportato l'analisi qui esposta. In particolare, la collaborazione stretta con Cerved ci ha permesso di utilizzare un loro portale che permette la ricostruzione dei rapporti che intercorrono tra le aziende dal punto di vista societario e finanziario. L'utilizzo di questo portale ci ha permesso di evidenziare alcuni specifici rapporti che intercorrono tra due o più aziende, col fine di capire meglio alcuni specifici casi analizzati. A titolo d'esempio, riportiamo l'elaborazione ottenuta cercando le relazioni che intercorrono tra due delle sei *software house* sopracitate.

Volendo elaborare le relazioni che intercorrono tra le aziende Maggioli e Studio K, il primo risultato che otteniamo è il seguente:



Figura 42: Relazioni tra Maggioli e Studio K

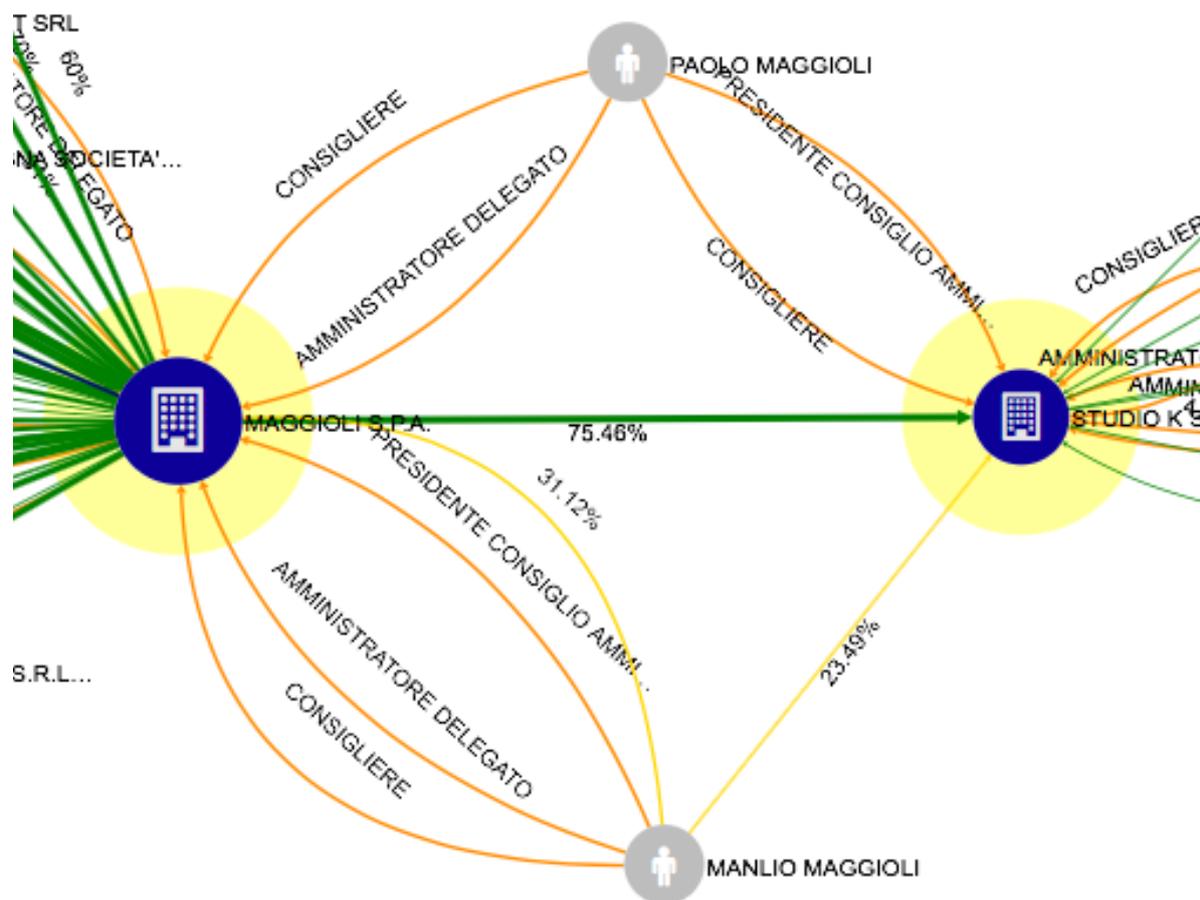


Figura 44: gli "archi ponte"

Dalla lettura della Figura 44 apprendiamo che i legami tra la Maggioli S.p.a. e Studio K S.r.l., non riguardano solamente l'essere l'una socia dell'altra, ma considerano anche dei legami tra persone. Paolo Maggioli, Amministratore Delegato della Maggioli S.p.a., è Presidente del Consiglio di Amministrazione della Studio K S.r.l. Similmente accade per Manlio Maggioli, Amministratore Delegato della Maggioli S.p.a., e titolare effettivo della Studio K S.r.l., con una quota del 23,49 per cento.

Di conseguenza i territori dove opera la Maggioli aumentano, comprendendo anche tutti i territori occupati da Studio K. La figura seguente evidenzia i nuovi territori acquisiti dalla Maggioli.

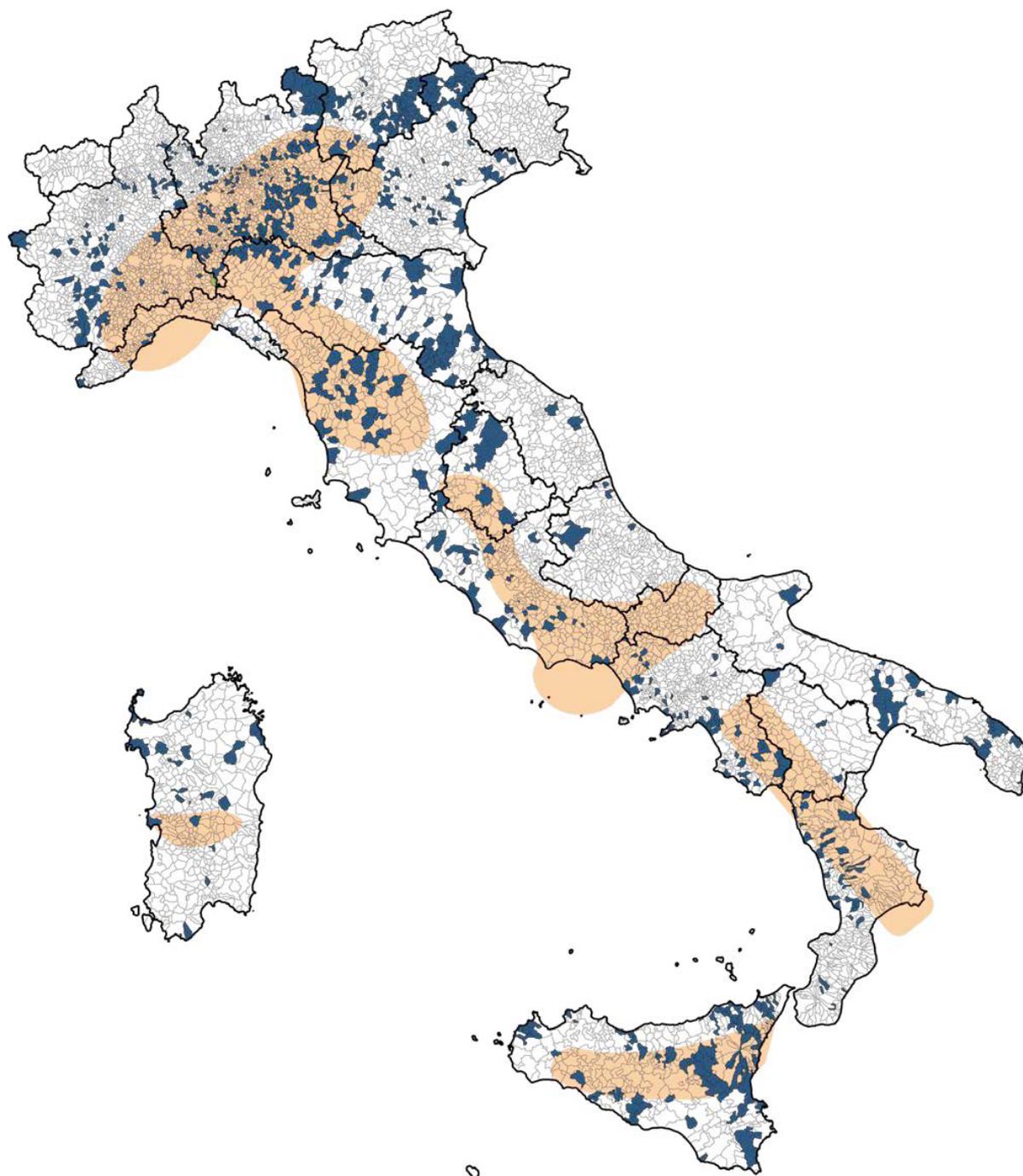


Figura 45: Maggioli e Studio K assieme

La nuova suddivisione delle *software house* diventa la seguente:

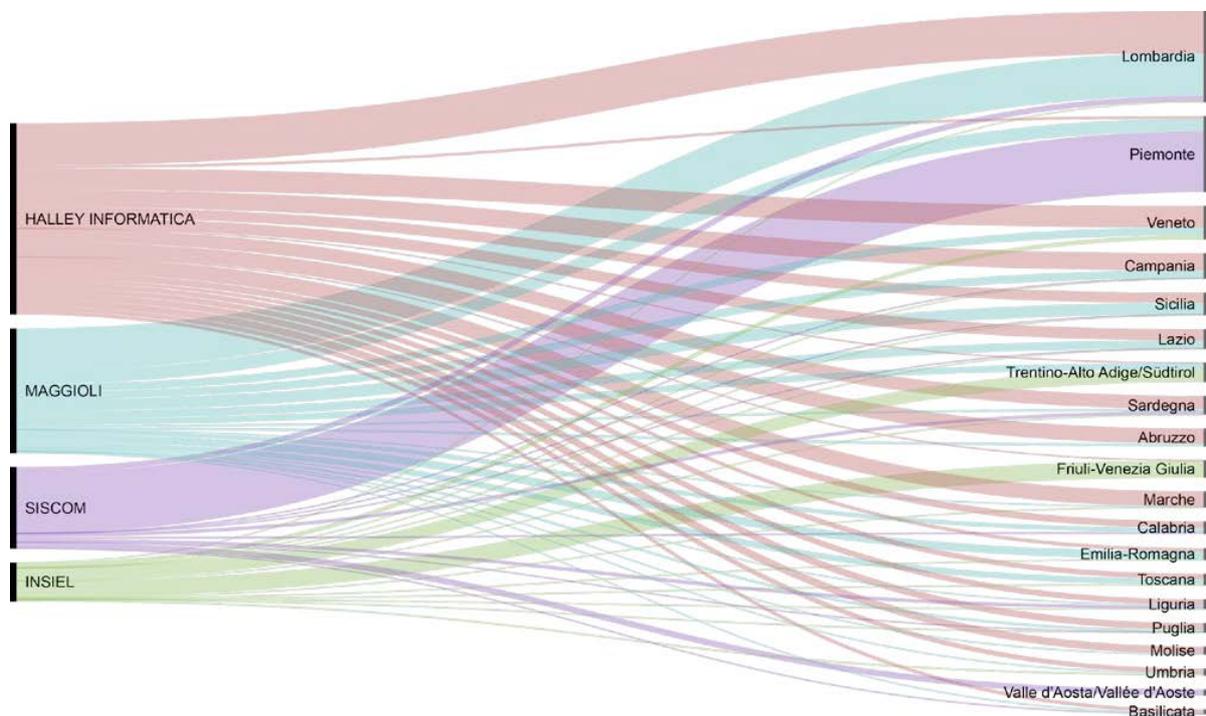


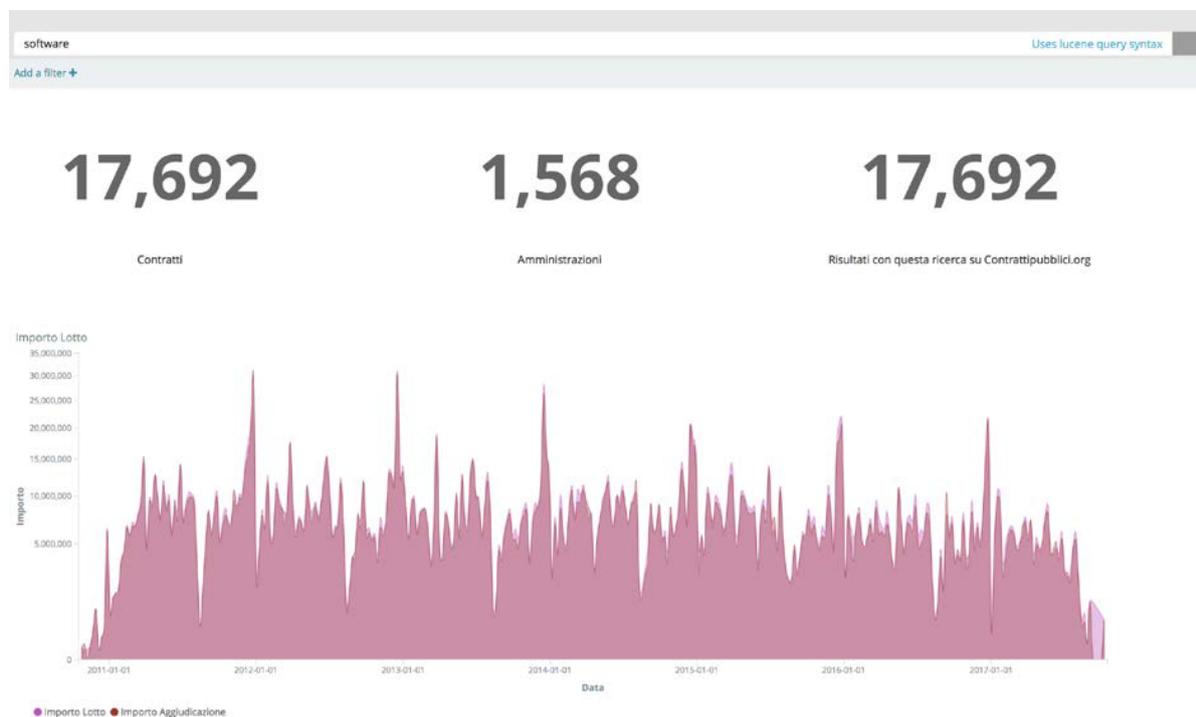
Figura 46: Nuova distribuzione delle software house

In Figura 46 si nota che la Maggioli (avendo inglobato Studio K), è passata dalla terza posizione (di Figura 34) alla seconda, subito sotto Halley Informatica.

3.4 Un portale per analizzare i contratti pubblici

La Commissione durante il suo periodo di attività si è avvalsa della collaborazione di Synapta, *spin-off* del Centro Nexa del Politecnico di Torino sul tema dei dati sui contratti pubblici, che ha condotto alla realizzazione di un portale *ad hoc* per la loro analisi. La piattaforma elabora il *dataset* fornito da ANAC alla Commissione, aggiornato al mese di settembre 2017. L'intento è quello di far diventare il portale un valido strumento di analisi dei contratti pubblici italiani.

Fanno seguito alcuni *screenshot* che illustrano alcune delle funzionalità di questo portale.



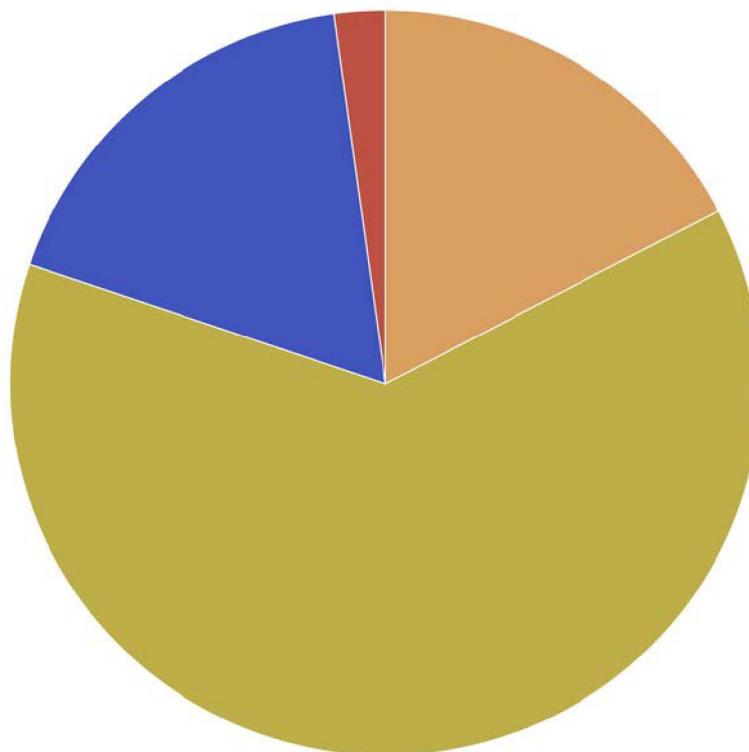
Schermata 1

L'immagine di Schermata 1 rappresenta l'homepage del portale. Una barra di ricerca in alto permette l'inserimento di una parola chiave che servirà da filtro per l'elaborazione. In questo caso specifico è stata inserita la parola chiave "software", pertanto i risultati esposti dal portale si devono intendere come riferiti ai soli contratti pubblici presenti nel dataset contenenti la keyword "software". Dall'homepage si osserva come il numero di contratti legati al software (e presenti nel dataset di riferimento) siano 17.692, mentre le Pubbliche Amministrazioni che hanno stipulato delle gare legate al software sono 1.568.

Il grafico raffigurato nella Schermata 1 mostra anche l'andamento annuo dell'importo del lotto e contemporaneamente dell'importo aggiudicato dalle singole gare.

Il grafico riportato nella Schermata 2 mostra la suddivisione dei tipi di pubbliche amministrazioni che hanno stipulato delle gare inerenti alla keyword inserita ("software"). La suddivisione riporta in percentuale il numero di contratti stipulati da Società in Conto Economico Consolidato, da Pubbliche Amministrazioni "standard" e da Gestori di Pubblici Servizi, da Enti Nazionali di Assistenza Sociale in Conto Economico Consolidato.

Tipo Amministrazione



● Societa' in Conto Economico Consolidato ● Pubbliche Amministrazioni ● Gestori di Pubblici Servizi
● Enti Nazionali di Previdenza ed Assistenza Sociale in Conto Economico Consolidato

Schermata 2

La Schermata 3 riporta la *heatmap* geografica dei contratti, dove i colori cambiano a seconda del numero di contratti stipulati dalla relativa città.



Schermata 3

Infine, abbiamo dei grafici che riassumono le categorie merceologiche e le tipologie di scelta del contraente maggiormente utilizzate.

**Schermata 4**

Chiude l'analisi l'elenco di contratti elaborati.

Elenco Contratti

1-50 of 3,771

Data_aggiudicazione	CIG	Oggetto_lotto	Importo_del_lotto	Aggiudicatario	Amministrazione	Procedura_affidamento
15/10/2013	5126 9784 16	AS VALORIZZAZIONE DELL'ATTIVO E DEL PATRIMONIO PUBBLICO - DIREZIONE VIII DIPARTIMENTO DEL TESORO	4,084.793	06262970152 TD GROUP SPA, 03120390780 Sirfin-PA, 10111831003 SELEX ES, 13221390159 ERNST & YOUNG FINANCIAL BUSINESS ADVISORS SPA	02327910580 SOGEI-SOCIETA' GENERALE D'INFORMATICA SPA	Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione
15/10/2013	5260 7479 C0	IMPLEMENTAZIONE SOFTWARE APPLICATIVO NELL'AMBITO INFRASTRUTTURA PKI PER I SERVIZI DI FIRMA REMOTA E FIRMA AUTOMATICA	66,115,7	00795910157 Atos Italia S.p.A.	97355240587 COMANDO C4 DIFESA	Affidamento in economia - affidamento diretto
15/10/2013	5311 5952 DB	SUPPORTO E MANUTENZIONE SOFTWARE QLIKVIEW	40,000	08378990967 QlikTech Italy Srl	00349040287 AZIENDA OSPEDALIERA DI PADOVA	Affidamento in economia - cottimo fiduciario
15/10/2013	5351 3666 EB	SERVIZIO DI SVILUPPO SOFTWARE MANUTENZIONE E ASSISTENZA SISTEMISTICA - R.D.A. N. 10110777	600,000	00967720285 ENGINEERING INGEGNERIA INFORMATICA, 05876011007 OPERA21	00399810589 ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO SPA	Procedura negoziata senza previa pubblicazione

Schermata 5

La Commissione renderà pubblico questo portale, a beneficio di enti e cittadini che vorranno utilizzarlo. Il portale sarà disponibile sul sito della Commissione.

3.5 La telefonia mobile, i servizi aggiuntivi a pagamento per la pubblica amministrazione

Le attività della Commissione hanno riguardato anche la verifica della spesa delle pubbliche amministrazioni in ICT con l'obiettivo di rilevare eventuali sprechi di risorse pubbliche nel settore. Tra gli ambiti di inchiesta analizzati, la Commissione si è concentrata in particolare sulle spese

relative alla telefonia mobile della Pubblica Amministrazione, evidenziando una serie di anomalie riguardo i servizi aggiuntivi a pagamento, la cui presenza è stata riscontrata su un ingente numero di SIM *card* in dotazione alla Pubblica Amministrazione. La Commissione ha infatti richiesto formalmente al gestore TIM il quadro di spesa della Pubblica Amministrazione, riguardo i cosiddetti servizi *mobile VAS*, ovvero l'insieme di contenuti interattivi, numeri speciali, acquisto di prodotti o servizi che comportano costi aggiuntivi per la Pubblica Amministrazione. Nello specifico, sono stati richiesti la descrizione dei servizi M-VAS attivati da SIM della PA:

- per ogni servizio M-VAS il totale della spesa effettuata negli anni 2012, 2013, 2014, 2015, 2016;
- per ogni servizio M-VAS il numero di utenze della PA che hanno attivato il servizio negli anni 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

I dati sono stati richiesti al gestore TIM, in quanto vincitore delle ultime tre convenzioni per i “*servizi di telefonia mobile per le Pubbliche Amministrazioni*”, bandita da Consip. Pertanto, i dati forniti¹⁵⁴ riguardano i contratti relativi alle due Convenzioni di riferimento, ovvero la *Mobile 5* (attiva dal 2012 al 2015) e la *Mobile 6* (attiva dal 2015 ad oggi). La commissione ha quindi verificato come le voci di spesa complessive, riportate dal gestore TIM e inerenti ai servizi aggiuntivi a pagamento a partire dal 2012, ammontino complessivamente a € 8.316.947,34. La ripartizione di questa spesa è così ripartita:

- € 49.332,43 nel 2012 con 1.173 amministrazioni coinvolte;
- € 2.121.248,99 nel 2013 con 4.365 amministrazioni coinvolte;
- € 2.165.358,56 nel 2014 con 4.448 amministrazioni coinvolte;
- € 1.915.541,51 nel 2015 con 4.039 amministrazioni coinvolte;
- € 1.217.494,93 nel 2016;
- € 860.057,92 nel 2017 fino al momento del deposito dei dati in Commissione.

È da intendersi che tali spese sono riferite esclusivamente alle sole direttrici oggetto di approfondimento in relazione alle due convenzioni Consip *Mobile 5* e *Mobile 6*. La richiesta del dettaglio dei dati ha riguardato le direttrici con gli importi più significativi, che sono state classificate nelle seguenti categorie:

- **Numeri speciali:** come descritto da TIM “*si tratta delle chiamate alle numerazioni di rete non geografica, secondo il Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni (delibera AGCOM 8/15/CIR), che iniziano con la cifra 1xxx¹⁵⁵ o 8xxx¹⁵⁶;*”;
- **servizi di intrattenimento:** come riporta TIM “*sono messaggi inviati/ricevuti a numerazioni che iniziano con la cifra 4xxx (Numerazione per servizi interni di rete e servizi tramite SMS/MMS e trasmissione dati)*”;

¹⁵⁴ I dati sono stati forniti ufficialmente alla Commissione in data 4 agosto 2017.

¹⁵⁵ Numerazione per servizi specifici a numerazione breve, per servizi a sovrapprezzo e per servizi armonizzati europei a valenza sociale

¹⁵⁶ Numerazione per servizi con addebito al chiamato, per servizi con addebito ripartito e per servizi a sovrapprezzo

- **servizi interattivi**, che sono le transizioni dati, gestite con i centri servizi che generano addebito in fattura;

Per quanto riguarda la Convenzione *Mobile 6*, attivata il 4 aprile 2015 alla scadenza della *Mobile 5* e attualmente in vigore, alla Commissione sono stati consegnati da TIM i dati relativi al traffico fatturato fino al terzo bimestre 2017, che comprende il traffico generato fino al 31 marzo 2017. Al terzo bimestre 2017 erano attive 2.820 diverse amministrazioni pubbliche, centrali e locali e la consistenza di SIM Human era pari a 401.839.

Per ottenere una descrizione più precisa delle voci di spesa e per un'informazione puntuale sui consumi, il gestore TIM ha depositato presso la Commissione l'analisi puntuale di tre mesi di traffico (*aprile-giugno 2017*), che consentono di ottenere un'indicazione statistica sui consumi effettuati. Nell'entrare in dettaglio nel traffico dei cosiddetti "*numeri speciali*", emerge come per il periodo aprile-giugno 2017, sono state registrate numerose chiamate effettuate in direzione di *call center*, relativi ai vettori di trasporto (Trenitalia, Alitalia, NTV-Italo, Meridiana), di compagnie telefoniche ed *helpdesk* (Tre, Italiaonline, Wind, Tiscali, Fastweb), di servizi bancari (Cartasi) e d'intrattenimento (Ticketone, Sky, Edreams, Uci Cinema). Per quanto riguarda invece i "*servizi di intrattenimento*", risultano – come servizio di sms e sempre nel medesimo periodo considerato – soprattutto servizi bancari e di intrattenimento. Dall'analisi dei costi si evidenziano invii di 15.994 sms per un importo di € 52.390,71 dal provider di Banca Intesa, 3.612 sms per un importo di € 12.457,93 dal provider di Unicredit e 2.653 sms per un importo di € 8.305,03 dal provider di Fineco. L'analisi dei dati consente di far emergere anche un notevole numero di servizi di intrattenimento premium: quello più significativo ammonta a € 20.491,00 dal provider Green media per un totale di 1.606 sms. Le voci più consistenti si sono riscontrate sotto la voce "*servizi interattivi*" con una spesa di € 428.210,83, accumulata nei tre mesi presi in considerazione (*aprile-giugno 2017*). L'analisi in dettaglio di questi servizi aggiuntivi ne mettono in luce l'inutilità per l'amministrazione pubblica. In questa spesa sono compresi giochi e intrattenimento, servizi erotici per adulti, servizi di informazione sportiva, oroscopi, musica ed abbonamenti a riviste, quotidiani e periodici. L'importo più rilevante riguarda il servizio "*mpay1_beengo_tuk_tuk*"¹⁵⁷, con una spesa pari a € 24.247,83 per un numero di transazioni pari a 6.976. Una spesa di € 23.803,56 è stata registrata per il servizio "*Paywox_abb*"¹⁵⁸, con 6.877 transazioni. Analogamente il servizio "*M_pay1_beengo_gocontent*"¹⁵⁹ produce 6.485 transazioni, per una spesa di € 22.151,91. Questi tre servizi riportati, in ordine di spesa, rientrano, come tipologia, nella categoria *mobile pay*. Si tratta, precisa il gestore TIM, di un consorzio inter-operatore (TIM, Vodafone e WindH3G), gestito da due *hub* tecnologici per l'erogazione/gestione dei servizi VAS. La spesa complessiva, comprendente numeri speciali, servizi intrattenimento e servizi interattivi per le tre mensilità prese in esame, ammonta a € 600.214,93. Il quadro emerso, di conseguenza, certifica uno spreco di risorse pubbliche. Per evitare un tale spreco di denaro pubblico, sarebbe

¹⁵⁷ Beengo Srl è la società titolare del servizio.

¹⁵⁸ Paywox è la società titolare del servizio.

¹⁵⁹ Beengo Srl è la società titolare del servizio.

necessario ed opportuno prevedere, all'interno delle convenzioni con i gestori di telefonia, il blocco automatico dei servizi aggiuntivi descritti per i contratti con la Pubblica Amministrazione. Il fatto che le Pubbliche Amministrazioni non abbiano bloccato, negli anni, l'uso di questi servizi è una indicazione chiara della mancanza di controlli sugli addebiti in fattura.

3.6 Gli Accordi Programma Quadro (APQ)

Gli Accordi Programma Quadro sono uno strumento di programmazione attraverso il quale le pubbliche amministrazioni centrali e regionali attuano una strategia comune in specifici settori. Negli APQ vengono definiti gli interventi da realizzare, i relativi tempi, le modalità di attuazione, i soggetti responsabili del progetto, la copertura finanziaria degli interventi, le procedure, gli impegni assunti da ciascun soggetto firmatario e, infine, i procedimenti di conciliazione o di definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti. La genesi normativa degli APQ risale al 1996, con la legge n. 662/1996¹⁶⁰; in seguito, con la delibera CIPE n. 41 del 2012, sono stati introdotti gli APQ rafforzati che prevedono un nuovo sistema di procedure e di regole. Gli APQ rafforzati contengono la definizione di un sistema di indicatori di risultato e di realizzazione; la verifica della sostenibilità finanziaria e gestionale e le modalità di monitoraggio e di valutazione *in itinere* ed *ex post*. Sugli APQ, AgID svolge una duplice funzione: da una parte, è investita della funzione di trasferimento dei finanziamenti assegnati alle regioni. La procedura prevede il 20 per cento a titolo di anticipazione entro 60 giorni dalla data di sottoscrizione dell'Accordo e il 70 per cento della copertura relativa sulla base dello stato di avanzamento dei lavori, in coerenza con i piani di attività del singolo progetto esecutivo; infine, il 10 per cento è trasferito a seguito della positiva valutazione di AgID sul raggiungimento dei risultati descritti nel progetto. Di conseguenza, AgID svolge anche una funzione di controllo amministrativo e di verifica che sussistano tutti gli elementi progettuali per saldare. Dall'altra, attraverso il servizio coordinamento Accordi Programma Quadro, AgID ha anche il compito di definire, gestire e monitorare gli APQ con le Regioni e le Province Autonome, in modo da garantire la coerenza programmatica e il rispetto degli indirizzi strategici nazionali.

Per avere contezza degli Accordi Programma Quadro nel settore dell'ICT, anche alla luce delle notizie di stampa che ne avevano denunciato ritardi nella programmazione e nel trasferimento di fondi, la Commissione ha provveduto alla convocazione in audizione del direttore di AgID Antonio Samaritani. Dall'audizione è emerso come i residui ammontino a circa 130 milioni di euro e derivino principalmente dal passaggio ad AgID, alla fine del 2014, delle attività e dei relativi progetti dell'ex Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica; progetti che sono stati avviati nel corso degli anni, ma che risalgono anche ad una decina di anni fa. Nel 2015 i residui a bilancio sono stati 269 milioni di euro, che si riferiscono ad una posta generale complessiva del bilancio e riguardano, però, tutte le attività di AgID, che sono essenzialmente due: i fondi da erogare alle amministrazioni per finanziare i progetti e le risorse da utilizzare per le progettualità interne all'Agenzia. I 269 milioni di euro di residui rappresentano la cifra complessiva e si riferiscono ad entrambe le attività. Il direttore Samaritani ha voluto precisare come AgID non sia rimasta ferma, ma in questi anni si sia mossa in

¹⁶⁰ Legge n. 662/1996, art. 2, comma 203, lettera c).

due direzioni, per far fronte a tali residui: da una parte ha svolto uno studio di *assessment* per comprendere come lavorare su questi residui; dall'altra ha rafforzato il *team* della dottoressa Picot, responsabile del servizio coordinamento Accordi Programma Quadro, assumendo quattro collaboratori esterni, che hanno lavorato sui residui, realizzando un *assessment* dei residui. Queste azioni hanno consentito ad AgID di ridurre i residui da 269 milioni di euro nel 2015 ai 194 milioni nel 2017. Secondo Samaritani, il processo di riduzione resta sotto controllo, mentre il ritardo è imputabile al fatto che l'Agenzia abbia ricevuto nel 2015 un insieme di progetti di cui non era titolare e di conseguenza ha dovuto impostare un processo di gestione di questi fondi. L'altro elemento che ha inciso sul ritardo è relativo al fatto che AgID non sia dotata né di poteri, né di struttura organizzativa in grado di velocizzare i processi delle regioni. L'unico strumento in possesso di AgID per velocizzare i processi è quello di inviare una lettera di sollecito, con la quale si avverte l'amministrazione ritardataria che i finanziamenti saranno bloccati se non ci saranno progressioni nei progetti. Inoltre, dall'audizione è emerso come la situazione nelle diverse regioni si presenti a macchia di leopardo. Alcune regioni hanno avviato un progetto, ma procedono a rilento. Altre regioni, per disordini amministrativi interni, si sono viste costrette a bloccare i progetti, mentre altre regioni non hanno avviato significativamente l'attività progettuale. Samaritani ha assicurato la Commissione che AgID si stia impegnando nell'accompagnare queste situazioni di difficoltà, cercando di riconvertire le attività nella logica del piano triennale, utilizzando i fondi già stanziati. In sostanza, quindi, se alcuni dei vecchi progetti vengono stralciati, la loro rimodulazione viene finanziata, reindirizzando i fondi già esistenti.

La Commissione ha rilevato come le Regioni con maggiori residui siano la Sicilia (59 milioni), la Campania (38 milioni), la Calabria (21 milioni), la Puglia (12 milioni) e la Sardegna (12 milioni). Permane il problema per alcune regioni, che non hanno elaborato la documentazione necessaria per la rendicontazione e non l'hanno inviata correttamente ad AgID, bloccando in questo modo il trasferimento dei fondi. Dall'audizione di Samaritani emerge anche un problema di contabilità, con molti progetti regionali avviati, conclusi nella maggior parte dei casi intorno all'88-90 per cento con le fatture liquidate, ma i cui fondi non possono essere trasferiti da AgID. In questi casi le regioni hanno utilizzato la propria liquidità per far fronte alle fatture, ma non ricevono i fondi da AgID, perché non hanno prodotto i documenti necessari che consentono una correttezza amministrativa. Nel corso delle rispettive audizioni, la Commissione ha anche richiesto alle Regioni Campania e Sicilia ulteriori dettagli e comunicazioni, che tuttavia non sono state fornite. Un ultimo problema riconosciuto da Samaritani è relativo ai fondi, che AgID non riceve più dal 2012, per coordinare e supervisionare i progetti delle amministrazioni, mentre di fatto l'Agenzia continua a svolgere un controllo dei fondi strutturali, POR e PON, e dell'Agenda Digitale, cercando di indirizzare le progettualità di una logica di coerenza con l'Agenda Digitale e con il piano triennale.

CAPITOLO 4

Le criticità della digitalizzazione in Italia

Abstract

Il capitolo presenta le criticità, gli ostacoli e le problematiche che le pubbliche amministrazioni devono affrontare nel processo di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni che sono emersi nel corso dei filoni di inchiesta.

La prima indagine è quella relativa allo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), da cui emerge un inadeguato livello di conoscenza e di applicazione delle disposizioni di legge da parte delle PA ed una carenza di competenze informatiche e manageriali dei dirigenti pubblici.

La seconda inchiesta è quella relativa all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), che ha voluto fare luce sui continui ritardi nell'implementazione di tale progetto dovuti ad uno scarso coinvolgimento degli *stakeholder* nella fase di progettazione e sviluppo e ad un inefficiente approccio *top-down*, con la posizione dominante del soggetto incaricato di sviluppare il sistema favorita dalle poche competenze tecnologiche e manageriali in capo al Ministero dell'Interno.

Il terzo filone d'inchiesta ha riguardato i presunti malfunzionamenti del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) che negli anni sono stati oggetto di indagine sia da parte della magistratura sia degli organi di stampa. Come per ANPR, anche in questo caso la Commissione ha rilevato come le maggiori criticità siano relative da una parte, a una *governance* troppo sbilanciata a favore della società esterna incaricata di sviluppare e gestire il SIAN, dall'altra, a un progressivo depauperamento di competenze, anche a causa della volontà del Legislatore, dal Ministero e dall'Agea.

Il quarto tema d'indagine si è concentrato sul Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; in particolare, si è indagato sulle disfunzioni dall'algoritmo programmato per gestire la procedura automatizzata dei trasferimenti interprovinciali degli insegnanti. Sempre nell'ambito del MIUR, è stato fatto un approfondimento sulle spese sostenute dal Ministero in relazione alle postazioni di lavoro, in quanto il contratto quadro comprende forniture che sono possibili anche attraverso altre convenzioni Consip.

Infine, il quinto argomento d'inchiesta è quello relativo al sistema informativo di gestione dei migranti, da cui sono emersi, in particolare dall'audizione del Ministero dell'Interno, notevoli ritardi nella messa in opera del *software*. In un primo momento, l'implementazione era prevista per giugno 2017, scadenza in seguito prorogata a dicembre di quest'anno. La Commissione ha quindi preso atto dell'ulteriore rinvio, sospendendo l'indagine in attesa di nuovi sviluppi.

4.1 Il responsabile alla transizione digitale

La Commissione, nel corso della sua indagine, ha ritenuto opportuno verificare il grado di competenze possedute dai responsabili del settore delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al livello di adempimento dell'articolo 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che prevede l'istituzione del responsabile della transizione alla modalità operativa digitale. Nello specifico, l'articolo 17, così come novellato dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n.

179, stabilisce che ogni Pubblica Amministrazione “*affida ad un unico ufficio dirigenziale generale, la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un’amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità*”. La Commissione, ritenendo centrale il ruolo di progettazione e coordinamento strategico del responsabile sopracitato, al fine di una corretta, efficace ed efficiente transizione digitale, ha richiesto alle amministrazioni dei diversi livelli di governo – ministeri, regioni, città metropolitane e maggiori comuni – i decreti di nomina degli uffici dirigenziali generali, ex articolo 17 del CAD. Il primo problema, di conseguenza, che la Commissione si è trovata ad affrontare è stato quello di reperire le informazioni richieste, a causa di una scarsa reattività delle amministrazioni, che hanno fatto pervenire le risposte con notevole ritardo rispetto alle richieste. Si noti come le richieste dei decreti di nomina ai ministeri siano state inviate dalla Commissione il 24 marzo 2017 e come la prima risposta sia pervenuta solamente l’11 aprile 2017, mentre nella metà dei casi – 25 su 49 – le amministrazioni non hanno fatto pervenire alcuna risposta, nonostante ripetuti solleciti.

La seconda criticità è riferita al contenuto delle informazioni che la Commissione ha raccolto, che ha messo in risalto come il numero degli uffici dirigenziali generali ex articolo 17 del CAD, nominati dalle amministrazioni, risulti basso e insoddisfacente. Infatti, la maggioranza delle pubbliche amministrazioni non ha provveduto alla nomina del responsabile alla transizione alla modalità operativa digitale, facendo emergere un ingiustificato ritardo verso un adempimento obbligatorio, entrato in vigore dal settembre del 2016, circostanza che ha messo in luce un diffuso livello di inadempimento della legge da parte delle amministrazioni. Va sottolineato come, sebbene l’ultima formulazione dell’articolo 17 del CAD risalgia al settembre 2016, la richiesta di individuare un unico centro di competenza all’interno delle amministrazioni centrali, invece, fosse prevista sin dalla versione originale dell’articolo 17 in vigore nel 2005. Il Legislatore, inoltre, aveva modificato, nel 2011, la norma, specificando che si dovesse identificare un unico ufficio dirigenziale generale. Va, infine, fatto notare come già nel 1993, l’articolo 10 del decreto legislativo n. 39 imponesse alle pubbliche amministrazioni di individuare “*un dirigente generale (...) quale responsabile per i sistemi informativi automatizzati*”.

Entrando nel dettaglio, su 13 ministeri, 8¹⁶¹ hanno provveduto alla nomina, su 14 città metropolitane soltanto 5¹⁶² hanno rispettato l’obbligo di legge, mentre i dati peggiorano se si prendono in esame le regioni, dove ci sono state soltanto 7¹⁶³ nomine su 21. Ad aggravare ulteriormente il quadro, il fatto che tutte queste nomine siano avvenute successivamente all’invio delle richieste da parte della Commissione e su impulso di questa, che ha agito da pungolo nei confronti delle amministrazioni, col fine di adempiere a quanto previsto dalla normativa. Per quanto riguarda i maggiori comuni italiani, su 27 solo 11 hanno nominato un responsabile alla transizione digitale.

¹⁶¹ Mibact, Giustizia, MIT, Difesa, Interno, Salute, Mise, Ambiente.

¹⁶² Genova, Napoli, Palermo, Roma, e Venezia.

¹⁶³ Campania, Liguria, P.A. Trento, Sardegna, Toscana, Piemonte, Friuli Venezia Giulia.

Il terzo problema è emerso rispetto alla qualità delle nomine, con particolare riferimento al tipo e al livello di competenze in possesso dei responsabili *ex* articolo 17 del CAD, requisiti che lo stesso Codice stabilisce nell'articolo 17, comma 1-ter: “*il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriale*”. La Commissione ha scelto quattro criteri indicativi, per valutare in prima approssimazione il livello di adempimento dell'articolo 17, comma 1-ter:

- iscrizione all'ordine degli ingegneri informatici;
- laurea in informatica o equivalenti;
- esperienza almeno quinquennale nel settore privato nel campo dell'ICT;
- esperienza almeno quinquennale nel settore pubblico nel campo dell'ICT.

Stabiliti i criteri di analisi, la Commissione ha analizzato i *curricula* dei dirigenti generali nominati responsabili alla transizione digitale evidenziando il rischio di assenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente. Degli otto responsabili *ex* articolo 17, nominati dai ministeri, uno solamente è risultato essere in possesso di una laurea idonea al ruolo ricoperto, nel caso specifico in ingegneria informatica. Nei rimanenti sette casi: cinque sono in possesso di una laurea in giurisprudenza, uno in medicina e chirurgia ed uno in ingegneria civile. Di questi profili, solamente in tre casi la formazione universitaria è stata integrata da una esperienza almeno quinquennale nel settore pubblico nel campo delle ICT. Situazione analoga per le regioni, dove solo due nomine delle sette totali, presentano i requisiti sul possesso della laurea informatica o equivalente richiesta dal CAD, mentre delle cinque nomine relative alle città metropolitane, soltanto una rispetta i requisiti.

4.1.1 Lo stato di attuazione del CAD, tra inadempienze e criticità

Successivamente all'analisi dei *curricula*, la Commissione ha ritenuto opportuno convocare in audizione alcuni dei dirigenti nominati responsabili *ex* articolo 17, in modo da verificare lo stato di attuazione del CAD da parte delle loro organizzazioni e quali siano le iniziative che sono state o verranno prese in tale direzione. Queste audizioni hanno avuto un duplice obiettivo: da una parte, la Commissione ha voluto verificare il livello di competenza digitale e manageriale dei responsabili nominati; dall'altra, si è cercato di comprendere a che punto si trovi il processo di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, quale sia la qualità degli interventi e se la riorganizzazione in senso digitale stia avvenendo in modo coordinato, corretto e coerente con quanto prescritto dal CAD. Nel corso dell'indagine sono stati rilevati degli elementi trasversali e comuni tra le pubbliche amministrazioni audite, che la Commissione ritiene si possano estendere dal campione di riferimento alla totalità delle amministrazioni. Dalle diverse audizioni con i responsabili della transazione digitale dei ministeri, è emersa un'amministrazione che viaggia a due velocità: da una parte il *front office* che fa registrare risultati perlomeno soddisfacenti, di contro il *back office*, che evidenzia tutta la difficoltà delle amministrazioni nell'utilizzo dell'ICT nei suoi processi interni. Per quanto riguarda il *front office*, la Commissione ha potuto rilevare un buon livello di digitalizzazione in riferimento all'interazione tra amministrazione e cittadino. Le pubbliche amministrazioni dimostrano

attenzione nel digitalizzare i canali di comunicazione con i privati e, nella totalità dei casi, le imprese scambiano informazioni e documentazione con le amministrazioni esclusivamente tramite canali telematici, con la conseguente eliminazione dell'uso del *fax*. I siti *web* delle amministrazioni tendono ad offrire contenuti sempre più uniformi e standardizzati, anche se non si prevede, nella maggior parte dei casi, la possibilità per l'utente di esprimere la propria soddisfazione sul servizio, come invece stabilito dall'articolo 63 del CAD. Inoltre, c'è un impegno da parte delle pubbliche amministrazioni nel favorire gli *open data* anche se, da questo punto di vista, non c'è una piena consapevolezza dell'importanza dell'utilizzo del dato, il quale spesso viene vissuto più come mero orpello di trasparenza amministrativa, che come un utile strumento di efficientamento dei procedimenti e delle decisioni amministrative. Altro aspetto positivo emerso dalle audizioni è quello riferito alle principali piattaforme abilitanti previste dal nostro ordinamento; tra queste, le più diffuse sono la fatturazione elettronica, PagoPA e NoiPA, mentre appare in crescita l'attenzione delle pubbliche amministrazioni nel prevedere l'allaccio dei propri servizi a SPID. Ad esclusione della fatturazione elettronica, che la Commissione può ritenere realizzata e utilizzata nella totalità delle esperienze audite, i progetti sopra citati sono tutte azioni in corso che verranno completate, a seconda delle amministrazioni, tra la fine dell'anno 2017 e primi mesi del 2018. Nonostante i progetti siano in fase di realizzazione e scontino un ingiustificato ritardo, dalle audizioni si evidenzia come le pubbliche amministrazioni non siano ferme al palo, ma abbiano avviato, seppur con fatica e resistenze interne, un processo di trasformazione digitale, quantomeno dal lato *front office*, con una particolare accelerazione a partire dal 2014.

Di segno opposto il giudizio relativo al *back office*, dove le amministrazioni palesano gravi criticità, ritardi, resistenze ed inadempienze della legge. Dalle risposte e dalle informazioni raccolte durante le audizioni, alla Commissione è apparsa chiara una serie di problematiche comuni a tutte le amministrazioni audite, relativa ad una ingiustificata e reiterata inadempienza delle disposizioni contenute nel CAD. Le dichiarazioni rilasciate in audizione fotografano una pubblica amministrazione che si affida ancora troppo alla carta, disattendendo la legge, che impone di formare gli originali dei propri documenti con mezzi informatici sin dalla prima versione dell'articolo 40 del CAD, mentre la dematerializzazione degli atti è ancora a livelli insufficienti ed insoddisfacenti. Alcuni segnali positivi si registrano nelle comunicazioni interne che avvengono nella maggior parte dei casi tramite posta elettronica, ma la cultura analogica dell'amministrazione novecentesca, diffusa tra i funzionari e i dirigenti pubblici, mantiene ancora in vita i faldoni di documenti cartacei, diffonde ritrosia nell'utilizzo della firma digitale ed impedisce la completa produzione dei documenti nativi digitali. A titolo esemplificativo, si riporta il caso di due ministeri, che hanno risposto ad una richiesta della Commissione facendo pervenire un documento cartaceo contenuto in una busta, trasportata e consegnata per mezzo di un motociclista, nonostante il CAD stabilisca che le comunicazioni tra amministrazioni debbano avvenire solamente in formato digitale e la Commissione avesse richiesto la documentazione tramite PEC richiedendo esplicitamente di ottenerla per via telematica. Altre disposizioni disattese sono quelle relative ai piani delle performance, che di solito non prevedono indicatori riferiti alla trasformazione digitale, non contengono obiettivi precisi e definiti riguardo alle azioni da intraprendere e non tengono conto del grado di digitalizzazione raggiunta nella valutazione delle responsabilità del dirigente, nonostante le prescrizioni degli articoli 3-bis, 12 e 52 del CAD. Inoltre quando sono presenti, i risparmi di costo, generati dall'utilizzo della ICT, non vengono

quantificati e, ancora più grave, non vengono nemmeno reinvestiti nel fondo premialità dei dipendenti, come previsto dall'articolo 15 del CAD sin dal 2011.

In generale, quindi, la Commissione ha rilevato nelle pubbliche amministrazioni delle carenze competenze digitali, alle quali non viene posto rimedio tramite la formazione continua, le cui ore di formazione in ICT, somministrate ai dipendenti in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 13 del CAD sin dal 2006, risultano limitate ed insufficienti. L'inadeguata presenza di competenze ICT, l'assenza di piani di performance e la mancanza di indicatori di obiettivo in linea con il CAD, si traducono nell'incapacità delle amministrazioni di trasformare le proprie organizzazioni interne in senso innovativo.

4.1.2 Il questionario sui comuni

Al fine di raccogliere in maniera più veloce i dati riguardo all'applicazione del CAD a livello comunale, la Commissione ha deliberato, nella fase finale dei suoi lavori, di sottoporre ai maggiori comuni italiani un questionario *on line*. Per determinare quali comuni coinvolgere sono stati utilizzati più criteri contemporaneamente: tutti i comuni con popolazione superiore a 250 mila abitanti, tutti i comuni capoluogo di regione, tutti i comuni corrispondenti a città metropolitane. I comuni selezionati in questo modo sono stati in tutto 26, e di questi, 23 hanno effettivamente partecipato al questionario¹⁶⁴.

In prima battuta, a ciascun sindaco è stato richiesto il nominativo del responsabile della transizione alla modalità digitale del comune (12 comuni hanno risposto positivamente). A quei comuni che non avevano ancora effettuato la nomina è stato chiesto di indicare un delegato per la compilazione del questionario (11 comuni rientrano in questa categoria). Tre comuni non hanno dato alcuna risposta alle richieste della Commissione.

Successivamente si è passati alla somministrazione del questionario. Si è utilizzata come traccia la scaletta di domande utilizzata nelle audizioni dei responsabili alla transizione digitale di ministeri e regioni, arricchendola con alcune domande riguardo al titolo di studio e all'esperienza lavorativa del compilante, le tipologie di interventi formativi in campo ITC, i rapporti con i fornitori e le tipologie di professionalità utilizzate. Per consentire un'analisi anche quantitativa dei risultati, le risposte sono state, ove possibile, incasellate in griglie, e ove opportuno, rese obbligatorie.

Il numero dei dirigenti responsabili alla transizione digitale segue il *trend* negativo delle PPAA centrali; infatti poco più della metà dei comuni ha effettuato tale nomina.

Altro elemento, in linea con ciò che accade nei ministeri, è la carenza di titoli dei responsabili alla transizione. In realtà, il 61 per cento del campione esaminato ha una laurea in ambito scientifico e

¹⁶⁴ I comuni che hanno partecipato al questionario sono: Ancona, Aosta, L'Aquila, *Bari, Bologna, *Bolzano, *Cagliari, Campobasso, Catania, Catanzaro, *Firenze, *Genova, *Napoli, Milano, *Padova, Palermo, Perugia, *Reggio Calabria, *Roma, Trento, Trieste, Venezia, *Verona (con asterisco i comuni che, in mancanza di un responsabile della transizione alla modalità digitale, hanno indicato un delegato a rispondere al questionario).

servirebbe un'analisi più approfondita per chiarire le specifiche conoscenze. Rimane comunque il dato riferito alla laurea in ingegneria informatica o in informatica, di cui sono in possesso solamente sei responsabili. Solo in parte questa carenza del titolo di studio è sopperita dall'esperienza nel settore privato, mentre molto di più incide l'esperienza pregressa nel settore pubblico, nell'86 per cento dei casi.

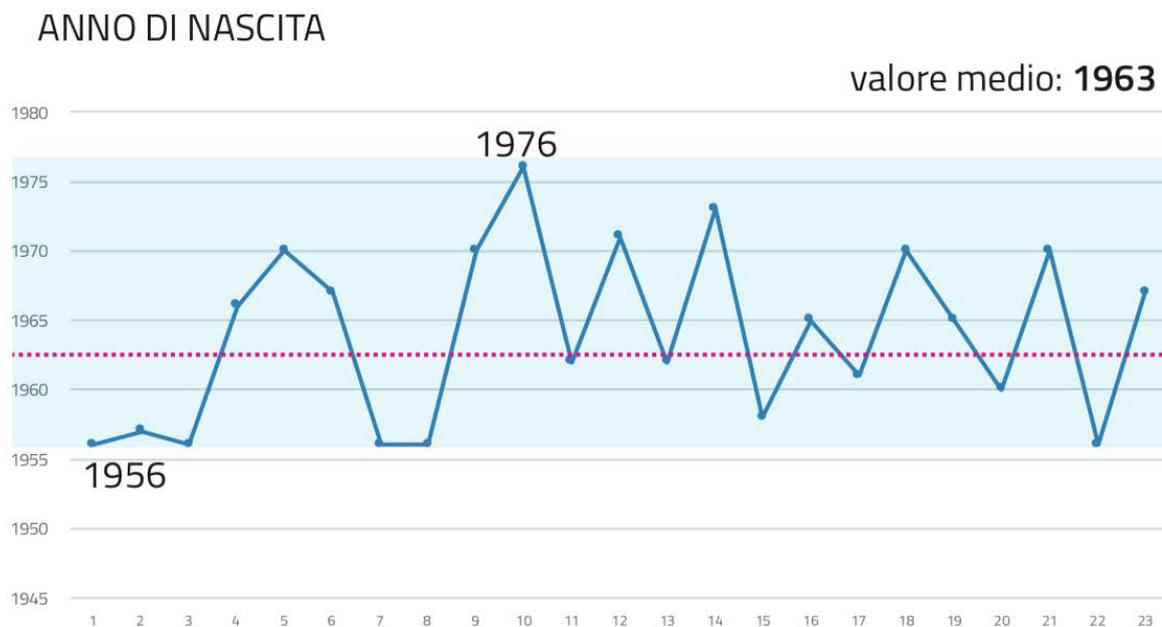
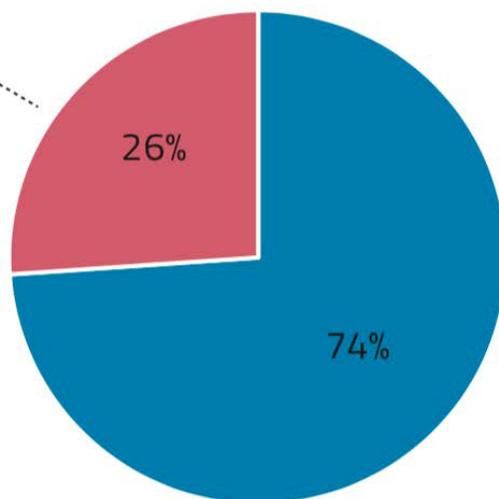


Figura 1 - Anno di nascita

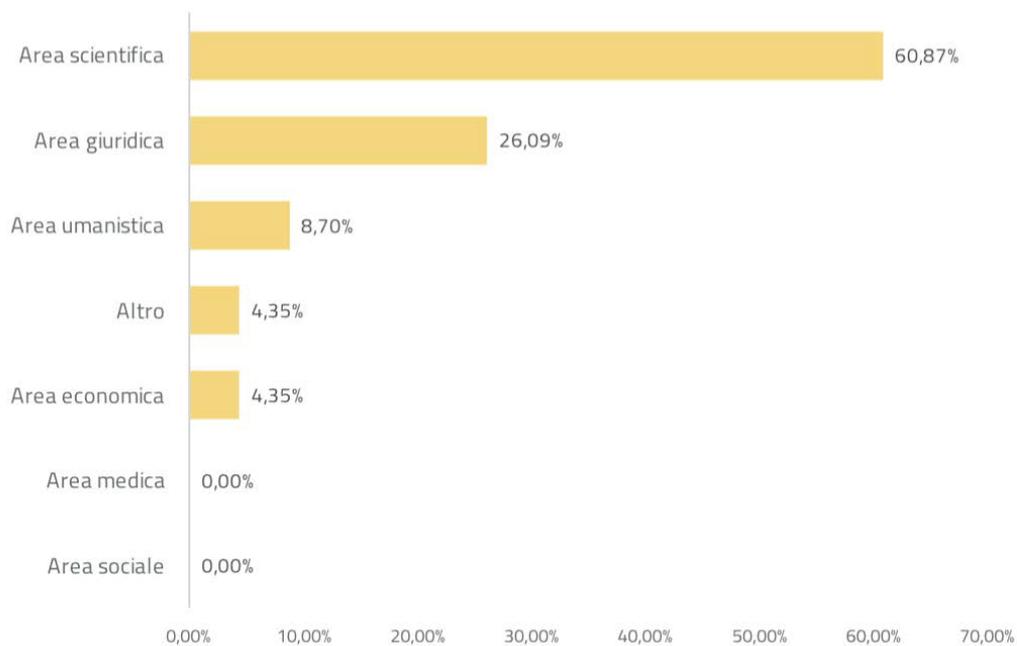
CHI HA RISPOSTO AL QUESTIONARIO?

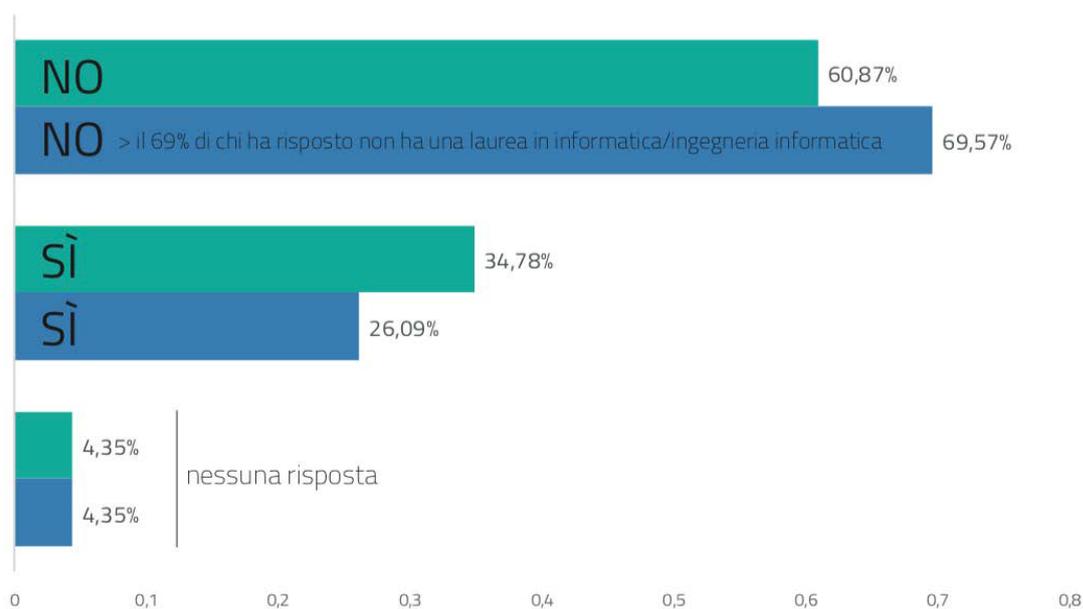
Formazione post laurea
(master, dottorato)

Diploma di laurea

Figura 2 - Titoli di studio

AREA DI STUDI

**Figura 3 - Area di specializzazione**

ISCRIZIONE ALL'ORDINE e LAUREA IN INFORMATICA

PRIMA BARRA: Iscrizione all'ordine
(per i laureati in ingegneria informatica)

SECONDA BARRA: Laurea in informatica/ingegneria informatica

Figura 4 - Titoli specialistici

I comuni sono impegnati nel trasmettere le competenze ai propri dipendenti attraverso corsi di formazione, anche se le ore utilizzate a tale scopo – ammontano a circa 8 ore l'anno – sembrano essere troppo poche, ma, allo stesso tempo, maggiori rispetto ad alcuni ministeri. La maggior parte dei corsi viene realizzata in presenza, anche se si segnala un buon utilizzo anche degli strumenti formativi *on line*, come *webinar* e *e-learning*. La grande fetta dei contenuti formativi riguarda le competenze informatiche di base, quali l'utilizzo di *software*, la protezione della *privacy* e dei dati personali, la sicurezza e la *cybersecurity*, mentre solo in piccola parte la formazione si dedica ai nuovi bisogni delle PA, come ad esempio *big data*, *data analytics* e *IoT (Internet of Things)*.

FORMAZIONE ALL'USO DELLE NUOVE TECNOLOGIE

Quante ore annuali di formazione finalizzate alla conoscenza e all'uso delle TIC sono state erogate in media per ogni dipendente negli ultimi 5 anni?

8 ore annuali / valore medio

122 ore annuali / valore totale

Che tipo di corsi sulle TIC sono stati erogati negli ultimi 5 anni?

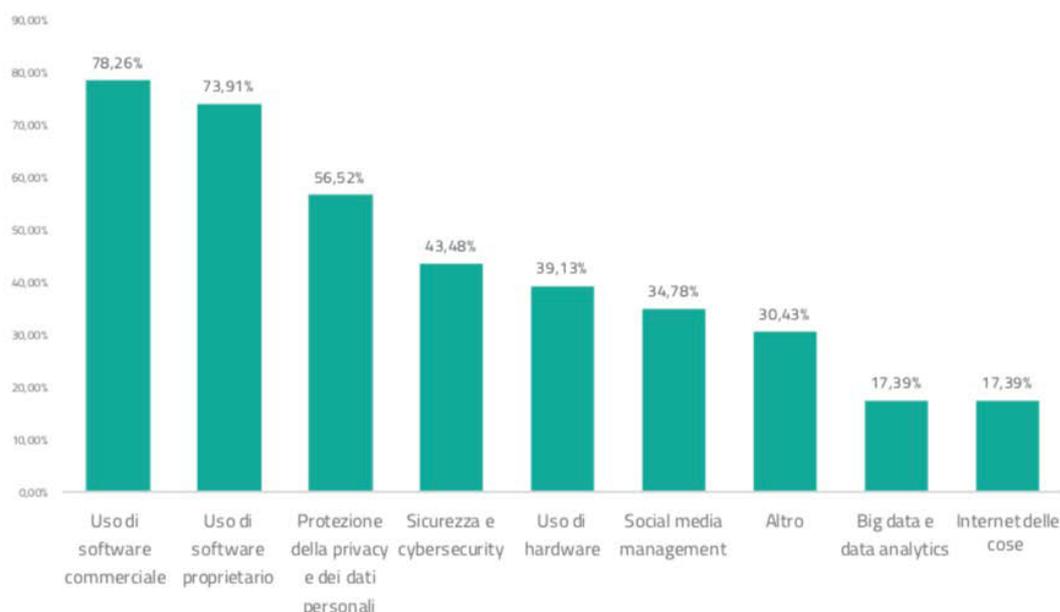


Figura 5 - Contenuti dei corsi di formazione erogati in area ICT

Per quanto riguarda la questione procedimentale e quella della dematerializzazione, i risultati che emergono dal questionario sono peggiori rispetto alle PA centrali: i procedimenti amministrativi che prevedono lo scambio di documenti cartacei con le imprese sono ben il 31 per cento, l'82 per cento delle comunicazioni tra PA avviene in formato digitale, ma non si comprende perché esista ancora un 18 per cento in modalità analogica. Inoltre, e il dato è decisamente anacronistico, il 26 per cento dei comuni intervistati mantiene ancora in vita il *fax*, mentre all'interno delle PA locali le comunicazioni tra e con i dipendenti rimangono in modalità analogica nel 28,5 per cento dei casi, in palese violazione di legge.

Sulla dematerializzazione la strada da percorrere è ancora molta. Il 40 per cento dei documenti originali risulta non essere formato esclusivamente con mezzi informatici. L'87 per cento dei comuni prevede ancora dei procedimenti che hanno bisogno di apposizione di timbri, di firme autografe, di sigle a margine, di bollinature o altre procedure analogiche. In questo caso esistono degli indicatori e degli obiettivi assegnati ai dirigenti nel piano delle performance, ma non si conoscono le conseguenze sanzionatorie.

SODDISFAZIONE DELL'UTENZA NEI CONFRONTI DEI SERVIZI ONLINE

Qual è la percentuale di servizi on line che non prevedono la possibilità di esprimere la soddisfazione dell'utenza?

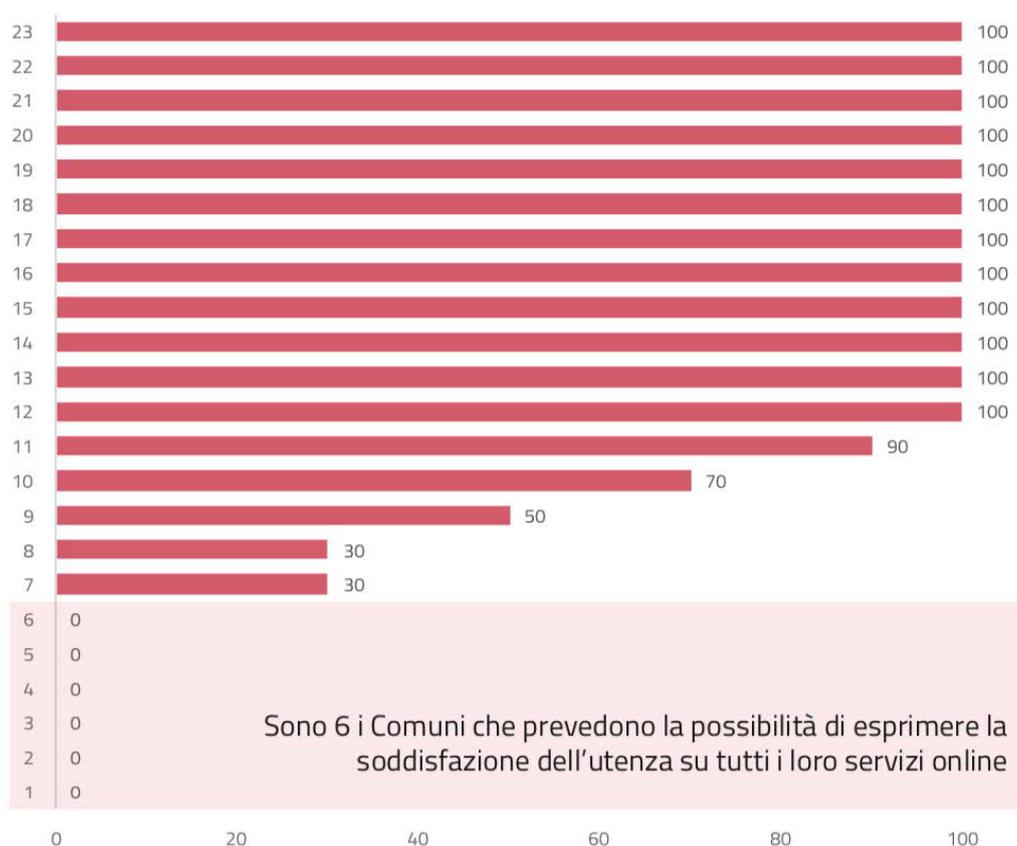
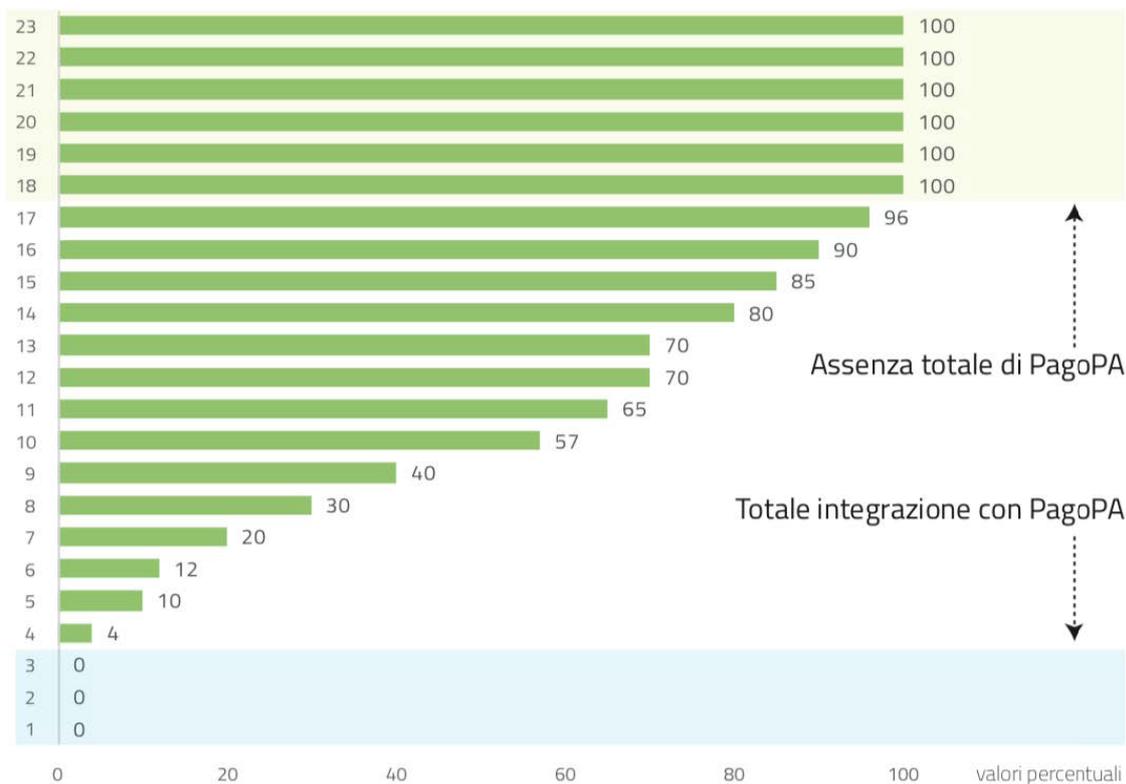


Figura 6 - I rapporti con gli utenti

PERCENTUALE DEI SERVIZI NON INTEGRATI CON PagoPA

Qual è la percentuale di servizi che prevedono un pagamento da parte dell'utenza, ma **non** rendono possibile effettuarlo tramite la piattaforma PagoPA come da art. 5 del CAD?



Valore medio: 57%

è il valore in percentuale di servizi in cui è previsto il pagamento da parte dell'utente, ma in cui non è stato attivato PagoPA

Figura 7 - Pago PA

PERCENTUALE DI PROCEDIMENTI ANCORA NON ESENTI DA CARTA

Quel è la percentuale di procedimenti amministrativi che prevedono ancora lo scambio di documenti cartacei con le imprese?

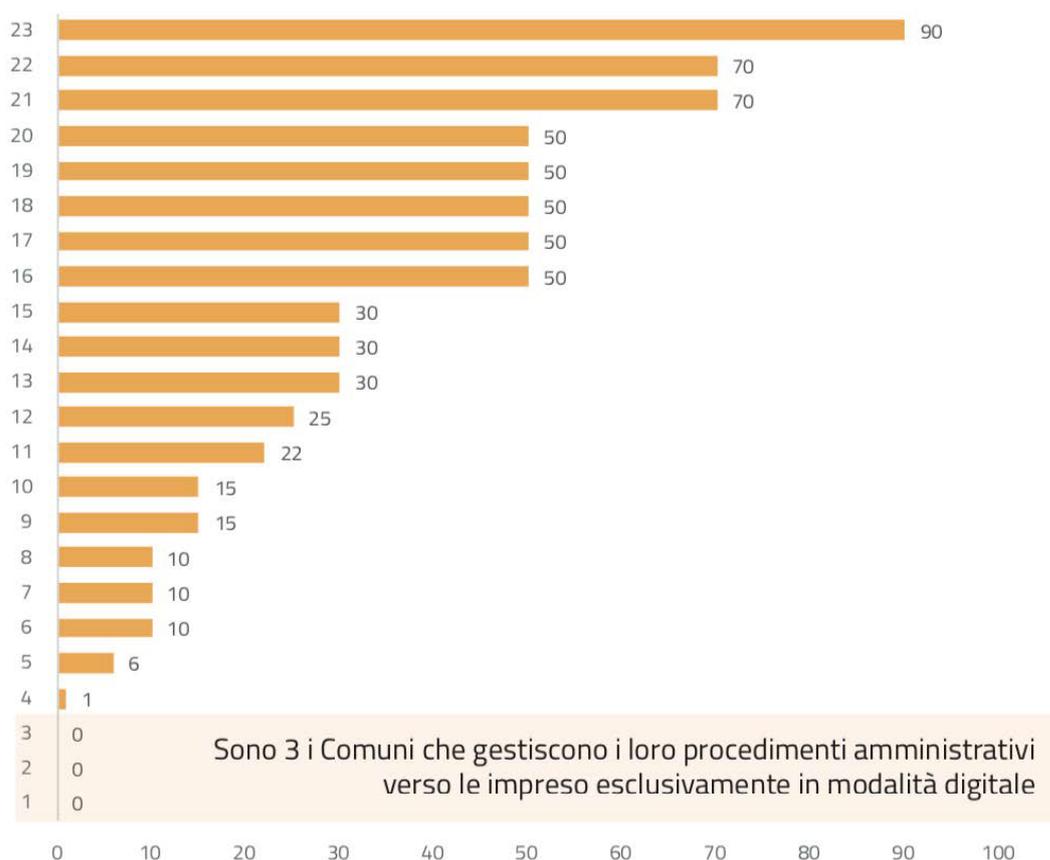


Figura 8 - Lo scambio di documenti con le imprese

Un'altra criticità emersa dal questionario è la scarsa interoperabilità del fascicolo elettronico, infatti solo nel 22 per cento dei casi le PPAA coinvolte nel procedimento amministrativo possono direttamente consultare e alimentare il fascicolo.

Meglio invece sembra essere la trasformazione digitale nei confronti dei cittadini, per quanto riguarda la modalità con cui gli interessati possono esercitare i diritti di cui all'articolo 10 della legge n. 241/1990 sono molto alte, se non la totalità, le percentuali di utilizzo di canali digitali. Sembra essere basso il 26 per cento dei servizi che consentono l'accesso tramite SPID, ma soddisfacente in questa prima fase, in quanto risulta un dato in linea con le PPAA centrali e comunque tale piattaforma vede un'accelerazione avvenuta solamente negli ultimi mesi.

Un ultimo dato allarmante è quello relativo ai risparmi di costo generati dall'utilizzo delle ICT, infatti, se da un lato c'è un positivo 74 per cento dei comuni che ha realizzato dei risparmi, dall'altra parte oltre due terzi degli intervistati non hanno rilevato i risparmi e nemmeno li hanno reinvestiti nella contrattazione del personale, come previsto dall'articolo 15, comma 2-bis e 2-ter del CAD.

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E RISPARMI

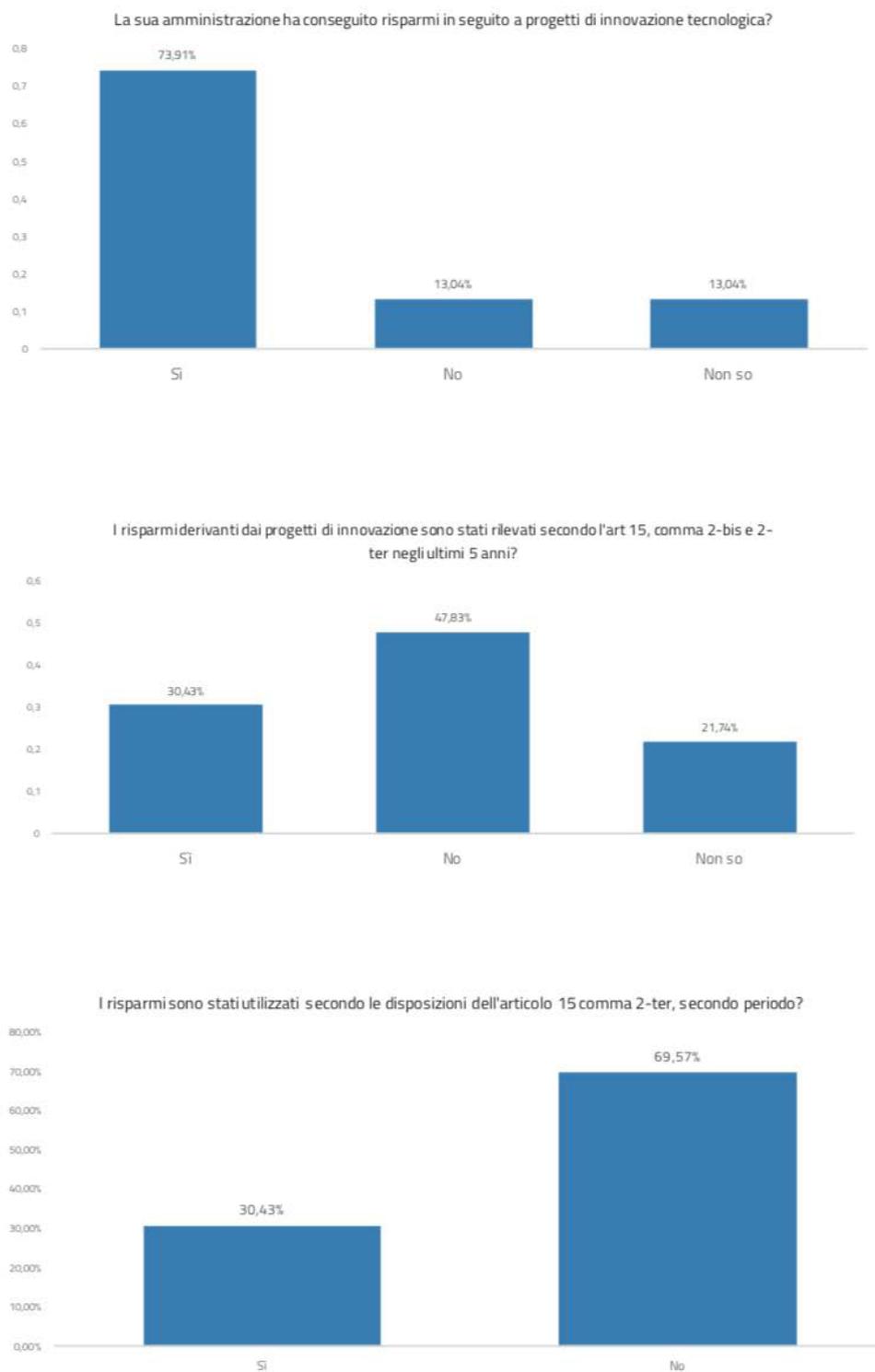
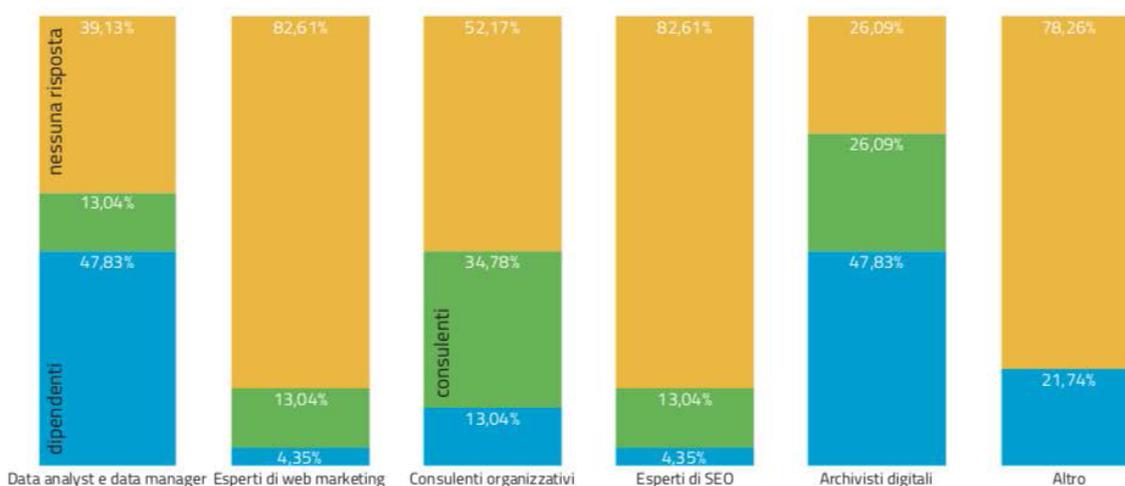


Figura 9 - I risparmi derivanti dall'innovazione tecnologica

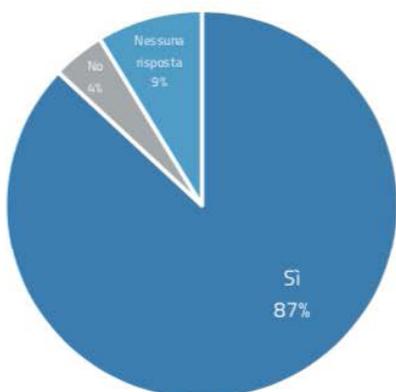
In sintesi, le risposte emerse dal questionario descrivono una situazione dei comuni non troppo dissimile a quella delle PPAA centrali: i risultati possono essere considerati soddisfacenti sul lato *front-office*, con gli enti locali sempre più attenti a digitalizzare i servizi e i canali di comunicazione con i cittadini, mentre più negativa è la situazione del *back-office* dove sopravvivono ancora delle consuetudini e delle pratiche di tipo analogico e dove è più difficile realizzare quella trasformazione digitale che ci si attende da una parte per la scarsa attenzione, anche a livello locale come in quello centrale, nel rispetto delle disposizioni del CAD, dall'altra, per la solita assenza di competenze, in particolare nei ruoli apicali.

PROFESSIONALITÀ ALL'INTERNO DELL'ENTE

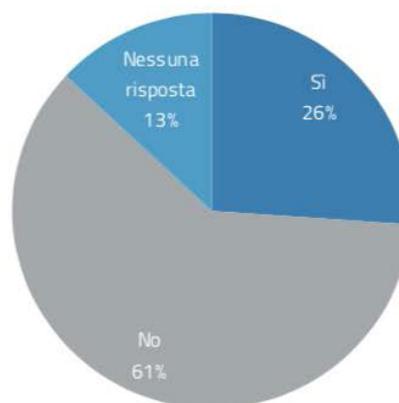
Quali professionalità sono state finora coinvolte nel processo di digitalizzazione dell'ente?



Esistono procedimenti dell'amministrazione per i quali è prevista l'apposizione di timbri, firme autografe, sigle a margine, bollinature o altre procedure analogiche nella formazione dei documenti?



La sua amministrazione riceve o trasmette a mezzo fax documenti da o verso altre PPAA?



4.2 L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente

La Commissione d'inchiesta, anche in seguito a quanto emerso durante l'audizione della dottoressa Poggiani, di cui si dirà più oltre, ha analizzato lo stato relativo ad ANPR, l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente come esempio di progetto strategico di interesse nazionale che, nonostante veda riconosciuta l'importanza, non riesce ad essere completato negli anni e continua ad essere riproposto di legislatura in legislatura, seppure vada sottolineata un'accelerazione nell'ultimo periodo. Il progetto, in origine, prevedeva la realizzazione di un'unica banca dati contenente le informazioni anagrafiche della popolazione residente a cui sia i Comuni, sia le pubbliche amministrazioni dovrebbero fare riferimento e tutti coloro che sono interessati ai dati anagrafici, in particolare i gestori di pubblici servizi. Il progetto dell'Anagrafe, per la sua implementazione, è disciplinato attraverso una serie di atti normativi. L'articolo 2 del D.L. n. 179/2012, convertito dalla L. n. 221/2012, sostituisce l'articolo 62 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 85 e istituisce l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente. ANPR è quindi subentrata all'INA¹⁶⁵ e all'AIRE¹⁶⁶. La progettazione, l'implementazione e la gestione di ANPR è stata affidata a Sogei S.p.a.¹⁶⁷ e, con il D.P.C.M. del 23 agosto 2013, n. 109, recante le disposizioni per l'attuazione dell'articolo 62 del CAD, si è stabilito il subentro dei comuni entro il 31 dicembre 2014. Con l'articolo 10 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125, si è infine disposto che vengano integrati in ANPR, entro il 31 dicembre 2018, sia l'archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile sia l'archivio del servizio di leva, entrambi gestiti dai comuni. Sotto il profilo dei costi, la Commissione ha stabilito che l'ammontare degli stanziamenti - sommando i contratti esecutivi - risulta essere di 23 milioni di euro. Tra il Ministero dell'Interno e Sogei S.p.a., sono stati stipulati 9 contratti esecutivi, l'ultimo sottoscritto ad aprile 2017.

4.2.1 I pareri di AgID sui contratti esecutivi

In riferimento ai contratti esecutivi, sottoscritti dal Ministero dell'Interno e Sogei S.p.a., AgID ha espresso alcuni pareri che la Commissione ha ritenuto opportuno raccogliere ai fini dell'indagine. Va sottolineato come, nonostante AgID abbia tra le sue funzioni le attività di progettazione e di coordinamento di iniziative strategiche, tali pareri siano stati richiesti per la prima volta solo nel 2013, in occasione del terzo contratto esecutivo tra Ministero dell'Interno e Sogei. In quella occasione, fu redatta la nota del 31 ottobre 2013¹⁶⁸. Nel 2014 AgID è stata interpellata in due fasi, rispettivamente in occasione del quinto e del sesto contratto esecutivo. Su tali contratti sono stati resi i pareri nn. 17/2014 e 25/2014¹⁶⁹. Nel dicembre 2015 il Ministero ha richiesto ad AgID un parere sul progetto collaterale "ANPR-estesa". Tuttavia, in quella specifica occasione venne risposto che

¹⁶⁵ Indice Nazionale delle Anagrafi.

¹⁶⁶ Anagrafe della popolazione Italiana Residente all'Estero.

¹⁶⁷ Art. 1, comma 306 della legge n. 228/2012.

¹⁶⁸ Capitolo 7, allegato 1, Nota AgID 31 ottobre 2013.

¹⁶⁹ Capitolo 7, allegati 2 e 3, pareri AgID 17 e 25 del 2014.

non si poteva valutare il progetto e di conseguenza la richiesta fu considerata irricevibile. Il 30 settembre 2016 il Ministero chiedeva ad AgID, con nota prot. 2154, un parere sul settimo contratto esecutivo. Anche in questo caso l'area pareri ritenne di non poter esaminare la richiesta per profonde carenze informative e predispose quindi una lettera di irricevibilità. Tuttavia, la lettera non fu mai trasmessa ufficialmente al Ministero: se ne discusse solo informalmente con il Dicastero, che ritirò la richiesta per annullare il procedimento. A fine 2016 è stato, infine, emesso un parere sull'ottavo contratto esecutivo. Dall'analisi dei pareri sono emerse diverse criticità relative sia al rapporto contrattuale tra Sogei e Ministero dell'Interno, sia alla parte di progettazione e gestione di ANPR. Una prima osservazione riguarda la parte normativa. Infatti, l'Agenzia rileva come il ritardo nell'avanzamento del progetto di ANPR sia dovuto innanzitutto alla *“laboriosa (e non sempre lineare) evoluzione delle norme di riferimento per le attività amministrative concernenti l'anagrafe e lo stato civile, ciò rende il progetto ANPR oggettivamente più complesso di una mera implementazione informatica e il suo successo dipendente anche da fattori non tecnologici e difficilmente prevedibili”*¹⁷⁰. Inoltre, AgID ha ricordato come Sogei S.p.a. non abbia un rapporto giuridico con il Ministero dell'Interno, in quanto la società è *l'in house* del Ministero dell'Economia e Finanza. Questa mancata relazione tra i due attori del rapporto si ripercuote in una *“insufficiente comunanza di obiettivi tra cliente (il Ministero) e fornitore (Sogei spa), e di conseguenza una mancata sinergia per il raggiungimento degli obiettivi stessi”*¹⁷¹. Per quanto riguarda l'impianto complessivo della dimensione contrattuale, secondo AgID, deve essere coerente con la dimensione progettuale. ANPR è un progetto importante ed ambizioso che non giustifica la stipula di numerosi contratti esecutivi della durata di pochi mesi: al contrario, sarebbe più utile stipulare tra le parti un contratto a lungo termine. Per quanto riguarda i termini dei contratti esecutivi, emerge un problema innanzitutto di congruità economica, in quanto i corrispettivi dovuti a Sogei S.p.a. si riferiscono al *“Contratto Quadro”* sottoscritto con il Ministero dell'Interno che, secondo il parere di AgID, non appare coerente con i valori di mercato. Nel parere relativo al quinto contratto esecutivo, l'Agenzia ha ricordato al Ministero dell'Interno di verificare i costi complessivi e gli impegni finanziari da sostenere fino alla conclusione del progetto.

In riferimento alle prestazioni esterne affidate da Sogei Spa a subappaltatori, AgID suggerisce al Ministero di verificare la completa coerenza di quanto previsto dal contratto esecutivo con le disposizioni relative al subappalto nei contratti pubblici, di cui all'articolo 118 del D.Lgs. n. 163/2006. Nei contratti esecutivi sono presenti delle voci di spesa che nulla hanno a che vedere con la natura ICT del progetto ANPR, come, ad esempio, le spese di viaggio e trasferte, che AgID ritiene di escludere dai pareri di congruità economica, in quanto trattasi di importi relativi ad attività non informatiche. Ai fini della presente indagine, è risultato di particolare interesse il parere di AgID in riferimento alla proroga del rapporto tra il Ministero dell'Interno e Sogei S.p.a., stabilita con la stipula dell'ottavo contratto esecutivo, firmato il 28 dicembre 2016. Nel parere fornito, l'Agenzia solleva una serie di criticità riguardanti la gestione parallela da parte di Sogei S.p.a. dei sistemi INA-SAIA/AIRE e ANPR: in particolare, quello che emerge è una asincronia nella remunerazione, prevista a favore della società *in house*, tra il costo e i tempi effettivi di subentro dei comuni nel sistema

¹⁷⁰ Capitolo 7, allegato 4, Determinazione AgID 382/2016.

¹⁷¹ *Ibidem*.

ANPR, tale da produrre un costo complessivo che somma i costi di entrambe le gestioni e che non tiene conto del reale utilizzo delle infrastrutture. AgID suggerisce di rivedere il contratto legando i costi ai comuni che sono subentrati effettivamente nel sistema ANPR, sottolineando come un considerevole risparmio si possa raggiungere effettuando una commisurazione del costo della remunerazione al numero dei comuni coperti. Per quanto riguarda la dimensione progettuale, AgID ha portato alla luce una gestione poco efficace e completa da parte di Sogei S.p.a. Per questo motivo l'Agenzia ha ritenuto necessario suggerire di prevedere nei contratti esecutivi l'indicazione di un responsabile tecnico del progetto, anche nella forma di *team*, come già raccomandato in altre valutazioni precedenti¹⁷². Sarebbero necessarie una o più figure qualificate dal punto di vista tecnico e dotate delle risorse necessarie per espletare il compito di coordinamento del progetto. Inoltre, per ovviare alla necessità di prevedere un forte impulso volto al subentro dei comuni nel sistema ANPR, AgID suggerisce l'inserimento nel gruppo di lavoro di ulteriori figure professionali qualificate, di cui il Ministero possa valutare l'effettiva efficacia nel tempo. L'Agenzia, inoltre, si è concentrata sulla necessità di mettere a disposizione del Ministero degli strumenti per il monitoraggio dell'implementazione del progetto e della qualità del servizio erogato, i cui risultati siano eventualmente analizzabili attraverso indicatori misurabili correlati a funzioni di *benchmarking*. AgID ha ulteriormente osservato come la parte contrattuale, nella quale si prevede che Sogei procederà *“a realizzare in proprio le applicazioni software soltanto quando le stesse non siano reperibili sul mercato, ovvero quando non sia possibile attuare il riuso delle applicazioni software di proprietà di altre PA, e comunque qualora la loro acquisizione non risulti economicamente vantaggiosa”*, non risulti coerente con l'articolo 68 del CAD, ricordando come questa scelta debba essere responsabilità dell'Amministrazione, quindi del Ministero dell'Interno. Infine, l'Agenzia ha sottolineato, quale ulteriore elemento di criticità, l'assenza di un ruolo attivo e partecipe dei comuni, sia nella fase contrattuale che in quella progettuale, nonostante questi siano gli utilizzatori finali del servizio ANPR.

4.2.2 L'esito delle audizioni

Il filone d'indagine su ANPR ha avuto inizio a seguito dell'audizione di Alessandra Poggiani, ex direttrice generale di AgID, svoltasi il 1° febbraio 2017. Nel corso dell'audizione, dedicata alla storia dell'Agenzia, Poggiani ha definito *“grave”* la situazione legata ad ANPR. Una delle prime problematiche è quella relativa alla fase di progettazione, in cui si decise di costruire solamente l'anagrafe, escludendo lo stato civile, la leva e l'elettorale. Dall'audizione è emerso come nessun comune fosse stato convocato per partecipare alla progettazione dell'ANPR, nonostante nel 2013 l'ANCI avesse espresso preoccupazioni al Ministero. A complicare le cose, la scelta di non prevedere un *budget* per l'adeguamento dei sistemi degli enti locali, decisione che, secondo Poggiani, avrebbe fatto viaggiare in parallelo e senza mai incontrarsi Sogei e Ministero, a lavoro sul progetto, e i comuni, impossibilitati ad intervenire per rinnovare i contratti con i propri fornitori. A parere di Poggiani, la responsabilità della mancata conclusione del progetto, risiede nella scelta del Ministero di affidarsi ad una società *in house* e, più in generale, in una frammentazione delle competenze, non

¹⁷² Le n. 17/2014 e n. 25/2014.

adeguatamente coordinate, tra AgID, la Funzione Pubblica e l'ANCI. Tuttavia, Poggiani ha teso a escludere responsabilità di origine dolosa, ritenendo che la causa dei problemi risieda piuttosto nell'architettura del sistema mal realizzata e difficilmente attuabile.

Ai fini dell'indagine, la Commissione ha svolto quindi alcune audizioni di natura conoscitiva, con l'obiettivo di comprendere le criticità relative al progetto ANPR. Il 21 febbraio 2017 si è svolta l'audizione di Cristiano Cannarsa, presidente e amministratore delegato di Sogei S.p.a. Alla data dell'audizione, secondo Cannarsa, il progetto risultava completato da un punto di vista informatico, con il codice *software*, i servizi anagrafici e le funzioni previste all'interno dell'anagrafe, già pienamente operative e funzionanti. Il progetto, a giudizio del presidente di Sogei, ha scontato dei ritardi a causa di un lungo iter amministrativo e legislativo, perché soggetto a due decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto tra Ministero dell'Economia e quello dell'Interno, oltre che un ritardo giuridico per effetto dei cambiamenti dirigenziali di AgID tra il 2014 e il 2015. Cannarsa ha inoltre sostenuto che, in fase di sperimentazione, si fosse palesata una resistenza iniziale da parte dei 7 comuni aderenti, poi divenuti 27, che avevano preferito la soluzione con i *web services*. Il progetto ANPR prevede infatti due modalità di adesione: *web application*, che sostituisce il *software* usato dal comune, e *web service*, che permette al comune di continuare ad utilizzare il *software* preesistente che però deve collegarsi all'ANPR. La "resistenza" sarebbe imputabile, secondo Cannarsa, a un "senso di appartenenza" e ad una sorta di "resistenza di sistema", dovuta alla volontà di non rinunciare alla propria anagrafe, poiché i comuni erano dotati di una copia *in loco* del sistema anagrafico prima che questo transitasse su quello nazionale. La scelta di sviluppare internamente il *software*, invece di bandire una gara esterna, secondo Cannarsa si è legata ad un aspetto normativo, poiché nel 2012 il legislatore ha fatto obbligo al MEF di rivolgersi a Sogei in quanto *in house*: "Sogei si doveva occupare della progettazione, realizzazione ed esercizio dell'Anagrafe nazionale". Secondo il presidente di Sogei, per la realizzazione di ANPR, il Ministero dell'Interno ha raccolto i fabbisogni, integrandoli in un progetto unitario anche con ANCI, ISTAT, e tutti i rappresentanti, inclusi i responsabili dell'AgID. In sette comuni il collaudo è avvenuto nel 2016 e non ne è stato previsto uno aggiuntivo. Le tempistiche di realizzazione, invece, per il presidente di Sogei, dipendono dalle amministrazioni e dai comuni.

L'8 marzo si è svolta l'audizione di Paride Gullini, presidente di ANUSCA, l'Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile e d'Anagrafe, di Alessandro Francioni, rappresentante del comune di Cesena, di Romano Minardi, rappresentante del comune di Bagnacavallo e di Patrizia Saggini, rappresentante del comune di Anzola dell'Emilia. Gullini ha confermato come ANUSCA sia sempre stata coinvolta dal punto di vista tecnico nel processo di creazione di ANPR. Infatti, attraverso i propri tecnici, ha preso parte alle riunioni convocate dal Ministero dell'Interno, insieme ad AgID, ANCI e Sogei, contribuendo a delineare aspetti tecnici che si dovevano osservare perché ANPR potesse avere successo. Secondo Gullini, al contrario di quanto deducibile dall'audizione di Cannarsa, da parte degli operatori demografici c'è stato il massimo interesse per lo sviluppo di ANPR. Il rappresentante del comune di Bagnacavallo, Romano Minardi ha affermato di aver partecipato fin dal primo momento alle riunioni, proprio per conto di ANUSCA, insieme al comune di Cesena, al comune di Anzola e ad altri comuni, i cosiddetti "comuni pilota". Nelle intenzioni questi dovevano essere i primi comuni a subentrare, tuttavia non è stato così. L'unico comune è stato quello di Bagnacavallo. Attualmente, i comuni cosiddetti "pilota" hanno esclusivamente una

funzione di aiuto concreto e diretto per l'azienda informatica che sta costruendo il programma di interfaccia con l'ANPR, la *web app* di Sogei, in modo che i comuni utilizzatori di questo *service* possano poi diventare operativi. Il progetto, per come è stato concepito e realizzato, si presenta, seppur parzialmente, come una banca dati in grado di svolgere movimentazioni anagrafiche, privo però di alcune delle fasi del procedimento, molto complesso, di iscrizione, cancellazione, annullamento e gestione delle famiglie anagrafiche. Il difetto più rilevante, sarebbe l'impossibilità di poterlo collegare con i programmi e i servizi di stato civile ed elettorale già esistenti, oltre che con gli altri servizi comunali. Appare del tutto evidente come al momento - tranne che per i comuni di ridotte dimensioni e in attesa dell' "ANPR estesa", in grado di garantire anche la gestione e la funzionalità dello stato civile ed elettorale - i comuni siano costretti a continuare ad utilizzare il sistema *web service*, cioè quel sistema che consente di inserire i dati direttamente nel proprio programma comunale. Il programma gestionale del comune di Bagnacavallo, ad esempio, si chiama Akropolis. Effettuando una qualsiasi operazione (il movimento, la variazione, la cancellazione e l'iscrizione) in Akropolis, automaticamente le modifiche effettuate trasmigrano anche nel sistema ANPR, quindi nella banca dati nazionale. Tuttavia Minardi ha sottolineato come se si effettui una qualsivoglia operazione tramite *web app* e non *web service*, la stessa non venga riprodotta sulla banca dati locale. A causa di queste problematiche tecniche oggettive, al giorno delle audizioni, la *web app* non viene utilizzata da alcun comune. Dal momento che si effettua la scelta di passare ad ANPR, la banca dati nazionale diventa l'unica ufficiale, quella da cui tutti i certificati devono pervenire. Solo Data Management, l'azienda che ha sviluppato Akropolis, è riuscita, al momento delle audizioni, a costruire un programma per gestire la transizione dei dati verso ANPR, garantendo il completo interscambio con la banca dati nazionale. Sarebbe quindi in grado di programmare, in accordo con Sogei, il subentro di tutti i comuni, primi fra tutti Firenze e Modena, già programmati per l'anno 2017. Da quando è stato ufficializzato l'incarico al Commissario Piacentini e al Team Digitale, si sono tenuti diversi incontri tra gli stessi e le aziende.

Patrizia Saggini, rappresentante del comune di Anzola dell'Emilia, ha affermato che nel proprio comune tutti i servizi sono in fase di test già da luglio 2016. Tuttavia, la sperimentazione è stata interrotta, in quanto non era presente l'adeguamento sulle unioni civili, rilasciato alla fine di gennaio 2017 ed attualmente in fase di test. Dall'audizione sono emerse, inoltre, problematiche relative alla bonifica del dato. Ad esempio nei casi della popolazione più anziana, qualora un comune abbia cambiato nome rispetto a quando un cittadino vi è nato, c'è il rischio che i dati di quel cittadino non risultino corretti, poiché il codice catastale del comune non coincide. In questo caso occorrerebbe cambiare il codice fiscale, ma Saggini lamenta la scarsità di indicazioni sul come procedere. In particolare sul sito di ANPR sono reperibili alcuni comunicati in cui si intima di non procedere in questi casi. È evidente, secondo Saggini, che un comune procederà al subentro nel sistema soltanto quando avrà garanzie esaustive su questi aspetti. Tuttavia, il comune di Bagnacavallo ha intrapreso una strada differente, migrando verso ANPR e ritenendo che fosse importante agire immediatamente per dimostrare che fosse possibile. Su queste basi, il comune di Bagnacavallo è migrato a ANPR il 24 ottobre del 2016, diventando operativo il 27 ottobre del 2016. Tuttavia, secondo Minardi, sarebbe stato preferibile intraprendere un percorso diverso, con il coinvolgimento di aziende in grado di conoscere l'anagrafe in modo completo. Sarebbe stata necessaria una conoscenza piena di tutti i collegamenti dall'anagrafe, dei servizi locali (stato civile, elettorale e così

via) e di tutte le banche dati nazionali, con cui già oggi è necessario essere collegati. Il primo programma di subentro, infatti, prevedeva che i comuni di Bagnacavallo e Cesena subentrassero il 14 dicembre del 2015, sebbene in quella data non fosse stata predisposta nemmeno l'infrastruttura informatica di base. Il comune di Cesena, con oltre 96 mila abitanti, è subentrato ad aprile 2017. Tuttavia, come riportato alla Commissione da Alessandro Francioni, rappresentante del comune di Cesena, le attività di bonifica dei dati, in questo caso, sono state molto laboriose. Il fornitore *software* del comune di Cesena ha ritenuto opportuno investire sulla propria infrastruttura tecnologica, sfruttando il progetto nazionale ed investendo le sue risorse per costruire una nuova piattaforma in *cloud*, collegata all'ANPR. Per questa ragione si è dovuto attendere anche il completamento dello sviluppo tecnologico del *software*. Per migrare da un *software* ad un altro, da un fornitore ad un altro, sono stati necessari diversi mesi di lavoro, di interfaccia, di affinamento dei passaggi da una banca dati all'altra, perché dal giorno successivo è necessaria l'operatività e la piena funzionalità. Molto probabilmente, secondo Alessandra Francioni, istituire una gara per acquistare un *software* di mercato sarebbe stata una scelta più rapida e più efficace da parte di Sogei.

Il 14 marzo 2017 la Commissione ha ascoltato Paolo D'Attilio, direttore centrale dei servizi demografici presso il dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno. Secondo D'Attilio, la componente strutturale del progetto si rinviene nella legge istitutiva. La legge, cioè, ha spiegato come e quando realizzare ANPR, anche se la data di dicembre 2014, per il subentro degli 8 mila comuni, rappresentava un orizzonte "forse un po' troppo ottimistico". "*L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente è un progetto tecnologico molto complesso* – ha affermato D'Attilio – *perché insiste su materie amministrative, quali l'anagrafe e lo stato civile, che sono tipicamente soggette all'evoluzione della normativa e della prassi amministrativa*". D'Attilio ha affermato come il Ministero dell'Interno abbia sempre condiviso con tutte le varie istituzioni coinvolte dal legislatore l'iter dei vari provvedimenti attuativi della legge n. 221 del 2012. Per dimostrare la *governance* condivisa, gli stessi Ministri dell'Interno e della Semplificazione hanno indirizzato ai prefetti e ai sindaci, sempre per il tramite dei prefetti, una nota, sollecitando le varie amministrazioni comunali a programmare tutte le attività necessarie al subentro dell'ANPR. L'intervento del commissario straordinario per l'Agenda Digitale ha avviato una collaborazione con il Team Digitale e Ministero dell'Interno, per cercare di imprimere un'accelerazione al progetto ANPR. L'attività di mediazione del Team Digitale si fonda sullo schema di un contratto incentrato su due finalità: la manutenzione e lo sviluppo del *software* utilizzato da Sogei e la migrazione dei comuni in ANPR. In questo nuovo schema di contratto sono stati previsti l'istituzione di un *programme office* per il coordinamento tecnico; la creazione di una *war room* tra commissario interno e Sogei; l'adeguamento delle penali e dei livelli di servizio, come a suo tempo suggerito, nel dicembre 2016; la riduzione dei costi di conduzione INA e AIRE e il dimensionamento dei corrispettivi basati sulla migrazione dei comuni in ANPR, la comunicazione al Ministero della composizione del personale di Sogei impegnato sul progetto completo di ruoli e curricula, gli eventuali subappalti. Tutti questi criteri sono indicati da un parere di AgID richiesto dal Ministero. Dall'audizione sono emerse ripetute criticità, registrate nella gestione dell'AIRE, la base dati centrale dell'anagrafe dei residenti all'estero, realizzata dal Ministero dell'interno all'inizio degli anni Novanta e dal 2003 collegata *on line* con tutti i comuni attraverso un *software*, sempre realizzato dal Ministero, che nel febbraio del 2015 è stata poi consegnata a Sogei. Le criticità hanno riguardato in particolare il mancato aggiornamento dei

dati e il mancato allineamento degli stessi con gli schedari consolari. Problemi che sono stati prontamente rilevati e autonomamente risolti dal Ministero dell'Interno e dalla direzione centrale dei servizi elettorali. Dall'audizione è emerso che anche il secondo comune subentrato ad ANPR, Lavagna, non ha utilizzato la *web app* ma i *web service*. L'esperienza di Lavagna è stata gestita dall'azienda Maggioli a costo zero. ANPR non risulta quindi un progetto chiuso, ma in evoluzione: *“potrebbe intendersi chiuso come contenitore – ha dichiarato D’Attilio –, ma il contenitore è aperto”*.

Il 15 marzo 2017 la Commissione ha ascoltato Antonio Colaianni, direttore centrale per le risorse finanziarie e strumentali del Ministero dell'interno, che ha affermato come l'ufficio del Ministero, in relazione ad ANPR, abbia esaminato i contratti, per procedere all'istruttoria e trasmetterli per il parere, limitandosi a una revisione della procedura amministrativa che ha portato alla stipula dei contratti, senza entrare nel merito degli stessi. L'ufficio ministeriale ha verificato unicamente che siano stati rispettati i criteri previsti dalla legge sui contratti.

Sempre nella seduta del 15 marzo è stata anche ascoltata la vicesegretaria generale dell'ANCI Antonella Galdi, insieme a Benedetta Squittieri, assessore al comune di Prato. L'ANCI ha contribuito alla definizione delle caratteristiche dell'ANPR, proponendo la possibilità di mantenere una base di informazioni anagrafiche localmente, per gestire tutte le funzioni non rientranti nei servizi dell'ANPR. Secondo Squittieri, non si era considerato il fatto che, nel corso del tempo, la maggior parte dei comuni si sia dotato di un *software* gestionale integrato sia per le funzioni demografiche, sia che, nel caso dei comuni più grandi, per tutti i servizi basati sull'anagrafe come dato atomico. Secondo Galdi, la supposizione a livello centrale, era quella di far sviluppare una soluzione a Sogei che automaticamente sostituisse a livello locale le funzionalità dei *software* gestionali che erano in funzione senza però tenere conto che quei sistemi a livello locale erano stratificati nel tempo. L'ANCI ha segnalato a tutti gli interlocutori questa difficoltà. A giudizio di Squittieri, quindi, sono stati commessi errori di valutazione, specialmente in relazione al rapporto tra comune e *software house*. ANCI ha voluto condividere con la Commissione quelli che, secondo loro, sono stati degli errori nella gestione di ANPR: la sottovalutazione dell'impatto sia organizzativo sia tecnico di ANPR sui comuni e la non previsione di risorse economiche per i necessari allenamenti tra il sistema centrale e quelli locali, lasciando ricadere gli oneri finanziari sui comuni, a fronte di un provvedimento normativo che sancisce il principio dell'invarianza finanziaria.

Secondo ANCI i ritardi si sarebbero ridotti se ci fosse stato un maggiore coinvolgimento dei comuni, che sono gli attori principali, in quanto certificatori del dato anagrafico, nella fase di definizione della norma primaria.

Riguardo alla scelta della soluzione tecnologica dei comuni, in seguito ad un'indagine del Ministero dell'Interno, è emerso come tra la soluzione *web app* e quella *web service*, il 90 per cento delle amministrazioni comunali abbia privilegiato quella *web service*. Secondo Paolo Boscolo, responsabile gestione infrastruttura ICT del comune di Prato, il tempo minimo per il subentro in ANPR da parte di un comune è di sei mesi. Sarebbe stata necessaria una trattativa a livello centrale con i fornitori dei comuni, mentre il previsto tavolo del Ministero dell'Interno, secondo Boscolo, non sarebbe stato adeguatamente ascoltato. Il problema relativo alla bonifica dei dati, secondo Boscolo, è dovuto alla disomogeneità nelle codifiche degli elementi che servono per riallineare in rete le banche dati. L'operazione sarebbe stata più semplice riallineando le tabelle possedute dai fornitori e facendole

raccogliere all'Istat, così da validarle per produrne una che avesse la veste di ufficialità e potesse rappresentare il presupposto per i comuni per svolgere la migrazione.

4.3 Il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN)

Una delle inchieste che hanno maggiormente impegnato la Commissione è stata quella sul Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), ossia quel sistema che assicura i servizi necessari alla gestione degli adempimenti derivanti dalle politiche agricole comunitarie. La Commissione, venuta a conoscenza di inchieste sia giudiziarie sia giornalistiche aventi per oggetto il SIAN e la sua *governance*, ha ritenuto opportuno approfondire l'indagine, per cercare di fare maggiore chiarezza sulla qualità del sistema informativo e sull'uso degli investimenti effettuati per la sua progettazione, lo sviluppo e la sua gestione. Prima di entrare nel merito della questione e di ciò che è emerso dall'inchiesta, si ritiene necessario delineare il quadro normativo e le modifiche legislative che hanno coinvolto il SIAN.

4.3.1 Il quadro normativo del SIAN

Il Legislatore, con la legge n. 194/1984, all'articolo 15, ha autorizzato il Ministero dell'agricoltura e delle foreste all'impianto di un Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), attraverso la stipula di una o più convenzioni con società a prevalente partecipazione statale, anche indiretta, per realizzare, mettere in funzione ed eventualmente gestire temporaneamente tale sistema informativo, in base ai criteri e alle direttive fissate dal Ministero. Al comma 2 della legge si esplicita come le convenzioni di cui sopra non debbano superare i 5 anni, possano essere eseguite anche in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato, escludendo tuttavia la forma di gestione fuori bilancio. Nel terzo comma si stabiliscono le autorizzazioni di spesa, che per il triennio 1984-1986 vennero previste in 6 miliardi di lire.

Il D.Lgs. n. 173/1998 ha disciplinato ulteriormente il SIAN. In particolare, all'articolo 15 si prevede l'obbligo di utilizzo di tale sistema da parte del Ministero per le politiche agricole e gli enti e le agenzie da esso vigilate, delle regioni, degli enti locali e di tutte le amministrazioni pubbliche, operanti in ambito agricolo ed agroalimentare. Inoltre, si prevede l'interconnessione del SIAN con l'Anagrafe tributaria del Ministero delle finanze, i nuclei antifrode specializzati della Guardia di finanza e dell'Arma dei carabinieri, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, le camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato. Per lo scambio dei dati il comma 4 stabilisce un'apposita convenzione tra Ministero, amministrazione ed enti coinvolti con la quale definire termini e modalità tecniche e adottare un protocollo di interscambio dati.

Con il D.Lgs. n. 165/1999, si è provveduto alla costituzione dell'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura). L'Agenzia è un organismo di coordinamento per gli interventi comunitari ed è responsabile nei confronti dell'Unione europea per gli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla Politica Agricola Comune, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo finanziati dal FEOGA. Fra le funzioni di Agea c'è anche quella di organismo pagatore.

La convenzione quadro, sottoscritta il 15 ottobre del 2001 e relativa alla gestione, integrazione ed evoluzione dei servizi del SIAN a supporto dei procedimenti amministrativi e dei relativi adempimenti istruttori di gestione e controllo, tutti considerati di pubblico interesse, concernenti l'applicazione della normativa comunitaria e nazionale del settore agricolo, forestale e della pesca, nonché dei servizi informatici connessi, è stata integrata il 30 ottobre del 2002, stabilendo il subentro della società AgriSIAN S.c.p.a. Il D.Lgs. n. 99/2004, al comma 9, ha proceduto al trasferimento dal Ministero ad Agea dei compiti di coordinamento e di gestione per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 15 della Legge n. 194/1984. Lo stesso comma ha anche mantenuto le funzioni di indirizzo e monitoraggio in capo al Ministero, mentre il comma successivo ha previsto che Agea si sostituisca in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al SIAN e a questo scopo sono trasferite le relative risorse finanziarie, umane e strumentali. Con il D.M. 26 ottobre del 2005, al comma 4 dell'articolo 1 si è stabilito che Agea subentri al Ministero nella convenzione quadro, sottoscritta il 15 ottobre del 2001 e successivamente modificata nel 2002. Il comma 1 dell'articolo 2 ha anche affidato ad Agea le funzioni di coordinamento, sviluppo e gestione del SIAN, assegnandole il compito di assumere i provvedimenti necessari a promuovere ed eseguire gli adempimenti previsti e garantendo il raccordo con il Ministero per l'innovazione e le tecnologie, e con il CNIPA. Nei successivi articoli vengono elencati le funzioni e le fonti di finanziamento di Agea. Di particolare interesse è l'articolo 4, che affida ad Agea il parere vincolante in merito agli interventi di sviluppo dei servizi a supporto di enti ed agenzie vigilati dal Ministero o da altri soggetti pubblici e privati, delegati o finanziati dal Ministero stesso. Degno di nota anche il comma 3 dell'articolo 5, che ha trasferito all'Agea la risorsa dirigenziale del Ministero alla quale ai sensi del D.M. del 15 marzo del 2002 erano state affidate le funzioni di gestione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio del SIAN.

La legge n. 231/2005 ha introdotto, all'articolo 14 del D.Lgs n. 99/2004, il comma 10-bis, stabilendo che l'Agea ha il compito di costituire una società a capitale misto pubblico-privato, con partecipazione pubblica maggioritaria nel limite massimo pari a 1,2 milioni di euro, alla quale affidare la gestione e lo sviluppo del SIAN. Nello specifico, al socio privato è affidata l'esecuzione dei lavori di gestione e sviluppo del sistema; la parte pubblica opera, invece, un'attività di governo e controllo, verificando che i lavori siano svolti correttamente e in tempi congrui. La selezione del socio privato deve avvenire con una procedura ad evidenza pubblica.

La gara, svoltasi nel 2006, è stata vinta dal Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Almamiva Spa, Auselda Aed Group Spa, IBM Italia Spa, Sofiter Spa, Telespazio spa, Coopprogetti e Agrifuturo, a seguito di un'offerta economica di 88 milioni di euro quale sovra-prezzo delle azioni versato all'Agea per potersi assicurare, come previsto dal bando di gara, per i soci privati, il 49 per cento nella società mista e l'esecuzione delle attività per tutto il periodo della convenzione. Circostanza interessante è che le società facenti parte dell'RTI vincitrici sono le stesse che componevano AgriSIAN, la società che si è occupata del SIAN dal 1984, collaborando con Agea e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per lo sviluppo del SIAN. La Convenzione di "Servizio Quadro" in essere tra Agea e SIN prevede che l'affidamento alla SIN dei servizi di gestione e sviluppo del SIAN avvenga attraverso la stipula di appositi "Atti Esecutivi", nei quali siano puntualmente disciplinate le attività da porre in essere, gli obiettivi da conseguire e le condizioni tecnico-economiche di erogazione dei servizi.

Nel 2007, il Ministero, in seguito alla sollecitazione di alcune interrogazioni parlamentari che chiedevano chiarezza sull'affidamento del SIAN ad una società pubblico-privata, ha richiesto il parere del Consiglio di Stato, il quale nella sentenza n. 456/2007¹⁷³ ha escluso la riconducibilità del modello di società mista a quello dell'*in house providing*, aggiungendo che la parte privata, aggiudicata con gara di selezione ad evidenza pubblica, diventi socio di lavoro, conformemente agli articoli 113 e 116 del Testo Unico degli enti locali. Si è quindi costituita la società mista SIN S.r.l., che nel 2011 è stata trasformata in SIN S.p.a. Nel corso degli anni il totale della spesa impegnata dallo Stato nel progetto SIAN, dato dalla somma dei contratti esecutivi, è di 780 milioni di euro.

Il 19 settembre 2016 era previsto dagli atti di gara che cessasse la partecipazione del socio privato in SIN. Nel 2015, il Legislatore prevede, in base all'articolo 1, comma 6- *bis*, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, che la gestione e lo sviluppo del SIAN passi in capo ad Agea, salvo venga previsto un affidamento a terzi mediante procedura di evidenza pubblica. Il Ministero per le politiche agricole decide per quest'ultima opzione e indice una gara, per il tramite di Consip e attraverso apposita convenzione con ANAC. La gara è suddivisa in 4 lotti: il lotto 1 riguarda i servizi di telerilevamento ed elaborazione grafica, il lotto 2 i servizi tecnici-agronomici; il lotto 3 i servizi applicativi e di gestione delle infrastrutture informatiche; il lotto 4 i servizi di assistenza. Chi partecipa al lotto 4 non può partecipare agli altri tre lotti poiché le attività previste sono relative a servizi di direzione, controllo e monitoraggio degli altri lotti. Inoltre, nessun fornitore, partecipante ai lotti 1,2,3 può aggiudicarsi più di due lotti. La gara, prorogata inizialmente fino al 30 giugno 2017, è stata ulteriormente prorogata e, alla data di redazione di questa relazione in questo periodo SIN S.p.a. svolge le proprie attività in regime di *prorogatio*, come previsto dall'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, fino all'aggiudicazione della nuova gara.

4.3.2 L'esito delle audizioni

La Commissione ha svolto una serie di audizioni per fare chiarezza sulle vicende riguardanti il SIAN, al fine di verificare la qualità del *software* sviluppato a fronte dell'importante investimento effettuato. Il primo aspetto emerso dalle audizioni è la considerevole complessità, sia del sistema informativo dal punto di vista tecnico sia della *governance* che gestisce e governa il SIAN.

Innanzitutto, nel corso delle audizioni, è emersa una mancanza di chiarezza nei ruoli tra il soggetto pubblico e quello privato: gli auditi hanno più volte fatto riferimento ad un "SIN pubblico" e ad un "SIN privato", come se le due anime sociali costituissero due separate e autonome entità, invece di un'unica società. La prima criticità è data dal modello di società mista scelto dal legislatore per il governo del SIAN che, in assenza di specifiche competenze tecniche nell'amministrazione, porta i soci privati di Sin ad assumere una posizione dominante nello sviluppo e nella gestione del sistema e quindi a sottrarre il suo operato dal controllo dell'attore pubblico.

La Commissione, nel corso della sua indagine, ha acquisito la *Relazione conclusiva sulle attività relative al contratto di fornitura di servizi finalizzati alla valutazione della funzionalità e dell'adeguatezza del sistema SIAN*, redatta dal gruppo di lavoro del CNR nel luglio 2014, nella quale

¹⁷³ Capitolo 7, allegato 5, Sentenza del Consiglio di Stato n. 456/2007.

viene dimostrato come il modello di *governance* sia troppo complesso e disfunzionale a causa dei numerosi attori ed intermediari che intervengono nella filiera del SIAN, creando nel tempo una stratificazione delle difficoltà e delle criticità. Anche Concetta Lo Conte, direttrice area amministrativa Agea, ha confermato alcune delle problematiche emerse nella relazione del CNR. Secondo Lo Conte, i soggetti privati hanno una posizione predominante dal punto di vista tecnico e lei stessa, quando era direttore di Agea organismo pagatore, svolgeva le riunioni, in particolare con i distaccati dell'RTI per capire le esigenze dell'amministrazione. Inoltre, in tutti questi anni non c'è stata un'evoluzione nei contratti in base all'evoluzione delle situazioni contingenti e delle soluzioni disponibili sul mercato. A questo problema si aggiunge l'assenza di un sistema di misurazione della performance dei contratti e la mancanza di indicatori di qualità.

Una prima causa di questa disfunzionale complessità è certamente relativa alla previsione legislativa, come è stato fatto presente nel corso dell'audizione di Giuseppe Cacopardi, direttore generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le regioni e gli enti territoriali del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Il direttore generale fa notare la particolare natura della gara che, invece di essere ad evidenza pubblica a seguito di esigenze informatiche da soddisfare, è stata impostata dal Legislatore come selezione di un socio privato nell'ambito di una società mista pubblico-privata (a maggioranza pubblica) a cui erano conseguentemente affidati, per regole di gara, tutti i servizi già previsti nel bando, nonché tutti i servizi aggiuntivi necessari nel SIAN per il periodo di durata della Convenzione Quadro, con i relativi ulteriori finanziamenti.

La normativa così prevista ha di fatto causato una posizione dominante dei *player* privati che ha portato ad un effetto *lock-in*, ossia una situazione in cui le decisioni di sviluppo del sistema informativo vincolano e ingabbiano le decisioni future, con inevitabili conseguenze negative sulla qualità del *software*.

Il quadro che vede la *governance* del SIAN completamente di SIN è emerso anche nel corso dell'audizione del responsabile del Sistema Integrato di Gestione e Controllo SIGC e Sistemi informativi e tecnologici di Agea, Francesco Vincenzo Sofia. Il dirigente di Agea, unico informatico dell'Agenzia, ha un ruolo solo marginale nella programmazione e nello sviluppo del sistema informativo, che comunque la normativa affida in capo a SIN. Come egli stesso afferma, è SIN, attraverso i suoi tecnici, a definire il progetto, a stimare i *function point* del *software* e a quantificare il costo, senza coinvolgere Agea. Quest'ultima interviene con un'azione di verifica dei requisiti e dei parametri solo una volta che il *software* è stato sviluppato, tra l'altro avvalendosi degli specialisti della misurazione che si trovano all'interno di SIN e dunque non esercita quella azione di monitoraggio e di controllo che la legge le affida.

Se il primo elemento di criticità emerso è quello relativo ad una *governance* pubblico-privato poco efficiente e troppo complessa, il secondo problema che la Commissione ha rilevato è l'assenza di un sistema di controllo e di valutazione del risultato da parte del soggetto pubblico, che impedisce un monitoraggio continuo e una rimodulazione della progettazione e dei risultati in base all'evoluzione delle situazioni. La mancanza di un efficiente sistema di monitoraggio e controllo, la commistione in SIN del ruolo di controllore e di esecutore delle attività, peraltro criticato anche dalla Commissione europea nel corso degli *audit* all'Italia, la carenza di indicatori per misurare la qualità dei progetti, impediscono alla Commissione di avere gli strumenti oggettivi per misurare la performance e per

verificare se la spesa ha raggiunto i risultati previsti. Il quasi totale affidamento di Agea nei confronti di SIN vede come principale causa l'assenza di competenze tecniche, informatiche e manageriali nei dipendenti dell'Agenzia; elemento questo più volte emerso nel corso delle audizioni, in particolare nell'audizione di Gabriele Papa Pagliardini, direttore di Agea, che ha confessato l'incapacità dell'Agenzia di svolgere i compiti ad essa affidati con le risorse e le competenze in dotazione. In questo caso il direttore ha puntato il dito contro una mancanza di coordinamento tra le norme che non sono lineari con le esigenze dell'amministrazione, le quali si trovano spesso sottodimensionate e non hanno spazi assunzionali e spazi finanziari per acquisire le competenze necessarie.

Anche la direttrice area amministrativa Agea, Lo Conte, nel corso della sua audizione, ha ribadito una mancanza di competenze ingegneristiche, informatiche e agronomiche nell'amministrazione e in Agea nello specifico, che invece sarebbero utili per governare il processo. Per sopperire a questa mancanza non si è nemmeno deciso di attuare un piano di assunzioni mirato sia per svolgere le specifiche attività sia per ringiovanire un'età media dei dipendenti di 53 anni, uno in più rispetto alla Pubblica Amministrazione. Solamente nel 2011 sono state assunte 8 persone, ma tutte in possesso di laurea in giurisprudenza.

Lo sbilanciamento di competenze tecniche a favore di SIN, e in particolar modo a favore dei soci privati, porta ad un depauperamento della funzione pubblica di governo e controllo dei servizi informatici, come anche emerso dalle audizioni prima di Sofia e poi del direttore progetti per la PA di Consip, Renato Di Donna. A conclusioni simili è giunta la DG AGRI della Commissione europea nella comunicazione CEB/2015/097/ITLFLT del 16 marzo 2016 che la Commissione ha avuto modo di acquisire. Agea dunque non sembra possedere le capacità di coordinamento e di governo dal punto di vista di gestione del SIAN, ma, come affermato di Di Donna, con il nuovo bando di gara questa situazione di sbilanciamento dovrebbe essere riequilibrata, in particolare in riferimento al quarto lotto, quello relativo al *monitoring*, che viene incontro alle esigenze di Agea.

Dall'audizione di Silvia Lorenzini, direttore Agrea Emilia-Romagna, è emersa un'altra criticità ascrivibile al modello di *governance*, quella relativa alla confusione nella gestione dei Piani Assicurativi Individuali dovuta ad una complessità del sistema e ai troppi soggetti che intervengono nella filiera: l'autorità gestionale è il Ministero, l'autorità competente della gestione del piano assicurativo che è Ismea, l'autorità competente per ricevere le domande ed erogare gli aiuti che è Agea pagatore. Questa numerosità di attori provoca ritardi nella gestione dei PAI. Il caso dei PAI è esplicativo di quali siano due ulteriori problemi del modello di *governance* prescelto: il primo aspetto negativo è quello relativo alla presenza di troppi intermediari, in particolare i Centri Assistenza Agricola (CAA), che generano incongruenze nelle informazioni presenti nella banca dati; una serie di errori che non sono causati da difetti del sistema informativo, ma, come ammesso da Cacopardi in audizione, imputabili all'essere umano, la Commissione non è riuscita ad accertare se per dolo o per colpa. L'altro aspetto da far rilevare, in quanto conseguente ai dispositivi normativi del 2005 relativamente al SIAN, è la forte attenuazione del ruolo del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali nella gestione del sistema informativo. Il Ministero infatti deve esercitare su Agea una vigilanza amministrativa, senza entrare nel merito della esecuzione delle attività dell'Agenzia che ne risponde direttamente nei confronti della Commissione europea in merito di tempestività e correttezza dei premi corrisposti agli agricoltori.

Sotto l'aspetto tecnico, la Commissione, anche a causa del poco tempo avuto a disposizione, non è giunta a conclusioni univoche per constatare se il sistema informativo funzioni o meno, in quanto l'architettura del SIAN è complessa e multilivello, il che stratifica eventuali problemi e criticità. Nel corso dell'indagine sono state raccolte una serie di informazioni sia dalla documentazione raccolta sia dalle audizioni che hanno consentito alla Commissione di cominciare a fare chiarezza sulla situazione del SIAN. Innanzitutto, la Commissione ha acquisito *Relazione tecnica* del 2013 redatta dall'ingegner Giuseppe Filice che valuta il sistema informativo da un punto di vista tecnico e ne descrive le numerose problematicità.

Dalla relazione emergono le queste criticità: la duplicazione dei dati, il mancato allineamento e la mancata coerenza tra fascicolo aziendale e anagrafe nazionale, l'incertezza del contenuto delle banche dati di SIAN e la coesistenza di diverse funzioni duplicate, la compresenza di banche dati duplicate e non allineate, il sistema in esercizio, ma per il 30 per cento non ancora realizzato, le anomalie e le incongruenze dei dati, l'assenza di *alert*, l'incongruenza tra i dati contenuti nel fascicolo aziendale prima e dopo l'aggiornamento avvenuto nel 2010 e le schede di validazione, i problemi nell'interfaccia *web*, tra cui l'apertura di centinaia di *pop-up* e il *login* simultaneo IP diversi, l'assenza di interoperabilità tra diversi sistemi, il *logout* che poteva essere fatto solo dal *software* e non simultaneamente alla chiusura del *browser* con il pericolo che rimanesse la sessione aperta, infine su 80 *server* solo 2 erano quelli funzionanti.

Nell'audizione del 18 luglio 2017, Antonio Amati, consigliere di SIN, ha comunicato alla Commissione il fatto che l'RTI aveva risposto puntualmente a tutte le osservazioni contenute nella Relazione tecnica e non risulta essere stata comminata alcuna penale a SIN a seguito dei rilievi mossi dall'ingegner Filice. La Commissione, dopo aver raccolto anche la controdeduzione di Filice, ha confrontato i diversi documenti senza però riuscire a formulare un giudizio definitivo. In ogni caso, considerato che, a seguito della estrema complessità ed eterogeneità dei servizi e dei contenuti del SIAN, anche nelle operazioni di collaudo possono intervenire fattori tali da rendere necessarie operazioni di verifica maggiormente strutturate rispetto a quelle effettuate dalle consuete commissioni di collaudo, la Commissione valuta, a tale riguardo, come l'impostazione di gara in 4 lotti individui un percorso più efficace prevedendo l'esecuzione dei collaudi direttamente da parte dell'amministrazione ed un lotto specifico (lotto 4) di assistenza tecnica in corso d'opera sulla esecuzione dei servizi. La Commissione ritiene comunque che sia Agea sia il MiPAAF debbano avere al loro interno sufficienti competenze tecniche che permettano loro di esercitare in modo adeguato l'indirizzo e il controllo e che la scelta di esternalizzare completamente il *know-how* tecnico in campo digitale sia una scelta sbagliata. A tal proposito la Commissione segnala che parte delle competenze presenti in SIN potrebbero essere utilmente recuperate nella nuova riorganizzazione di Agea.

Dalle audizioni sono emerse ulteriori criticità del SIAN. Innanzitutto la direttrice dell'area amministrativa Agea, Concetta Lo Conte, ha sottolineato una intricata complessità del sistema informativo che impedisce un utilizzo chiaro e semplice da parte dell'utente. La causa, secondo la direttrice, è dovuta alla durata di 9 anni del contratto di Agea e SIN, il che vuol dire rimanere ancorati ad una visione e ad una soluzione tecnologica ormai superata dalla contingenza. Dall'audizione del direttore di Agea, Gabriele Papa Pagliardini, è stato invece segnalato che solo tra il 2015 e 2016 sono stati introdotti nel SIAN tutta una serie di indicatori di controllo per prevenire le

frodi, che quindi, finalmente, sono in grado di mettere sotto attenzione alcune domande di aiuto per le quali vengono individuati in automatico dei fattori di rischio circa l'erogazione degli importi richiesti, consentendo così all'amministrazione di poter effettuare dei controlli istruttori preventivi rispetto al pagamento. Sintomo dell'obsolescenza della attuale impostazione della gestione del SIAN, che verrà superata grazie alla nuova impostazione della gara in 4 lotti in corso di aggiudicazione, è la mancata previsione di un sistema strutturato di *disaster recovery* rispetto al quale la tecnologia attuale *cloud* consente soluzioni innovative. Inoltre, solo nei prossimi mesi verrà realizzato un *repository* di tutti i fascicoli aziendali che ora vengono conservati in cartaceo dai CAA.

I problemi del sistema informativo centrale si ripercuotono anche a livello regionale, come affermato dal direttore dell'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA) Fabrizio Stella, che nel corso dell'audizione del 30 maggio 2017 ha elencato una serie di problemi che l'organismo pagatore regionale deve affrontare, tra cui la presenza di dati incoerenti o non aggiornati nel SIAN, il ritardo nell'aggiornamento dei dati relativi alle imprese, la mancata comunicazione del valore definitivo dei titoli PAC 2014-2020, l'assenza di criteri e delle procedure operative per il calcolo della quota *greening* dei premi PAC, una tempistica inadeguata nella gestione delle coperture assicurative, la carenza di indicazioni per il corretto coordinamento nella gestione delle domande, un insufficiente supporto informativo agli organismi pagatori regionali. La causa di queste difficoltà che vede coinvolti gli organismi pagatori è relativa al fatto che, come raccontato da Cacopardi in audizione, i sistemi informativi tra loro non comunicano, ossia non c'è interoperabilità tra i sistemi regionali e nemmeno tra le banche dati degli organismi pagatori regionali e quella del pagatore nazionale. Il Direttore generale ha inoltre ribadito la necessità di un sistema informativo unico e integrato lasciando alle regioni la competenza nella gestione dei contributi. Tutto questo si traduce in ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari per l'agricoltura, in particolare per il Programma Sviluppo Rurale, i cui ritardi nel trasferire il denaro arrivano fino a due anni per certe aziende. Secondo Silvia Lorenzini, direttore Agrea Emilia-Romagna, il PSR è un sistema troppo complesso che scarica sulle regioni un'infinità di operazioni che portano alla realizzazione applicativa in alcuni casi anche di 600 tipologie di moduli gestionali. Anche nell'audizione del Responsabile SIGC e Sistemi Informativi e tecnologici di Agea, Francesco Vincenzo Sofia, è emerso come ogni programma di sviluppo rurale necessiti dello sviluppo di un *software*, anche per poche domande, per ogni singola regione.

Dello stesso avviso Antonio Amati, consigliere di amministrazione di SIN, il quale in audizione ha affermato che il PSR differisce nell'esecuzione da tutti i PSR europei in quanto in Italia esistono 21 schemi regionali e si arriva ad un numero altissimo di impegni di sviluppo *software* da attuare in tempi ridotti. Infatti, nel 2017 si sta completando il pagamento delle domande relative alle annualità 2015 e 2016, ma comunque, a seguito della complessità dei progetti PSR, i tempi previsti dalla regolamentazione comunitaria prevedono che si possa pagare fino a 3 anni dopo l'anno di presentazione delle domande (regola n+3), quindi fine 2018 per la campagna 2015 e fine 2019 per la campagna 2016. Chiaramente la regola n+3 è valida per evitare di dover restituire i fondi europei, ma, a parere della Commissione, non può essere presa come *target* di performance in quanto gli agricoltori non possono continuare a sopportare ritardi di anni nell'erogazione dei contributi. Probabilmente l'inserimento di apposite clausole contrattuali che vincolino i tempi di pagamento dei fornitori *software* ai ritardi di erogazione dei contributi, potrebbe essere un giusto incentivo a fornire un servizio di qualità migliore nei confronti degli agricoltori.

Solamente con la programmazione dei PSR 2014-2020, più precisamente con i primi bandi del 2015, è possibile espletare tutte le procedure in formato digitale; prima, per la programmazione 2007-2013, le procedure venivano completate in cartaceo. Le nuove linee guida del SIAN, contenute nel Decreto del 16 giugno 2016, in realtà, rispondono a questa necessità ed intendono affrontare il problema dell'eterogeneità dei sistemi informativi degli organismi pagatori regionali, indicando come soluzione un modello organizzativo omogeneo, una uniformità dei costi di gestione dei sistemi informativi regionali, standardizzazione delle procedure e dei sistemi informativi tra i vari livelli. Come spesso accade nella storia della PA digitale italiana, le intenzioni sono ottime.

4.4 La digitalizzazione del MIUR

Per quanto riguarda il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la Commissione ha avuto modo di rilevare che non è stata effettuata una nomina formale né del responsabile della transizione alla modalità digitale né del difensore civico, come invece previsto dall'articolo 17 del CAD. Nell'audizione del 29 marzo 2017 è emerso che le funzioni previste dall'articolo 17 del CAD siano in realtà svolte dalla direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, afferente al dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Le funzioni sono previste dal decreto n. 98 del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 febbraio 2014, recante «*Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*». Il Ministero si è impegnato, in ogni caso, a procedere alle nomine il più presto possibile. Il Ministero, nella configurazione attuale, è frutto della fusione di due Ministeri precedentemente separati, il Ministero della Pubblica Istruzione (MPI) e il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST). Istruzione, università e ricerca sono confluiti in un unico Ministero per effetto dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 85 del 16 maggio 2008, convertito nella legge n. 121 del 14 luglio 2008 e della normativa secondaria conseguentemente adottata. Per queste ragioni di carattere storico, la gestione dei servizi informativi di università e scuola risulta separata e poco sinergica. Anche se sono state messe a punto delle razionalizzazioni, come quella riguardante la gestione del personale amministrativo, che è gestito attraverso un'unica piattaforma, o il sistema di protocollo di gestione documentale, paiono ancora largamente insufficienti e non abbastanza organiche. Per quanto riguarda il sistema universitario, il Cineca rappresenta il consorzio di riferimento, cui aderiscono gran parte delle università italiane, il Ministero e diversi enti di ricerca pubblici. In questo momento il consorzio Cineca è in fase di revisione statutaria, per renderlo più aderente alle normative comunitarie sui consorzi di questa natura. I due principali servizi richiesti al Cineca sono il supercalcolo, ovvero il calcolo scientifico ad alte prestazioni, e la fornitura di servizi ERP¹⁷⁴ messi a disposizione del Ministero e del sistema universitario. Negli anni sono sorti diversi contenziosi, il più noto dei quali riguarda una società terza che ha impugnato il decreto ministeriale n. 335 dell'8 giugno 2015, con il quale il Ministero ha stanziato, in favore del Cineca, a valere sul Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per l'anno 2015, risorse pari a 29,7 milioni di euro, di cui 11 milioni per il supercalcolo e 18,7 milioni, come contributo al funzionamento dei servizi messi a disposizione del MIUR e del sistema universitario. Il 27 febbraio

¹⁷⁴ Enterprise Resource Planning

2017 il TAR ha emesso la sentenza n. 2922, stabilendo come non si configura in aiuto di Stato la parte riguardante il supercalcolo, visto che il Cineca è un'infrastruttura di ricerca e presenta delle caratteristiche compatibili con la normativa europea sul finanziamento alla ricerca. Al contrario, ha valutato come aiuti di Stato, il finanziamento legato ai servizi ministeriali. Per questa ragione, il MIUR non ha potuto erogare la parte relativa ai servizi prevista sul FFO.

La gestione del sistema informativo del MIUR per la parte scuola si è articolata attraverso due contratti: il contratto rep. 2038 per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo dell'istruzione - servizi di gestione e sviluppo applicativo - lotto 1¹⁷⁵ e il contratto rep. 2037 per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo dell'istruzione - servizi di gestione - lotto 2¹⁷⁶. Entrambi i contratti sono in scadenza al 31 dicembre 2017. Va sottolineato che, come da comunicazione della direzione generale per i contratti, fra gli acquisti per i sistemi informativi e la statistica, nel sopra citato contratto rep. 2037, sono inclusi anche la fornitura delle postazioni di lavoro e la relativa assistenza, che vengono distinte in 3 tipologie: "dirigente", "staff" e "operativo". La Commissione ha rilevato come sarebbe necessaria una valutazione approfondita sul risparmio derivante dall'acquisto delle postazioni — e della relativa assistenza — attraverso una delle convenzioni Consip attive. Risulta in essere, inoltre, un contratto per il servizio di monitoraggio sui contratti di sviluppo e gestione del sistema informativo del MIUR con HSPI spa e PRS Planning Ricerche e Studi S.r.l. e un contratto di adesione a SPC. La spesa per il sistema informativo nel suo complesso ammonta a circa 40 milioni di euro l'anno. Durante l'audizione del 29 marzo 2017, la Commissione ha appreso come l'ipotesi più probabile per la gara per i nuovi contratti, a partire dal 2018, è che la parte amministrativa sia affidata a Consip e che la documentazione di gara sia redatta dall'amministrazione stessa, sempre in stretta collaborazione con Consip. E' stata invece scartata l'idea di avvalersi di una società di consulenza esterna. Il Ministero ha individuato tra gli obiettivi della nuova gara lo sviluppo di una struttura *cloud* pubblica, valutando anche il superamento del CED di Monte Porzio ed estrapolando i relativi servizi dal contratto SPC. Dall'esame dei due contratti (rep. 2037 e 2038) appare evidente come questi non riguardino la connettività delle scuole. La Commissione ha tenuto a sottolineare come la connettività risulti centrale, anche nell'ottica della recente affermazione della logica *BYOD* (*Bring Your Own Device*) nella didattica. Nell'audizione del 29 marzo del 2017, la Commissione ha appreso come la competenza della digitalizzazione delle scuole sia stata attribuita alla direzione generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale. Va rilevato come il mancato rispetto di quanto previsto dall'articolo 17 del CAD, che affida ad un unico ufficio dirigenziale il compito di indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione, impatti negativamente sulla possibilità di sviluppare una progettualità organica e a lungo periodo.

Proprio in quest'ottica, la Commissione ha ritenuto di audire, il 12 aprile del 2017, Simona Montesarchio, direttore generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. La direzione è stata creata con il regolamento di riorganizzazione,

¹⁷⁵ Fornitore RTI tra le società HP Enterprise Services Italia srl e Selex Elsag spa.

¹⁷⁶ Fornitore RTI tra le società Almviva spa e Fastweb spa.

varato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 98 del 2014. Tra le sue competenze rientrano l'attuazione delle linee strategiche per la digitalizzazione nelle scuole, della cura dei rapporti con l'Agenzia per l'Italia Digitale per quanto attiene ai processi di innovazione nella didattica, della progettazione, dello sviluppo e del supporto di processi formativi, di innovazione digitale nelle scuole e delle azioni del Piano Nazionale Scuola Digitale e di sperimentazioni di soluzioni tecnologiche volte a favorire e a supportare i processi di insegnamento e di apprendimento. In particolare, c'è da rilevare come, alla data dell'audizione, 19 delle 35 azioni previste dal Piano Nazionale Scuola Digitale fossero state attuate. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di attività volte alla creazione di infrastrutture, alla fornitura alle scuole di tecnologie, essenzialmente in termini di laboratori per la didattica, e di una serie di bandi rivolti a garantire che le scuole possano svolgere progetti per avere delle competenze di didattica digitale. Il piano si compone di tre macro-aree: la prima riguarda la fornitura di connettività a banda ultralarga, il cablaggio interno delle scuole, il canone di connettività, la creazione di spazi e ambienti per l'apprendimento, un piano di laboratori, ambienti per la didattica digitale integrata e una serie di azioni che porteranno all'approvazione di linee guida per l'utilizzo del *BYOD (Bring Your Own Device)* nelle scuole. Una seconda parte riguarda i contenuti e lo sviluppo delle competenze delle studentesse e degli studenti. Una terza parte riguarda la formazione del personale scolastico e l'accompagnamento e il supporto a tutte le azioni del Piano Nazionale Scuola Digitale. In particolare, è stata avviata un'azione importante per la formazione di circa 170 mila persone, tra dirigenti scolastici, docenti, personale amministrativo e tecnico, tra cui anche la figura dell'animatore digitale, una figura di accompagnamento e di sistema, che dovrà essere di stimolo per le scuole per la realizzazione del Piano Nazionale Scuola Digitale. Si calcola che l'investimento relativo, attraverso fondi strutturali, sia di 26 milioni di euro¹⁷⁷. Per quanto riguarda la connettività è stato sottoscritto un accordo tra il MISE e il MIUR, nell'ambito del piano Banda ultralarga, che prevede di portare la fibra alla porta di ogni scuola. Nel 2013 sono stati investiti in questa direzione 15 milioni di euro, successivamente, attraverso i fondi strutturali, sono stati investiti ulteriori 88,5 milioni di euro, che hanno consentito di raggiungere 6.109 scuole su 8.406. Nel Piano Nazionale Scuola Digitale è anche previsto un contributo del Ministero fino a 10 milioni di euro, per consentire alle scuole di pagare il canone di connettività.

Sul piano dei servizi, quelli principali destinati agli utenti e gestiti dai sistemi informativi del MIUR, sono le iscrizioni *on line*, da quest'anno integrata con SPID e utilizzata da circa un milione e mezzo di utenti l'anno, la piattaforma che consente alle scuole di ricevere i pagamenti in modalità telematica, agganciata a PagoPA e l'informatizzazione del processo riguardante l'esame di Stato, attraverso l'applicativo "*Commissione Web*". L'utilizzo del sistema di iscrizioni *on line*, secondo quanto appreso dalla Commissione, ha incontrato numerose difficoltà e in particolare è maggiormente utilizzato nel Nord del Paese rispetto al Sud. Per questo sono state attivate diverse campagne pubblicitarie, finalizzate alla diffusione di queste nuove possibilità per le famiglie. Per il 2017, il costo per lo sviluppo evolutivo (principalmente relative alla piattaforma PagoPA) e la manutenzione è ammontato a circa 90 mila euro. Non è stato possibile invece apprendere i costi iniziali di implementazione. Per la stima dei costi, che è prodotta dal fornitore e in seguito approvata, viene

¹⁷⁷ Simona Montesarchio, Resoconto stenografico dell'audizione del 12 aprile 2017.

utilizzato il sistema dei *function point*. La Commissione ha rilevato come, seppur migliore di altri sistemi, non sia particolarmente oggettivo, in quanto non in grado di fornire garanzia sull'ottimizzazione delle diverse funzioni, con effetti negativi anche sui costi.

Nell'ultimo piano della performance, quello relativo al 2016-2018, disponibile sul sito del MIUR, nella sezione amministrazione trasparente, è possibile affermare come, siano previsti diversi obiettivi che prendono in considerazione l'elemento della digitalizzazione, riguardanti in particolare, gli uffici del dipartimento per la programmazione, il dipartimento trasversale a tutto il Ministero. Si tratta, in particolare, dell'obiettivo 139, relativo a pianificazione, gestione e sviluppo del sistema informativo a supporto del processo di riforma del sistema scolastico; l'obiettivo 140, relativo alla dematerializzazione dei flussi documentali; l'obiettivo 143, riferito a pianificazione, gestione e sviluppo del sistema informativo del MIUR e l'obiettivo 144, relativo alla sicurezza del sistema informativo del MIUR. Seppure la direzione sistemi informativi sia trasversale a tutta l'attività del Ministero, la Commissione ha messo in rilievo come per le altre direzioni non esistano obiettivi relativi al digitale. La direzione sistemi informativi procede, all'inizio dell'anno solare, con una rilevazione dei fabbisogni per tutte le direzioni generali. Attraverso degli incontri con i dirigenti indicati dai diversi dirigenti generali, viene fotografato il quadro e rilevate le necessità. Queste richieste vengono raccolte in un programma ICT, per poi passare alla fase delle valutazioni, sulla base delle risorse disponibili nel budget annuale. La Commissione ha rilevato come questa modalità operativa corrisponda soltanto parzialmente a quanto previsto dal comma 1-ter dell'articolo 17 del CAD, che pone il responsabile della transizione alla modalità digitale in diretta comunicazione con l'organo di vertice politico e lo vede gravato di compiti di promozione e indirizzo oltre che progettazione dei servizi digitali, in una posizione, quindi, proattiva.

Negli ultimi anni è stato anche effettuato un reclutamento finalizzato ad un potenziamento delle conoscenze in ambito informatico-statistico. Sono stati assunti 75 funzionari statistico-informatici, che sono stati dislocati presso le direzioni del Ministero. Questa azione ha consentito, da un lato, di effettuare un controllo più puntuale sull'attività del fornitore e dall'altro, ha garantito alla direzione generale di interfacciarsi più efficacemente con le rispettive direzioni del Ministero. In seguito allo sblocco delle graduatorie degli idonei del precedente concorso, saranno assunti nuovi funzionari con un profilo informatico-statistico e si prevede che questo possa avere un impatto reale sulla ICT del MIUR.

A seguito di notizie di stampa riportanti possibili errori nell'algoritmo di assegnamento della sede per i docenti, la Commissione ha ritenuto di approfondire il sistema informatico per la gestione della mobilità dei docenti. La mobilità, ogni anno, interessa circa 160 mila docenti. La legge 13 luglio 2015, n. 107 ha introdotto una mobilità particolarmente complessa, frutto della contrattazione integrativa con i sindacati. Attualmente la mobilità è gestita esclusivamente attraverso il sistema informativo. La sentenza del 14 febbraio 2017 del TAR Lazio ha obbligato il MIUR a fornire ai sindacati l'algoritmo che gestisce la mobilità. La direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica, insieme al gabinetto del Ministro, sta valutando le decisioni da assumere riguardo alla questione. Durante l'audizione della Commissione del 29 marzo 2017, il MIUR ha escluso che ci possa essere stato un errore di implementazione ed ha anzi affermato con sicurezza che il sistema

informatico per la gestione della mobilità ripropone in modo esatto l'algoritmo secondo le specifiche date.

4.5 Il sistema informativo dei migranti

Il ciclo di audizioni svolto dalla Commissione riguardo alla verifica del rispetto del Codice dell'Amministrazione Digitale ha rappresentato l'occasione per approfondire lo stato di attuazione di alcuni processi della digitalizzazione. L'audizione di Antonio Colaianni, direttore centrale per le risorse finanziarie e strumentali del Ministero dell'Interno ha suscitato l'interesse della Commissione sui sistemi informatizzati di gestione dei migranti nel nostro Paese. Nel corso della stessa audizione, la viceprefetto Enza Maria Leone, attuale responsabile del sistema informatico del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, ha illustrato il funzionamento del sistema. La Commissione d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate ha segnalato alla Commissione l'esito di una missione da loro svolta, durante la quale i delegati hanno notato come la maggior parte delle attività e delle procedure all'interno di un centro di accoglienza temporaneo si svolgessero senza il supporto informatico.

In risposta alle interrogazioni della Commissione nel corso della prima audizione, la viceprefetto ha spiegato come il numero dei migranti presenti all'interno dei centri venga quotidianamente segnalato alla direzione centrale dei servizi civili dalle prefetture e soprattutto dagli enti gestori, attraverso un sistema *e-mail* e dei tabulati predisposti sempre informaticamente.

La viceprefetto Leone ha precisato come la contezza del numero di migranti presenti all'interno dei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) si avesse attraverso un "*format prestabilito*" che indicava centro, ubicazione, presenze, maschi e femmine. Nel corso dell'audizione è emerso un carente controllo sulla veridicità dei dati inseriti che si traduce esclusivamente in una sorta di nulla osta ai dati in uscita delle Forze di polizia nei vari centri, come affermato dalla viceprefetto e confermato da Colaianni.

Per far fronte a queste criticità il Ministero dell'Interno ha sviluppato il sistema di gestione denominato *SGA - Sistema Gestione Accoglienza* che rappresenta uno strumento ideato e progettato con l'obiettivo di gestire in maniera sia centralizzata sia periferica il problema della pianificazione. Il sistema, quindi, ha il compito di tracciare il percorso del singolo straniero in Italia sin dal suo arrivo e fino alla fase di pianificazione dell'accoglienza. Il sistema, oltre a tracciare il migrante a partire dalla fase di sbarco al suo punto di arrivo, è interconnesso con il sistema Vestanet, ovvero un applicativo che gestisce la procedura per la richiesta della protezione internazionale e con il sistema Dublinet, che stabilisce quale sia il Paese interessato a trattare la pratica dell'asilo. Per la corretta identificazione del migrante, la viceprefetto Leone ha evidenziato la difficoltà, per le province di grandi dimensioni, di recuperare i nominativi dei migranti e identificarli. Le prefetture sono comunque state sollecitate per un lavoro "*a più mani*" con la questura sulla richiesta del codice identificativo. Al momento dell'audizione, ne erano stati recuperati 75 su 104.

Il 15 marzo del 2017, il sistema, stando a quanto affermato dalla viceprefetto, era in fase di sperimentazione. Il sistema è stato progettato all'interno dell'ufficio ed è stato affidato al fornitore, un raggruppamento di imprese facente capo ad Accenture¹⁷⁸. Tale sistema sarebbe dovuto entrare in funzione entro l'inizio dell'estate del 2017 e, per tale motivo, la Commissione ha ritenuto doveroso aggiornare l'audizione al 28 giugno 2017.

Durante la nuova audizione, la viceprefetto Leone ha ribadito le funzionalità del sistema SGA, soffermandosi sulle fasi del processo di accoglienza dall'ingresso del migrante nel territorio nazionale, alla raccolta dei primi dati e informazioni, dei dati anagrafici inseriti dalle questure, e delle impronte digitali attraverso il sistema informatico della polizia scientifica. Il sistema SGA riceverà il Codice Identificativo Unico (CUI) che permetterà di tracciare il migrante e di identificarlo con precisione e univocità. Il sistema SGA, inoltre, genera una bozza con richiesta di protezione internazionale, qualora ci fosse una manifestazione di volontà da parte del migrante. Tale bozza sarà generata tramite l'interconnessione con Vestanet, "quindi seguirà tutto l'iter della protezione internazionale all'interno del sistema informativo europeo. Prefetture, questure, e direzione centrale possono avere così visibilità dello stato di avanzamento della pratica del migrante per quanto riguarda la protezione internazionale. È inoltre presente la funzione relativa alla pianificazione: al momento dello sbarco, la direzione centrale inserisce i dati nel sistema e, sulla base delle quote previste dal piano di riparto nazionale, in automatico aggiornate, ci sarà la possibilità di conoscere quale sia la presenza effettiva sui territori. È inoltre utilizzabile una "reportistica del sistema" utile a conoscere quote e presenze all'interno del sistema nazionale. Sulla conferma della presenza dei migranti all'interno dei centri e sul controllo degli stessi, la viceprefetto Leone ha confermato come il sistema preveda che tale compito sia svolto dalle prefetture. *"Il sistema prevede la presenza e la conferma dell'ingresso del migrante a quella data"* ha spiegato la viceprefetto, che ha anche aggiunto come il sistema rappresenti il primo passo, *"perché è il primo elemento in cui abbiamo cercato di dare una gestione informatica. Dovrà poi sicuramente unirsi a questo sistema, quindi alla gestione dei migranti, la possibilità di permettere il collegamento con le presenze effettive. Il sistema permette, cioè, la pianificazione e l'ingresso dei migranti"*.

Secondo la viceprefetto, al momento le prefetture stanno adoperando differenti sistemi di controllo e di verifica dei migranti all'interno dei CARA. Sarà opportuno prevedere un'implementazione del sistema collegato con tutti i centri, in modo tale da garantire anche la presenza dei migranti, e quindi controllarli all'interno del sistema. Tuttavia rimane aperta la questione dell'integrazione del sistema SGA nel contesto europeo, poiché la stessa viceprefetto Leone ha precisato come al momento dell'audizione ci sia ancora una gestione esclusivamente nazionale. Il sistema SGA, alla data del 28 giugno del 2017, non era ancora entrato tecnicamente in esercizio. Il costo per la sua realizzazione, alla data dell'audizione, ammontava a circa 300 mila euro e potrà entrare in esercizio soltanto al termine della fase di verifica del dato, che rappresenta il controllo della correttezza del dato pervenuto dalle prefetture. Il Ministero ha inviato alle prefetture un file su cui inserire i dati e non sono stati inseriti direttamente dalle prefetture, in quanto, mentre per il Ministero l'azione è svolta a

¹⁷⁸ Un raggruppamento temporaneo con Accenture Technology e Solving Team, che si occupa dello sviluppo e della manutenzione dei sistemi.

livello centrale, con i propri sistemi informatici e quindi in maniera più veloce, per le prefetture la situazione è diversa: è il Dicastero ad avere generato il sistema e, come tale, si assume la responsabilità del controllo, non delegandolo alle prefetture, ritenute "utenti". Di conseguenza, la data concordata per la messa in esercizio dipenderà da una decisione presa sotto vari profili.

L'attivazione avverrà, quindi, con la verifica del dato e con la conferma dell'affidabilità del sistema, che, per ammissione della viceprefetto è slittata, nonostante inizialmente fosse prevista per la fine dell'estate. Sui ritardi, la Commissione ha osservato che se si fosse utilizzato un sistema di inserimento dati, anziché utilizzare un tracciato su cui compilare gli stessi ed inviarli nuovamente al Ministero, i tempi di verifica del dato probabilmente sarebbero stati inferiori. Sul controllo relativo alle funzionalità del sistema e sulle eventuali modifiche di reingegnerizzazione dei processi alla luce del sistema informativo, sono state svolte riunioni con tutti i soggetti interessati al processo, che lo conoscono, a livello sia centrale sia periferico.

Infine, per quanto riguarda i contributi erogati per migrante la viceprefetto Leone, nel corso dell'ultima audizione, ha affermato che la gestione avveniva tramite il sistema SIN, che tuttavia è un sistema che è stato poi dismesso. Il nuovo sistema SGA dovrebbe farsi carico della gestione dei contributi avvalendosi di una modalità integrata, ma per il momento, come riportato dalla viceprefetto, il pagamento dei contributi non è ancora gestito dal sistema informatico del dipartimento, ma avviene sulla base delle comunicazioni che le prefetture inviano alla direzione centrale.

CAPITOLO 5

Le *best practice*: dove esistono indicatori e misurazioni, la digitalizzazione funziona

Abstract

La digitalizzazione nella PA ottiene i migliori risultati in termini di risparmio, efficientamento e servizi ai cittadini, quando è soggetta a indicatori e misurazioni e dove la transizione verso la modalità digitale ha un profondo impatto sui processi, non limitandosi unicamente alla semplice dematerializzazione dei documenti cartacei. A questo riguardo la Commissione ha individuato, senza la pretesa che si tratti di un elenco esclusivo, alcune *best practice*.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è risultata essere un esempio molto virtuoso. Grazie all'introduzione dello sportello unico nel 2011, che ha consentito il *pre-clearing*, lo sdoganamento in mare o in volo, e del fascicolo elettronico (in seguito all'approvazione del CDU nel 2016) il 92,6 per cento delle merci viene sdoganato dai principali porti tra i 12 secondi e i 5 minuti (prima dell'introduzione del fascicolo elettronico, la percentuale era invece dell'84,3 per cento).

Un ulteriore esempio virtuoso è dato dalla Provincia autonoma di Trento: in particolare, la legge provinciale n. 16 del 27 luglio 2012 ha introdotto il Sistema Informativo Elettronico Trentino (SINET), che gestisce il complesso dei dati e delle informazioni a supporto di tutta la PA del territorio e funge da intermediario tecnologico per quanto riguarda le piattaforme abilitanti nazionali.

L'INAIL ha invece elaborato uno strumento per l'attività di monitoraggio sulle forniture che, a partire dal 2013, utilizza un indicatore di *vendor rating* in grado di elaborare una loro classificazione.

Tra gli organismi pagatori del sistema SIAN, il ruolo di AVEPA, l'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura, che gestisce il 95 per cento delle risorse legate all'agricoltura su delega della Regione Veneto, i fondi FEAGA, FESR e il PSR (Programma di Sviluppo Rurale, va segnalato per competenze e funzionamento). In particolare, il *management* di AVEPA considera di fondamentale importanza la gestione del rapporto con il fornitore in ogni passo, anche dopo l'aggiudicazione della gara e dedica a questa funzione un dirigente ICT con relativo *staff*.

Nell'ambito del sostegno al Piano triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione sviluppato da AgID, il Team per la trasformazione digitale ha messo a degli operatori delle diverse PPAA, di AgID e dello stesso Team, un set di strumenti che consente di condividere le esperienze migliori ma anche di avere chiarimenti immediati nel merito dei diversi aspetti del Piano triennale.

Nel corso dell'inchiesta condotta dalla Commissione è risultato evidente come la digitalizzazione nella pubblica amministrazione ottenga i maggiori risultati, in termini di risparmio, efficientamento e servizi ai cittadini, quando è soggetta a indicatori e misurazioni e, più in generale, dove la transizione verso la modalità digitale ha impattato fortemente il processo, non limitandosi unicamente alla semplice dematerializzazione dei documenti cartacei. Durante le audizioni condotte dalla Commissione sono emersi diversi esempi virtuosi, *best practice* che meritano un approfondimento,

affinché possano svolgere una funzione di esempio e di stimolo nei confronti di quei settori della pubblica amministrazione che ancora stentano verso la digitalizzazione.

5.1 L'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è sicuramente un *case study* importante. Negli ultimi anni, lo sviluppo di reti di comunicazione e di trasporto sempre più efficaci e rapide a livello internazionale ha fatto aumentare in modo considerevole il numero di scambi di beni e servizi. Come conseguenza, il processo di import-export ha richiesto lo sviluppo sempre maggiore di infrastrutture immateriali, nell'interesse del cittadino-consumatore, delle aziende e per il rispetto della legge.

Il 1° maggio del 2016 è entrato in vigore il nuovo Codice Doganale dell'Unione (CDU) accompagnato dalle relative disposizioni attuative, integrative e transitorie. Il percorso di adeguamento al complesso delle nuove disposizioni del CDU si protrarrà almeno fino al 31 dicembre 2020, data in cui si prevede il completamento dei sistemi informatici nazionali a supporto, secondo il calendario stabilito dal Work Programme definito dall'UE. Secondo quanto affermato durante l'audizione del 21 marzo del 2017 da Giuseppe Peleggi, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e da Teresa Alvaro, direttore centrale tecnologie per l'innovazione, il progetto eCustoms risulta essere "in stallo" e le disposizioni transitorie (TDA) attualmente vigenti consentono a diversi Stati di operare ancora in modalità cartacea.

La Commissione ritiene che nei prossimi mesi monitorare il Work Programme possa essere significativo per avere un quadro della situazione negli altri Stati dell'Unione europea. È particolarmente utile sottolineare come nel caso italiano i processi per l'import e l'export siano gestiti in modo analogo: tutte le dichiarazioni avvengono attraverso mezzi digitali con un controllo in tempo reale che previene possibili errori, in particolare a tutela dell'operatore. A livello europeo, invece, le dichiarazioni digitali per l'importazione non sono obbligatorie, e in ogni caso ad oggi non risultano implementate per la firma digitale.

La Commissione ha avuto modo di verificare come l'Italia, su questo terreno, sia un punto di riferimento a livello continentale e non può che esprimere apprezzamento verso il *management* dell'Agenzia, a partire dal direttore generale al momento dell'audizione, Giuseppe Peleggi.

Dal punto di vista dell'inchiesta della Commissione, è importante sottolineare che l'introduzione dello Sportello Unico Doganale sia un esempio virtuoso, in cui non ci si è limitati alla dematerializzazione, ma si è prodotta una reale innovazione di processo. Lo Sportello Unico è stato attivato nel luglio del 2011, e costituisce il punto di incontro e dialogo tra i diversi enti pubblici, sviluppato sulla piattaforma AIDA, il sistema informativo delle dogane italiane nato nel 2003. AIDA consente la possibilità di controlli in tempo reale e il *tracking* delle merci, rendendo il processo trasparente. In questo modo il tempo di sdoganamento non si aggiunge al tempo di movimentazione. Questo è possibile, in particolare attraverso il *pre-clearing*, lo sdoganamento in mare o in volo, che anticipa l'analisi dei visti delle merci e le svincola prima dell'arrivo in porto, in modo che il tempo di sdoganamento non produca ritardo. In particolare lo sdoganamento in volo è stato attivato nel 2008, e ha avuto un impatto importante su alcuni aeroporti in particolare, come ad

esempio Bergamo Orio al Serio e Malpensa. Inoltre, questo processo ha avuto un impatto molto forte sulla *supply chain*: infatti, attraverso la lettura del manifesto merci in arrivo è possibile procedere allo sdoganamento anticipato e predisporre i mezzi che trasporteranno le merci, con un risparmio logistico significativo. La stessa procedura per lo sdoganamento in mare consente di programmare per tempo l'uscita delle merci dai porti e ha portato a importanti risultati nell'ultimo biennio nei porti di Genova, La Spezia, e Trieste. Anticipare l'analisi dei rischi, rende possibile decongestionare il traffico sulla rete viaria, ottimizzare l'utilizzo della rete ferroviaria e utilizzare nel modo migliore i retroporti. Inoltre, con l'anticipo dell'analisi dei rischi, l'Agenzia è in grado di prevedere per quali *container* predisporre il passaggio allo *scanner*, riducendo considerevolmente le attese.

In seguito all'approvazione del CDU, a partire dal 1° maggio del 2016, è stato introdotto il fascicolo elettronico, un ulteriore strumento, in base a quanto stabilito dall'articolo 163 del Codice Doganale dell'Unione secondo cui "i documenti di accompagnamento sono forniti alle autorità doganali se la normativa dell'Unione lo richiede o se sono necessari per controlli doganali". Significa, in altre parole, che i documenti non sono più forniti sistematicamente per tutti i casi, ma solo se sono necessari per controlli doganali o se la normativa dell'Unione lo richieda. È stato proprio questo intervento legislativo a rendere possibile l'implementazione del fascicolo elettronico. Il titolare della dichiarazione, quindi, viene avvisato che è necessario recarsi in dogana per presentare il documento in originale solo in caso di dubbi circa l'originalità del documento.

La Commissione ha appreso dai dati forniti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli che a seguito di questa innovazione il 92,6 per cento delle merci viene sdoganato dai principali porti tra i 12 secondi e i 5 minuti (dal primo gennaio al 30 aprile del 2016, prima dell'introduzione del fascicolo elettronico, la percentuale era invece dell'84,3 per cento).

TEMPO DI SDOGANAMENTO: % DI DICHIARAZIONI SDOGANATE ENTRO 5 MINUTI

TUTTE LE DOGANE MEDIA ITALIA	1 gen- 30 apr 2016	1 mag- 31 dic 2016	% utilizzo Fascicolo Elettronico
IMPORT	77,3%	88,7%	36,9%
EXPORT	88,9%	94,8%	37,3%
TRANSITO PARTENZA	70,9%	88,2%	37,8%
TOTALE	84,3%	92,6%	37,2%

Sono molto significativi anche i dati che riguardano i porti, sempre relativi alle dichiarazioni sdoganate entro 5 minuti:

PRINCIPALI PORTI	1 gen- 30 apr 2016	1 mag- 31 dic 2016
IMPORT	47,1%	79,5%
EXPORT	70,4%	89,4%
TRANSITO PARTENZA	50,4%	81,8%
TOTALE	60,7%	85,6%

Nel dettaglio Genova è passata dal 65,8 all'87,6 per cento delle merci sdoganate entro cinque minuti; La Spezia dal 77 al 91,6 per cento; Livorno dal 64,8 al 91,3 per cento; Venezia dal 92,1 al 96,5 per cento; Trieste dal 18,4 al 77,8 per cento. Un impatto davvero significativo va rilevato nei porti del centro-Sud: Civitavecchia dal 2,7 al 62 per cento; Napoli dal 2,2 al 55,7 per cento; Bari dal 2,6 al 72,8 per cento; Gioia Tauro dallo 0,01 al 67,3 per cento.

Molto rilevanti, come mostra la seguente tabella, sempre a cura dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, anche i progressi che riguardano tutte le altre dogane:

ALTRE DOGANE	1 gen- 30 apr 2016	1 mag- 31 dic 2016
IMPORT	72,2%	82,9%
EXPORT	90,5%	94,4%
TRANSITO PARTENZA	89,6%	93,6%
TOTALE	86,7%	92,0%

Meno rilevante in termini di impatto, ma comunque significativo, soprattutto per quanto riguarda il "transito partenza", l'impatto sullo sdoganamento nei principali aeroporti:

PRINCIPALI AEROPORTI	1 gen- 30 apr 2016	1 mag- 31 dic 2016
IMPORT	90,9%	94,7%
EXPORT	95,7%	97,7%
TRANSITO PARTENZA	83,8%	93,4%
TOTALE	93,5%	96,4%

In termini assoluti, nel 2016 sono state lavorate più di 19 milioni di dichiarazioni doganali a fronte delle 18,1 milioni del 2015 e dei 17,2 milioni del 2014.

A completare il processo di forte innovazione, troviamo il sistema di tracciabilità fisica delle merci “il Trovatore”, che dialoga con tutte le piattaforme di monitoraggio specifiche e attraverso cui sono stati attivati i *fast corridors*.

5.2 La Provincia autonoma di Trento

Nel corso delle audizioni degli enti locali al fine di monitorare il rispetto di quanto disposto dal CAD, con particolare riferimento all’articolo 17, nell’audizione della responsabile del servizio di supporto alla direzione generale e ICT della Provincia autonoma di Trento, Cristiana Pretto, svoltasi il 29 giugno del 2017, la Commissione ha avuto modo di apprezzare come la Provincia autonoma di Trento si sia particolarmente distinta per efficacia e capacità organizzative in ambito ICT.

Per la Provincia di Trento un ruolo centrale nel quadro di riferimento è rappresentato dalla legge provinciale n. 16 del 27 luglio 2012, che ha introdotto il Sistema Informativo Elettronico Trentino (SINET): si tratta del sistema che gestisce il complesso dei dati e delle informazioni a supporto di tutta la PA del territorio.

Il SINET ha spinto tutti gli uffici della pubblica amministrazione della provincia di Trento alla collaborazione in ambito ICT, a partire da molti degli interventi per i progetti di sistema e ai collegamenti con le piattaforme abilitanti. L’amministrazione inoltre, proprio visti i contenuti dell’articolo 17 del CAD e per l’essenzialità rivestita dal processo di transizione alla modalità digitale, ha ritenuto di dotarsi di un’ulteriore funzione, attraverso un incarico esterno. Si tratta di un’unità di missione dedicata, a sostegno della direzione generale, che ha preso servizio, a quanto appreso dalla Commissione, il 3 luglio del 2017. Le competenze ricercate per questa particolare posizione, a quanto emerso dall’audizione del 29 giugno, erano soprattutto di tipo manageriale. Il SINET, oltre a garantire la comunicazione, l’interscambio e i sistemi applicativi per e tra le realtà della pubblica amministrazione del Trentino, garantisce l’interoperabilità con i sistemi che aderiscono agli standard di cooperazione applicativa definiti a livello nazionale ed europeo. Per diversi aspetti strategici, come per il sistema dei pagamenti, della fatturazione e la gestione dei documenti, la Provincia provvede agli investimenti infrastrutturali e rende disponibili i sistemi per tutti gli uffici della pubblica amministrazione trentini.

La Commissione ha avuto modo di constatare come la Provincia autonoma di Trento sulla pianificazione delle politiche sull’ICT – in particolare sul modello di riferimento architettuale - si sia mossa in modo coerente al Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione 2017-2020 e con il Quadro europeo di interoperabilità, in una logica sempre più *cloud-oriented*. Ai fini dell’indagine della Commissione sono stati ritenuti molto significativi i casi in cui la Provincia di Trento funge da intermediario tecnologico per quanto riguarda le piattaforme abilitanti nazionali, come il Sistema Pubblico d’Identità Digitale (SPID), PagoPA e FatturaPA. In particolare, per quanto riguarda SPID, è attiva una convenzione quadro tra la provincia autonoma di Trento e AgID che ha permesso di rendere fruibili tramite SPID tutti i servizi esposti entro gennaio 2017. La Convenzione ha come corollario un accordo di servizio, che viene sottoscritto dall’Ente della PA trentina che di volta in volta intende unirsi al sistema, dall’AgID e dalla Provincia di Trento, che prevede il ruolo di

intermediazione della Provincia per quanto riguarda la semplificazione amministrativa. In altre parole, i comuni o i diversi uffici della PA, non sottoscrivono ognuno una convenzione separata con AgID: questo si traduce in una notevole semplificazione del percorso e una significativa ottimizzazione di risorse. Il fatto che la Provincia svolga questa funzione di intermediazione ha consentito che tutti i servizi precedentemente accessibili dal 2012 attraverso una Carta Provinciale dei Servizi (CPS) siano stati resi immediatamente raggiungibili attraverso SPID all'indomani della sottoscrizione della Convenzione con AgID a fine 2016.

La Commissione ha ritenuto significativi anche i risultati del SINET sul terreno sanitario: le tessere sanitarie sono abbinate a un sistema di *security card*, che rende superfluo l'utilizzo della tessera fisica e del relativo lettore. Questo sistema consente ai pazienti la consultazione *on line* dei referti medici e rende visibile a tutto il circuito dei medici e delle farmacie il farmaco prescritto, rendendo superfluo l'utilizzo della ricetta cartacea. La Commissione ha valutato queste innovazioni molto importanti sul piano dell'innovazione di processo e un esempio concreto di come il digitale possa rendere più semplice la vita dei cittadini, facendo risparmiare risorse ingenti alla PA. La Commissione valuta inoltre significativo che la Provincia autonoma di Trento, come diverse altre realtà, abbia attivato una convenzione per la conservazione digitale dei documenti con il Polo Archivistico della Regione Emilia-Romagna.

5.3 L'INAIL

L'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) è un Ente pubblico non economico, che gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Fra le proprie missioni istituzionali, oltre a quella assicurativa che è certamente la più conosciuta, si affiancano la funzione di prevenzione, riabilitazione e ricerca e l'attività sul patrimonio e sul settore sanitario. Dall'audizione del 4 aprile 2017¹⁷⁹ è emerso come l'Ente gestisca un portafoglio clienti composto da circa tre milioni e duecentomila aziende. Le prestazioni economiche erogate dall'INAIL, tra rendita e indennità temporanea, ammontano a circa sei miliardi e seicento milioni di euro, mentre per l'attività di prevenzione, i finanziamenti per la sicurezza e i bandi ISI si attestano attorno ai duecentocinquanta milioni di euro per l'ultimo quadriennio¹⁸⁰. L'azienda possiede un patrimonio immobiliare costituito da circa seicento fabbricati e cinquemila cinquecento unità immobiliari e annovera, attualmente, nove mila dipendenti, dopo aver registrato un calo di un migliaio di unità negli ultimi cinque anni¹⁸¹. Il personale è piuttosto eterogeneo perché comprende i metalmeccanici del Polo di Vigorso di Budrio, il personale amministrativo ed informatico, i tecnici dell'area edilizia e i dipendenti dell'area sanitaria (medici e infermieri) e quelli della ricerca, in parte proveniente dall'Ispels¹⁸², che insieme con l'Ipsema¹⁸³ si sono fusi con INAIL alla fine del 2010. Dal punto di vista dell'investimento in ICT, l'INAIL ha attivato tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013 una convenzione

¹⁷⁹ Stefano Tomasini, Resoconto stenografico dell'audizione 4 aprile 2017.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 3

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 4

¹⁸² Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro

¹⁸³ Istituto di previdenza per il settore marittimo

con Consip, ai fini della gestione del *procurement*, che copre il 95 per cento della spesa, ad esclusione di piccole acquisizioni frutto di gare antecedenti la stipula della convenzione o sulle quali la convenzione non risulta conveniente¹⁸⁴. Secondo Stefano Tomasini, responsabile della direzione centrale organizzazione digitale dell'INAIL, questa gestione ha garantito una esternalizzazione, una terziarizzazione di tutta la fase del *procurement*, attribuendo al personale dell'Istituto una maggiore focalizzazione sulla fase di esecuzione contrattuale.

Il tentativo è stato quello di procedere ad una profonda fusione tra la funzione organizzativa e la funzione tecnologica, anche nella modifica della denominazione della direzione centrale per i sistemi informativi e le telecomunicazioni, che si è trasformata in direzione centrale per l'organizzazione digitale. In sostanza, secondo Tomasini, INAIL è intervenuta sul profilo organizzativo della direzione separando le funzioni di *staff* e di *governance* da quelle più operative o di *line*: gli interventi si sono concentrati quindi sui processi organizzativi, prendendo a riferimento gli standard riconosciuti per l'IT. L'ente ha preso a riferimento il *framework* ITIL, orientando anche i comportamenti delle persone all'interno della direzione, in coerenza con i processi individuati in base al *framework* ITIL. Inoltre, sono stati attivati dei percorsi formativi all'interno della direzione informatica (DCSIT) allo scopo di colmare i *gap* individuati nel personale, prendendo a riferimento il European e-Competence Framework (e-CF). L'INAIL ha quindi uniformato il suo *assessment* rispetto al *framework* e-CF e, alla fine del 2015, ha completato la fusione della funzione organizzazione con la componente IT. Se da una parte il processo di individualizzazione del contraente è stato esternalizzato, come già messo in evidenza, mediante una procedura gestita da Consip, dall'altra si è voluto investire nella fase di esecuzione, soprattutto nella gestione delle relazioni con i fornitori.

In sostanza, a partire dal 2013 l'INAIL ha elaborato uno strumento per l'attività di monitoraggio sulle forniture che, utilizzando un indicatore di *vendor rating*, è in grado di elaborare una loro classificazione¹⁸⁵. L'indicatore, che non ha “una finalità principalmente sanzionatoria”¹⁸⁶, è particolarmente strutturato, non si riferisce ad un singolo fornitore ma alla singola fornitura e si basa essenzialmente sull'individuazione di tre componenti: Francesco Saverio Colasuonno, dirigente ufficio Demand e Processi digitali, ha spiegato come la prima componente sia quella amministrativa di gestione contrattuale, con dei parametri di valutazione. C'è, poi, una parte di performance, con i risultati della fornitura. La terza componente, in attesa di aggiungerne una quarta, è la componente relazionale, che rappresenta la capacità del fornitore di comprendere e recepire al meglio le esigenze dell'Ente in termini di obiettivi. Questa è un'esigenza primaria dell'Ente, che infatti dedica nel proprio piano strategico, una sezione specifica ai rapporti con i fornitori.

In audizione Stefano Tomasini ha messo in evidenza come il *vendor rating* sia preso a riferimento anche nelle gare Consip, inoltre è previsto un meccanismo di gestione della fornitura, c.d. *dual sourcing*. Da quanto emerso dall'audizione, le gare INAIL sono separate in quattro lotti contigui (assicurativo, *digital front-end*, parte sanitaria, prevenzione e ricerca) nei quali è prevista, in base all'analisi strutturata fornita dal *vendor rating*, la possibilità di passare al fornitore del lotto contiguo

¹⁸⁴ Resoconto stenografico dell'audizione 4 aprile 2017, p. 6

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 11-12

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 11

nel momento in cui la fornitura non dovesse dare i risultati previsti e desiderati. In questo modo si sollecita e sensibilizza il fornitore nel prestare particolare attenzione al raggiungimento dei risultati attesi. Dall'audizione è emerso che il *vendor rating*, pur essendo un utile strumento di gestione dei fornitori, non è utilizzato da nessun'altra pubblica amministrazione ad esclusione dell'INAIL che comunque si è attivata per diffondere l'utilizzo di tale strumento, in particolare organizzando due eventi ai quali sono state invitate le altre pubbliche amministrazioni e i *vendor*, per rappresentare l'applicazione e i risultati di tale modello.

5.3.1 La struttura del *vendor rating*

I questionari sui quali si basa lo strumento del *vendor rating* sono strutturati su una batteria di indici, con pesature differenziate rispetto a ciascuna fornitura, che garantiscono la convergenza sui tre ambiti di monitoraggio e vengono somministrati materialmente da un nucleo di due o tre persone della direzione. Gli indici sono 180 e il questionario è rilevato internamente: l'indicatore sintetico che si costruisce in seguito ha una percentuale di valorizzazione e determina l'adeguatezza o meno della fornitura rispetto all'indicatore che è stato identificato. In aggiunta ai parametri rilevati attraverso i questionari somministrati, Francesco Saverio Colasuonno ha spiegato come ci siano anche dei parametri che vengono utilizzati in maniera automatica, che ad esempio riguardano i *Service Level Agreement* (SLA) previsti nei contratti di servizio e i *Key Performance Indicator* (KPI) presenti; la combinazione dei vari fattori si traduce in un unico parametro complessivo. Alla conclusione del processo di somministrazione guidata e di interpretazione dei parametri, i dati ottenuti rappresentano un'indicazione, anche numerica, di come l'organizzazione interna dell'istituto sia in grado di valorizzare e stabilire dove deve migliorare la fase di acquisizione. Lo strumento mette in evidenza sia gli elementi di miglioramento, sia quelli di difficoltà, sui quali il comitato di autogoverno è chiamato a verificare l'esistenza di un eventuale *gap* da colmare. I risultati dell'utilizzo del *vendor rating* hanno fatto registrare un miglioramento sotto il profilo delle performance e, in alcune circostanze, nella gestione amministrativa, poiché contestualmente è stato migliorato anche il processo di fatturazione, che prevede l'erogazione dei documenti da parte dei fornitori sulla base delle regolari esecuzioni rilasciate dai Responsabili Unici del Procedimento e dai Direttori dell'Esecuzione del Contratto, con un'identificazione ormai puntuale tra gli elementi che costituiscono la fattura e gli elementi che sono stati oggetto della regolare esecuzione. L'ottimizzazione del processo di fatturazione, secondo i dirigenti di INAIL, consentirà nel breve periodo anche di accelerare il processo di pagamento delle fatture emesse dai fornitori, automatizzando di conseguenza il processo di ciclo passivo. In ottemperanza a quanto previsto dalla circolare AgID¹⁸⁷, l'attenzione nei confronti dei fornitori si è focalizzata anche sul ruolo del monitore, che viene coinvolto nell'attività di monitoraggio nella seconda fase di esecuzione contrattuale. Il monitore deve essere un soggetto terzo rispetto alle forniture presenti all'interno dell'amministrazione. Fino ad aprile del 2017, il monitore era una figura esterna all'Ente, ma selezionata da un elenco di monitori certificati, individuati all'interno di una lista fornita da AgID.

¹⁸⁷ http://www.agid.gov.it/sites/default/files/uploads/193/circolare_agid_03-2017_servizi_a_sportello_accessibili.pdf

Tuttavia Tomasini ha tenuto a precisare come dalle prossime gare, in attuazione della circolare AgID di dicembre 2016, il monitore sarà un soggetto non più individuato all'interno della lista AgID, ma sarà selezionato con una gara pubblica *ad hoc* e si occuperà anche del monitoraggio dei contratti di minore entità.

5.3.2 Il piano triennale IT dell'INAIL

INAIL inoltre, ha predisposto il piano triennale per l'IT, che ha consentito di portare a compimento alcuni progetti, quale l'avvio del nuovo portale *web* nel 2016 e quella del nuovo portale Intranet, andato *on line* nei primi mesi del 2017. Al momento dell'audizione, Stefano Tomasini ha anche annunciato come l'INAIL stesse per avviare un progetto per la definizione di corsi e di iniziative formative sulle competenze digitali dedicato al personale amministrativo. La creazione dell'infrastruttura organizzativa ha consentito la ridefinizione di tutti i processi organizzativi interni per l'area del *back-end*, favorendo la razionalizzazione e la standardizzazione di tutti i processi interni, e semplificando di conseguenza l'utilizzo delle piattaforme a supporto e gli ARP¹⁸⁸.

Un altro degli interventi strutturali di maggior impatto è stato il progetto di semplificazione delle componenti *software* degli *application server* di *front-end* e *back-end*. Nel 2013, infatti, esistevano tredici versioni differenti di *application server*, mentre oggi, grazie all'azione di standardizzazione e razionalizzazione, esistono un *application server* per il *front-end* e un altro per il *back-end*. In questo modo, è più semplice tenere sotto monitoraggio tutti i servizi erogati dall'Istituto.

Alla fine del 2015, inoltre, è entrata in servizio la *control room*, grazie alla quale si possono tenere sotto osservazione tutti i servizi erogati dall'Istituto, sulla base di un catalogo unificato, condiviso fra le varie aree all'interno della direzione. Inoltre, ove è stato possibile farlo, l'INAIL ha attivato cooperazioni applicative di interscambio di informazioni con altre pubbliche amministrazioni, utilizzando la porta di dominio qualificata da AgID. Questi interscambi sono attivi con l'INPS e la Cassa Edile per la predisposizione del DURC *on line*; con l'INPS e il Ministero del lavoro per le comunicazioni sul lavoro occasionale e accessorio; con le regioni, per l'invio dei certificati medici per gli infortuni; con la Telecom, le Ferrovie dello Stato e con Poste, per quanto riguarda le denunce di infortunio dei dipendenti di queste aziende e con i Carabinieri per la vigilanza. Per quanto riguarda i pilastri dell'Agenda Digitale, l'INAIL ha rispettato l'obbligo, previsto dal 6 giugno 2014, dell'invio delle fatture in formato elettronico alle pubbliche amministrazioni, utilizzando fin dal 30 maggio 2014 il canale del Sistema Di Interscambio (SDI) per la gestione delle fatture elettroniche. Sempre in collaborazione con AgID, l'accesso generalizzato per tutti i servizi di INAIL tramite SPID è stato reso accessibile fin da subito. Per quanto attiene la diffusione del canale PagoPA, è stato attivato inizialmente per il contributo casalinghe, che coinvolge quasi un milione di contribuenti anche per la riscossione dei canoni di locazione. Entro il 2017, nel rispetto del cronoprogramma condiviso con AgID, saranno attivati ulteriori servizi, ad esempio quelli relativi ai mutui, ai pagamenti verso il centro protesi o quelli per l'editoria. A precisazione sull'argomento, Francesco Saverio Colasuonno ha

¹⁸⁸ Address Resolution Protocol, è un protocollo di rete appartenente alla suite del protocollo internet (IP) versione 4 e operante a livello di accesso alla rete, il cui compito è fornire la "mappatura" tra l'indirizzo IP (32 bit - 4 byte) e l'indirizzo MAC (48 bit - 6 byte) corrispondente di un terminale in una rete locale ethernet

messo in evidenza il limite relativo ai pagamenti dei premi assicurativi, che rappresentano la gran parte delle entrate dell'INAIL: vengono effettuati attraverso il modello F24, che attualmente è un pagamento che non può essere veicolato attraverso il nodo PagoPA dei pagamenti.

Il piano triennale 2017-2019 dell'INAIL si è anche particolarmente incentrato sulle aree di *business*, ponendo al centro dell'attenzione le soluzioni migliori a favore dell'utenza, che per l'INAIL è rappresentata sia dalle aziende sia dai lavoratori, i quali nel momento in cui *subiscono* un infortunio diventano utenti-clienti dell'Ente. In questa prospettiva diventa di fondamentale importanza la valorizzazione dei dati. Il portale dell'INAIL registra 26 milioni di visualizzazioni l'anno, un dato che è raddoppiato anche grazie alla nuova veste grafica e ai nuovi servizi messi *on line* nel 2016. Fra i servizi *on line* messi a disposizione dell'utenza, è operativo quello relativo al DURC, che è passato da circa un milione di richieste evase in automatico, a circa 3 milioni.

Sul fronte della *customer experience* nei confronti dei servizi erogati dall'Istituto, è stato avviato un programma specifico sul *digital front-end*, a partire dall'evoluzione del *contact center* multicanale, che oggi vede una fornitura congiunta tra INPS, Equitalia e INAIL, ma che nel prossimo futuro prevedrà una soluzione di tipo diverso rispetto alla fornitura congiunta con INPS e con Equitalia. Infine è stato avviato un progetto di *open innovation* con l'obiettivo di testare le soluzioni che si basano essenzialmente sull'utilizzo dell'Internet delle cose, soprattutto in ambito sanitario e riabilitativo. L'attività è stata resa possibile dall'integrazione della Direzione Centrale Organizzazione Digitale (DCOD) con il centro di riabilitazione di Volterra e l'Università di Parma.

5.4 L'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA)

Nell'ambito del sistema SIAN, la Commissione ha avuto modo di appurare che diverse Regioni sono dotate di propri organismi pagatori: il Piemonte, la Lombardia, le Province autonome di Trento e Bolzano, il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana e la Calabria. Per le Regioni che non sono dotate di proprio organismo pagatore risulta competente Agea, attraverso Agea pagatore. Ai fini di una corretta comprensione è importante distinguere Agea pagatore (che svolge le funzioni di classico organismo pagatore) e Agea organismo di coordinamento che, come indicato dal nome, ha il potere di coordinare le attività di tutti gli organismi pagatori, compreso l'organismo pagatore di Agea.

Tra gli organismi pagatori il ruolo di AVEPA, l'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura, va segnalato per competenze e funzionamento. Tuttavia, risulta improprio considerare AVEPA unicamente un organismo pagatore dal momento che gestisce il 95 per cento delle risorse legate all'agricoltura su delega della Regione Veneto, i fondi FEAGA, FESR e il PSR (Programma di Sviluppo Rurale). Nelle altre regioni, per i fondi PSR, risultano competenti gli uffici regionali.

L'investimento per i sistemi ICT di AVEPA ammonta a 1,5 milioni l'anno, e una parte molto significativa è destinata a bandi di gara gestiti direttamente dall'AVEPA. Nel corso dell'audizione del direttore di AVEPA, Fabrizio Stella, svoltasi il 30 maggio 2017, è stato sottolineato come il *management* di AVEPA consideri di fondamentale importanza la gestione del rapporto con il fornitore in ogni passo, anche dopo l'aggiudicazione della gara. L'AVEPA dedica a questa funzione un

dirigente ICT con relativo *staff*. Il sistema informatico AVEPA dialoga direttamente con il SIAN, mentre non ha rapporti con SIN.

Nel corso della stessa audizione, la Commissione ha appreso che risultano in organico di AVEPA 450 persone, con un rapporto tra dirigenti e dipendenti di 1 a 33, e che risulta presente in tutte le province del Veneto. Nella stessa occasione la Commissione ha appurato che le funzioni amministrative relative all'anagrafe del settore primario, al fascicolo, allo schedario vitivinicolo, ai carburanti agricoli, (per il Veneto stimati in 300 mila tonnellate), all'emissione dei libretti agricoli, ai prodotti fitosanitari, all'edilizia rurale, all'agricoltura sociale, alle qualifiche professionali IAP e alle calamità naturali sono delegate integralmente ad AVEPA. In secondo luogo, la Regione Veneto ha delegato ad AVEPA anche la gestione del POR FESR: si tratta di fondi che riguardano turismo, artigianato, industria, università per un totale di 650 milioni di euro. Inoltre, AVEPA gestisce, sempre su delega regionale, anche i fondi della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri per le calamità naturali non attinenti al settore dell'agricoltura ed è autorità certificata di *audit* nel programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Croazia.

La Rete Rurale Nazionale è l'istituto terzo del Ministero che valuta l'andamento dei pagamenti rispetto all'avanzamento della spesa del PSR. Alla data dell'audizione (30 maggio 2017) il direttore di AVEPA ha affermato che il Veneto ha già speso il 19,5 per cento della spesa programmata: una cifra che evita in modo certo il disimpegno, previsto qualora i fondi non siano utilizzati entro il 31 dicembre 2018. La Commissione ha constatato come dai raffronti della stessa Rete rurale risulti come il Veneto sia molto più vicino alla media europea di utilizzo dei fondi rispetto all'Italia.

L'AVEPA ha ottenuto tutte le certificazioni dei conti da autorità esterne, società di revisioni, Commissione europea, Corte dei conti, con il punteggio massimo di 4 su 4 e con nessuna osservazione o prescrizione e ha ottenuto la liquidazione dei conti dalla Commissione europea senza alcuna osservazione, anche in ragione di un tasso di errore inferiore al 2 per cento.

Tutti gli applicativi di AVEPA sono predisposti per SPID. Sono stati dematerializzati il 70 per cento dei documenti in uscita e il 40 per cento dei documenti in entrata (tramite PEC). Tutte le 180 mila domande relative al PSR sono state dematerializzate. L'accesso alla piattaforma digitale è garantito all'Agenzia delle dogane e alla Guardia di finanza, ed è operativo un sistema di tracciatura dei metadati. AVEPA è, da sette anni, certificata ISO 27001. Per la conservazione digitale di tutto il materiale è attiva una convenzione con il PARER, il Polo Archivistico della Regione Emilia-Romagna, a prezzo circa 10-15 volte inferiore di quello di mercato, come ha avuto modo di apprendere la Commissione durante l'audizione.

Oltre allo sportello virtuale, l'AVEPA ha sviluppato un meccanismo importante di controllo in loco e un sistema di aggiornamento del catasto agricolo che la Commissione valuta come virtuosi. Per quanto riguarda il controllo *in loco*, attraverso il *tablet*, grazie alla georeferenziazione e alla certificazione dei metadati, l'operatore è in grado di intervenire direttamente sul fascicolo e sul catasto agricolo scattando una semplice foto a un determinato appezzamento. Il sistema di aggiornamento del catasto agricolo attraverso droni è invece attivo da 3 anni: significa che l'aggiornamento avviene in tempi molto più ravvicinati dei 3 anni previsti dal sistema di *refresh* di

Agea. Recentemente AVEPA, proprio attraverso l'utilizzo di appositi droni, si è occupata del monitoraggio dei lavori sulla pedemontana veneta.

5.5 La piattaforma di partecipazione sul Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione

Nell'ambito del sostegno al Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione sviluppato da AgID, il Team per la trasformazione digitale ha messo a disposizione degli utenti, in questo caso gli operatori delle diverse PA, di AgID e dello stesso Team, un set di strumenti che consente di condividere le esperienze migliori, ma anche di avere chiarimenti immediati nel merito dei diversi aspetti del Piano triennale, in particolare attraverso un Forum e la piattaforma rivolta agli sviluppatori *Github*. La Commissione rileva come si tratti di un esempio significativo di utilizzo di piattaforme per la trasparenza e la partecipazione. È importante che questo avvenga su un progetto davvero strategico per la digitalizzazione del Paese come il piano triennale, che segnerà una trasformazione organica del sistema Paese verso il digitale. Troppo spesso, infatti, la Commissione ha constatato come un approccio unicamente *top-down* sia foriero di mancata o parziale applicazione delle norme. È necessario – a parere della Commissione – rendere chi lavora ogni giorno nella PA ai diversi livelli protagonista del cambiamento.

CAPITOLO 6

Le conclusioni

Abstract

L'ultimo capitolo è relativo alle conclusioni tratte dalla Commissione in merito al lavoro svolto e riassume le maggiori criticità riscontrate, proponendo al Legislatore possibili soluzioni migliorative. Si evidenziano gli squilibri nei confronti del fornitore a causa della mancanza di competenze dell'amministrazione pubblica. In particolare nel SIAN o nel caso di ANPR, è esemplificativo il problema del *lock-in* ovvero il meccanismo tramite il quale si crea un ostacolo al cambio di fornitore e quindi una limitazione alla concorrenza.

Riguardo al *procurement*, la proposta è quella di uscire dalla logica del massimo ribasso sul costo dei *function point* e passare ad una logica di prodotto, con opportune metriche di qualità. Inoltre, l'azione di contrasto alla corruzione si può fortemente potenziare grazie alla semplificazione e validazione del processo di analisi e visualizzazione dei dati, anziché richiederli più volte alle stazioni appaltanti qualora fossero già comunicati o in possesso della PA.

L'intenzione di continuare le azioni intraprese negli ultimi anni, rafforzando e stabilizzando la *governance* della trasformazione, è la sollecitazione della Commissione nei confronti del Governo e del Parlamento. La Commissione, inoltre, esorta ad aumentare la capacità del Legislatore di eseguire un costante *assessment* dell'impatto tecnologico sulla normativa.

A conclusione della relazione, appare doveroso tracciare un sintetico bilancio dell'attività svolta nel corso della XVII legislatura, per evidenziare alcune principali questioni aperte in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione, sulle quali la Commissione ritiene opportuno richiamare l'attenzione e gli sforzi dei vari soggetti competenti, pubblici e privati, nonché proporre alcune possibili soluzioni, sulla base dei risultati dell'inchiesta e dell'esperienza maturata.

6.1 I lavori della Commissione

È opportuno innanzitutto ripercorrere brevemente il percorso dei lavori della Commissione, nel corso del suo anno di intensa attività. A causa del limitato tempo a disposizione da una parte, e all'ampiezza del campo d'indagine dall'altra, il lavoro della Commissione si è strutturato in due fasi: le prime audizioni sono state dedicate a raccogliere informazioni di contesto e relative alla storia dell'ICT della pubblica amministrazione, vista dalla prospettiva dell'Agenzia per l'Italia Digitale e i suoi predecessori. La seconda fase è stata invece dedicata all'approfondimento di singoli filoni di indagine, alla raccolta di documentazione e, per ultimo, alla somministrazione del questionario sull'attuazione del CAD a 23 tra i maggiori comuni italiani.

L'audizione con la delegazione di **Consip** del 24 novembre 2016 ha permesso alla Commissione di avere un quadro sulla spesa ICT, completato successivamente dall'audizione del 7 febbraio 2017 con

AgID sul piano triennale dell'informatica della pubblica amministrazione. Immediatamente è apparsa evidente l'impossibilità di una ricognizione esatta della spesa dal momento che tutt'ora gran parte della spesa ICT non passa attraverso la centrale di acquisto Consip (solo il 24 per cento) e anche a causa del fatto che la classificazione è difficile soprattutto quando la spesa ICT è parte di progetti di innovazione che prevedono acquisti di beni e servizi diversi. La Commissione ha tentato anche un approccio di analisi che partisse dai dati della Banca Dati Contratti Pubblici, ma una serie di difficoltà tecniche, prima fra tutte l'inadeguata qualità dei dati presenti, ha impedito di ottenere risultati soddisfacenti e le analisi e visualizzazioni del capitolo 3 vanno intese soprattutto come dimostrazione delle potenzialità del patrimonio informativo a disposizione della PA, se solo si decidesse di sfruttarlo con le moderne tecniche di analisi e visualizzazione dei dati in ottica di contrasto alla corruzione e di controllo della spesa pubblica.

Le audizioni di alcune delle maggiori **società di consulenza** hanno permesso alla Commissione di individuare alcuni errori tipici e ricorrenti nei processi di digitalizzazione delle organizzazioni pubbliche e private, in modo da avere uno schema generale all'interno del quale indirizzare le successive indagini. Problemi di *governance*, mancanza di competenze, soprattutto manageriali, carenza di indicatori di risultato che permettano di valutare la qualità dei progetti di digitalizzazione, eccesso di spesa indirizzata alla manutenzione dei sistemi esistenti anziché alla loro evoluzione, effetto *lock-in*, confusione normativa: sono tutte criticità tipiche che la Commissione ha, in effetti, riscontrato nei successivi filoni d'inchiesta.

La ricostruzione della **storia della governance nazionale della pubblica amministrazione digitale**, dall'Autorità per l'Informatica della Pubblica Amministrazione ad oggi, ha messo invece in evidenza almeno due aspetti: l'importanza delle leve in mano ad AgID, prima fra tutte quella dei pareri relativi alle gare ICT, e l'importanza di una *governance* chiara, stabile ed efficace per l'evoluzione digitale della PA. Le continue trasformazioni di AIPA, CNIPA, DigitPA fino ad AgID, con i continui cambi al vertice non hanno aiutato la *governance* del digitale. AgID necessita di un deciso rafforzamento, sia dal punto di vista finanziario, sia dal punto di vista del personale, come consistenza numerica e come competenze. Va anche riconsiderata l'opportunità di restituire ad AgID la competenza/facoltà di emanare pareri vincolanti sui bandi ICT superiori alla soglia di rilevanza comunitaria. La storia di AgID ha anche mostrato chiaramente un serio problema relativo alla gestione dei grandi progetti di digitalizzazione che si sono protratti negli anni e nelle varie legislature. La Carta d'Identità Elettronica, l'Anagrafe Nazionale Popolazione Residente, il VOIP, la fatturazione elettronica, il Fascicolo Sanitario Elettronico, sono tutti esempi di progetti 'trascinati' da una legislatura all'altra.

Un ultimo aspetto da segnalare rispetto alle audizioni dei predecessori dell'attuale direttore generale di AgID riguarda il racconto del rapporto tra le Pubbliche amministrazioni che, più d'una volta, ma in particolare durante l'audizione della dottoressa Poggiani, ha mostrato una tendenza ad accettare una implicita 'gerarchia' tra amministrazioni centrali, per cui alcuni ministeri vengono considerati più importanti degli altri, i progetti di interesse di alcuni assumono priorità maggiore e le prescrizioni di legge vengono applicate in modo differenziato a seconda della presunta 'importanza' dell'amministrazione. Chiaramente, la Commissione censura qualunque comportamento che possa introdurre una gerarchia artificiale e non prevista dalla legge. Il mancato rispetto delle norme, però,

è un problema non risolto, come appare evidente dal filone d'indagine sullo stato di attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Terminata la prima fase di analisi del contesto, la Commissione ha seguito alcuni filoni d'indagine, con lo scopo di controllare l'esistenza o meno delle criticità delineate nella prima parte. I progetti indagati sono stati scelti come esemplificativi di problematiche comuni e generali nella digitalizzazione della PA.

Il primo filone d'indagine relativo è stato il progetto di **Anagrafe Nazionale Popolazione Residente (ANPR)**. ANPR è un classico esempio di progetto che si protrae negli anni e che ancora non vede il completamento, nonostante la sua importanza, a parole, sia riconosciuta da tutti, per l'impatto che avrebbe nella semplificazione. Impatto che sarebbe immediatamente percepibile da ciascuna amministrazione come da ciascun cittadino. Le criticità riscontrate rispetto ad ANPR possono essere riassunte in quanto segue: scarsa competenza da parte della committenza pubblica che si trova a non avere gli strumenti necessari per interloquire alla pari con il fornitore; scarsa analisi iniziale dell'esistente e scarso coinvolgimento di tutti i portatori di interesse nella fase di progettazione; scarsa gestione manageriale del progetto con un'errata stima dei tempi e indicatori di risultato non adeguati; allungamento dei tempi dovuti anche alla necessità di diversi adeguamenti normativi.

L'ANPR è un progetto di centralizzazione delle anagrafi che ha elementi in comune con un precedente progetto di centralizzazione, non concluso, che va sotto il nome di INA-SAIA (Indice Nazionale delle Anagrafi-Sistema di Accesso e di Interscambio Anagrafico) istituito nel 2001. La legge istitutiva di ANPR ha affidato a Sogei il compito di realizzarla. La Commissione ha avuto modo di notare che l'individuazione per legge di un soggetto specifico per la realizzazione di un progetto di digitalizzazione può essere un indice di criticità. Sarebbe preferibile evitare di inserire in norma primaria le modalità di realizzazione dei progetti di digitalizzazione anche alla luce della valutazione comparativa che le PA devono eseguire prima di procedere all'acquisto secondo l'articolo 68, comma 1-*bis* del CAD. Nel caso in considerazione la scelta di Sogei è stata dettata dal fatto che già aveva sviluppato e gestiva l'anagrafe tributaria e quindi il Legislatore ha ritenuto opportuno che potesse sviluppare e gestire anche l'anagrafe della popolazione residente, sottovalutando pesantemente la differenza tra i due tipi di anagrafi e i processi a loro collegati. Il progetto iniziale prevedeva la realizzazione di un'unica applicazione *web* (*web app*) centralizzata che potesse fungere da *software* d'anagrafe per tutti gli oltre 8 mila comuni italiani. Successivamente il progetto è stato modificato permettendo anche una modalità basata su servizi *web* (*web services*) a cui collegare i *software* di gestione delle anagrafi dei comuni. La prima soluzione aveva l'obiettivo di produrre risparmi di spesa maggiori, ma non ha avuto successo, in quanto i comuni possiedono già soluzioni *software* che 'coprono' una gamma di servizi e procedure informatiche superiore a quella prevista dal progetto di Sogei. Il passaggio alla *web app* avrebbe quindi comportato una riduzione dei servizi digitalizzati o la necessità di modificare un consistente numero di applicativi che hanno necessità di interfacciarsi con l'anagrafe come, ad esempio, lo stato civile, i tributi, i servizi sociali. Dalle audizioni è emerso che, a parte i ritardi dovuti all'attesa di decreti attuativi, l'allungamento dei tempi è stato imputabile anche al tentativo insufficiente di venire incontro alle necessità dei comuni, portando avanti una strategia di digitalizzazione *top down* in cui la diffusione della soluzione *software* dal centro alla periferia avviene per forza di legge e non perché chi deve adottare la soluzione ne riconosca un beneficio.

D'altra parte, il progetto ANPR non prevedeva indicatori di risultato relativi all'effettivo passaggio dei comuni ad ANPR. Sogei, nell'audizione del 21 febbraio 2017, ha affermato che il progetto risultava concluso pur avendo migrato un solo Comune di poche migliaia di abitanti. Una tale interpretazione dei progetti di digitalizzazione non è solo fuorviante, ma chiaramente errata, come affermato anche dal commissario Piacentini nell'audizione del 15 febbraio 2017, perché si focalizza solamente sulla realizzazione tecnologica quando invece ciò che si deve misurare è il risultato finale per il quale il progetto di digitalizzazione è stato finanziato. L'approccio errato è anche riscontrabile nei contratti esecutivi tra Ministero dell'Interno e Sogei che non prevedono indicatori relativi all'effettivo popolamento di ANPR, nonostante i pareri di AgID andassero in questa direzione. ANPR può essere, quindi, considerato anche come esempio a favore del ritorno ai pareri vincolanti di AgID. Il Ministero ha anche dimostrato una carenza nelle competenze che gli ha impedito di entrare nel merito della realizzazione tecnica in quanto la struttura che ha validato il contratto ha ammesso in audizione che il controllo è stato meramente amministrativo.

La Commissione non è stata in grado di chiarire per quale motivo la scelta di Sogei sia stata quella di sviluppare da zero il *software* invece di metterne a gara la realizzazione e sfruttare così il *know how* presente sul mercato. Dall'analisi svolta dalla Commissione nel capitolo 3.3, rispetto alla distribuzione dei fornitori di *software* d'anagrafe per i comuni, risulta che il mercato italiano vede la presenza di 45 fornitori che coprono il 97 per cento del Paese, tali da assicurare un grado sufficiente di competizione. Sogei ha riferito durante le audizioni che la scelta di sviluppo interno è obbligata dalla norma, ma è parere della Commissione che l'interpretazione possa essere più ampia.

Infine, va segnalato un ultimo aspetto di criticità del progetto ANPR che ha rallentato il passaggio dei comuni. In questo caso facciamo riferimento alla qualità del dato: la necessità di centralizzare e standardizzare i dati ha messo in evidenza una serie di errori nella codifica dei dati presenti nelle varie anagrafi che non era emerso precedentemente. Questo aspetto è generalizzato e risulta essere uno dei motivi che rallenta l'interoperabilità delle banche dati. Nel momento in cui la digitalizzazione, infatti, riunifica o interconnette le banche dati, obbliga a bonificarle dagli errori e a certificarne la qualità. D'altra parte, il costo di bonifica e standardizzazione va considerato nei progetti di digitalizzazione, aspetto non attuato con ANPR e che ne sta rallentando la conclusione a causa del fatto che il costo ricade completamente sui comuni.

Un secondo filone d'indagine ha visto la Commissione approfondire il tema del **Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN)**, a seguito di notizie di disservizi ottenute tramite organi di stampa e presenti nei resoconti dei lavori parlamentari della Commissione agricoltura, oltre a varie interrogazioni parlamentari. Anche il SIAN emerge dall'inchiesta come esempio paradigmatico di una serie di errori nella gestione della spesa ICT. Se, da una parte, è apprezzabile la lungimiranza del Legislatore, che istituiva il SIAN nel 1984, dando prova di comprendere l'importanza strategica della digitalizzazione, successivamente la scelta è stata quella di individuare per legge, ancora una volta, come nel caso ANPR, un soggetto specifico, nel caso particolare la società SIN a capitale misto pubblico-privato con socio privato scelto con gara di evidenza pubblica, come sviluppatore e gestore del sistema informativo. Varie modifiche normative hanno spostato negli anni la responsabilità di sviluppo e gestione dal Ministero ad Agea ed infine alla società SIN, lasciando in capo al Ministero solamente i compiti di controllo; compiti però difficili da sopportare in quanto le competenze

tecniche non sono presenti in numero sufficiente né presso il MiPAAF, che in una recente riorganizzazione, ha perso anche il Nucleo per i sistemi informativi e statistici, né presso Agea, che ha un solo informatico in pianta organica. Ancora una volta la Commissione si è trovata di fronte ad un caso in cui la carenza di competenze tecniche dal lato della committenza pubblica ha portato l'amministrazione ad affidarsi completamente alle dipendenze del fornitore, tanto da porre la questione, ancora irrisolta, di come sia possibile definire le specifiche tecniche dei bandi.

Dalle audizioni risulta che i tecnici del socio privato di SIN sono spesso presenti ai tavoli ministeriali e danno supporto nella definizione dei contratti esecutivi tra Agea e SIN.

SIAN è anche esemplificativo del problema del *lock-in*, ovvero il meccanismo tramite il quale si crea un ostacolo al cambio di fornitore e quindi una limitazione alla concorrenza. Dai documenti e dalle audizioni risulta che la base applicativa sviluppata negli anni sempre dalle stesse aziende è particolarmente consistente, ma scarsamente documentata. Il rischio è che il *know how* sia totalmente in mano ai fornitori del sistema e che l'eventuale cambio di fornitore sia eccessivamente oneroso. La Commissione suggerisce di porre particolare attenzione all'eventuale fase di passaggio di consegne a seguito dell'aggiudicazione della gara in corso per il SIAN che prevede due soggetti distinti per il lotto 3 relativo allo sviluppo e gestione del sistema informativo e il lotto 4 relativo al monitoraggio e controllo.

L'indagine relativa al livello di digitalizzazione del MIUR ha evidenziato una gestione sicuramente più accurata della spesa ICT anche se il vecchio contratto esecutivo per la fornitura e gestione ICT ha rivelato ampi margini di miglioramento, ad esempio per quanto riguarda il costo delle postazioni di lavoro che risulta superiore a quanto previsto da altre convenzioni Consip, come risulta evidente dal paragrafo 4.4 di questa relazione. Maggiore attenzione va anche posta alla corretta interpretazione dell'articolo 17 del CAD che prevede un'unica figura dirigenziale che sovrintenda alla digitalizzazione, mentre invece sussistono strutture diverse e poco coordinate frutto dell'unificazione dei due ministeri che sembra non essere ancora stata completamente assimilata dalla struttura amministrativa.

Durante tutto il corso dell'indagine la Commissione ha tentato un approccio tecnologico nell'**analisi dei dati della spesa** con un duplice obiettivo: informativo, rispetto alla distribuzione della spesa e del tipo di appalti ICT, e dimostrativo, per evidenziare le opportunità che gli *open data*, opportunamente resi accessibili, potrebbero fornire. Purtroppo l'analisi dei dati della Banca Dati dei Contratti Pubblici, come detto in precedenza, non ha permesso di ottenere risultati soddisfacenti dal punto di vista informativo. Per ammissione dei tecnici ANAC, migliaia di record sono stati scartati perché contenenti dati palesemente errati, come date di aggiudicazione antecedenti a quelle di pubblicazione del bando o cifre di aggiudicazione differenti di svariati ordini di grandezza, sia in eccesso sia in difetto, rispetto alla base d'asta. Allo stato attuale non è possibile avere un grado di fiducia sufficiente sul contenuto della BDCP e questo mostra un approccio alla trasparenza puramente burocratico. I dati vengono trasmessi e raccolti come puro adempimento senza porre particolare attenzione alla loro esattezza, vanificando completamente l'obiettivo della BDCP. Se il processo di raccolta dei dati fosse validato e semplificato, evitando di richiedere alle stazioni appaltanti di inserire più volte dati già comunicati o già in possesso della PA, in ossequio al principio *once-only*, si potrebbe potenziare fortemente l'azione di contrasto alla corruzione utilizzando

appieno le potenzialità dell'analisi e visualizzazione dei dati. Alcuni esempi di elaborazione sono mostrati nel Capitolo 3, ma vanno considerati esclusivamente come *proof-of-concept*.

Un esempio lampante di spreco dovuto al mancato controllo della spesa è emerso dai dati della telefonia mobile in convenzione Consip. Da una rapida analisi risultano, ogni anno, circa 2 milioni di euro di costi in servizi 'a valore aggiunto', in gran parte ingiustificabili perché relativi a servizi interattivi di intrattenimento o per adulti. Per quanto il fenomeno sia legato ai meccanismi di attivazione di questi servizi che spesso sfuggono al controllo dell'utente, il mancato controllo delle fatture ha permesso uno spreco che altrimenti sarebbe stato bloccato sin dalla prima fattura emessa.

Per quanto riguarda l'uso dei fondi europei, la Commissione non ha avuto il tempo sufficiente ad approfondire il tema e si è limitata a chiarire, anche a seguito di notizie di stampa, la gestione degli Accordi di Programma Quadro da parte di AgID. Dalle audizioni e dall'analisi della documentazione emerge che la ragione dei residui, che al 2017 ammontano a 194 milioni, è soprattutto burocratico. Le azioni risultano completate nella maggior parte dei casi da parte delle regioni, ma manca la parte finale di rendicontazione finanziaria. La Commissione ha chiesto spiegazioni alla Regione Siciliana e alla Regione Campania che però non sono state in grado di fornirle, dando esempio di un altro dei problemi chiaramente emersi dall'inchiesta, ovvero la carenza di gestione manageriale dei progetti di digitalizzazione. In particolare per gli APQ, è mancata completamente la previsione di un meccanismo di valutazione dell'impatto dei progetti e i fondi sono stati erogati ancora una volta con la logica dell'adempimento e non con quella del risultato. Questo errore iniziale nella concezione del meccanismo degli Accordi di Programma Quadro non permette alla Commissione di verificare la qualità della spesa.

Un consistente numero di audizioni sono state dedicate, inoltre, alla **verifica dell'attuazione del CAD presso le amministrazioni**, incontrando immediatamente difficoltà che hanno rallentato i lavori della Commissione in quanto, ad esempio, è stato molto complesso perfino individuare gli interlocutori. Nonostante, infatti, la normativa preveda un responsabile unico della transizione alla modalità operativa digitale, quasi nessuna amministrazione l'aveva individuato prima della richiesta da parte della Commissione. Nel filone d'indagine sullo stato d'attuazione del CAD si è verificato, quindi, un effetto inatteso: su impulso della Commissione, a seguito delle richieste puntuali di rispetto di determinati articoli del CAD, le PA si sono attivate mettendo in atto le azioni necessarie per rimediare al ritardo accumulato, in alcuni casi più che decennale. Il quadro emerso vede livelli molto diversi di attuazione del CAD e della digitalizzazione in generale nei vari ministeri, ma con una sostanziale ignoranza del Codice da parte di quasi tutti. D'altra parte, vista la mancata individuazione di una figura responsabile, non appare difficile comprendere come mai il ritardo accumulato sia tanto. Va notato che il Legislatore aveva previsto già nel 1993 la figura di un direttore generale come responsabile dei sistemi informativi automatizzati. Nel corso degli anni il CAD ha introdotto un centro di competenza con compiti di coordinamento. Successivamente, nel 2001, la figura è stata rafforzata, imponendo che fosse indicato un unico ufficio dirigenziale generale e infine, nel settembre 2016, richiedendo specifiche competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali e assegnandogli la facoltà di rispondere direttamente all'organo di vertice politico con riferimento ai compiti relativi alla transizione alla modalità digitale. Il Legislatore, quindi, ha inteso, in

modo lungimirante, introdurre quello che viene generalmente indicato come *Chief Digital Officer*. Purtroppo la Commissione ha dovuto prendere atto che le amministrazioni hanno completamente disatteso lo spirito e la volontà del Legislatore e solo in seguito alle ripetute richieste da parte della Commissione si sono ottenuti i primi risultati, anche se, pur richiamando l'articolo 17 del CAD, molte delle nomine non sembrano rispettose della normativa, perché le strutture dirigenziali non sono di tipo generale, mostrando di concepire ancora il digitale come sussidiario e non strategico, oppure per carenza di competenze, deducibile dai *curricula vitae* degli incaricati. Per quanto riguarda il rispetto degli altri articoli, la Commissione evidenzia come ci sia una sostanziale maggiore attenzione per quelli relativi ai progetti prioritari del Piano Triennale dell'informatica della pubblica amministrazione, come SPID e PagoPA, oltre che al processo di dematerializzazione, che comunque non è quasi mai concluso e spesso ha subito una forte accelerazione solo negli ultimi due anni. Le prescrizioni meno applicate sono sicuramente quelle relative all'articolo 15, che intendeva innescare un circolo virtuoso di risparmio e investimento nei progetti di innovazione, ma che, evidentemente, quasi nessuno conosce e nessuno applica, come pure risultano sostanzialmente inapplicate le prescrizioni che collegano il CAD al decreto legislativo n. 150 del 2009 relativo ai piani delle performance e alla valutazione, mostrando che anche quella norma viene intesa come mero adempimento e non come strumento di gestione e controllo utile al processo di digitalizzazione della PA.

6.2 Riassunto delle criticità emerse

L'aspetto più evidente emerso durante i dodici mesi di inchiesta della Commissione è probabilmente la **scarsa conoscenza e applicazione della normativa relativa al digitale**, con particolare riferimento al D.Lgs. n. 82/2005 (CAD), che mina i principi di legalità, buon andamento e responsabilità in quanto vengono costantemente violati i diritti di cittadinanza digitale senza apparente contestazione alcuna. Le pubbliche amministrazioni, nella grande maggioranza dei casi, approcciano il tema del digitale in modo episodico e non organico. Sicuramente non strategico e non prioritario. La trasformazione digitale è ben lontana dall'essere realizzata, nonostante sia evidente un'accelerazione durante gli anni di questa Legislatura, ma la consapevolezza della centralità e pervasività del digitale e, soprattutto, della necessità di modificare profondamente organizzazione e processi, come peraltro previsto dalla legge da decine di anni, non è assolutamente presente. Le figure apicali responsabili della trasformazione digitale vengono nominate solo dopo insistenti richieste da parte della Commissione, i processi di digitalizzazione sono quasi sempre "iniziati" e mai "conclusi", i diritti digitali dei cittadini e delle imprese sono rispettati di rado e solo per alcuni servizi, mancano pianificazione e stanziamenti specifici per completare lo *switch off* (il passaggio completo alla modalità digitale). Esiste una chiara e diffusa conoscenza dei progetti strategici portati avanti dal Governo, ma anche l'adesione alle infrastrutture immateriali previste dal piano triennale, come SPID (Sistema Pubblico d'Identità Digitale) o PagoPA (la piattaforma dei pagamenti elettronici per la PA) sembra essere il più delle volte un atto compiuto con la logica dell'adempimento simbolico piuttosto che un deciso cambio di paradigma che porti alla trasformazione completa dei servizi.

Nonostante, come ricordato nella relazione alla delibera istitutiva di questa Commissione, già nel 1981 era possibile leggere in un rapporto CNEL *“un processo di riforma della Pubblica Amministrazione che voglia essere moderno e produttivo non può prescindere da un utilizzo razionale dell'informatica. Il che comporta un'altra affermazione che è corollario naturale di quella che precede e cioè che l'informatica non è uno strumento aggiuntivo nella pubblica amministrazione, ma uno strumento di riforma”*, la mancanza di consapevolezza dell'importanza del digitale ha portato la PA, negli anni, a **non dotarsi delle competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie**. Dalle audizioni emerge più volte che mancano le competenze interne e l'amministrazione sceglie di fare ampio ricorso al mercato. L'analisi dei *curricula* dei responsabili della transizione alla modalità operativa digitale rende difficile affermare che il comma 1-ter dell'articolo 17 del CAD sia rispettato, e cioè che *“il responsabile dell'ufficio (...) è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali”*, in alcuni casi per stessa ammissione dei responsabili durante le audizioni.

Dai lavori della Commissione **non si può desumere che la spesa ICT sia eccessiva**, ma sicuramente emerge una scarsa capacità di controllo della qualità della spesa, soprattutto per quanto riguarda i sistemi informativi e l'impatto che dovrebbero produrre, sia in termini di risparmi, sia in termini di miglioramento della qualità dei servizi, che non viene quasi mai misurato. La mancanza di adeguate competenze interne impedisce alla PA di contrattare adeguatamente con i fornitori, di progettare correttamente le soluzioni necessarie, di scrivere bandi di gara che selezionino il prodotto o il servizio più adeguato e aperto a nuove implementazioni e, infine, di controllare efficacemente lo sviluppo e la realizzazione delle soluzioni informatiche. Si portano avanti i progetti, spesso con ritardi inaccettabili, ma anche quando sono conclusi sembra che non abbiano portato nessun miglioramento sostanziale e si passa quindi al progetto successivo, in un circolo vizioso. La mancanza di competenze adeguate, soprattutto nei livelli apicali, e una concezione desueta del digitale, visto come ancillare, di servizio e non come strategico, porta al rischio sistematico di impiego inefficiente di denaro pubblico, in alcuni casi vero e proprio spreco. Lo scarsissimo utilizzo dei servizi *on line* da parte dei cittadini e l'ancor più scarso gradimento, i frequenti disservizi e una diffusa percezione di una digitalizzazione che spesso non c'è o non funziona, sono tutti sintomi di una spesa non efficiente e la Commissione ha constatato che molto raramente la PA committente si pone il problema di misurare l'efficacia e la qualità della digitalizzazione. **Visto il ritardo accumulato dal nostro Paese è auspicabile che la spesa di sviluppo e innovazione tecnologica nei prossimi anni aumenti** e, dati gli ampi margini attuali di risparmio di spesa che può derivare dalla dematerializzazione e digitalizzazione di processo sarebbe inopportuno non investire in questo senso, ma la preconditione consiste nell'immettere una massiccia dose di competenze nella PA in modo da agevolare il cambio culturale necessario ad una trasformazione evitando che la spesa pubblica sia solo acquisto di tecnologia.

Con riguardo ai filoni d'indagine specifici portati avanti dalla Commissione, il progetto **ANPR** ha sofferto di problemi di scarse competenze tecnologiche lato Ministero dell'Interno e manageriali lato sia Ministero sia Sogei. Ventitré milioni di euro stanziati non sono stati sufficienti a portare a compimento il progetto, per ritardi anche nella definizione dei decreti attuativi, errori nella perimetrazione dettata dalla legge inizialmente troppo limitata all'anagrafe e non estesa allo stato civile, scarso coinvolgimento degli *stakeholder* nella fase di progetto e realizzazione. Una concezione

top-down e coercitiva della digitalizzazione che ha sottovalutato la complessità del dominio portando a ritardi che hanno sicuramente comportato sprechi in quanto parte della cifra stanziata ha dovuto essere utilizzata per continuare a mantenere in esercizio per un tempo maggiore di quello preventivato il vecchio sistema. Fortunatamente il Team digitale del Commissario straordinario del Governo è subentrato nella gestione del progetto apportando le necessarie competenze manageriali.

Rispetto al **SIAN**, le criticità maggiori emerse riguardano l'eccessivo sbilanciamento delle competenze tecnologiche presenti nei fornitori e quasi totalmente assenti nella parte pubblica con la conseguente sostanziale impossibilità di controllo di qualità e di adeguato dimensionamento della spesa. La scelta del Legislatore di spostare gradualmente le competenze in una società esterna al Ministero e Agea, a capitale misto pubblico privato, con una pianta organica che vede molti ex dipendenti o dipendenti in distacco da parte di aziende fornitrici, la presenza di un solo informatico in Agea, hanno portato ad un sistema inefficace in cui la qualità del servizio non è sufficiente, come ampiamente rilevato dalle lamentele delle Regioni e dall'analisi delle comunicazioni tra Ministero, Agea, Commissione Europea e SIN S.p.a.

La Commissione vede favorevolmente il cambio di modello deciso dall'attuale Ministro, con una gara di evidenza pubblica per la gestione, manutenzione ed evoluzione del SIAN con un soggetto diverso per il controllo, ma mette in evidenza il rischio del passaggio di consegne dal momento che durante l'inchiesta è emerso che il *software* in esercizio è non adeguatamente documentato. L'impressione, desumibile anche dalle relazioni sul SIAN acquisite dalla Commissione, è che lo sviluppo del sistema sia stato disorganico e stratificato nel tempo, con continui aggiustamenti in emergenza, dovuti all'imperativo di non sfiorare i limiti imposti dalla CE per l'erogazione dei contributi.

Il filone d'indagine sulla **Banca Dati Contratti Pubblici** non ha dato risultati soddisfacenti. Le analisi delle tipologie di gara, della distribuzione dei fornitori, dei tempi medi di aggiudicazione, degli scostamenti tra bandito e aggiudicato, del numero di partecipanti, che potrebbero essere ottimi strumenti di controllo tesi a verificare l'esistenza di schemi corruttivi, non possono essere utilizzati. Gli errori presenti nella banca dati sono innumerevoli e dall'indagine della Commissione emerge che l'intero processo di acquisizione dei dati è estremamente inefficiente e inefficace. I dati vengono immessi più volte, in tempi diversi, senza un vero controllo in fase di inserimento, con il personale di ANAC impiegato nel faticoso, quanto poco utile, compito di controllare a posteriori i dati e chiedere le correzioni o integrazioni necessarie, rendendo tutto il processo uno spreco di tempo, e quindi di denaro pubblico, oltre che di opportunità nella lotta alla corruzione.

6.3 Indicazioni conclusive

Nonostante un anno di lavori intensi, con più di 60 audizioni e circa un *terabyte* di documentazione raccolta, la Commissione ritiene di non aver concluso il compito, data la vastità degli ambiti di digitalizzazione della PA. Si possono comunque trarre delle indicazioni utili a rendere più efficiente ed efficace il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Per prima cosa, è opportuno sottolineare come risulti urgente e non più procrastinabile un adeguamento delle competenze del personale (non solo) dirigenziale della PA, sia attraverso un massiccio investimento in formazione, sia attraverso una ineludibile immissione di nuovo personale, soprattutto nei livelli apicali. Il tentativo di istituire la figura di *Chief Digital Officer* “a costo zero” è chiaramente fallito. È di tutta evidenza che le figure necessarie non sono presenti all’interno della PA, nonostante, come detto, la normativa prevedesse figure analoghe sin dal 1993 e quindi non vi è alcuna giustificazione per una mancata politica di assunzione in quasi 25 anni. Il costo, però, di un protrarsi della mancanza di giuste competenze nei livelli apicali, con la conseguente esternalizzazione del *know-how* e l’impossibilità di una reale interlocuzione tra pari con i fornitori, è un costo di gran lunga superiore a quello necessario ad una deroga del blocco delle assunzioni per figure con adeguate competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica. È inutile ricordare che i costi della mancata transizione alla modalità operativa digitale sono stimabili in miliardi di euro e non è pensabile continuare a sostenerli a causa di una visione miope che pretende di operare una tale trasformazione senza avere la risorsa più importante in questo processo: il capitale umano.

Una seconda indicazione riguarda il rafforzamento dell’Agenzia per l’Italia Digitale, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello della dotazione organica, in quanto risulta evidente non riesca a svolgere tutte le funzioni che il CAD le assegna, con particolare riferimento all’articolo 14-*bis*, comma 2, lettera *a*) rispetto alla “vigilanza e controllo sul rispetto delle norme di cui al presente Codice”. La Commissione ritiene anche opportuno che i pareri rilasciati per gli schemi di contratti e accordi quadro e per le procedure di gara di cui alle lettere *f*) e *g*) del medesimo articolo 14-*bis*, siano trasformati in pareri obbligatori e vincolanti al fine di aumentare il controllo sulla spesa. Infine, sempre per rafforzare l’attività di controllo e monitoraggio della trasformazione digitale della PA, la Commissione suggerisce di rafforzare l’applicazione del D.Lgs. n. 150/2009 dando attuazione in particolare all’articolo 60 del D.Lgs. n. 179/2016, costruendo una banca dati di obiettivi e indicatori delle performance in modo da supplire alla mancanza di controllo sulla qualità e l’impatto dei progetti di digitalizzazione.

Per quanto riguarda il *procurement* dei sistemi informativi, la Commissione ritiene che sarebbe di utilità aggiornare le linee guida, imponendo una disciplina dei bandi che preveda studi di fattibilità e progettazione dei sistemi informativi prima della messa a bando della realizzazione, in modo da specificare meglio gli obiettivi di digitalizzazione e gli indicatori di risultato del progetto. Si deve uscire dalla logica del massimo ribasso sul costo dei *function point* e passare ad una logica di prodotto, con opportune metriche di qualità. La Commissione esprime anche perplessità sulla reale capacità da parte di Consip di stimare correttamente la consistenza delle basi applicative esistenti in termini di punti funzione, perché, non essendo presenti nelle PPAA le competenze necessarie, spesso il dimensionamento viene fatto direttamente dal fornitore senza un effettivo controllo da parte pubblica. La mancanza di controllo sull’effettiva consistenza rischia di portare a un sovradimensionamento dei bandi di manutenzione e sviluppo dei sistemi esistenti.

Inoltre, le novità introdotte nel nuovo codice degli appalti agli articoli 64 (Dialogo competitivo) e 65 (Partenariato per l’innovazione) vanno maggiormente sfruttate e va anche aumentato il controllo sull’applicazione dell’articolo 125 comma 1, lettera *c*), punti 2 e 3, perché le procedure negoziate

senza previa indizione di gara per motivi tecnici o di tutela di diritti esclusivi possono nascondere meccanismi di *lock-in* ingiustificati.

Infine, la Commissione esorta il Governo e il Parlamento a continuare le azioni intraprese negli ultimi anni, rafforzando e stabilizzando la *governance* della trasformazione digitale, e ad aumentare la capacità del Legislatore di eseguire un costante *assessment* dell'impatto tecnologico sulla normativa, valutando l'opportunità di aggiornare la struttura delle Commissioni permanenti, prevedendone una dedicata ai temi del digitale.

La Commissione suggerisce anche di considerare più attentamente le buone pratiche che pur sono presenti nella PA e che sono emerse nel corso delle audizioni, come quelle della Provincia di Trento, dell'AVEPA, dell'INAIL, del Team Digitale e dell'Agenzia delle Dogane, in cui la presenza di competenze adeguate ed un approccio manageriale con una gestione dei progetti formalizzata e basata su indicatori di risultato dimostrano che la corretta digitalizzazione della PA è possibile e i benefici in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa sono notevoli. Vale la pena concludere, citando un estratto dell'audizione dell'11 aprile 2017 del dottor Peleggi e della dottoressa Alvaro, che mette in luce l'essenza del significato della trasformazione digitale della PA:

“ALVARO: (...) Ho portato (...) le linee guida per la gestione dei progetti. È su questa base, cioè sull'aver proceduralizzato ogni fase (...) che individuiamo il responsabile del progetto, come si gestiscono le criticità con un PMO (Project Management Office), come si sale di livello. Abbiamo la completa tracciabilità di chi fa cosa per il progetto e, soprattutto, un controllo della situazione, di come sta andando il progetto, se è necessaria una revisione degli obiettivi, dei risultati.

PRESIDENTE. Questo per quanto riguarda i progetti ICT.

ALVARO. Certo.

PRESIDENTE. E per altri progetti?

ALVARO. Fondamentalmente, sono tutti a contenuto ICT. Abbiamo strutturato questo per i progetti a contenuto ICT, quindi non c'è quasi nessun contenuto non ICT nel nostro core business.

PRESIDENTE. Qualunque progetto dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha a che fare con l'ICT?

GIUSEPPE PELEGGI, direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Sì, parte da lì.”

CAPITOLO 7

Allegati

7.1. L'elenco delle audizioni e degli invitati

Il lavoro della commissione d'inchiesta si è espletato attraverso 67 audizioni, alle quali hanno partecipato 127 invitati. Di seguito l'elenco delle audizioni in ordine cronologico.

Audizione n. 1 - 24 novembre 2016 (Resoconto stenografico n. 1)

1. Luigi Marroni, *amministratore delegato di Consip*
2. Sante Dotto, *direttore progetti per la PA di Consip*
3. Gaetano Santucci, *direttore Sourcing ICT di Consip*

Audizione n. 2 - 14 dicembre 2016 (Resoconto stenografico n. 2)

4. Roberto Gatti, *amministratore delegato di Nolan, Norton Italia – KPMG Advisory*

Audizione n. 3 - 20 dicembre 2016 (Resoconto stenografico n. 3)

5. Donato Iacovone, *managing partner di EY per Italia, Spagna e Portogallo*
6. Andrea D'Acunto, *advisory leader per il settore pubblico di EY*

Audizione n. 4 – 10 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 4)

7. Giancarlo Senatore, *responsabile Public Sector Consulting per l'area EMEA (Europe, Middle East, Africa) di PWC*
8. Giovanni Mariani, *responsabile Public Sector per l'Italia di PWC*

Audizione n. 5 – 10 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 4)

9. Guido Borsani, *Public Sector Industry Leader di DeLoitte Italia*
10. Gianluca Di Cicco, *partner di DeLoitte Consulting*

Audizione n. 6 – 11 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 5)

11. Guido Rey, *ex presidente dell'AIPA*

Audizione n. 7 – 11 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 5)

12. Alberto Zuliani, *ex presidente dell'AIPA*

Audizione n. 8 – 17 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 6)

13. Carlo Batini, *ex presidente dell'AIPA*

Audizione n. 9 – 17 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 6)

14. Livio Zoffoli, *ex presidente del CNIPA*

Audizione n. 10 – 17 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 6)

15. Fabio Pistella, *ex presidente del CNIPA*

Audizione n. 11 – 24 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 7)

16. Francesco Beltrame, *ex presidente di DigitPA*

Audizione n. 12 – 24 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 7)

17. Agostino Ragosa, *ex direttore generale di AgID*

Audizione n. 13 – 26 gennaio 2017 (Resoconto stenografico n. 8)

18. Francesco Caio, *ex commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale*

19. Anna Pia Sassano, *ex membro della struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda Digitale*

Audizione n. 14 – 1° febbraio 2017 (seguito audizione n. 12 del 26 gennaio 2017) (Resoconto stenografico n. 9)

20. Agostino Ragosa, *ex direttore generale di AgID*

Audizione n. 15 – 1° febbraio 2017 (Resoconto stenografico n. 10)

21. Alessandra Poggiani, *ex direttore generale di AgID*

Audizione n. 16 – 7 febbraio 2017 (Resoconto stenografico n. 11)

22. Antonio Samaritani, *direttore generale di AgID*

23. Maria Pia Giovannini, *responsabile area pubblica amministrazione di AgID*

24. Francesco Tortorelli, *dirigente responsabile area architetture, standard e infrastrutture di AgID*

Audizione n. 17 – 15 febbraio 2017 (Resoconto stenografico n. 12)

25. Diego Piacentini, *commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale*

Audizione n. 18 – 21 febbraio 2017 (Resoconto stenografico n. 13)

26. Cristiano Cannarsa, *presidente e amministratore delegato di Sogei*

Audizione n. 19 – 8 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 15)

27. Paride Gullini, *presidente di ANUSCA*

28. Romano Minardi, *rappresentante del comune di Bagnacavallo*

29. Patrizia Saggini, *rappresentante del comune di Anzola dell'Emilia*

Audizione n. 20 – 14 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 16)

30. Paolo D'Attilio, *direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno*

31. Antonio Natali, *dirigente in posizione di staff dell'ufficio studi e legislazione del dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno*

32. Raffaele Sarnataro, *dirigente servizio VI della direzione centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno*

Audizione n. 21 – 15 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 17)

33. Antonio Colaianni, *direttore centrale per le risorse finanziarie e strumentali del Ministero dell'interno*

34. Enza Maria Leone, *viceprefetto*

Audizione n. 22 – 15 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 18)

35. Antonella Galdi, *vice segretaria generale dell'ANCI*

36. Moira Benelli, *ufficio servizi e tecnologie, Agenda Digitale e statistica ANCI*

37. Paolo Boscolo, *responsabile gestione infrastruttura ICT Comune di Prato*

38. Benedetta Squittieri, *assessore al comune di Prato*

Audizione n. 23 – 21 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 19)

39. Giuseppe Peleggi, *direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli*

40. Teresa Alvaro, *direttore centrale tecnologie per l’innovazione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli*

Audizione n. 24 – 22 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 20)

41. Vincenzo Damato, *direttore della direzione centrale organizzazione e sistemi informativi dell’INPS*

Audizione n. 25 – 28 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 21)

42. Domenico Vulpiani, *responsabile della transizione alla modalità operativa digitale del Ministero dell’interno*

43. Antonina Coduti, *difensore civico digitale del Ministero dell’interno*

Audizione n. 26 – 29 marzo 2017 (Resoconto stenografico n. 22)

44. Gianna Barbieri, *direttore generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca*

45. Paolo De Santis, *dirigente ufficio per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca*

46. Daniele Livon, *direttore generale per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca*

47. Rosario Riccio, *dirigente ufficio servizi infrastrutturali di rete del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca*

Audizione n. 27 – 4 aprile 2017 (Resoconto stenografico n. 23)

48. Stefano Tomasini, *responsabile della direzione centrale organizzazione digitale dell’INAIL*

49. Francesco Saverio Colasuonno, *dirigente ufficio Demand e Processi digitali dell’INAIL*

Audizione n. 28 – 5 aprile 2017 (Resoconto stenografico n. 24)

50. Paolo Aielli, *amministratore delegato dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*

51. Maurizio Quattrococchi, *responsabile della direzione sistemi informativi e soluzioni integrate dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato*

Audizione n. 29 – 11 aprile 2017 (Resoconto stenografico n. 25) (seguito audizione n. 23 del 21 marzo 2017)

52. Giuseppe Peleggi, *direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli*

53. Teresa Alvaro, *direttore centrale tecnologie per l’innovazione dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli*

Audizione n. 30 – 12 aprile 2017 (Resoconto stenografico n. 26)

54. Simona Montesarchio, *direttore generale per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali per l'istruzione e per l'innovazione digitale del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca*

55. Valter Lanciotti, *docente comandato presso l'ufficio VI Innovazione digitale del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca*

Audizione n. 31 – 20 aprile 2017 (Resoconto stenografico n. 27)

56. Mario Nobile, *responsabile della direzione centrale per i sistemi informativi e statistici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

Audizione n. 32 – 26 aprile 2017 (Resoconto stenografico n. 28)

57. Paolo Panontin, *coordinatore della commissione speciale Agenda Digitale della Conferenza delle regioni e delle province autonome*

58. Luca Gastaldi, *responsabile osservatorio agende digitali del Politecnico di Milano*

59. Dimitri Tartari, *coordinatore tecnico della speciale Agenda Digitale della Conferenza delle regioni e delle province autonome*

Audizione n. 33 – 4 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 29)

60. Maurizio Girolamo Vitelli, *responsabile della direzione centrale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

61. Alessandro Calchetti, *direttore del CED del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

62. Pasquale D'Anzi, *direttore dell'ufficio di coordinamento del capo dipartimento trasporti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

Audizione n. 34 – 10 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 30) (seguito audizione n. 33 del 4 maggio 2017)

63. Maurizio Girolamo Vitelli, *responsabile della direzione centrale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

64. Pasquale D'Anzi, *direttore dell'ufficio di coordinamento del capo dipartimento trasporti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

Audizione n. 35 – 4 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 31)

65. Giuseppe Cacopardi, *responsabile della direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le regioni e gli enti territoriali del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*

66. Alessandro Ferraro, *dirigente responsabile Agret II – SIAN, coordinamento ICT e informazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*

Audizione n. 36 – 16 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 32)

67. Gabriele Papa Pagliardini, *direttore di Agea*

68. Maurizio Salvi, *dirigente di Agea*

69. Renzo Lolli, *dirigente di Agea*

Audizione n. 37 – 17 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 33)

70. Angelo Sticchi Damiani, *presidente di ACI Informatica*

71. Mauro Minenna, *direttore generale di ACI Informatica Spa*

72. Vincenzo Pensa, *direttore direzione sistemi informativi ed innovazione ACI*

Audizione n. 38 – 23 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 34)

73. Concetta Lo Conte, *direttore dell'area amministrazione di Agea*

Audizione n. 39 – 23 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 34)

74. Speranzina De Matteo, *presidente di SIN*

Audizione n. 40 – 24 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 35)

75. Renato Di Donna, *direttore progetti per la PA di Consip*

76. Roberto Bettacchi, *responsabile cliente Agea di Consip*

Audizione n. 41 – 25 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 36)

77. Felice Assenza, *direttore generale delle politiche internazionali e dell'Unione europea del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*

78. Domenico Mancusi, *ex dirigente dell'ufficio SIAN, coordinamento ICT e informazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*

79. Gabriele Papa Pagliardini, *direttore di Agea*

Audizione n. 42 – 30 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 37)

80. Fabrizio Stella, *direttore dell'Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (AVEPA)*

Audizione n. 43 – 31 maggio 2017 (Resoconto stenografico n. 38) (seguito dell'audizione n. 40 del 24 maggio 2017)

81. Renato Di Donna, *direttore progetti per la PA di Consip*

82. Roberto Bettacchi, *responsabile cliente Agea di Consip*

Audizione n. 44 – 7 giugno 2017 (Resoconto stenografico n. 39)

83. Francesco Vincenzo Sofia, *responsabile del Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC) e Sistemi informativi e tecnologici di Agea*

Audizione n. 45 – 8 giugno 2017 (Resoconto stenografico n. 40)

84. Silvia Lorenzini, *direttore dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura Emilia-Romagna (Agrega)*

Audizione n. 46 – 22 giugno 2017 (Resoconto stenografico n. 41) (seguito dell'audizione n. 39 del 23 maggio 2017)

85. Speranzina De Matteo, *presidente di SIN*

86. Mariano Laghezza, *responsabile dei servizi resi a favore di Agea, di SIN*

87. Antonio Tozzi, *direttore generale di SIN*

88. Anna Veneziani, *direttore esecutivo di SIN*

Audizione n. 47 – 28 giugno 2017 (Resoconto stenografico n. 42)

89. Enza Maria Leone, *responsabile del sistema informatico del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno*

Audizione n. 48 – 29 giugno 2017 (Resoconto stenografico n. 43)

90. Cristiana Pretto, *responsabile del servizio di supporto alla direzione generale e ICT della Provincia autonoma di Trento*

Audizione n. 49 – 12 luglio 2017 (Resoconto stenografico n. 44)

91. Antonio Samaritani, *direttore generale di AgID*

92. Anna Picot, *responsabile del servizio coordinamento Accordi Programma Quadro (APQ)*

Audizione n. 50 – 18 luglio 2017 (Resoconto stenografico n. 45)

93. Speranzina De Matteo, *presidente del consiglio di amministrazione di SIN*

94. Antonio Amati, *consigliere di SIN*

Audizione n. 51 – 19 luglio 2017 (Resoconto stenografico n. 46)

95. Massimo Casciello, *responsabile della direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica del Ministero della salute*

96. Claudia Biffoli, *dirigente ufficio 4° Sistema informativo del Ministero della salute*

97. Lidia Di Minco, *dirigente ufficio 3° Sistema informativo sanitario nazionale del Ministero della salute*

Audizione n. 52 – 20 luglio 2017 (Resoconto stenografico n. 47)

98. Nicola Marco Fabozzi, *responsabile della divisione III Servizi e materiali informatici, direzione generale degli affari generali e del personale, del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare*

Audizione n. 53 – 25 luglio 2017 (Resoconto stenografico n. 48)

99. Antonio Oddati, *direttore generale per l’Università, Ricerca e Innovazione della Regione Campania*

100. Vito Merola, *vicario del direttore generale per l’Università, Ricerca e Innovazione della Regione Campania*

Audizione n. 54 – 26 luglio 2017 (Resoconto stenografico n. 49)

101. Marina Giuseppone, *responsabile della direzione generale organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

102. Alessandra Franzone, *dirigente del servizio I affari generali, innovazione e trasparenza amministrativa del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

Audizione n. 55 – 27 luglio 2017 (Resoconto stenografico n. 50)

103. Gianna Barbieri, *responsabile della direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca*

104. Paolo De Santis, *dirigente ufficio III della direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca*

105. Rosario Riccio, *dirigente ufficio IV della direzione generale per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca*

Audizione n. 56 – 1° agosto 2017 (Resoconto stenografico n. 51)

106. Antonello Pellegrino, *responsabile della direzione generale degli affari generali e della società dell’informazione della Regione Sardegna*

Audizione n. 57 – 2 agosto 2017 (Resoconto stenografico n. 52)

107. Gabriella Serratrice, *responsabile del settore sistemi informativi, segretariato generale della Regione Piemonte*

Audizione n. 58 – 2 agosto 2017 (Resoconto stenografico n. 53)

108. Laura Castellani, *responsabile del settore infrastrutture e tecnologie per lo sviluppo della società dell'informazione, direzione organizzazione e sistemi informativi della Regione Toscana*

109. Fernanda Faini, *responsabile per la Regione Toscana della posizione organizzativa assistenza giuridica e normativa in materia di amministrazione digitale*

Audizione n. 59 – 3 agosto 2017 (Resoconto stenografico n. 54)

110. Mariella Lo Bello, *vicepresidente della Regione Sicilia*

Audizione n. 60 – 7 settembre 2017 (Resoconto stenografico n. 55)

111. Giorgio Rapari, *presidente di Assintel*

112. Maurizio Pio, *environment & government affairs di Assintel*

113. Emanuele Spampinato, *vicepresidente di Assintel*

Audizione n. 61 – 7 settembre 2017 (Resoconto stenografico n. 56)

114. Antonio Maria Tambato, *responsabile della divisione V sistemi informativi e trasformazione digitale. Formazione della direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio del Ministero dello sviluppo economico*

Audizione n. 62 – 14 settembre 2017 (Resoconto stenografico n. 57)

115. Pasquale Liccardo, *direttore generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia*

Audizione n. 63 – 19 settembre 2017 (Resoconto stenografico n. 58) (seguito dell'audizione n. 62 del 14 settembre 2017)

116. Pasquale Liccardo, *direttore generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia*

Audizione n. 64 – 21 settembre 2017 (Resoconto stenografico n. 59)

117. Gandolfo Miserendino, *professional ICT presso l'assessorato politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna*

118. Antonino Ruggeri, *dirigente del settore controllo di gestione, monitoraggio dei costi per i livelli di assistenza delle ASR e dei sistemi informativi della Regione Piemonte*

Audizione n. 65 – 27 settembre 2017 (Resoconto stenografico n. 60)

119. Roberto Basso, *presidente di Consip*

120. Cristiano Cannarsa, *amministratore delegato di Consip*

121. Renato Di Donna, *direttore progetti per la PA di Consip*

122. Martina Beneventi, *direttore legale di Consip*

Audizione n. 66 – 10 ottobre 2017 (Resoconto stenografico n. 61)

123. Alessandra Camporota, *responsabile della transizione alla modalità digitale del Ministero dell'interno*

124. Carlo Bui, *presidente del Comitato per l'innovazione del settore ICT della Pubblica Sicurezza, Ufficio del Vice Capo della Polizia, Dipartimento della Pubblica Sicurezza*

125. Maria Cavaliere, *dirigente Ufficio per i servizi informatici, Direzione centrale per le risorse logistiche e strumentali, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*

Audizione n. 67 – 11 ottobre 2017 (Resoconto stenografico n. 63)

126. Diego Piacentini, *commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale*

127. Simone Piunno, *chief technology officer del Team digitale*

7.2. I consulenti

Per l'espletamento del proprio lavoro, la Commissione si è servita del lavoro di alcuni consulenti, quali Luca Attias (Corte dei Conti), Paolo Ferragina (Università di Pisa), Donato Limone (Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza), Marco Mantile (Regione Veneto), Michele Melchionda (Corte dei Conti), Pietro Paganini (Competere) e Fabrizio Pedranzini (Politecnico di Milano).

7.3. Documenti allegati

- Allegato 1 - Nota AgID 31 ottobre 2013
- Allegato 2 - Parere AgID n. 17/2014
- Allegato 3 - Parere AgID n. 25/2014
- Allegato 4 - Determinazione AgID 382/2016
- Allegato 5 - Sentenza Consiglio di Stato 456/2007
- Allegato 6 - Lista completa CPV

PAGINA BIANCA

Allegato 1

agid.AOO-AgID.REGISTRO UFFICIALE(U).0007658.31-10-2013



Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Agenzia per l'Italia Digitale

REGISTRO UFFICIALE

USCITA AOO-AOO-AgID
Prot. n. 0007658 ROMA 31/10/2013

Ministero dell'interno
Dipartimento per gli affari interni e
territoriali
Piazza del Viminale n. 1
00184 Roma

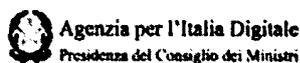
Oggetto: Risposta alla nota n. 2715 del 24 ottobre 2013 relativa ad attività connesse all'istituzione dell'ANPR, riferite al periodo 1 novembre 2013 – 30 aprile 2014.

Si fa riferimento alla richiesta in oggetto, registrata dall'Agenzia per l'Italia Digitale con n. 7523 del 25 ottobre 2013.

Preliminarmente si rileva che lo schema di contratto inviato dall'Amministrazione, in allegato alla nota in oggetto, si inserisce all'interno di una cornice giuridica e amministrativa ben definita rappresentata da:

- l'art. 1 comma 306 della Legge 228/2012 che prevede: *"Per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente ANPR il Ministero dell'interno si avvale della società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133" (n.d.r. la norma fa riferimento alla società Sogei).*
- il Protocollo di intesa stipulato tra il Ministero dell'interno e la società Sogei in data 7 febbraio 2013 e valido fino al 31 dicembre 2015, per l'attuazione delle norme relative alle nuove modalità di rilascio della carta di identità elettronica, del documento digitale unificato e l'istituzione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR). Il Protocollo prevede, tra l'altro, che: *"I rapporti contrattuali tra le parti sono regolati anche attraverso gli istituti contrattuali, le metriche e gli importi unitari indicati nel Contratto di servizi Quadro n. 2093 del 23 dicembre 2005 tra l'Amministrazione finanziaria e la Sogei";*
- il primo Contratto Esecutivo del Protocollo di cui sopra, stipulato in data 20 marzo 2013 valido fino al 30 giugno 2013;
- il Piano Generale di progetto firmato in data 11 luglio 2013 per la progettazione, l'implementazione e la gestione dell'ANPR, integrato in data 18 settembre 2013;
- il secondo Contratto Esecutivo stipulato in data 11 luglio 2013 e valido fino al 31 ottobre 2013;
- il DPCM n. 109/2013 che istituisce l'ANPR.

Ciò premesso, tenuto conto che l'iniziativa in esame costituisce solo una componente di un percorso progettuale molto più ampio e articolato, definito dalle norme e dagli strumenti su citati, si ritiene che l'Agenzia per l'Italia Digitale possa fornire riscontro alla richiesta in oggetto, nell'ambito delle attività di consulenza previste dall'art. 3 comma 2 lettera a) del D.lgs 177/2009, esprimendosi sulla coerenza del contratto inviato con il richiamato quadro generale.

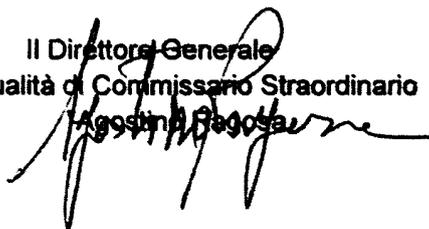


Nel merito, si ritiene che le attività previste contrattualmente siano tecnicamente coerenti con gli obiettivi progettuali e con il contesto strategico sopra definito.

Si rileva, inoltre, che le caratteristiche dei servizi previsti contrattualmente corrispondono a quelle dei servizi oggetto del Contratto Quadro 2006-2011 tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Sogei, su cui l'Agenzia (all'epoca CNIPA) si è espressa favorevolmente con i pareri n. 159/2005 e 27/2009.

Per quanto riguarda i corrispettivi unitari, si rileva che essi sono allineati alle risultanze del benchmark condotto dall'Amministrazione finanziaria nel 2011 su cui l'allora DigitPA si era espressa favorevolmente con il parere n. 61/2011. Si ritiene condivisibile l'adozione di tali corrispettivi per la stima dell'importo contrattuale.

Il Direttore Generale
in qualità di Commissario Straordinario
Agostino Pagosa



Allegato 2



Agenzia per l'Italia Digitale
 Presidenza del Consiglio dei Ministri

ALLEGATO ALLA DETERMINAZIONE COMMISSARIALE N. 14 DEL 29 LUGLIO 2014

PARERE N. 17/2014

RESO AI SENSI DELL'ART. 3, COMMA 3 DEL D.LGS. 177/2009

OGGETTO: “Quinto contratto esecutivo del Protocollo di intesa tra il Ministero dell'interno e la Sogei per la realizzazione dell'Anagrafe nazionale della Popolazione Residente”. (RP061).

**IL DIRETTORE GENERALE IN QUALITA' DI
 COMMISSARIO STRAORDINARIO DELL'AGENZIA**

PREMESSO

Con nota n. 1440 del 26 giugno 2014, acquisita al protocollo dell'Agenzia con il n. 6710 del 27 giugno 2014, l'Amministrazione ha chiesto il parere di cui all'art. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 177/2009 sulla fornitura in oggetto.

Con nota n. 21056 del 25 luglio 2014, acquisita al protocollo dell'Agenzia per l'Italia Digitale con il n. 7730 in pari data, la Consip ha inviato all'Agenzia, ai fini del rilascio di pareri tecnico-economici da parte dell'Agenzia stessa, i risultati dell'istruttoria svolta ai sensi dell'art.4, comma 3 quinquies della L. n. 135/2012.

Dati di sintesi

Amministrazione	Ministero dell'interno
Oggetto del parere	Quinto contratto esecutivo del Protocollo di intesa tra il Ministero dell'interno e la Sogei per la realizzazione dell'Anagrafe nazionale della Popolazione Residente (RP061)
Tipologia della fornitura	Servizi di conduzione sistemi e applicazioni, supporto, assistenza tecnica, consulenza
Durata contrattuale	4 mesi (1 luglio 2014 – 31 ottobre 2014)
Importo a base d'asta	€ 1.115.808,00 + IVA, di cui € 1.098.659,80 di natura informatica
Modalità di acquisizione	Contratto esecutivo di Protocollo di intesa tra il Ministero e la Sogei



RIEPILOGO DEGLI ELEMENTI FORNITI DALL'AMMINISTRAZIONE

1. Contesto della fornitura

La fornitura in esame ha per oggetto il Quinto contratto esecutivo tra il Ministero dell'interno e la Sogei che riguarda (limitatamente al periodo 1° luglio 2014-31 ottobre 2014) l'erogazione di servizi connessi al progetto di realizzazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), che è uno degli obiettivi dell'Agenda digitale, fulcro anche per altri importanti progetti a livello nazionale afferenti alla macro area delle Identità Digitali (Carta Nazionale dei Servizi, Firma elettronica, Documento digitale unificato, SPID).

L'art. 2, comma 1 del decreto-legge del 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221, prevede la costituzione di un archivio centrale dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) quale banca dati di interesse nazionale che subentra alle anagrafi comunali (APR) ed all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'estero (AIRE). Una volta attiva, la banca dati dovrà essere operativa e sostituire, di fatto, le 8.100 anagrafi dislocate nei comuni italiani.

Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stabiliti i tempi e le modalità di attuazione delle disposizioni istitutive dell'ANPR stessa, la cui costituzione è affidata a Sogei ai sensi dell'art. 1, comma 306 della L 228/2012.

Il primo di tali provvedimenti, il DPCM 109 del 23 agosto 2013, definisce, tra l'altro, le fasi nelle quali si articola tale progetto:

Fase 1 – è la fase la cui attuazione è, di fatto, conclusa e prevede l'implementazione del nuovo sistema di sicurezza del collegamento tra i comuni ed il sistema informativo del Viminale, utilizzato per:

- l'emissione della carta di identità elettronica;
- la circolarità delle informazioni anagrafiche tra comuni e pubbliche amministrazioni centrali (INPS, Agenzia delle Entrate)
- la formazione degli elenchi degli italiani residenti all'estero, utilizzato principalmente a fini elettorali.

Questa fase ha sostanzialmente lasciata invariata l'infrastruttura centrale, se non per le funzionalità relative ai controlli sui dati e alla messa in sicurezza del canale di scambio delle informazioni. Resta quindi invariata la logica del sistema che prevede che i dati risiedano sulle banche dati locali dei comuni e che tali dati siano anche inviati alla banca dati centrale dell'INA, ad esclusione dei dati relativi alla popolazione non residente che viene gestita dal sistema e-AIRE;

Fase 2 – è la fase che prevede lo sviluppo del nuovo sistema di sicurezza, la realizzazione della banca dati centrale dell'ANPR, costituita dai dati della popolazione residente in Italia e all'estero, e il progressivo popolamento con i dati di tutte le basi informative locali. In questa fase si rendono disponibili i servizi centrali definitivi, per la cui fruizione saranno necessarie modifiche ai sistemi software comunali, per consentire l'interscambio dei dati con l'ANPR secondo le nuove modalità stabilite dal progetto;

Fase 3 – si tratta della fase "a regime" in cui le banche dati locali vengono dismesse completamente e i dati anagrafici risiedono esclusivamente sulla banca dati dell'ANPR.

Il provvedimento in corso di emanazione, noto come “II DPCM ANPR” unitamente alle necessarie modifiche sul regolamento anagrafico, definiscono le modalità nelle quali si articoleranno le fasi 2 e 3. Trattandosi di un’operazione caratterizzata da un’elevata complessità, derivante anche dal numero di attori coinvolti (ISTAT, Comuni, Regioni, Pubbliche amministrazioni convenzionate, ecc.) occorre prevedere un periodo di transizione, durante il quale i sistemi attuali devono garantire i servizi già disponibili.

Contesto normativo

Le principali norme di riferimento sono le seguenti:

- il già citato Decreto Legge n. 179/2012 art. 2 comma 1, convertito con modificazioni dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221;
- la legge n. 228/2012 art. 1 comma 306, che stabilisce che per la progettazione, implementazione e gestione dell’ANPR, il Ministero dell’Interno si avvale della Società Sogei;
- il Decreto legge n. 70/2011 art. 10, convertito nella legge 106/2011, come successivamente modificato dalla legge n. 221/2012 art. 1, che disciplina le nuove modalità di rilascio della Carta di identità Elettronica e stabilisce l’unificazione con la tessera sanitaria nonché il rilascio gratuito del documento digitale unificato;
- la legge n. 221/2012 art. 10, che prevede che l’emissione della carta d’identità elettronica, documento obbligatorio di identificazione, è riservata al Ministero dell’Interno che vi provvede nel rispetto delle norme di sicurezza in materia di carte valori e di documenti di sicurezza della Repubblica e degli standard internazionali di sicurezza.

Contesto contrattuale

In data 7 febbraio 2013 è stato stipulato il Protocollo d’Intesa tra il Ministero dell’Interno e la Sogei (in seguito denominato Protocollo), valido sino al 31 dicembre 2015, al fine di dare attuazione al disposto dell’articolo 10 del D.L. 70/2011, convertito dalla legge 106/2011, come successivamente modificato dall’art. 1 della legge 221/2012, e dall’articolo 2 della legge 221/2012, che hanno disciplinato, rispettivamente, le nuove modalità di rilascio della carta di identità elettronica e del documento digitale unificato, e l’istituzione dell’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente – ANPR, per la cui realizzazione il Ministero si avvale della Sogei ai sensi, rispettivamente, dell’articolo 10, commi 2 e 4, della citata L. 106/2011 e dell’articolo 1, comma 306, della legge n. 228/2012.

Il Protocollo, al comma 2 dell’articolo 2, prevede che il rapporto tra il Ministero e la Sogei si sostanzia nella gestione condivisa di un piano generale di progetto finalizzato alla progettazione, implementazione e gestione della ANPR e per la cui attuazione, in continuità operativa degli attuali sistemi fino all’entrata in esercizio del nuovo sistema, le Parti stipulano gli specifici contratti esecutivi di cui all’articolo 3 del Protocollo medesimo.

In data 11 luglio 2013 è stato sottoscritto il Piano Generale di Progetto, successivamente modificato ed integrato in data 2 ottobre 2013 ai paragrafi 2.2.1.1 e 3.4 concernenti rispettivamente le modalità di realizzazione e conduzione della piattaforma integrata dell’ANPR e la relativa ubicazione, nonché gli aspetti relativi alla proprietà delle componenti hardware e software.

In data 1° ottobre 2013 è stato pubblicato sulla GU n. 230 il DPCM n. 109 del 23 agosto 2013 “Regolamento recante disposizioni per la prima attuazione dell’articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dall’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che istituisce l’Anagrafe

Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)”.

I contratti esecutivi sono regolati attraverso gli istituti contrattuali, le metriche e gli importi unitari indicati nel contratto di servizi quadro 2006-2011 prot. n. 2093 del 23 dicembre 2005 (nel seguito *Contratto Quadro*) per la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo della fiscalità, stipulato tra il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell’Economia e delle Finanze e la Sogei, successivamente prorogato con atto protocollo n. 2959 del 15 dicembre 2011 fino a tutto il 29 febbraio 2012, attualmente in regime di proroga in virtù del disposto dell’articolo 5, commi 4 e 5 del D.L. n. 16/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 44/2012 e ss.mm.ii., i cui corrispettivi unitari sono stati aggiornati dal Dipartimento delle Finanze con nota protocollo n. 2201 del 19 dicembre 2013.

Alla data tra il Ministero dell’Interno e la Sogei sono già stati stipulati 4 Contratti Esecutivi:

- il Primo Contratto Esecutivo, stipulato in data 20 marzo 2013 e valido dal 15 marzo 2013 al 30 giugno 2013, ha regolato l’erogazione del supporto occorrente alla manutenzione del sistema necessario ad assicurare la continuità del funzionamento e la gestione operativa delle anagrafi INA e AIRE, nell’ottica della loro evoluzione e integrazione nell’ANPR, nonché le attività di supporto tecnico-operativo ai comuni;
- il Secondo Contratto Esecutivo, stipulato in data 11 luglio 2013 e valido dal 1° luglio 2013 al 31 ottobre 2013, ha regolato l’erogazione del supporto occorrente alla manutenzione del sistema al fine di assicurare la continuità del funzionamento e la gestione operativa delle banche dati INA e AIRE, nell’ottica della loro evoluzione e integrazione nell’ANPR, la progettazione e implementazione del nuovo sistema di sicurezza, l’erogazione dei servizi di assistenza ai comuni e alle Amministrazioni centrali, nonché la definizione del Progetto di Dettaglio dell’ANPR nell’ambito del Piano Generale di Progetto;
- il Terzo Contratto Esecutivo, stipulato in data 18 novembre 2013 e valido dal 1° novembre 2013 al 30 aprile 2014, ha regolato l’erogazione del supporto occorrente alla manutenzione del sistema al fine di assicurare la continuità del funzionamento e la gestione operativa delle banche dati INA e AIRE, nell’ottica della loro evoluzione e integrazione nell’ANPR, il dispiegamento del nuovo sistema di sicurezza, l’erogazione dei servizi di assistenza ai comuni e alle Amministrazioni centrali nonché l’ottimizzazione dei sistemi attuali;
- il Quarto Contratto Esecutivo, stipulato in data 8 maggio 2014 e valido dal 1° maggio 2014 al 30 giugno 2014, ha regolato l’erogazione dei servizi che garantiscono la continuità operativa dei sistemi attualmente in esercizio.

Quadro di riepilogo delle principali norme e contratti con relativi importi

Data	Atto di riferimento	Oggetto	Durata	Importo (al netto dell’IVA)
18/10/2012	Art. 2, comma 1 DL n. 179	Istituzione dell’Anagrafe Nazionale della popolazione Residente (ANPR)		
17/12/2012	Legge 221	Conversione del DL n. 179		
7/2/2013	Protocollo d’intesa tra Ministero dell’interno e Sogei	protocollo per la realizzazione dell’ANPR e del Documento Digitale Unificato (DDU)	1/02/2013 31/12/2015	
20/03/2013	I Contratto Esecutivo	Conduzione dei preesistenti sistemi INA ed AIRE e attività di supporto tecnico ai Comuni	15/03/2013 30/06/2013	€ 189.180,58
11/07/2013	II Contratto Esecutivo	Manutenzione dei preesistenti sistemi INA ed AIRE (quest’ultimo limitatamente al canale di trasmissione); progettazio-	1/07/2013 31/10/2013	€ 727.184,18

Data	Atto di riferimento	Oggetto	Durata	Importo (al netto dell'IVA)
		ne ed implementazione del nuovo sistema di sicurezza, erogazione servizi di assistenza ai Comuni ed alle Amministrazioni Centrali, definizione del progetto di dettaglio della nuova ANPR		
11/07/2013	Piano Generale di Progetto	Piano generale per la progettazione, implementazione e gestione delle ANPR		
1/10/2013	DPCM n. 109 del 23 agosto 2013	Regolamento recante disposizioni per la prima attuazione dell'art. 62 del DL 7 marzo 2005, n. 83 (e successive modificazioni) che istituisce l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)		
2/10/2013	Modifiche al Piano Generale di Progetto	Ubicazione dell'ANPR e proprietà della componenti hardware e software		
18/11/2013	III Contratto Esecutivo	Erogazione dei servizi di assistenza ai Comuni ed alle Amministrazioni Centrali, supporto per la manutenzione dei sistemi INA ed AIRE, ottimizzazione dei sistemi esistenti, dispiegamento del nuovo sistema di sicurezza	1/11/2013 30/04/2014	€ 2.334.317,63
8/05/2014	IV Contratto Esecutivo	Erogazione servizi per la continuità operativa dei sistemi attuali, Definizione delle modalità di realizzazione di ANPR	1/05/2014 30/06/2014	€ 517.818,82
TOTALE contratti esecutivi precedenti				€ 3.768.501,21
	V Contratto Esecutivo	Attualmente all'esame per il parere di congruità. Erogazione servizi per la continuità operativa dei sistemi attuali, Definizione delle modalità di realizzazione di ANPR	1/07/2014 31/10/2014	€ 1.115.808,00

Complessivamente sono stati stipulati finora contratti esecutivi per un totale di € 3.768.501,21.

2. Descrizione della fornitura

2.2 Oggetto del contratto e della fornitura

Nelle more dell'emanazione dei successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 1, comma 2 del richiamato DPCM n. 109/2013, al fine di definire le modalità di attuazione della fase 2 di sviluppo di ANPR, il Ministero dell'Interno intende procedere alla stipula del Quinto Contratto Esecutivo con la Sogei.

Il contratto prevede attività finalizzate a garantire la "continuità operativa degli sistemi attuali" nonché l'implementazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), in attuazione di quanto previsto dal Piano Generale di Progetto, di cui all'art. 3 del Protocollo d'intesa stipulato in data 7 febbraio 2013 tra il Ministero dell'interno e la Sogei, e dal progetto di dettaglio. Sono in particolare previste le attività di seguito elencate

CONTINUITA' OPERATIVA DEI SISTEMI ATTUALI

In tale ambito sono comprese le attività necessarie a garantire il funzionamento dei sistemi attuali presso il Centro Nazionale dei Servizi Demografici (CNSD) e più precisamente:

- a. l'erogazione, presso il Viminale, dei servizi di assistenza ai Comuni ed alle amministrazioni

- centrali sull'attuale sistema INA-SAIA;
- b. l'erogazione dei servizi di assistenza ai Comuni su problematiche relative agli invii ed al sistema di sicurezza;
 - c. l'erogazione del servizio di sblocco anomalie;
 - d. la gestione e la manutenzione del centralino;
 - e. l'erogazione di supporto AIRE;
 - f. il coordinamento ed il monitoraggio del servizio di assistenza;
 - g. la conduzione dei sistemi attuali;
 - h. il presidio applicativo dei sistemi INA-SAIA ed AIRE;
 - i. il trasferimento dei sistemi INA-SAIA presso il CED Sogei;
 - j. il trasferimento del sistema AIRE centrale presso il CED Sogei.

E' inoltre previsto un budget destinato a far fronte ad eventuali interventi di manutenzione per la sostituzione di componenti HW del sistema installato presso il CNSD.

Servizi di assistenza ai comuni ed alle amministrazioni centrali

Il servizio di assistenza ai Comuni è finalizzato alla presa in carico e alla risoluzione delle problematiche connesse al funzionamento degli applicativi del CNSD, afferenti INA-SAIA.

Il servizio, erogato nell'orario 8,30 – 17,30 dal lunedì al venerdì, assicura l'assistenza telefonica e comprende:

- l'assistenza per richieste di informazioni di carattere organizzativo-funzionale per l'erogazione dei servizi di competenza del CNSD;
- l'assistenza tecnica nella diagnosi dei problemi di funzionamento che i comuni dovessero riscontrare nell'utilizzo dei sistemi INA-SAIA.

Il servizio di assistenza ai comuni è organizzato su due Livelli. L'assistenza di "I livello" comprende:

- un servizio di accoglienza per tutte le richieste di assistenza provenienti dai diversi canali (telefono e web mail) che provvede alla loro risoluzione o al loro smistamento al II livello;
- attività di outbound verso i Comuni a fronte dell'avvio di fasi significative di evoluzione del sistema quali ad esempio l'avvio di una fase straordinaria di consolidamento dei dati propedeutica alla migrazione in ANPR;
- attività di assistenza ai Comuni per le richieste informative e le richieste organizzative/funzionali afferenti i sistemi del CNSD.

Sarà garantito un servizio di assistenza tecnica di "II livello" nella diagnosi dei problemi di funzionamento che i comuni dovessero riscontrare nell'utilizzo del sistema INA-SAIA.

Sblocco anomalie

Dal lunedì al venerdì, nell'orario 8,30 – 17,30, viene assicurata la presa in carico e la risoluzione dei disallineamenti sulla banca dati INA. L'attività riguarda le richieste di assistenza che pervengono via fax dai comuni, relativamente a singoli cittadini per i quali non è possibile la trasmissione delle comunicazioni INA-SAIA per la presenza di situazioni anomale (scarto della comunicazione da parte del sistema per comune di nascita errato, scarto della comunicazione di decesso da parte dell'Agenzia delle Entrate per diversa residenza, ecc.). Ciascuna richiesta comporta le seguenti attività:

- registrazione del fax nel sistema di trouble ticketing;
- presa in carico della richiesta da parte del personale addetto;

- verifica dei dati che concorrono alla formazione del codice fiscale rispetto a quanto risulta all’Agenzia delle entrate;
- interventi per sanare l’anomalia;
- comunicazione al comune degli esiti;
- archiviazione dei fax per il Ministero.

Gestione e manutenzione centralino

L’attività comprende la gestione e la manutenzione del centralino VoIP di Ancitel e la manutenzione correttiva del sistema Trouble Ticketing di proprietà del Ministero.

Supporto AIRE

Viene assicurata un’attività di supporto sulle problematiche AIRE sollevate dai comuni. L’attività, in carico a personale esterno alla Sogei, si svolge presso il Viminale sotto il coordinamento diretto di personale interno Sogei e del Sistema Informativo Elettorale (SIE) e comprende:

- assistenza ai comuni;
- analisi e soluzione di problematiche di natura tecnica manifestati al SIE da comuni specifici (ad esempio, città metropolitane che si connettono dal proprio sistema, che prevede proxy e firewall da configurare opportunamente);
- analisi e soluzione delle problematiche manifestate dai comuni sull’utilizzo del applicativo AnagAIRE (caricamento del setup, gestione stampe, ecc.);
- distribuzione ai comuni di pacchetti di aggiornamento dell’applicativo AnagAire;
- attività di outbound su richiesta del SIE.

Coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza

Comprende le attività di monitoraggio del servizio di assistenza:

- richieste trasmesse a Sogei dal Ministero per la verifica di situazioni specifiche di particolari comuni/soggetti;
- verifica delle richieste evase/in attesa di risposta registrate dal Call Center Sogei;
- riunioni di coordinamento con il personale esterno;
- analisi dei problemi ripetitivi e produzione di faq;
- analisi delle attività di outbound e redazione di prospetti per il Ministero.

Conduzione dei sistemi attuali

Rientrano in tale ambito tutti i servizi specialistici, sistemistici e gestionali necessari alla conduzione dell’attuale infrastruttura INA/SAIA ed AIRE, per quest’ultima limitatamente alla parte relativa al canale di trasmissione dati. Il servizio si svolgerà nell’ambito dell’erogazione dei servizi per la conduzione dell’attuale data center. Le attività che saranno garantite per tutta l’infrastruttura coinvolta nell’architettura attuale e nella sua evoluzione comprendono:

- presidio delle apparecchiature presenti presso il CNSD che garantiscono il funzionamento del sistema INA-SAIA,
- attività di gestione dei backup, con monitoraggio quotidiano di tutti i backup effettuati dal software in uso presso il CNSD;
- attività di space management del Database, liberando lo spazio sui file system;

- attività di storicizzazione dei log in particolare per l’application server;
- presidio delle procedure di storicizzazione dei dati del DB;
- attivazione di procedure settimanali di riorganizzazione degli indici del DB;
- attività di monitoraggio funzionale dei sistemi;
- attività di monitoraggio dei servizi erogati;
- restart degli application server su richiesta del presidio applicativo Sogei;
- interventi sui firewall Sogei installati presso il CNSD;
- interventi sul Datapower che garantisce la sicurezza del nuovo sistema.

L’infrastruttura è composta dalle seguenti componenti:

- Infrastruttura VMware. E’ costituita da tre server fisici di classe workgroup/mid-range:
 - N. 1 Server fisico Windows HP Proliant DL580 G5
 - N. 2 Host Fisici ESXi 4.0 HP Proliant DL580 G5, su cui sono state ricavate rispettivamente 6 e 7 macchine virtuali RHEL
- Server fisici Linux. Sono presenti due tipologie di server:
 - N. 10 server di tipo: HP Proliant DL580 G5
 - N. 2 server di tipo: HP Proliant DL360G4P
- Infrastruttura Servizi di front-end, composta da:
 - N. 2 server fisici RHEL/Tomcat in cluster per i servizi WEB SAIA – XML SAIA
 - N. 2 server fisici RHEL/Tomcat in cluster per i servizi WEB INA - Vigilanza Anagrafica
 - N. 2 server fisici RHEL/Tomcat in cluster per i servizi WEB Servizi Demografici
 - N. 2 server virtuali RHEL/Tomcat, rispettivamente per il sito www.elencoufficialidistatocivile.interno.it e per effettuare controlli sulle code dei DB ed inviare mail di alert
- Infrastruttura Servizi di Back-end, composta da:
 - 3 database server ORACLE v.9.2 per le istanze SAIA, INA e CNSD;
 - 1 database server MYSQL per una l’applicazione a se stante Elenco ufficiali di stato civile;
- Infrastruttura di Backup, composta da una libreria a nastri MSL4048 e dal corrispondente strumento di amministrazione (il tool “HP Data Protector Manager”), che è ospitato su un server fisico Windows dedicato;
- Infrastruttura Storage, costituita da uno storage HP EVA modello 4400 della capacità di circa 12 TB e da due switch FC Cisco modello MDS9134;
- Infrastruttura di autenticazione, costituita essenzialmente da un IBM Datapower, installato presso il CED CNSD del Viminale, che agisce come front-end dei diversi servizi erogati dai sistemi INA-SAIA e AIRE, implementando le politiche di sicurezza precedentemente in carico al “Backbone”.

Presidio applicativo dei sistemi INA-SAIA e AIRE

Rientrano in tale ambito tutti i servizi di supporto applicativo necessari a garantire il funzionamento del sistema INA-SAIA ed AIRE, garantendo il monitoraggio costante di:

- comunicazioni provenienti dai comuni;
- comunicazioni verso Agenzia delle Entrate, INPS e Motorizzazione civile;
- esiti provenienti dall’Agenzia delle Entrate e INPS;
- esiti per i comuni.

Oltre alle attività di presidio, è prevista l’analisi di dettaglio del contenuto del data base, finalizzata ad individuare eventuali interventi da attuare per rimuovere le anomalie dovute a:

- messaggi non elaborati o elaborati parzialmente;
- comunicazioni con elaborazioni sospese che bloccano le elaborazioni dei messaggi trasmessi successivamente dal comune e relativi allo stesso soggetto;
- comunicazioni elaborate ma non trasmesse ad Agenzia Entrate e/o INPS.

L'analisi descritta è necessaria se si considera che il primo impianto di ANPR si baserà sul contenuto attuale del DB INA_SAIA. Nello specifico, le attività svolte in tale ambito comprendono:

- implementazione del servizio per la fornitura settimanale dei dati ad Agenzia delle entrate (AE) e INPS non correttamente gestiti dalle attuali applicazioni; si tratta principalmente di comunicazioni di decesso la cui elaborazione non termina correttamente nel sistema INA-SAIA;
- interventi che sanano situazioni anomale relative a comunicazioni trasmesse dai comuni tramite il sistema INA-SIA non andate a buon fine;
- analisi giornaliera degli esiti restituiti da AE che determinano situazioni anomale nel sistema INA-SAIA;
- predisposizione di statistiche comparative delle comunicazioni trasmesse all'AE ed INPS;
- rilevazione degli invii tramite datapower;
- monitoraggio giornaliero degli invii da parte dei comuni;
- verifiche in ambiente di test degli interventi individuati sui dati trasmessi;
- aggiornamento dei dati di servizio in occasione della istituzione di nuovi comuni;
- generazione dei certificati di sicurezza conseguenti alle variazioni del responsabile della sicurezza INA-SAIA o AIRE.

Trasferimento sistemi INA SAIA presso il CED Sogei

Le attività previste riguardano il trasferimento dell'intero sistema INA-SAIA presso il CED Sogei, sulla base del disegno architettuale e del piano delle attività comunicati al Ministero nell'ambito del precedente contratto. A tale fine, si prevedono le risorse professionali necessarie a garantire :

- la predisposizione del nuovo ambiente presso il CED Sogei, con l'installazione e la configurazione di tutti gli apparati necessari per:
 - sicurezza perimetrale;
 - identificazione e autenticazione;
 - infrastruttura di rete;
 - infrastruttura servizi di front-end;
 - infrastruttura servizi di back-end;
 - infrastruttura di backup;
 - infrastruttura SAN;
- la creazione dei nuovi data base;
- i test di integrazione dell'ambiente, a livello di sistema;
- la export dei dati attualmente residenti presso il CNSD ed il ricarico del nuovo data base;
- la sperimentazione del corretto funzionamento del nuovo sistema;
- la verifica del corretto funzionamento dei sistemi che rimangono presso il CNSD (CIE e AIRE, fino al completamento del trasferimento);
- l'avvio operativo del nuovo sistema in produzione.

Trasferimento sistema AIRE presso il CED Sogei

Le attività previste riguardano il trasferimento del sistema AIRE presso il CED Sogei, sulla base del disegno architettuale e del piano delle attività comunicati al Ministero nell'ambito del precedente contratto. A tale fine, si prevedono le risorse professionali necessarie a garantire:

- la ricostruzione della documentazione dell'attuale applicativo client;
- gli interventi sull'attuale applicativo client necessari a ricondurre tutti i flussi di interscambio con i comuni nell'ambito del sistema di sicurezza vigente; attualmente, infatti, i flussi dall'AIRE centrale verso i comuni avvengono su un canale esposto su Internet (c.d. bidirezionale);
- la predisposizione del nuovo ambiente presso il CED Sogei, con l'installazione e la configurazione di tutti gli apparati necessari, previsti per:
 - infrastruttura servizi di front-end;
 - infrastruttura servizi di back-end;
 - infrastruttura di backup;
 - infrastruttura SAN;
- la creazione dei nuovi data base;
- i test di integrazione dell'ambiente, a livello di sistema;
- la export dei dati attualmente residenti presso il SIE ed il ricarica del nuovo data base;
- la sperimentazione del corretto funzionamento del nuovo sistema, a livello applicativo;
- l'avvio operativo del nuovo sistema in produzione.

Non sono compresi nell'intervento eventuali modifiche evolutive sul sistema e/o sull'applicativo.

Beni e servizi

Si prevede un massimale per eventuali malfunzionamenti che si dovessero manifestare sulle componenti HW del sistema installato presso il CNSD.

Assistenza all'utilizzo nuovo sistema di sicurezza

Il servizio di assistenza in esame, rivolto ai Comuni, è svolto dal Call Center Sogei per problematiche relative al nuovo sistema di sicurezza. E' quindi esclusa l'assistenza relativa alle attuali applicazioni INA-SAIA o AIRE.

L'orario di servizio è compreso nella fascia 8.00 – 18.00 dal Lunedì al Venerdì. Il servizio è organizzato su due Livelli di assistenza; il servizio di assistenza di "I livello" comprende:

- un servizio di accoglienza per tutte le richieste di assistenza provenienti dai diversi canali (telefono e web mail) che provvede alla loro risoluzione o al loro smistamento al II livello;
- attività di outbound verso i Comuni a fronte dell'avvio di fasi significative di evoluzione del sistema.

Sarà garantito un servizio di assistenza tecnica di "II livello" nella diagnosi dei problemi più complessi.

MODALITA' DI ATTUAZIONE DI ANPR

Rientrano in tale ambito attività di supporto necessarie a:

- Specifiche ANPR, relative a circa 64 servizi "primari" già individuati dalla normativa in essere o in corso di emanazione; le attività previste sono le seguenti:
 - predisporre la versione aggiornata delle specifiche di interfaccia dei servizi di ANPR ai

- comuni e ISTAT, comprensive dei controlli da prevedere e dei file a supporto della integrazione delle applicazioni comunali (XSD e WSDL);
- partecipare a riunioni con i comuni pilota.
 - Allineamento straordinario INA-SAIA ed AIRE
 - analisi dati INA SAIA ed AIRE e mappatura con ANPR;
 - analisi, progettazione e realizzazione dei servizi di travaso da INA-SAIA e AIRE ad ANPR;
 - analisi e personalizzazione dei servizi di alimentazione da INA-SAIA e AIRE ad ANPR;
 - analisi, progettazione dei servizi per la rimozione delle anomalie e la produzione della relativa reportistica per i comuni, Prefetture e Ministero dell’Interno;
 - Coordinamento del servizio di supporto.

Si prevedono viaggi e trasferte per la raccolta dei requisiti dei servizi da rendere disponibili.

2.3 Livelli di servizio, penali e aspetti contrattuali

Con riferimento alle attività che prevedono la consegna di un output ad una data concordata, l’indicatore utilizzato per la rilevazione dei livelli di servizio è rappresentato dal rispetto della data di consegna, come specificato nella tabella seguente:

Intervento	Livello di servizio	Valore di soglia	Penale
Trasferimento sistemi INA-SAIA presso il CED Sogei	Data della comunicazione di disponibilità del sistema	10 giorni dalla data di consegna prevista	€ 250,00 (duecentocinquanta/00), per ogni giorno di ritardo sino al trentesimo giorno
Trasferimento del sistema AIRE presso il CED Sogei	Data della comunicazione di disponibilità del sistema		€ 500,00 (cinquecento/00), per ogni giorno di ritardo successivo al trentesimo e sino al sessantesimo
			€ 750,00 (settecentocinquanta/00), per ogni giorno di ritardo successivo al sessantesimo

Per le attività di carattere continuativo, per le quali non è previsto alcun rilascio, l’indicatore utilizzato per la rilevazione dei livelli di servizio è rappresentato dal rispetto della data di consegna della relazione per la rendicontazione delle attività svolte e dei prodotti effettivamente consuntivati, come specificato nella tabella seguente:

Intervento	Livelli di servizio	Valore di soglia	Penali
Gestione e manutenzione del centralino	Tempi di consegna della relazione	10 giorni dalla data di consegna prevista	€ 250,00 (duecentocinquanta/00), per ogni giorno di ritardo sino al trentesimo giorno
Attività di coordinamento del servizio			€ 500,00 (cinquecento/00), per ogni giorno di ritardo successivo al trentesimo e sino al sessantesimo
Presidio applicativo dei sistemi INA-SAIA			
Sblocco anomalie			
Supporto AIRE			€ 750,00 (settecentocinquanta/00), per ogni giorno di ritardo successivo al sessantesimo
Attività di supporto			

Infine per i servizi di assistenza verranno applicati livelli di servizio specifici, non riconducibili alle due casistiche sopra esposte, come specificato nella tabella seguente:

Intervento	Indicatore	Valore di soglia	Penale
Servizio di assistenza	Percentuale chiamate evase (per chiamate entrate nel sistema non superiore a 1,500 su base mensile)	Rapporto non inferiore al 95%	0,125% del corrispettivo per ogni punto percentuale in meno
Assistenza ANPR	Disponibilità del servizio	dalle 8:00 alle 18:00 dal lunedì al venerdì	€ 455,00 (quattrocentocinquanta/00) per ogni ora di mancata disponibilità del servizio
	Tempo di attesa prima della risposta dell'operatore	entro 40 secondi nel 95% dei casi	€ 450,00 (quattrocentocinquanta/00) a superamento della soglia nel quadrimestre
		e comunque entro 120 secondi nel 100% dei casi	€ 550,00 (cinquecentocinquanta/00) a superamento della soglia nel quadrimestre
	Chiamate cosiddette "perse"	<= 5% delle chiamate totali	€ 0,5 (zero/50) per ogni evento che non rispetta il LdS
Conduzione dei sistemi attuali	Tempistica di presa in carico dei malfunzionamenti	Entro 60 minuti per più del 4% delle occorrenze nell'intervallo 8.30 – 18.00 dal lunedì al venerdì	2% del corrispettivo relativo al periodo di riferimento

3. Costi della fornitura

3.2 Composizione dei costi

L'importo del contratto è pari a € 1.115.808,00 + IVA, di cui € 827.318,64 + IVA per i servizi atti a garantire la continuità operativa dei sistemi attuali e € 288.489,36 + IVA per i servizi relativi alle modalità di attuazione dell'ANPR, come mostra la tabella seguente.

Prodotto servizio	Costi proposti	Costi proposti di natura informatica
Continuità operativa dei sistemi attuali	827.318,64	827.318,64
Modalità di attuazione dell'ANPR	288.489,36	271.341,16
TOTALE	1.115.808,00	1.098.659,80

L'importo complessivo è di € 1.115.808,00 di cui € 1.098.659,80 per servizi di natura informatica.

Come già detto, il calcolo dell'impegno economico è stato effettuato applicando le tariffe unitarie previste dal Contratto di Servizi Quadro 2006-2011 stipulato tra il Dipartimento delle Finanze e la Sogei attualmente in regime di proroga in virtù del disposto dell'articolo 5, commi 4 e 5 del D.L. n.16/12, convertito con modificazioni dalla Legge n. 44/12 e ss.mm. e ii. i cui corrispettivi unitari sono stati aggiornati dal Dipartimento delle Finanze con nota prot. n. 2201 del 19 dicembre 2013 e che trovano applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2014.

I corrispettivi unitari applicati per i servizi sono riportati nella seguente tabella.

Tipologia di servizio prevista nel Contratto Quadro	Corrispettivi unitari dal 1° gennaio 2014
Supporto direzionale	516,81 €/GP
Supporto soluzioni innovative	413,69 €/GP
Supporto progettuale operativo	434,74 €/GP
Governo contratto esecutivo	532,49 €/GP
Sviluppo soluzioni personalizzate	377,67 €/GP

Tipologia di servizio prevista nel Contratto Quadro	Corrispettivi unitari dal 1° gennaio 2014
Chiamate risolte al I livello	5,86 €/chiamata
Chiamate risolte al II livello	20,13 €/chiamata
Giorno Trasferta	160,29 € per giorno
Viaggio A/R	376,54 € per viaggio

CONTINUITÀ OPERATIVA DEI SISTEMI ATTUALI

Il dimensionamento delle prestazioni è stato effettuato in giorni persona, in relazione alle attività di pertinenza di ciascuna linea di attività, ad eccezione dei servizi di assistenza che sono stati stimati sulla base del numero di chiamate risolte al I ed al II Livello. Le stime sono state effettuate tenendo conto dell'impegno effettivamente consuntivato nello svolgimento di analoghe attività svolte nel corso del 2013 nell'ambito dei precedenti Contratti Esecutivi.

Per l'assistenza all'utilizzo del nuovo sistema di sicurezza, si è tenuto conto del numero di richieste pervenute in occasione del dispiegamento del sistema. La tabella seguente riepiloga il dimensionamento e la valorizzazione delle attività che compongono il servizio.

Linea di attività	Metrica del servizio	Quantità previste	Corrisp. Unitario in €	Importo complessivo proposto
Servizio di assistenza ai comuni ed alle amministrazioni centrali	chiamate risolte al I livello	4.800	5,86	28.128,00
	chiamate risolte al II livello	7.600	20,13	152.988,00
Sblocco anomalie	gg-pp di supporto progettuale operativo	136	434,74	59.124,64
Gestione e manutenzione del centralino	gg-pp di supporto sol. Innovative	32	413,69	13.238,08
Supporto AIRE	gg-pp di supporto progettuale operativo	168	434,74	73.036,32
Coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza	gg-pp di supporto progettuale operativo	80	434,74	34.779,20
Conduzione dei sistemi attuali	gg-pp di supporto sol. Innovative	280	413,69	115.833,20
Presidio applicativo dei sistemi INA-SAIA ed AIRE	gg-pp di supporto progettuale operativo	250	434,74	108.685,00
Trasferimento sistemi INA-SAIA presso il CED Sogei	gg-pp di supporto direzionale	10	516,81	5.168,10
	gg-pp di supporto progettuale operativo	20	434,74	8.694,80
	gg-pp di supporto sol. Innovative	30	413,69	12.410,70
Trasferimento sistema AIRE presso il CED Sogei	gg-pp di supporto direzionale	10	516,81	5.168,10
	gg-pp di supporto progettuale operativo	20	434,74	8.694,80
	gg-pp di supporto sol. Innovative	30	413,69	12.410,70
	Sviluppo soluzioni personalizzate	100	377,67	37.767,00
Assistenza all'utilizzo nuovo sistema di sicurezza	chiamate risolte al II livello	4.800	20,13	96.624,00
	chiamate risolte al I livello	8.800	5,86	51.568,00
Componenti sostitutivi CNSD	Bene e servizi a rimborso			3.000,00
TOTALE				827.318,64

L'importo complessivo proposto per il complesso delle attività è quindi di € 827.318,64.

I pagamenti saranno effettuati a canone, suddividendo l'importo complessivo in 4 mensilità, ad eccezione delle attività di trasferimento dei sistemi INA-SAIA ed AIRE presso il CED Sogei, che saranno remunerate in unica soluzione a trasferimento avvenuto, e dell'assistenza all'utilizzo del nuovo sistema di sicurezza, che sarà remunerata a consuntivo, sulla base del numero di chiamate effettivamente gestite.

Di seguito vengono riportati i criteri di dimensionamento per ognuna delle attività che compongono il

servizio.

Servizi di assistenza ai comuni ed alle amministrazioni centrali

Si tratta di un servizio erogato presso il Viminale da personale esterno alla Sogei (Ancitel), che utilizza a tal fine applicazioni al momento raggiungibili esclusivamente dalla sede presso cui opera.

Il dimensionamento si basa su una stima delle richieste di assistenza di I e II livello, desunta da quanto registrato nel sistema di Trouble Ticketing utilizzato dal personale esterno da luglio a ottobre 2013. La tabella successiva riporta l'indicazione dei ticket aperti e chiusi nel suddetto periodo.

Mese	Anno	Valori registrati nel sistema di trouble ticketing	
		Ticket aperti nel mese	Ticket chiusi nel mese
Luglio	2013	3.227	3.164
Agosto	2013	1.904	1.843
Settembre	2013	2.814	2.754
Ottobre	2013	3.408	3.360
Totale		11.353	11.121
Media		2.838,3	2.780,3

E' stato mantenuto il numero di chiamate già previsto nel IV Contratto Esecutivo, leggermente superiore a tale dato, in quanto si prevede un'attività di outbound nei confronti dei comuni che non trasmettono con regolarità i dati (circa 400) o non hanno completato il passaggio al nuovo sistema di sicurezza (circa 250).

L'Amministrazione non ha dati sulla distribuzione delle chiamate tra I e II livello. Per sopperire a tale mancanza sono state considerate le richieste di sblocco anomalie per l'INA-SAIA e quelle relative all'AIRE. Queste ultime si configurano come richieste di II livello in quanto implicano nella quasi totalità l'utilizzo di applicazioni per riscontri sulle banche dati ovvero indagini specifiche per la determinazione delle cause e delle soluzioni da adottare. La percentuale di tali richieste si attesta intorno al 61% del totale.

Di seguito, la distribuzione delle chiamate relativa ai mesi di maggio e giugno, utilizzata per verificare la ripartizione già adottata nei precedenti contratti (61%):

Mese	Anno	Valori registrati nel sistema di trouble ticketing		AIRE	Sblocco anomalie	% (sblocco anomalie+aire/Totale)
		Ticket aperti nel mese	Ticket chiusi nel mese			
Maggio	2014	3.148	3.136	536	1.583	67,31%
Giugno	2014	2.783	2.769	530	1.344	67,34%

Sblocco anomalie

L'attività, paragonata ad un secondo livello di assistenza, è in carico a personale esterno (Ancitel) che opera presso il CNSD. La stima prevede 136 GGP che corrisponde all'impiego di circa 1,7 FTE.

La tabella seguente riporta un numero di ticket aperti relativamente a tale attività.

Mese	Anno	Numero Ticket
Maggio	2014	1.583
Giugno	2014	1.344

Il dimensionamento tiene conto anche del numero medio delle risorse che nei precedenti contratti esecutivi sono state necessarie a garantire il servizio, desunto dalla consuntivazione delle attività trasmessa dal personale esterno.

Gestione e manutenzione centralino

Il dimensionamento (8 gg al mese) tiene conto dell'impegno medio per le seguenti attività:

- verifica del corretto funzionamento del centralino;
- modifiche alle configurazioni (spostamento postazioni, configurazioni di nuove postazioni, ecc.);
- adeguamento basi dati utilizzate dal sistema (rese necessarie ad es. dalla soppressione/accorpamento di Comuni, da variazioni nelle denominazioni, ecc);
- integrazione e modifiche dei prospetti resi disponibili.

Supporto AIRE

La tabella riporta i consuntivi del personale impiegato sull'assistenza AIRE.

Periodo	Giorni di servizio erogati
Novembre	34
Dicembre	31
Gennaio	46
Febbraio	76
Marzo	36
Aprile	37
Maggio	49
Giugno	49
Presenza media	44,8

L'Amministrazione afferma che per dimensionare l'impegno sono stati considerati i consuntivi dei mesi scorsi del personale esterno alla Sogei impiegato sull'assistenza AIRE, pari in media a 34 giorni/mese, cui sono stati aggiunti gli 8 giorni/mese erogati in media da personale interno Sogei, per un totale di 42 giorni/mese.

Coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza

Il dimensionamento prevede una risorsa Sogei dedicata allo svolgimento delle attività.

Conduzione dei sistemi attuali

In assenza di strumenti che consentano il monitoraggio da remoto dei sistemi e di strumenti automatici di gestione, il dimensionamento tiene conto della presenza stabile presso il CNSD di almeno due risorse, cui si aggiunge il personale che opera anche nella sede Sogei per:

- coordinamento degli interventi con il personale che opera presso il Viminale;
- predisposizione e test degli interventi sul data base o sugli application server in ambiente di simulazione installato presso Sogei;
- installazione in produzione degli interventi di cui al punto precedente;
- interventi presso il Viminale in presenza di problemi di comunicazione con i comuni;
- personalizzazione regole sul firewall o sul datapower.

Consp afferma che, dai documenti inviati nel corso dell'istruttoria, risulta che gli apparati (server, sistemi di backup, apparati di rete) in gestione sono circa 50. Si è tenuto conto del dimensionamento adottato nei contratti precedenti col Ministero, con una riduzione di oltre il 20% (a partire dal IV Contratto Esecutivo) a fronte della maggiore stabilità conseguita dal sistema INA-SAIA dopo la presa in carico da parte di Sogei.

Presidio applicativo dei sistemi INA-SAIA ed AIRE

Per il dimensionamento del servizio, introdotto con il IV contratto esecutivo, sono state considerate attività analoghe svolte per il Ministero nell'ambito del servizio del III contratto esecutivo denominato "Ottimizzazione dei CED attuale", che prevedeva 2 interventi nei mesi di dicembre ed aprile, per un impegno pari a, rispettivamente, 65 e 75 giorni/persona. Si è quindi arrivati alla media di 70 giorni/persona al mese.

Trasferimento sistemi Ina-Saia presso il CED Sogei

Si riporta nella tabella che segue il dimensionamento ipotizzato per ciascuna delle attività previste:

Attività	GG/P
Sicurezza perimetrale	4
Datapower (installazione e configurazione servizi INA-SAIA)	6
Rete	6
Infrastruttura fisica	16
Back-up	2
SAN	2
Data base	10
Test infrastrutturali	5
Test applicativi e simulazione	6
Coordinamento e documentazione	3
Totale	60

Trasferimento sistema AIRE presso il CED Sogei

Si riporta nella tabella che segue il dimensionamento ipotizzato per ciascuna delle attività previste:

Attività	Giorni previsti
Datapower (configurazione servizi)	4
Infrastruttura fisica	16
Back-up	2
SAN	2
Data base	10
Servizi FTP (MAE e SIE)	2
Aggiornamento configurazione CNSD	3
Aggiornamento configurazione SIE	3
Test infrastrutturali	5
Test FTP	2
Test nuovo canale bidirezionale	2
Test applicativi e simulazione	6
Coordinamento e documentazione	3
AnagAire - ricostruzione sorgenti e documentazione	30
AnagAire - integrazione nuovo canale di sicurezza	40
AnagAire - verifica interventi evolutivi effettuati dal SIE	30
Totale	160

Beni e servizi

Si tratta di forniture a rimborso di componenti da sostituire, qualora necessario, nell'attuale sistema INA-SIA del CNSD.

Assistenza all'utilizzo nuovo sistema di sicurezza

L'Amministrazione ha previsto, nel periodo contrattuale, 8.880 chiamate risolte al I° livello e 4.800 chiamate risolte al II° livello. Tale dimensionamento tiene conto delle chiamate risolte, al I ed al II livello relative al III Contratto Esecutivo, sintetizzate nella tabella che segue.

Periodo	Chiamate risolte	
	I livello	II livello
dicembre-13	3.904	1.214
gennaio-14	1.800	684
febbraio-14	3.027	1.253
marzo-14	2.066	1.123
Totale	10.797	4.274
Media del periodo	2.699,3	1.068,5

Si tratta in ogni caso di un massimale, in quanto il pagamento dei corrispettivi avverrà sulla base delle chiamate effettivamente risolte.

MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELL'ANPR

Il dimensionamento delle prestazioni è stato effettuato in giorni persona, in relazione alle attività di pertinenza di ciascuna linea di attività. Le stime tengono conto dell'impegno desunto da dati storici relativi a contesti equivalenti. La tabella seguente riepiloga il dimensionamento e la valorizzazione delle attività del servizio.

Linea di attività	Metrica del servizio	Quantità previste	Corrisp. Unitario	Importo complessivo proposto
Specifiche ANPR	gg-pp di supporto direzionale	108	516,81	55.815,48
	gg-pp di supporto progettuale operativo	140	434,74	60.863,60
	gg-pp di supporto sol. Innovative	140	413,69	57.916,60
Allineamento straordinario INA-SIA e AIRE analisi e progettazione	gg-pp di supporto direzionale	30	516,81	15.504,30
	gg-pp di supporto progettuale operativo	75	434,74	32.605,50
	gg-pp di supporto sol. Innovative	47	413,69	19.443,43
Coordinamento del servizio di supporto	gg-pp di governo del contratto esecutivo	16	532,49	8.519,84
	gg-pp di supporto direzionale	40	516,81	20.672,40
TOTALE COMPONENTI INFORMATICHE				271.341,16
	Giorno Trasferta	60	160,29	9.617,40
	num. Viaggi a/r	20	376,54	7.530,80

Gli importi per Trasferte e Viaggi non saranno soggetti a valutazione di congruità essendo gli stessi di natura non informatica.

L'importo complessivo, per i soli servizi di natura informatica, proposto è quindi di € 271.341,16. I pagamenti saranno effettuati a canone, suddividendo l'importo complessivo in 4 mensilità.

Di seguito vengono riportati i dimensionamenti per ognuna delle attività che compongono il servizio.

Attività	Tipologia	Dimensionamento proposto	Dettagli attività
Specifiche ANPR	gg-pp di supporto direzionale	108	Integrazione e verifica delle specifiche dei 64 servizi
	gg-pp di supporto progettuale operativo	140	Progettazione dei 64 servizi per la realizzazione delle specifiche di dettaglio (WSDL_XSD)
	gg-pp di supporto sol. Innovative	140	
Allineamento straordinario INA-SIA ed AIRE- analisi e progettazione	gg-pp di supporto direzionale	30	Redazione documenti, verifiche, interviste a comuni pilota (max 2)
	gg-pp di supporto progettuale operativo	75	Analisi e progettazione primi interventi
	gg-pp di supporto sol. Innovative	47	Estrazione dati relativi ai comuni pilota (max 2), finalizzate all'analisi delle anomalie esistenti (codici fiscali non validati, presenza dello stesso soggetto in INA_SAIA e AIRE, cittadini con dati anomali, ecc.)
Coordinamento del servizio di supporto	gg-pp di governo del contratto esecutivo	16	Redazione relazioni contrattuali e verifiche (4 gg/mese)
	gg-pp di supporto direzionale	40	Coordinamento, partecipazioni a riunioni, redazioni note tecniche e progettuali (10 gg/mese)

4. Acquisizione della fornitura

4.1 Modalità di scelta del contraente

Come riportato in dettaglio nelle premesse del parere, la fornitura è regolata da un Contratto esecutivo (il Quinto) del Protocollo d'Intesa tra il *Ministero* dell'Interno e la Sogei stipulato in data 7 febbraio e valido sino al 31 dicembre 2015. I contratti esecutivi sono regolati attraverso gli istituti contrattuali, le metriche e gli importi unitari indicati nel Contratto quadro 2006-2011 prot. n. 2093 del 23 dicembre 2005 per la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo della fiscalità, stipulato tra il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Sogei, successivamente prorogato con atto protocollo n. 2959 del 15 dicembre 2011 fino a tutto il 29 febbraio 2012, attualmente in regime di proroga in virtù del disposto dell'articolo 5, commi 4 e 5 del D.L. n. 16/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 44/2012 e ss.mm.ii.

4.2 Vigilanza sull'esecuzione dei lavori ed eventuale monitoraggio del contratto

Il Contratto esecutivo prevede che con cadenza bimestrale la Società consegni al Ministero il rapporto periodico di cui all'articolo 16 comma 1 del Contratto Quadro recante il riepilogo di tutte le attività svolte nel periodo di riferimento e l'ammontare dei relativi importi.

La consegna del rapporto bimestrale di cui al comma precedente avviene entro i termini previsti dall'articolo 16 comma 3 del Contratto Quadro. L'esatto adempimento delle attività svolte dalla Società, e riportate nella relazione allegata al rapporto di cui al primo comma, è oggetto di verifica da parte di una Commissione del Ministero, nominata con decreto del Direttore Centrale per i Servizi Demografici.

La Commissione avvia le attività di verifica entro 30 (trenta) giorni dalla data di ricevimento, da parte del Ministero, del rapporto di cui al primo comma, e le conclude entro 30 (trenta) giorni dalla data di inizio, redigendo il relativo verbale.

La Commissione accerta l'esatto adempimento delle attività, come riportate nel rapporto, verificando la conformità delle stesse alle relative previsioni dell'Allegato Tecnico.

In relazione alle attività di cui abbia accertato la non conformità, la Commissione applica le penali, secondo il computo previsto nell'Allegato Tecnico e le riporta nel verbale, indicando l'importo complessivamente dovuto alla Società.

Il verbale della Commissione costituisce elemento essenziale all'avvio delle procedure di liquidazione dei corrispettivi dovuti.

CONSIDERATO

5. Analisi dell'iniziativa e congruità tecnico-economica

5.1 Rispondenza agli obiettivi dell'amministrazione, ai vincoli derivanti da interventi normativi e coerenza con le strategie di evoluzione dell'amministrazione digitale

L'iniziativa oggetto del parere costituisce una componente di un percorso progettuale molto più ampio e articolato, definito dalle norme e dagli strumenti citati nelle premesse e finalizzato alla realizzazione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, progetto cardine dell'Agenda Digitale Italiana. In questo contesto, l'iniziativa si pone in una linea di continuità con i precedenti contratti esecutivi e risulta coerente con il quadro strategico definito per il progetto complessivo dell'ANPR.

Si sottolinea inoltre che, tenuto conto che il Quinto contratto – in esame – è già in fase di esecuzione, le considerazioni del presente parere dovranno riguardare anche il prossimo contratto esecutivo.

Punti di attenzione evidenziati dall'AgID in rapporto al progetto ANPR

Questa Agenzia, pur tenendo presente che la valutazione del presente parere riguarda solo una parte del progetto ANPR, ritiene opportuno evidenziare al Ministero gli elementi di seguito precisati, che richiedono una particolare attenzione da parte del Ministero stesso, al fine di assicurare il buon andamento del progetto complessivo di realizzazione dell'ANPR.

Assicurare una dimensione contrattuale coerente alla dimensione progettuale

Il Ministero, per l'attuazione del progetto ANPR ha finora stipulato Contratti esecutivi circoscritti - sia nella durata che nelle attività previste - a porzioni degli interventi necessari alla realizzazione del progetto complessivo, tra cui il Quinto contratto esecutivo in esame. Tale scelta è stata effettuata dal Ministero in base all'esigenza di assicurare continuità ai servizi di manutenzione e gestione operativa dei sistemi INA-SAIA e AIRE esistenti e alla necessità di disporre dell'approvazione definitiva (non ancora avvenuta) dei decreti necessari a definire le modalità di attuazione della fase 2 del progetto (sviluppo e realizzazione del nuovo sistema e della base dati).

Al riguardo, pur prendendo atto delle esigenze dichiarate dal Ministero si osserva che, dal punto di vista tecnico e di gestione del progetto, sarebbe preferibile disporre di uno schema contrattuale adeguato - nella durata, nelle attività previste e nei costi - alla dimensione complessiva del progetto. Si invita quindi il Ministero a garantire, soprattutto a partire dal prossimo contratto

esecutivo, che riguarderà direttamente la fase realizzativa, un orizzonte contrattuale adeguato alle fasi realizzative di progetto previste dal Piano.

Assicurare una funzione di coordinamento tecnico (project management) del progetto

Lo schema di Contratto prevede l'affidamento delle funzioni di verifica delle attività, di approvazione e collaudo della fornitura a una Commissione del Ministero, nominata con decreto del Direttore Centrale per i Servizi Demografici, (art. 5 dello schema di contratto esecutivo).

Al riguardo, si segnala l'opportunità di prevedere, in capo al Ministero, anche una funzione di coordinamento e di gestione tecnica del progetto (project management) che:

- assicuri il raccordo tra gli indirizzi emanati dal Ministero e le attività svolte dal Fornitore;
- predisponga, anche in raccordo con il Fornitore, la pianificazione delle attività;
- garantisca il costante monitoraggio delle attività stesse e dei costi e la verifica (almeno quindicinale) dello stato di avanzamento lavori, anche al fine di risolvere tempestivamente eventuali criticità;
- supporti la suddetta Commissione nello svolgimento delle proprie funzioni.

Per tale delicata funzione sarà opportuno prevedere l'impiego di un team di risorse professionali adeguatamente qualificate dal punto di vista tecnico.

Definire le modalità organizzative e i modelli contrattuali da adottare per la gestione a regime dell'ANPR

Nella pianificazione di massima è previsto il completamento dell'ANPR al 31 dicembre 2015, con il conseguente successivo avvio a regime del sistema. In merito si raccomanda al Ministero di approfondire, fin d'ora, le modalità procedurali e organizzative, le modalità di affidamento, i modelli contrattuali di servizio che saranno adottati per la gestione operativa – a regime – dell'Anagrafe intesa come insieme di tutte le risorse, delle infrastrutture e dei servizi informatici, nonché delle regole che ne disciplineranno il funzionamento.

Verificare i costi complessivi e gli impegni finanziari da sostenere fino alla conclusione del progetto

Per il progetto ANPR è previsto dalla norma uno stanziamento di 12 milioni di euro. Parte di tale stanziamento iniziale è già stato utilizzato per i precedenti contratti esecutivi. Alla luce dello stato attuale di avanzamento del progetto, si invita il Ministero a precisare il quadro finanziario complessivo, in rapporto alle attività già svolte e da svolgere, nonché in rapporto alle acquisizioni effettuate. In tale quadro si dovrà tenere conto degli impegni già effettuati nei precedenti contratti esecutivi e della necessità di prevedere una quota di riserva del budget che possa eventualmente essere destinata a interventi non ancora programmati che si potrebbero rendere necessari (es: attività di supporto ai Comuni).

Si fa presente, inoltre, che sono pervenute a questa Agenzia richieste di parere relative a iniziative tese ad assicurare la continuità contrattuale di servizi con diversi fornitori la cui principale giustificazione per la procedura negoziata è ascrivibile esclusivamente alla correlazione con l'avvio del progetto ANPR. Si invita pertanto il Ministero a rafforzare la governance contrattuale complessiva e a fornire un quadro chiaro, attraverso apposite relazioni, di tutte le iniziative progettuali correlate o dipendenti (in essere o pianificate) collegate al progetto, in modo da avere una chiara visione degli investimenti complessivi che il progetto ANPR comporta.

La disponibilità del quadro complessivo della spesa è propedeutica al rilascio, da parte di questa Agenzia, di altri pareri inerenti il progetto ANPR.

5.2 Adeguatezza della soluzione progettuale e delle risorse tecnologiche/professionali previste

Si riportano nel seguito le risultanze dell'istruttoria di congruità tecnico-economica effettuata dalla Consip, integrate, ove opportuno, da considerazioni di questa Agenzia.

L'iniziativa è rispondente all'obiettivo dell'Amministrazione di assicurare la continuità operativa dei sistemi applicativi in esercizio (INA-SAIA e AIRE), attraverso attività che consentano in via continuativa la rimozione dei malfunzionamenti, l'assistenza agli utenti, il miglioramento, la gestione ed evoluzione delle funzionalità. Gli obiettivi della fornitura in esame sono peraltro coerenti con altre iniziative in corso di realizzazione da parte del Ministero.

Per quanto riguarda il primo degli interventi previsti – Continuità operativa dei sistemi attuali –, si osserva che le attività programmate sono in gran parte riconducibili alla conduzione di componenti infrastrutturali ed applicative già in uso da tempo, di cui si intende assicurare la continuità di esercizio, nonché all'assistenza alle Amministrazioni utenti. Nell'ultimo mese di vigenza del contratto è inoltre previsto il trasferimento presso il CED di Sogei di tali componenti, attualmente operative presso il Viminale.

Per quanto riguarda il secondo degli interventi previsti – Modalità di attuazione di ANPR –, si osserva che le attività programmate sono riconducibili all'implementazione della nuova Banca Dati centralizzata e all'avvio operativo della medesima, nonché al supporto alle Amministrazioni utenti.

Le tipologie di prestazioni professionali previste per entrambi gli interventi appaiono adeguate alle esigenze espresse e sono coerentemente riferite a quelle regolate dal Contratto di servizi quadro relativo ai servizi erogati da Sogei all'Amministrazione finanziaria, attualmente in regime di proroga.

5.3 Adeguatezza del dimensionamento della fornitura

I criteri di stima dei fabbisogni di risorse sono basati, per le attività che andranno in continuità, sulle risultanze dei precedenti Contratti Esecutivi del Ministero con Sogei, e per le nuove attività (trasferimento presso il CED di Sogei delle componenti oggi operative presso il Viminale, implementazione e supporto ANPR), sull'esperienza maturata in contesti analoghi.

CONTINUITA' OPERATIVA DEI SISTEMI ATTUALI

Servizi di assistenza ai comuni ed alle amministrazioni centrali

L'Amministrazione stima un numero di chiamate mese pari a 3.100 che risulta superiore di circa il 9% rispetto alla media delle chiamate dei mesi precedenti. Secondo l'Amministrazione tale aumento è giustificato dalle attività di outbond svolte nei confronti dei comuni.

Tenuto conto che gli utenti del servizio sono gli 8.100 comuni, si stimano 0,38 chiamate mese ad utente. I dati di analisti di mercato per servizi di service desk simili a quello erogato da Sogei, indicano un numero di chiamate tra 0,68 e 1,5 chiamate mese ad utente.

Si ritiene accettabile il dimensionamento indicato dall'Amministrazione, che prevede un numero di chiamate medie inferiori a quello degli intervalli indicati dagli analisti.

Questa Agenzia, osserva, tuttavia, che la ripartizione tra chiamate di 1° e 2° livello sembra sbilanciata verso malfunzionamenti di tipo applicativo, ciò induce a tenere conto di tale situazione anche nel rivisitare l'architettura del sistema al momento della sua evoluzione verso ANPR.

Sblocco anomalie

Il numero medio delle chiamate al mese è pari a 1.464, da cui si deduce un numero delle chiamate al giorno pari a circa 73. Ne deriva che ogni FTE gestisce una media di 5,38 chiamate per ora con una durata media a chiamata di circa 11 minuti che si ritiene accettabile per attività di secondo livello.

Gestione e manutenzione del centralino

Per l'erogazione del servizio sono previsti 8 giorni al mese pari a 32 giorni complessivi. Questo numero di giornate risulta elevato per un'attività di gestione di un centralino telefonico, giustificabile soltanto in una situazione di estrema variabilità delle configurazioni chieste o in una fase di avvio dell'esercizio del centralino stesso. Preso atto di tale richiesta, Consip invita a ridurre nel tempo tale impegno.

Anche a seguito della valutazione della Consip, questa Agenzia ritiene che il dimensionamento del servizio sia eccessivo e che possa essere accettato solo in virtù della limitatezza temporale del contratto in esame. L'Amministrazione dovrà rendere più efficiente il servizio e recepire nel prossimo Contratto esecutivo le risultanze di tale intervento, in termini di riduzioni significative di costi.

Supporto AIRE

Il dimensionamento di 168 giornate deriva in parte dai dati di consuntivo sulle stesse attività condotte da personale esterno alla Sogei e dall'aggiunta a questi di ulteriori 8 giorni/mese per le attività svolte da personale Sogei. Secondo tali indicazioni sono necessarie oltre 2 FTE per l'erogazione del servizio.

Il dimensionamento dei servizi su base storica è giustificabile. Tuttavia il numero di ticket aperti per utente (8.100 comuni pari a 15 ticket su base mensile) risulta elevato e dovrebbe diminuire con il consolidamento delle applicazioni e l'avvio dell'ANPR.

Questa Agenzia, anche sulla base delle considerazioni della Consip, ritiene che il trasferimento in capo a personale Sogei delle attività di supporto procurerà economie di scala. L'Amministrazione dovrà quindi rendere più efficiente il servizio e recepire nel prossimo Contratto esecutivo le risultanze di tale intervento, in termini di riduzioni significative di costi.

Coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza

Sul mercato non si riscontrano servizi simili a tale tipologia e si prende quindi atto delle quantità di giornate stimate per le attività previste di coordinamento.

Questa Agenzia, anche sulla base delle considerazioni della Consip, ritiene che sia più

cautelativo per l'amministrazione remunerare questa attività a consumo, sulla base delle giornate effettivamente erogate. In questo senso l'importo del servizio è da considerarsi come un massimale.

Conduzione dei sistemi attuali

L'Amministrazione stima 3,5 FTE per la gestione dei sistemi. Dai dati rilevati dagli analisti di mercato, risulta che tale valore si attesta oltre i valori normali di mercato. E' comunque necessario tener conto che l'infrastruttura manca di strumenti automatici che possano rendere più efficiente la gestione dei sistemi (ad esempio software di monitoraggio). Inoltre tutti i sistemi risiedono presso il CED del Ministero e ciò è causa di ulteriori inefficienze di gestione.

Stante le condizioni attuali dei sistemi e dell'infrastruttura la Consip ritiene accettabile il dimensionamento proposto.

Anche a seguito della valutazione della Consip, questa Agenzia ritiene che il dimensionamento del servizio sia eccessivo e che possa essere accettato solo in virtù della limitatezza temporale del contratto in esame. L'Amministrazione dovrà rendere più efficiente il servizio e recepire nel prossimo Contratto esecutivo le risultanze di tale intervento, con l'obiettivo di ridurre significativamente l'importo del canone.

Presidio applicativo INA-SAIA ed AIRE

La stima indicata di 62,5 giorni/persona risulta inferiore alla media degli interventi effettuati nel corso del III contratto esecutivo che era pari a 70.

Sulla base di ciò si accetta il dimensionamento.

Trasferimento sistemi INA-SAIA presso il CED Sogei

Per tale attività progettuale sono previsti 60 giorni/persona.

Tenuto conto delle attività da svolgersi e della complessità dei sistemi, il dimensionamento proposto si ritiene congruo; tuttavia la Consip ritiene opportuno che l'Amministrazione proceda alla verifica delle prestazioni professionali effettivamente erogate e che la remunerazione avvenga previo collaudo dei sistemi e delle applicazioni.

Questa Agenzia, anche sulla base delle considerazioni della Consip, ritiene che sia più cautelativo per l'amministrazione remunerare questa attività a consumo, sulla base delle giornate persona effettivamente erogate che non potranno comunque essere superiori alle 60 previste e a seguito di collaudo positivo dei sistemi e delle applicazioni. In questo senso l'importo del servizio è da considerarsi come un massimale.

Trasferimento sistema AIRE presso il CED Sogei

Il trasferimento del sistema AIRE è un progetto da realizzarsi sulla base del piano delle attività approvato dall'Amministrazione.

Tenuto conto della necessità di garantire la comunicazione con le istituzioni che scambiano informazioni con tali sistemi (Ministero Affari Esteri, INPS, Agenzia delle Entrate, Comuni), si raccomanda l'adozione, per quanto possibile, di protocolli univoci di comunicazione e delle

strutture dati per minimizzare l'impatto sulle attività di integrazione delle informazioni.

Analogamente al trasferimento dei sistemi INA-SAIA, si ritengono i giorni proposti congrui; anche in questo caso si ritiene opportuno che l'Amministrazione proceda alla verifica delle prestazioni professionali effettivamente erogate e che la remunerazione avvenga previo collaudo dei sistemi e delle applicazioni.

Questa Agenzia, anche sulla base delle considerazioni della Consip, ritiene che sia più cautelativo per l'amministrazione remunerare questa attività a consumo, sulla base delle giornate persona effettivamente erogate che non potranno comunque essere superiori alle 160 previste e a seguito di collaudo positivo dei sistemi e delle applicazioni. In questo senso l'importo del servizio è da considerarsi come un massimale.

Beni e servizi

Tali acquisizioni sono cautelativamente introdotte nell'oggetto di fornitura per far fronte ad imprevisti malfunzionamenti dell'hardware. Non essendo presenti informazioni sulle acquisizioni non è possibile esprimere valutazioni.

Assistenza all'utilizzo del nuovo sistema di sicurezza

Il dimensionamento del servizio è stato effettuato dall'Amministrazione sulla base dei consumi medi dei precedenti contratti, delle esigenze rilevate e conosciute. Si rileva che il numero complessivo delle chiamate stimate di I° e II° livello sono ridotte di circa il 10% rispetto alla media dei precedenti periodi.

Si ritengono congrue le quantità stimate per le attività previste anche in considerazione del fatto che le stesse costituiscono un massimale remunerato a consumo sulla base delle chiamate risolte.

MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELL'ANPR

Si ritiene che le attività svolte presentino più aspetti progettuali che non prettamente operativi per cui la Consip suggerisce all'amministrazione di valutare l'opportunità di prevedere stati di avanzamento lavori periodici sulla base dei quali remunerare le prestazioni effettuate.

Questa Agenzia, anche sulla base delle considerazioni della Consip, ritiene necessario che per tutte le attività di natura progettuale il pagamento venga correlato all'approvazione dei prodotti (deliverables) rilasciati dal Fornitore.

5.4 Adeguatezza dei livelli di servizio previsti

I livelli di servizio proposti si ritengono coerenti ed adeguati agli obiettivi della fornitura. Tuttavia per maggiore completezza si suggerisce di integrare i livelli di servizio proposti con quelli di seguito elencati.

TERM - Tempestività di risoluzione dei malfunzionamenti

L'Indicatore di qualità misura la tempestività nella risoluzione dei ticket di malfunzionamento, compresi quelli eventualmente aperti in automatico dagli Strumenti di monitoraggio e controllo.

Il tempo massimo di risoluzione è legato alla “priorità” associata al malfunzionamento ed è misurato dal momento dell’apertura di ciascun ticket fino alla sua chiusura tecnica, al netto del tempo durante il quale ciascun ticket è posto in pending.

Per la rilevazione dell’indicatore sono conteggiati i ticket chiusi nel periodo di riferimento.

In base alle priorità dei malfunzionamento sono fissati i tempi massimi di risoluzione; di seguito è riportato un esempio:

- priorità 1 – 1 h lavorativa
- priorità 2 – 2 h lavorative
- priorità 3 – 4 h lavorative
- priorità 4 – 8 h lavorative

A titolo esemplificativo e non esaustivo, tra gli eventi che potrebbero comportare una richiesta in tal senso si possono citare:

- la concomitanza di molteplici segnalazioni di disservizio riconducibili ad un unico servizio;
- la sussistenza di situazioni di particolare criticità per l’Amministrazione (per esempio, il manifestarsi di situazioni di emergenza operativa).

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Efficienza temporale
Aspetto da valutare	Percentuale di ticket su malfunzionamenti risolti entro i tempi massimi previsti, dipendenti dalla priorità attribuita ai ticket stessi		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	Strumenti di monitoraggio e controllo
Periodo di riferimento	Mese precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Mensile
Dati elementari da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> • Data e Ora (hh/mm/ss) di assegnazione del ticket (Data_aper_tkt) • Data e Ora (hh/mm/ss) di risoluzione del ticket (Data_risol_tkt) • Tempo di pending complessivo (T_pending) • Numero di ticket chiusi nel periodo, tenendo conto della priorità del ticket stesso (N_tkt_priorità_x) 		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formule	$IQ12-1 = \frac{N_tkt_priorità_1(T_sol \leq 1ora)}{N_tkt_priorità_1} \times 100$ $IQ12-2 = \frac{N_tkt_priorità_2(T_sol \leq 2ore)}{N_tkt_priorità_2} \times 100$ $IQ12-3 = \frac{N_tkt_priorità_3(T_sol \leq 4ore)}{N_tkt_priorità_3} \times 100$ $IQ12-4 = \frac{N_tkt_priorità_4(T_sol \leq 8ore)}{N_tkt_priorità_4} \times 100$ <p>dove: T_sol = Data_risol_tkt - Data_aper_tkt - T_pending</p>		
Regole di arrotondamento	Il risultato della misura va arrotondato al punto percentuale: - per difetto se la parte decimale è <= 0,5 - per eccesso se la parte decimale è > 0,5		
Valore di soglia	IQ12_x = 95%		
Azioni contrattuali	Il superamento dei valori di soglia comporta l’applicazione di penali		
Eccezioni	Nessuna		

5.4 Congruità economica

Sul piano generale, si rileva che nel PTA 2014 l’Amministrazione ha calcolato i costi degli interventi in base ai prezzi unitari previsti nel Contratto Quadro n. 2083 del 23 dicembre 2005 per la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo della fiscalità attualmente in regime di proroga. Alcuni prezzi sono stati ridefiniti a seguito di attività di benchmarking, come comunicato con nota del Dipartimento delle Finanze prot. n. 2201 del 19 dicembre 2013.

La tariffazione proposta viene normalmente applicata a tutte le attività di carattere continuativo e progettuale che la Sogei svolge per le diverse strutture dell'Amministrazione Finanziaria. Inoltre è già stata applicata dallo stesso Ministero dell'Interno per remunerare le attività svolte dalla Sogei nell'ambito dei quattro precedenti Contratti Esecutivi.

In considerazione dell'ampia gamma di servizi già remunerati applicando le tariffe proposte, sia da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze che da parte del Ministero dell'Interno, nonché del previsto trasferimento presso il CED di Sogei delle infrastrutture informatiche attualmente operative presso il Viminale, si valuta congrua la proposta di tariffazione effettuata dall'Amministrazione.

Tenuto conto di quanto indicato nei paragrafi relativi al dimensionamento tecnico, sono da considerarsi congrui gli importi per entrambi gli interventi previsti: Continuità operativa dei sistemi attuali e Modalità di attuazione di ANPR.

L'importo proposto per i servizi di natura informatica, pari a € 1.098.659,80 + IVA, si ritiene congruo per questo periodo, con l'indicazione che l'Amministrazione proceda nei prossimi periodi alla riduzione dei costi di alcune attività ricorrenti, in particolare della gestione del centralino e del supporto AIRE.

6. Osservazioni di natura tecnico-giuridica

6.2 Analisi delle clausole contrattuali

Si osserva che i rapporti oggetto degli contratti esecutivi, sono regolati anche attraverso gli istituti contrattuali, le metriche e gli importi unitari indicati nel Contratto quadro 2006-2011 prot. n. 2093 del 23 dicembre 2005 per la manutenzione, lo sviluppo e la conduzione del sistema informativo della fiscalità. Tale Contratto quadro, stipulato tra il Dipartimento delle Finanze del M.E.F e la Sogei è attualmente in regime di proroga che si concluderà all'entrata in vigore del nuovo contratto quadro MEF-Sogei, il cui iter è attualmente in fase di perfezionamento.

Con il nuovo Contratto quadro (sul quale questa Agenzia ha reso il parere n. 61/2011) il MEF ha inteso valorizzare al massimo le caratteristiche proprie del rapporto c.d. in house, che lega la stessa Amministrazione finanziaria alla Sogei, non basando più, ad esempio, le attività di fatturazione sulle attività informatiche effettivamente svolte ovvero ai prodotti e servizi effettivamente realizzati, ma coinvolgendo la Società nel raggiungimento degli obiettivi di business del MEF.

Tali scelte, considerato il rapporto di dipendenza formale, economica e amministrativa che legano la Sogei al MEF, il quale esercita sulla Società stessa un controllo equivalente ad una relazione di subordinazione gerarchica, risultano coerenti con l'attuale quadro giurisprudenziale che ha delineato i presupposti in presenza dei quali si configura il c.d. affidamento "in house".

Peraltro il configurarsi di un rapporto in house comporta la non applicazione delle disposizioni riguardanti i pubblici appalti, anche in considerazione del fatto che tale rapporto è stato considerato non rientrante in una fattispecie contrattuale, poiché manca una netta distinzione tra le parti contraenti e il rapporto che si realizza è tutto interno alla pubblica amministrazione.

Sulla base di tali considerazioni, e per quanto riguarda lo scenario che si verificherà quando il contratto quadro MEF-Sogei 2006-2011, attualmente in proroga, verrà sostituito dal contratto

quadro MEF-Sogei 2012-2017, in fase di perfezionamento, si suggerisce al Ministero dell'Interno, al fine di poter adottare tempestivamente le eventuali necessarie iniziative al riguardo, di approfondire i seguenti aspetti.

In primo luogo si evidenzia che il protocollo di intesa tra Ministero dell'Interno e Sogei prevede l'applicazione delle disposizioni contenute nel contratto quadro MEF-SOGEI 2006-2011 e, quindi, all'entrata in vigore del nuovo contratto quadro MEF-SOGEI 2012-2017, il rinvio fatto all'applicazione del precedente contratto quadro scaduto perderà di efficacia .

Qualora l'Amministrazione volesse semplicemente aggiornare nel protocollo d'intesa il rinvio alle disposizioni del nuovo contratto quadro MEF-SOGEI 2012-2017, si ritiene opportuno evidenziare che, anche a seguito del nuovo modello contrattuale adottato dal MEF con il contratto quadro 2012-2017 con Sogei, che esalta le specificità del rapporto in house, tale rinvio al nuovo contratto quadro potrebbe determinare criticità, in quanto si applicherebbe ad un rapporto contrattuale non rientrante tra quelli "in house", quale risulta essere quello tra il Ministero dell'Interno e la Sogei.

Si raccomanda, quindi, all'Amministrazione di valutare l'opportunità di predisporre un nuovo strumento contrattuale autoconsistente, che non faccia, quindi, più rinvio al Contratto quadro MEF - Sogei, ma che disciplini compiutamente, tramite un contratto di servizi informatici, i rapporti tra il Ministero dell'Interno e la Sogei e assicuri, comunque, la completa coerenza dell'impianto contrattuale stesso rispetto alle vigenti disposizioni che disciplinano i contratti pubblici .

Per Questi Motivi

esprime, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del D.Lgs. 177/2009, parere favorevole

a condizione che:

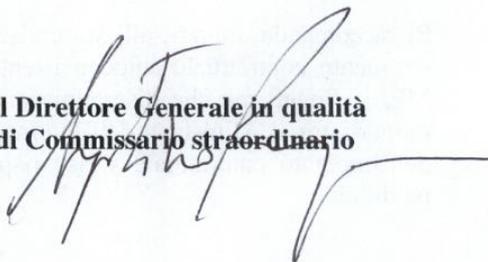
- l'Amministrazione approfondisca:
 - i temi segnalati dall'AgID come "Punti di attenzione" e metta in atto le azioni che ritiene necessarie per rispondere alle osservazioni effettuate;
 - la possibilità di predisporre un nuovo strumento contrattuale autoconsistente che disciplini compiutamente, tramite un contratto di servizi informatici, i rapporti tra il Ministero dell'Interno e la Sogei;
- per i servizi di "*Gestione e manutenzione del centralino*", "*Supporto AIRE*", "*Conduzione dei sistemi attuali*" l'Amministrazione si impegni a rendere più efficienti i servizi e recepire nel prossimo Contratto esecutivo le risultanze di tale intervento, in termini di significative riduzioni dei costi;
- per il servizio di "*Coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza*", la remunerazione avvenga a consumo in base alle giornate effettivamente erogate e l'importo del servizio sia considerato come un massimale;
- per i servizi di "*Trasferimento sistemi INA SAIA e Trasferimento sistema AIRE presso il CED Sogei*", la remunerazione avvenga a consumo, in base alle giornate effettivamente erogate che non potranno essere maggiori di quelle previste e a seguito di collaudo positivo dei sistemi e delle applicazioni, e l'importo del servizio sia considerato come un massimale;

- per tutte le attività di natura progettuale, quali quelle previste nelle “*Modalità di attuazione ANPR*” il pagamento venga correlato all’approvazione dei prodotti (deliverables) rilasciati dal Fornitore;
- l’Amministrazione fornisca, preliminarmente ad altre richieste di parere relative al progetto ANPR, il quadro degli investimenti complessivi che il progetto comporta, secondo quanto specificato nel paragrafo 5.1 del “Considerato”;

Infine, si sottolinea che le considerazioni del presente parere dovranno riguardare anche il prossimo contratto esecutivo, tenuto conto del fatto che il Quinto contratto – in esame – è già in fase di esecuzione.

Copia del presente parere è inviata all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell’art. 3, comma 3 del D.Lgs. 177/2009.

**Il Direttore Generale in qualità
di Commissario straordinario**



Documenti utilizzati per la stesura del parere

- Lettera di richiesta di parere del Ministero dell’interno n. 1440 del 26 giugno 2014, acquisita al protocollo dell’Agenzia con il n. 6710 del 27 giugno 2014 e suoi allegati;
- Istruttoria di congruità tecnico economica della Consip n. 21056 del 25 luglio 2014, acquisita al protocollo dell’Agenzia per l’Italia Digitale con il n. 7730 in pari data.

Allegato 3
Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri
ALLEGATO ALLA DETERMINAZIONE N. 112 DEL 22 DICEMBRE 2014
PARERE N. 25/2014
RESO AI SENSI DELL'ART. 3, COMMA 3 DEL D.LGS. 177/2009
Oggetto

Ministero dell'Interno: Sesto Contratto Esecutivo del Protocollo d'Intesa stipulato in data 7 febbraio 2013 con SOGEI per la realizzazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (RP072).

PREMESSO

Con nota n. 2548 del 17 novembre 2014, acquisita al protocollo dell'Agenzia con il n. 11199 del 20 novembre 2014, l'Amministrazione ha chiesto il parere di cui all'art. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 177/2009 sulla fornitura in oggetto.

Successivamente, a seguito di richieste di chiarimento avanzate da questa Agenzia nel corso dell'istruttoria del parere, la SOGEI ha inviato al Ministero e all'AgID stessa, tramite posta elettronica in data 11 dicembre 2014, una nota integrativa contenente ulteriori informazioni sulla fornitura in oggetto e la correzione di alcuni refusi presenti nella documentazione iniziale.

Con nota n. 33390/2014 del 18 dicembre 2014, acquisita al protocollo dell'Agenzia per l'Italia Digitale con il n. 12285 in data 19 dicembre 2014, la Consip ha inviato all'Agenzia, ai fini del rilascio di pareri tecnico-economici da parte dell'Agenzia stessa, i risultati dell'istruttoria svolta ai sensi dell'art.4, comma 3 quinquies della L. n. 135/2012.

Scheda di sintesi

Amministrazione	Ministero dell'interno
Oggetto del parere	Sesto Contratto Esecutivo del Protocollo d'Intesa stipulato in data 7 febbraio 2013 con SOGEI per la realizzazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente.
Tipologia della fornitura	Sviluppo applicativo, assistenza agli utenti, conduzione tecnica sistemistica e operativa, disaster recovery
Durata contrattuale	€ 8.352.032,34 oltre IVA
Importo a base d'asta	Dal 1 dicembre 2014 al 31 dicembre 2015
Modalità di acquisizione	Contratto esecutivo di Protocollo di intesa tra il Ministero e la SOGEI



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

RIEPILOGO DELLE INFORMAZIONI INVIATE DALL'AMMINISTRAZIONE

1. Contesto della fornitura

L'art. 2, comma 1 del DL 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, prevede la costituzione di un archivio centrale dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) quale banca dati di interesse nazionale che subentra alle anagrafi comunali (APR) e all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'estero (AIRE).

Il DPCM 109 del 23 agosto 2013 definisce, tra l'altro, le fasi nelle quali si articola il progetto ANPR, come riportato nella tabella che segue.

Fase 1 (conclusa)	<p>Prevede l'implementazione del nuovo sistema di sicurezza del collegamento tra i comuni e il sistema informativo del Viminale, utilizzato per:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ l'emissione della carta di identità elettronica; ◆ la circolarità delle informazioni anagrafiche tra comuni e pubbliche amministrazioni centrali (INPS, Agenzia delle Entrate, INPS) ◆ invio dei dati degli italiani residenti all'estero all'AIRE centrale. <p>Questa fase non ha richiesto alcuna modifica alle applicazioni presenti sulle postazioni comunali preposte alla predisposizione e al successivo invio dei file alla banca dati centrale dell'INA e AIRE ha sostanzialmente lasciato invariata anche l'infrastruttura al centro, se non per le funzionalità relative ai controlli sui dati e alla messa in sicurezza del canale di scambio delle informazioni. Resta quindi invariata la logica del sistema che prevede che i dati risiedano sulle banche dati locali dei comuni e che tali dati siano anche inviati alla banca dati centrale dell'INA, a esclusione dei dati relativi alla popolazione non residente che viene gestita dal sistema e-AIRE.</p>
Fase 2	<p>Prevede lo sviluppo del nuovo sistema, la realizzazione della banca dati centrale dell'ANPR e il progressivo popolamento con i dati di tutte le basi informative locali. E' regolata dal contratto in esame, che comprende tutte le attività necessarie a garantire il graduale passaggio al nuovo sistema, garantendo la continuità operativa dei sistemi attuali, secondo la configurazione realizzata durante la fase 1. Il contratto prevede inoltre la realizzazione dei servizi centrali definitivi, per la cui fruizione saranno necessarie modifiche ai sistemi software comunali, per consentire l'interscambio dei dati con l'ANPR secondo le nuove modalità stabilite dal progetto.</p>
Fase 3	<p>Fase "a regime" in cui le banche dati locali vengono dismesse completamente e i dati anagrafici risiedono esclusivamente sulla banca dati dell'ANPR.</p>

L'Amministrazione informa che il "Regolamento recante modalità di attuazione e di funzionamento dell'ANPR e definizione del piano per il graduale subentro dell'ANPR alle



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

anagrafi della popolazione residente” (di seguito, II DPCM ANPR), il cui iter di emanazione è ancora in corso di perfezionamento, definisce le modalità nelle quali si articolano le fasi 2 e 3, prevedendo in particolare:

- una fase iniziale di popolamento automatico di ANPR, partendo dalle attuali basi dati centrali INA-SAIA e AIRE, finalizzato alla individuazione di eventuali anomalie nelle basi dati comunali, in modo da migliorare la qualità del dato prima del subentro;
- il subentro di ANPR alle anagrafi comunali, secondo un piano che si completa nell’arco di 32 settimane nelle quali sono distribuiti i comuni sulla base del numero di abitanti:
 - dalla 1 alla 20 settimana: comuni con popolazione fino a 100.000 abitanti, individuati, per ciascuna settimana, secondo criteri di distribuzione geografica e dimensione demografica;
 - dalla 21 alla 24 settimana: comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 200.000 abitanti, individuati, per ciascuna settimana, secondo il criterio di distribuzione geografica e degli ulteriori criteri riferiti al grado di informatizzazione e all’uniformità dei sistemi informativi;
 - dalla 25 alla 32 settimana: comuni di città metropolitane, individuati, per ciascuna settimana, secondo criteri riferiti al grado di informatizzazione e all’uniformità dei sistemi informativi.
- la struttura della base dati di ANPR, individuando i dati principali, desunti dal regolamento anagrafico, nonché una serie di dati di servizio necessari a favorire l’interoperabilità con le basi dati comunali;
- i criteri di sicurezza del sistema nonché quelli che ciascun comune e PA/Ente dovrà garantire per poter usufruire dei servizi di ANPR;
- i servizi da rendere disponibili ai comuni e alle PA/Enti collegati e le relative modalità tecniche di fruizione, nel rispetto dei criteri di sicurezza di cui al punto precedente.

Contesto contrattuale

In data 7 febbraio 2013 è stato stipulato il Protocollo d’Intesa tra il Ministero dell’Interno e la SOGEI (nel seguito, “Protocollo”), valido sino al 31 dicembre 2015, al fine di dare attuazione al disposto dell’articolo 10 del D.L. 70/2011, convertito dalla legge 106/2011, come successivamente modificato dall’art. 1 della legge 221/2012, e dall’articolo 2 della legge 221/2012.

Il Protocollo, al comma 2 dell’articolo 2, prevede che il rapporto tra il Ministero e la SOGEI si sostanzia nella gestione condivisa di un piano generale di progetto finalizzato alla progettazione, implementazione e gestione della ANPR e per la cui attuazione, in continuità operativa degli attuali sistemi fino all’entrata in esercizio del nuovo sistema, le

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Parti stipulano gli specifici contratti esecutivi di cui all'articolo 3 del Protocollo medesimo.

In data 11 luglio 2013 è stato sottoscritto il Piano Generale di Progetto, successivamente modificato e integrato in data 2 ottobre 2013 ai paragrafi 2.2.1.1 e 3.4 concernenti rispettivamente le modalità di realizzazione e conduzione della piattaforma integrata dell'ANPR e la relativa ubicazione, nonché gli aspetti relativi alla proprietà delle componenti hw e sw.

In data 1° ottobre 2013 è stato pubblicato sulla GU n. 230 il DPCM n. 109 del 23 agosto 2013 “Regolamento recante disposizioni per la prima attuazione dell'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, che istituisce l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)”.

Alla data, tra il Ministero e la SOGEI sono stati stipulati i seguenti Contratti Esecutivi:

- il primo Contratto Esecutivo, stipulato in data 20 marzo 2013 e valido dal 15 marzo 2013 al 30 giugno 2013, ha regolato l'erogazione del supporto occorrente alla manutenzione del sistema necessario ad assicurare la continuità del funzionamento e la gestione operativa delle anagrafi INA e AIRE, nell'ottica della loro evoluzione e integrazione nell'ANPR, nonché le attività di supporto tecnico-operativo ai comuni;
- il secondo Contratto Esecutivo, stipulato in data 11 luglio 2013 e valido dal 1° luglio 2013 al 31 ottobre 2013, ha regolato l'erogazione del supporto occorrente alla manutenzione del sistema al fine di assicurare la continuità del funzionamento e la gestione operativa delle banche dati INA e AIRE, nell'ottica della loro evoluzione e integrazione nell'ANPR, la progettazione e implementazione del nuovo sistema di sicurezza, l'erogazione dei servizi di assistenza ai comuni e alle Amministrazioni centrali, nonché la definizione del Progetto di Dettaglio dell'ANPR nell'ambito del Piano Generale di Progetto;
- il terzo Contratto Esecutivo, stipulato in data 18 novembre 2013 e valido dal 1° novembre 2013 al 30 aprile 2014, ha regolato l'erogazione del supporto occorrente alla manutenzione del sistema al fine di assicurare la continuità del funzionamento e la gestione operativa delle banche dati INA e AIRE, nell'ottica della loro evoluzione e integrazione nell'ANPR, il dispiegamento del nuovo sistema di sicurezza, l'erogazione dei servizi di assistenza ai comuni e alle Amministrazioni centrali nonché l'ottimizzazione dei sistemi attuali;
- il quarto Contratto Esecutivo, stipulato in data 8 maggio 2014 e valido dal 1° maggio 2014 al 30 giugno 2014, ha regolato l'erogazione dei servizi che garantiscono la continuità operativa dei sistemi attualmente in esercizio;
- l'atto aggiuntivo al quarto Contratto Esecutivo, stipulato in data 25 luglio 2014 e valido dal 1 luglio 2014 al 31 luglio 2014;

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

- il quinto Contratto Esecutivo, stipulato in data 6 agosto 2014 e valido dal 1° agosto 2014 al 30 novembre 2014, ha affidato a SOGEI lo svolgimento delle attività di erogazione dei servizi che garantiscono la continuità operativa dei sistemi attuali nonché della definizione delle modalità di realizzazione di ANPR di cui alla fase 2 del DPCM n. 109/2013.

2. Descrizione della fornitura

2.1 Oggetto del contratto e della fornitura

Il contratto in esame riguarda, per il periodo 1° dicembre 2014 - 31 dicembre 2015, le attività di:

- realizzazione dell'ANPR;
- subentro graduale dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente gestite dai Comuni e dell'AIRE;
- erogazione dei servizi per garantire la continuità operativa degli attuali sistemi INA-SAIA e AIRE fino al completamento della fase 2 del citato Piano Generale di Progetto.

La SOGEI realizzerà/erogherà i seguenti Prodotti/Servizi Specifici (nel seguito "PSS") di conduzione:

- assistenza centrale agli utenti;
- conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali;
- disaster recovery di base;
- disaster recovery esteso.

Per la descrizione dettagliata di questi PSS si rimanda al documento "Allegato A al Sesto Contratto Esecutivo".

La SOGEI realizzerà/erogherà inoltre i seguenti PSS di progetto:

- continuità operativa dei sistemi attuali;
- Comune da migrare ANPR;
- pianificazione operativa ANPR;
- servizi infrastrutturali;
- servizi ANPR fase di popolamento iniziale;
- servizi ANPR - fase del 2 Piano Generale di Progetto;
- istituzione nuovo Comune;
- ulteriori servizi di ANPR;
- Comuni, PA ed Enti ANPR;
- estrazioni specifiche a richiesta.

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Anche di questi PSS, il documento “Allegato A al Sesto Contratto Esecutivo” riporta una descrizione dettagliata, fornendo per ciascun PSS la linea delle attività e gli output attesi.

Per l'esecuzione delle attività previste dal contratto, la SOGEI, per far fronte a specifiche esigenze organizzative, potrà avvalersi, rimanendone pienamente responsabile, di imprese terze, nonché di esperti e professionisti in possesso di adeguata qualificazione e in grado di garantire la qualità delle prestazioni nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di forniture pubbliche e di tracciabilità dei flussi finanziari.

Servizi di sviluppo software e MEV

Nell'ambito dei PSS di progetto, SOGEI dovrà erogare il servizio di:

- realizzazione di nuove applicazioni ed evoluzione delle applicazioni in esercizio;
- realizzazione di soluzioni basate su parametrizzazioni e personalizzazioni di pacchetti software acquistati sul mercato.

Detti servizi vengono erogati come dettagliatamente descritto nell'allegato sub D “Sviluppo software e modalità di comunicazione”

La SOGEI procederà a realizzare in proprio le applicazioni software soltanto quando le stesse non siano reperibili sul mercato, ovvero quando non sia possibile attuare il riuso delle applicazioni software di proprietà di altre PA, e comunque qualora la loro acquisizione non risulti economicamente vantaggiosa.

Nella realizzazione di nuove applicazioni, la SOGEI dovrà attenersi alle indicazioni e ai criteri tecnici in materia di predisposizione di programmi informatici dettati per le PA, nonché alle direttive volte a favorire la riusabilità, la portabilità di detti programmi su altre piattaforme e l'accessibilità dei soggetti disabili agli strumenti informatici.

Su richiesta del Ministero, la SOGEI è impegnata a fornire ad altre PA servizi che consentano il riuso delle applicazioni software realizzate, ovvero delle soluzioni progettuali adottate nell'ambito dell'ANPR a condizioni economiche e contrattuali da definire di comune accordo.

Per un periodo di 365 giorni decorrenti dalla data di verifica funzionale positiva, la Società è impegnata a prestare, a propria cura e spese, la manutenzione migliorativa, adeguativa e correttiva dei prodotti software rilasciati.

2.2 Livelli di servizio, penali e aspetti contrattuali

Ciascun PSS di conduzione e di progetto prevede uno o più output, approvati dal Ministero con le seguenti modalità:

- approvazione per i documenti progettuali;
- verifica funzionale per le applicazioni e strumenti software.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ove un PSS preveda la consegna da parte della Società di un documento progettuale da approvare da parte del Ministero, la SOGEI provvederà a consegnare tale documento almeno 20 giorni prima della data di rilascio prevista nel Piano Tecnico di Automazione. Entro 30 giorni dalla data di consegna, il Ministero dovrà comunicare formalmente l'approvazione o meno del prodotto consegnato indicandone, nel caso di mancata approvazione, le relative motivazioni. In caso di mancata approvazione, la SOGEI provvederà a effettuare le modifiche e integrazioni richieste, trasmettendo una nuova versione del prodotto stesso che il Ministero dovrà esaminare nei 30 giorni successivi alla nuova consegna. Resta inteso che, qualora il Ministero non proceda a formalizzare alcuna comunicazione entro i termini di cui sopra, il prodotto si intenderà approvato.

La verifica funzionale degli output costituiti da applicazioni software realizzate sarà finalizzata a riscontrare la completezza delle funzioni sviluppate rispetto a quelle previste nei documenti approvati. Tale verifica sarà svolta congiuntamente dal Ministero e dalla SOGEI nei termini indicati nell'allegato D del contratto.

In caso di verifica funzionale negativa, il Ministero comunicherà alla SOGEI l'esito della stessa indicando altresì le modifiche da apportare, concordando il termine entro il quale la Società dovrà provvedere alla consegna della nuova versione; il suddetto termine non potrà comunque essere inferiore a 10 giorni lavorativi. La Società provvederà a comunicare l'avvenuto completamente delle attività di modifica dell'applicazione software e lo stesso sarà sottoposto a nuova verifica funzionale nei termini precedenti.

Gli indicatori utilizzati per la rilevazione dei livelli di servizio sono i seguenti.

PSS/Intervento	Livello di servizio	Valore di soglia	Penale
Cruscotto di monitoraggio tecnico e dei servizi	Data di consegna del documento di progettazione	10 giorni dalla data di consegna prevista	€ 250,00 per ogni giorno di ritardo sino al trentesimo giorno € 500,00 per ogni giorno di ritardo successivo al trentesimo e sino al sessantesimo € 750,00 per ogni giorno di ritardo successivo al sessantesimo
PSS Servizi ANPR fase di polamento iniziale	Data della consegna dell'analisi dei requisiti		
Subentro APR e AIRE			
Servizi di identity e access e management			
Servizi di registrazione e di notifica degli eventi anagrafici			
Servizi di consultazione ed estrazione per i comuni			
Servizi di certificazione			
Sito WEB di ANPR			
Sistema di business intelligence			
PSS Ulteriori servizi ANPR			



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS/Intervento	Livello di servizio	Valore di soglia	Penale
Cruscotto di monitoraggio tecnico e dei servizi	Comunicazione di disponibilità del cruscotto per la verifica funzionale	10 giorni dalla data di consegna prevista	€ 250,00 per ogni giorno di ritardo sino al trentesimo giorno
PSS Servizi ANPR fase di popolamento iniziale	Comunicazione di disponibilità dell'applicazione per la verifica funzionale		€ 500,00 per ogni giorno di ritardo successivo al trentesimo e sino al sessantesimo
Subentro APR e AIRE			€ 750,00 per ogni giorno di ritardo successivo al sessantesimo
Servizi di identity e access e management			
Servizi di registrazione e di notifica degli eventi anagrafici			
Servizi di consultazione ed estrazione per i comuni			
Servizi di certificazione			
Sito WEB di ANPR			
Sistema di business intelligence			
PSS Istituzione nuovo comune			

PSS/Intervento	Livello di servizio	Valore di soglia	Penale
PSS Continuità operativa dei sistemi attuali	Tempi di consegna della relazione mensile	10 giorni dalla data di consegna prevista	€ 250,00 per ogni giorno di ritardo sino al trentesimo giorno
PSS Comune da migrare ANPR	Tempi di consegna della relazione mensile		
PSS Pianificazione operativa ANPR	Tempi di consegna della relazione mensile		
Infrastruttura fisica	Data della comunicazione di disponibilità di ciascun ambiente		€ 500,00 per ogni giorno di ritardo successivo al trentesimo e sino al sessantesimo
Certificazione porta di dominio	Comunicazione di avvenuto conseguimento della certificazione		
Disaster Recovery	Data di consegna del DRP		
Piano della sicurezza	Data di consegna del documento		
Base dati ANPR	Data della consegna del documento descrittivo della struttura fisica di ANPR		€ 750,00 per ogni giorno di ritardo successivo al sessantesimo
Specifiche di interfaccia consolidate	Data della consegna della versione finale		


Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS/Intervento	Livello di servizio	Valore di soglia	Penale
PSS Comuni, PA ed ENTI ANPR	Tempi di consegna della relazione mensile		
PSS Estrazioni specifiche a richiesta	Tempi di consegna della relazione mensile		

Intervento	Indicatore	Valore di soglia	Penale
Servizio di assistenza Viminale	Percentuale chiamate evase (per chiamate entrate nel sistema non superiore a 3.500 su base mensile)	Rapporto non inferiore al 95%	0,125% del corrispettivo per ogni punto percentuale in meno
Assistenza centrale	Disponibilità del servizio	dalle 8:00 alle 18:00 dal lunedì al venerdì	€ 455,00 per ogni ora di mancata disponibilità del servizio
	Tempo di attesa prima della risposta dell'operatore	entro 40 secondi nel 95% dei casi	€ 450,00 a superamento della soglia nel quadrimestre
		e comunque entro 120 secondi nel 100% dei casi	€ 550,00 a superamento della soglia nel quadrimestre
	Chiamate cosiddette "perse"	<= 5% delle chiamate totali	€ 0,5 per ogni evento che non rispetta il LdS
Conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali	Disponibilità complessiva del sistema ANPR (h24 dal lunedì alla domenica)	98,5%	€ 1.250,00 per ogni decimo di punto percentuale di diminuzione rispetto al valore prefissato
Conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali	Tempo di risposta servizi in tempo reale	Entro 2 secondi nel 95% dei casi	€ 100,00 per ogni decimo di punto percentuale di diminuzione rispetto al valore prefissato
Conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali	Tempo di risposta richieste in differita	Entro il giorno lavorativo successivo per il 95% delle	Il livello di servizio si applica nell'ultimo quadrimestre dell'anno, nel quale si completa il piano di subentro



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Intervento	Indicatore	Valore di soglia	Penale
		richieste pervenute entro le ore 14 (massimo 10.000 richieste nella giornata)	dei comuni. Nel periodo di subentro, si procederà, in ogni caso, al calcolo senza applicazione delle penali
Disaster recovery base	Disponibilità del servizio	98%	€ 250,00 per ogni decimo di punto percentuale di diminuzione rispetto al valore prefissato
Disaster recovery esteso	Tempo di ripristino in caso di disastro	24 ore	€ 0,05 per SPEC per ogni ora di ritardo successiva alle 24 ore
Servizi ANPR - Fase di popolamento automatico iniziale	Indice difettosità per il software in garanzia	50 difetti segnalati per 1000 FP (o FP equivalenti) in esercizio alla fine periodo di ciascun quadrimestre	€ 1.700,00 per ogni scostamento unitario rispetto al valore di soglia
Servizi ANPR - Fase 2 del Piano generale di progetto			
Istituzione nuovo comune	Difettosità/non conformità al primo collaudo	0 errori rispetto ai casi di test riportati nel "piano di test"	€ 500,00 per ogni errore riscontrato in obiettivi di dimensione fino a 100 FP
			€ 400,00 per ogni errore riscontrato in obiettivi di dimensione superiore a 100 FP

3. Costi della fornitura

3.1 Composizione dei costi

L'Amministrazione informa che le attività e i servizi del contratto in esame, in conformità con quanto previsto dal Protocollo, sono stati definiti sulla base di metriche e importi unitari previsti dal Contratto Quadro 2006-2011 stipulato tra MEF e SOGEI, attualmente in regime di proroga in virtù del disposto dell'articolo 5, commi 4 e 5 del D.L. n.16/12, convertito con modificazioni dalla Legge n. 44/12 e ss.mm. e ii.

L'Amministrazione puntualizza che gli importi unitari di cui sopra sono stati già oggetto di specifica congruità da parte del CNIPA con i pareri 159/2005 e 27/2009, e sono stati rideterminati a seguito delle previste attività di benchmarking dal Dipartimento delle



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Finanze, da ultimo con lettera del 19 dicembre 2013 prot. n. DF.DSI.U.0002201.19-12-2013. Essi sono riportati nella tabella che segue.

Tabella 1: corrispettivi unitari

Servizio	Unità di corrispettivo	Corrispettivo
Conduzione T/S/O Mainframe	per Milioni di MIC/mese	€ 451,09
Conduzione T/S/O Open	per SPEC/mese	€ 1,357
Conduzione T/S Periferica	per Posto di lavoro in rete al mese	€ 17,96
Posta Elettronica		
- Ampliamento	una tantum	€ 3,14
- Base	per Mailbox al mese	€ 3,73
- Certificata	per Mailbox al mese	€ 4,53
- Archiving	per Mailbox al mese	€ 0,67
Servizio Internet		
- Base	per Utente al mese	€ 0,66
- Esteso	per Utente al mese	€ 2,56
Esercizio Rete	per Apparato attivo di rete gestito al mese	€ 3,69
Assistenza Centrale agli utenti		
- Livello I	per Incidente risolto	€ 5,86
- Livello II	per Incidente risolto	€ 20,13
Manutenzione sw in Esercizio		
- Function Point	per Function Point/mese	€ 2,20
- KLOC	per KLOC/mese	€ 22,62
- Giorni/Persona	per Giorno/Persona	€ 352,66
Sviluppo e MEV - Software Custom	per Function Point	€ 207,27
Sviluppo soluzioni personalizzate	per Giorno/Persona	€ 377,67
Estensione	per Giorno/Persona	€ 433,82
Disaster Recovery - Base	per Gbyte al mese	€ 11,13
Disaster Recovery - Esteso	per Milione di MIC/mese	€ 3,92
	per SPEC/mese	€ 0,272
Supporto		
- Istituzionale	per Giorno/Persona	€ 516,56
- Direzionale	per Giorno/Persona	€ 516,81
- Soluzioni innovative	per Giorno/Persona	€ 413,69
- Progettuale operativo	per Giorno/Persona	€ 434,74
- Governo Contratto Esecutivo	per Giorno/Persona	€ 532,49
- Gestione Acquisti	per Giorno/Persona	€ 410,41
- Viaggi	per ciascun viaggio	€ 376,54
- Trasferte	per Giorno/Persona	€ 160,29

Nella tabella che segue viene riportata la composizione analitica dell'importo contrattuale, evidenziando la metrica, le quantità e i corrispettivi unitari utilizzati per il calcolo. Tutti gli importi sono espressi in euro IVA esclusa.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Tabella 2: composizione importi della fornitura

PSS	Obiettivo	Metrica	Quantità	C.U.	Importo complessivo
Assistenza centrale		chiamate risolte al I livello	28.440	5,86	166.658,40
		chiamate risolte al II livello	28.860	20,13	580.951,80
		TOTALE			747.610,20
Conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali	SPEC sistemi INA-SAIA ed AIRE		109.200	1,357	148.184,40
	SPEC ambiente ANPR		1170.396	1,357	1.588.227,37
	canone SPC		10	2881,04	28.810,40
	TOTALE				1.765.222,17
Disaster Recovery di base	DR base - GB gestito		12.000	11,13	133.560,00
	TOTALE				133.560,00
Disaster Recovery esteso	SPEC in DR esteso		286.843	0,27	78.021,30
	canone SPC		6	4239,48	25.436,88
	TOTALE				103.458,18
Continuità operativa dei sistemi attuali	Servizio di assistenza ai comuni e alle PA centrali	chiamate risolte al I livello	1.200	5,86	7.032,00
		chiamate risolte al II livello	1.900	20,13	38.247,00
	Sblocco anomalie	gg-pp di supporto progettuale operativo	33	434,74	14.346,42
	Gestione e manutenzione del centralino	gg-pp di supporto sol. Innovative	4	413,69	1.654,76
	Supporto AIRE	gg-pp di supporto progettuale operativo	40	434,74	17.389,60
	Coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza	gg-pp di supporto progettuale operativo	10	434,74	4.347,40
	TOTALE				83.017,18
Comune da migrare ANPR		N. comuni da migrare	98.901	9,78	967.251,78
	TOTALE				967.251,78
Pianificazione operativa ANPR		gg-pp di supporto direzionale	254	516,81	131.269,74
		gg-pp di supporto progettuale operativo	39	434,74	16.954,86
		gg-pp di governo del contratto esecutivo	52	532,49	27.689,48
	TOTALE				175.914,08
Servizi infrastrutturali	Infrastruttura fisica	gg-pp di supporto direzionale	225	516,81	116.282,25
		gg-pp di supporto sol. Innovative	292	413,69	120.797,48
		gg-pp di superporto progettuale operativo	210	434,74	91.295,40
	Certificazione porta nodo sussidiario	gg-pp di supporto direzionale	55	516,81	28.424,55
		gg-pp di supporto progettuale operativo	53	434,74	23.041,22
		gg-pp di supporto sol. Innovative	25	413,69	10.342,25


Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS	Obiettivo	Metrica	Quantità	C.U.	Importo complessivo	
	Certificazione porta ANPR	gg-pp di supporto direzionale	20	516,81	10.336,20	
		gg-pp di supporto progettuale operativo	29	434,74	12.607,46	
		gg-pp di supporto sol. Innovative	25	413,69	10.342,25	
	Cruscotto di monitoraggio Control Room	gg-pp di supporto direzionale	75	516,81	38.760,75	
		gg-pp di supporto progettuale operativo	75	434,74	32.605,50	
		gg-pp di supporto sol. Innovative	155	413,69	64.121,95	
		Apparati Control Room	1	300.000,00	300.000,00	
	Disaster Recovery - progettazione	gg-pp di supporto direzionale	80	516,81	41.344,80	
	Piano per la sicurezza	gg-pp di supporto direzionale	70	516,81	36.176,70	
					TOTALE	936.478,76
Servizi ANPR - fase di popolamento iniziale	FP		224	207,27	46.428,48	
	gg-pp di supporto sol. Innovative		30	413,69	12.410,70	
	gg-pp di supporto progettuale operativo		85	434,74	36.952,90	
	gg-pp di sviluppo soluzioni personalizzate		120	377,67	45.320,40	
					TOTALE	141.112,48
Servizi ANPR - fase 2 del Piano generale di progetto	Base dati	gg-pp di supporto progettuale operativo	61	434,74	26.519,14	
		gg-pp di supporto direzionale	29	516,81	14.987,49	
	Specifiche di interfaccia consolidate	gg-pp di supporto progettuale operativo	61	434,74	26.519,14	
		gg-pp di supporto sol. Innovative	95	413,69	39.300,55	
	Subentro APR e AIRE	FP		389	207,27	80.628,03
		gg-pp di supporto sol. Innovative		75	413,69	31.026,75
		gg-pp di supporto progettuale operativo		168	434,74	73.036,32
		gg-pp di sviluppo soluzioni personalizzate		70	377,67	26.436,90
	Servizi di Identity e Access management	FP		181	207,27	37.515,87
		gg-pp di supporto sol. Innovative		220	413,69	91.011,80
		gg-pp di supporto progettuale operativo		75	434,74	32.605,50
		gg-pp di sviluppo soluzioni personalizzate		257	377,67	97.061,19
	Servizi di registrazione e di notifica degli eventi anagrafici	FP		548	207,27	113.583,96
		gg-pp di supporto sol. Innovative		122	413,69	50.470,18
		gg-pp di supporto		32	434,74	13.911,68


Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS	Obiettivo	Metrica	Quantità	C.U.	Importo complessivo
		progettuale operativo			
	Servizi di consultazione ed estrazione per i comuni	FP	607	207,27	125.812,89
		gg-pp di supporto sol. Innovative	20	413,69	8.273,80
		gg-pp di supporto progettuale operativo	99	434,74	43.039,26
	Servizi di certificazione	FP	395	207,27	81.871,65
		gg-pp di supporto sol. Innovative	49	413,69	20.270,81
		gg-pp di supporto progettuale operativo	64	434,74	27.823,36
		gg-pp di sviluppo soluzioni personalizzate	30	377,67	11.330,10
	Sito WEB di ANPR	gg-pp di supporto sol. Innovative	144	413,69	59.571,36
		gg-pp di supporto progettuale operativo	305	434,74	132.595,70
		gg-pp di sviluppo soluzioni personalizzate	753	377,67	284.385,51
	Sistema di business intelligence	gg-pp di supporto sol. Innovative	30	413,69	12.410,70
		gg-pp di supporto progettuale operativo	60	434,74	26.084,40
		gg-pp di sviluppo soluzioni personalizzate	510	377,67	192.611,70
	TOTALE				1.780.695,74
Istituzione nuovo comune		FP	142	207,27	29.432,34
		gg-pp di supporto direzionale	50	516,81	25.840,50
	TOTALE				55.272,84
ulteriori servizi ANPR		FP	184	207,27	38.137,68
		gg-pp di supporto sol. Innovative	15	413,69	6.205,35
		gg-pp di supporto progettuale operativo	81	434,74	35.213,94
	TOTALE				79.556,97
Comuni , Pa ed Enti ANPR	Attivazione ANPR - Comune subentrato di fascia 1 (comuni fino a 20.000 abitanti)	Comune in subentro - fascia 1	2.977	213	634.101,00
	Attivazione ANPR - Comune subentrato di fascia 2 (comuni fino con numero abitanti superiore a 20.000 e fino a 100.000)	Comune in subentro - fascia 2	437	399,61	174.629,57
	Attivazione ANPR - Comune subentrato di fascia 3 (comuni fino con numero abitanti superiore a 100.001 e fino a 300.000)	Comune in subentro - fascia 3	3	2304,8	6.914,40
	Attivazione ANPR - Comune subentrato di fascia 4 (comuni fino con	Comune in subentro - fascia 4	3	6743,75	20.231,25



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS	Obiettivo	Metrica	Quantità	C.U.	Importo complessivo
	numero abitanti superiore a 300.000)				
	Attivazione ANPR - PA/Enti in attivazione ANPR	PA/enti in attivazione ANPR	4	12156,35	48.625,40
	Esercizio ANPR - Comuni PA/Enti operativi su ANPR	Comuni, PA/Enti in attivazione ANPR	2.438	16,67	40.641,46
				TOTALE	925.143,08
estrazioni specifiche a richiesta	Estrazione a richiesta - realizzazione	Estrazione a richiesta	12	8946,28	107.355,36
	Estrazione a richiesta - esecuzione	gg-pp di supporto progettuale operativo	15	2173,7	32.605,50
	Estrazioni a richiesta - corrispettivo per abitante (da applicare ad estrazioni che coinvolgono un numero di soggetti superiore a 30.000)	Numero estratti nel periodo	28.000,00	0,004	112.000,00
				TOTALE	251.960,86
Viaggi e trasferte		num. Viaggi a/r	240	376,54	90.369,60
		Giorno Trasferta	720	160,29	115.408,80
				TOTALE	205.778,40
TOTALE COMPLESSIVO					8.352.032,34

L'appendice dell'allegato A "Allegato tecnico al sesto contratto esecutivo" dettaglia i criteri adottati nel dimensionamento di ciascun PSS e nella determinazione del corrispettivo unitario. Per comodità di esposizione, nel seguito si riporta solo un estratto sintetico riguardante i PSS di conduzione e di progetto, rimandando per il dettaglio al documento indicato.

Assistenza centrale agli utenti

Per determinare il numero di chiamate, il Ministero ha considerato le richieste di assistenza mensili pervenute nel periodo dicembre 2013 – agosto 2014.

Al valore così ottenuto (5.156,4) è stata applicata una riduzione del 10% per tener conto della maggiore efficienza dei sistemi che ospitano i sistemi INA-SAIA e AIRE e della ottimizzazione di alcune applicazioni. Il Ministero è pervenuto pertanto a una media di 4.600 chiamate/mese nel 2015, ridotte a 2.100 per il mese di dicembre 2014, nel quale saranno attivi entrambi i Call Center.

Per quanto riguarda la ripartizione delle chiamate tra primo e secondo livello, non si dispone di informazioni relative al Call Center del Viminale. Per stimare tale percentuale, nei contratti precedenti sono state considerate le chiamate relative allo sblocco delle anomalie di INA-SAIA e le chiamate relative all'AIRE; dai dati in questione, il Ministero



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

evince che le chiamate risolte al I livello sono circa il 30%. Dai dati relativi alle chiamate pervenute al Call Center SOGEI, la percentuale è di circa il 70%.

Considerando una serie di attività già previste per l'ottimizzazione delle applicazioni, che produrranno i loro effetti nel II semestre dell'anno, il Ministero considera, pertanto, una percentuale iniziale di chiamate risolte al I livello del 40%, che passa al 60% nella seconda parte dell'anno.

Di seguito, la distribuzione delle chiamate attese nel periodo contrattuale:

Tabella 3: calcolo importo assistenza centrale

Periodo	Totale	I liv	II Liv
dic-14	2.100	840	1.260
gen-15	4.600	1.840	2.760
feb-15	4.600	1.840	2.760
mar-15	4.600	1.840	2.760
apr-15	4.600	1.840	2.760
mag-15	4.600	1.840	2.760
giu-15	4.600	1.840	2.760
lug-15	4.600	2.760	1.840
ago-15	4.600	2.760	1.840
set-15	4.600	2.760	1.840
ott-15	4.600	2.760	1.840
nov-15	4.600	2.760	1.840
dic-15	4.600	2.760	1.840
Totale		28.440	28.860

Condizione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali

Il dimensionamento di questo PSS ha tenuto conto, secondo il Ministero, dei seguenti parametri:

- i sistemi INA-SAIA e AIRE saranno attivi per tutto il periodo contrattuale;
- i sistemi ANPR verranno progressivamente rilasciati nel corso del 2015 tenendo conto della pianificazione generale del progetto e delle esigenze operative, prevedendo in particolare:
 - ambienti di test e di pre-subentro da marzo 2015,
 - rilascio degli ambienti di esercizio a partire dal subentro dei comuni pilota,
 - canoni SPC (praticati dall'attuale gestore) per il collegamento (Infranet) della porta ANPR e del nodo sussidiario, a partire da marzo 2015.

Nella nota integrativa del 11 dicembre 2014 si precisa che:



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- gli SPEC dei sistemi INA-SAIA ed AIRE sono quelli attualmente previsti e configurati nei sistemi di produzione; la quantità è, pertanto, 8.400 moltiplicata per il numero di mesi di vigenza del contratto (13);
- gli spec in ambiente ANPR sono stati determinati considerando:
 - gli spec mensilmente in esercizio a regime, pari 168.147,31;
 - lo sviluppo temporale della “messa in esercizio” dei sistemi, negli ambienti previsti:
 - test per i comuni e pre-subentro (spec-mese pari a 57.484,03);
 - esercizio (spec-mese pari a 110.663,28), per il quale è stato ipotizzato un rilascio graduale in funzione del numero di comuni che subentrano in ANPR.

La tabella che segue riporta lo sviluppo di dettaglio

Mese	Esercizio	Test e pre- subentro	Totale
dic-14			0
gen-15			
feb-15		57.484,03	57.484,03
mar-15		57.484,03	57.484,03
apr-15		57.484,03	57.484,03
mag-15	50.444,19	57.484,03	107.928,22
giu-15	50.444,19	57.484,03	107.928,22
lug-15	50.444,19	57.484,03	107.928,22
ago-15	50.444,19	57.484,03	107.928,22
set-15	84.073,65	57.484,03	141.557,68
ott-15	84.073,65	57.484,03	141.557,68
nov-15	84.073,65	57.484,03	141.557,68
dic-15	84.073,65	57.484,03	141.557,68
Totale			1.170.395,72

Per il canone SPC è stato considerato il valore attuale (quota attribuibile al Ministero dell'Interno del canone complessivo corrisposto da SOGEI che subentra nell'attuale contratto con il MEF) per un periodo di 10 mesi (da marzo con attivazione del collegamento per l'ambiente di test dei comuni da febbraio).

L'importo complessivo che ne deriva rappresenta un massimale che sarà consuntivato sulla base di:

- SPEC effettivi dei sistemi rilasciati nei vari ambienti;
- mese di rilascio.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Disaster recovery di base

I valori indicati nella tabella dei costi si basano, secondo il Ministero, sull'ipotesi di attivazione del sito di disaster recovery con l'avvio del piano di subentro, al termine della sperimentazione degli uffici pilota.

Disaster recovery esteso

Il Ministero informa che sono compresi nel disaster recovery esteso i canoni SPC (praticati dall'attuale gestore) per il collegamento (Infranet) della porta ANPR e del nodo sussidiario del sito di disaster, a partire da giugno. E' da notare che il canone del sito alternativo è superiore a quello del sito principale in quanto:

- le infrastrutture centrali del sito principale sono condivise con il MEF Finanze e ripartite in funzione del traffico;
- le infrastrutture del sito alternativo sono utilizzate esclusivamente dal Ministero dell'Interno.

I quantitativi riportati nella tabella dei costi (colonna "quantità") sono stati determinati considerando i dati dimensionali esposti nel progetto di massima.

Nella nota integrativa del 11 dicembre 2014 si precisa che è stata considerata la configurazione in disaster recovery in esercizio pari a 3.000 GB base e 71.711 a partire dal mese di settembre, così come riportato nella tabella che segue.

Mese	DR	Spec
dic-14		
gen-15	0,00	
feb-15	0,00	
mar-15	0,00	
apr-15	0,00	
mag-15	0,00	
giu-15	0,00	
lug-15	0,00	
ago-15	0,00	
set-15	3.000,00	71.710,86
ott-15	3.000,00	71.710,86
nov-15	3.000,00	71.710,86
dic-15	3.000,00	71.710,86
Totale	12.000	286.843

La stessa nota precisa che, per il canone SPC, è stato considerato il valore del canone attuale per un periodo di 6 mesi, considerando che per disporre di un ambiente operativo a partire dal mese di settembre, occorre disporre dei collegamenti con almeno due mesi di anticipo. Il canone è più alto rispetto a quello previsto per i sistemi ubicati nel sito



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

principale in quanto il Ministero dell'Interno è l'unico a usufruire di questo servizio nella configurazione "Infranet".

Continuità operativa dei sistemi attuali

Le linee di attività che sono state considerate dal Ministero nella determinazione dell'importo di questo PSS sono le seguenti:

- servizi di assistenza ai comuni e alle amministrazioni centrali;
- sblocco anomalie;
- gestione e manutenzione del centralino;
- supporto AIRE;
- coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza.

L'Amministrazione informa che la tipologia di attività e il relativo dimensionamento è mutuato integralmente dal V Contratto esecutivo, con una riduzione del 8% in quanto alcuni interventi relativi alla gestione degli esiti, per i quali si prevede il rilascio in esercizio a fine novembre, e le migliori prestazioni dei sistemi a seguito del trasferimento presso il CED SOGEI comporteranno una riduzione delle richieste di assistenza.

Comune da migrare ANPR

Il Ministero ha determinato il corrispettivo unitario per comune da migrare dividendo l'impegno economico complessivo, risultante dalle linee di attività previste nel PSS, per il numero di comuni da migrare nel periodo contrattuale, come riportato nella tabella che segue.

Tabella 4: corrispettivi per comune da migrare

Linee di attività	Corrispettivo del servizio	Quantità previste	C.U.	Impegno economico previsto
Attività di supporto	gg-pp di supporto progettuale operativo	905	434,74	393.439,70
Ottimizzazione e presidio dei sistemi attuali	gg-pp di supporto progettuale operativo	1215	434,74	528.209,10
Coordinamento e monitoraggio	gg-pp di supporto progettuale operativo	48	434,74	20.867,52
	gg-pp di supporto direzionale	48	516,81	24.806,88
	Totale			967.323,20
	Numero comuni da migrare ANPR nel periodo contrattuale			98.901,00
	Corrispettivo unitario per comune da migrare ANPR			9,78



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Pianificazione operativa ANPR

Nel dimensionamento, il Ministero ha considerato i seguenti parametri:

- un impegno una-tantum di 20 giorni per la pianificazione iniziale; tale impegno comprende le attività di preparazione del piano e della documentazione di corredo, nonché le riunioni e i ricicli per l'approvazione del piano stesso;
- una riunione per l'analisi delle criticità ogni 15 giorni, con un impegno medio di 2,5 giorni per ogni scadenza; tale impegno comprende anche le attività "preparatorie" e quelle che si innescano a valle della riunione stessa;
- una riunione di SAL mensile, con un impegno medio di 2 giorni per ogni scadenza; tale impegno comprende anche le attività "preparatorie" e quelle che si innescano a valle della riunione stessa;
- tre riunioni al mese su ANPR (con il tavolo di lavoro dei comuni pilota e con Organismi esterni per il coordinamento del progetto), con un impegno medio di 2,5 giorni per ogni scadenza; tale impegno comprende anche le attività "preparatorie" e quelle che si innescano a valle della riunione stessa;
- la predisposizione di note, documenti esplicativi, presentazioni, ecc.;
- il supporto alla commissione incaricata della verifica delle consegne, dei livelli di servizio, ecc. (4 giorni al mese).

Nella tabella che segue, la stima degli impegni previsti per ciascuna attività.

Tabella 5: corrispettivi per pianificazione operativa ANPR

Attività	Supporto direzionale	Supporto progettuale operativo	Monitoraggio del contratto	Note
Pianificazione iniziale	20			Impegno iniziale una tantum
Impegno mensile				
Analisi delle criticità	4	1		2 riunioni al mese
SAL	4			1 riunione al mese
Riunioni	6	1		3 riunioni al mese
Predisposizione note, documenti, ecc.	2	1		
Supporto commissione	2		4	
Totale mese	18	3	4	
Totale nel periodo contrattuale	254	39	52	



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Servizi infrastrutturali

L'Amministrazione informa che la stima è effettuata tenendo conto di dati storici riferiti ad analoghe attività svolte da SOGEI in altri contesti equivalenti. Per quanto riguarda la sottovoce "Apparati control room", la nota integrativa di SOGEI del 11 dicembre 2014 precisa che l'importo di € 200.000,00 è un massimale, da rideterminare in funzione de:

- la configurazione prescelta dal Ministero, relativamente al numero di sale da attrezzare;
- i costi unitari definiti a seguito di procedura a evidenza pubblica.

Quanto sopra è specificato a pag. 22 dell'Allegato A – Appendice, che recita: "L'importo complessivo è stato determinato considerando analoghe installazioni già operative in SOGEI; sarà in ogni caso adeguato sulla base delle effettive esigenze del Ministero dell'Interno che emergeranno in fase di progettazione operativa."

Servizi ANPR fase di popolamento iniziale

Nell'intervento sono comprese attività di natura tecnico-sistemistica per l'ottimizzazione dei sistemi attuali INA-SAIA e AIRE centrale. L'intervento prevede due corrispettivi determinati con le seguenti modalità:

- 30% dell'impegno economico complessivo all'approvazione dell'analisi dei requisiti;
- 70% dell'impegno economico complessivo alla verifica funzionale dell'applicazione SW.

Di seguito, la stima degli impegni per ciascuna delle attività previste.

Tabella 6: corrispettivi servizi ANPR – fase popolamento iniziale

Funzione / Oggetti	FP	Supporto soluzioni innovative	Supporto progettuale operativo	Sviluppo soluzioni personalizzate	Note sui criteri di dimensionamento
Creare ANPR da INA		10	30		
Creare ANPR da AIRE		10	15		
Aggiornare ANPR da INA-SAIA	60			60	20 comunicazioni INA_SAIA differenti
Aggiornare ANPR da AIRE	3			30	
FORNIRE CODICI FISCALI PER VALIDAZIONE SU AT	4	10			
Creare anomalie	3				
Creare anomalie AIRE	3				


Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Funzione / Oggetti	FP	Supporto soluzioni innovative	Supporto progettuale operativo	Sviluppo soluzioni personalizzate	Note sui criteri di dimensionamento
Visualizzare anomalie	20		20	20	Sono previsti 5 elenchi diversi per il comune
Aggiornare anomalie INA SAIA (batch)	30				Sono previste 5 elenchi diversi forniti dal comune per la rimozione delle anomalie
Aggiornare anomalie AIRE (batch)	6				
Notificare presenza anomalie	5				
Monitorare sistemazione anomalie	6			10	
Comune pilota			20		
COMUNI ISTAT	5				
STATI ESTERI ISTAT	5				
Codici catastali e stati esteri	5				
SOGGETTO	15				
FAMIGLIA/CONVIVENZA	10				
SOGGETTO AIRE	15				
FAMIGLIA AIRE	10				
UTENTI ABILITATI	5				
ANOMALIE	7				
ANOMALIE AIRE	7				
Totale complessivo	224	30	85	120	

Servizi ANPR - fase del 2 Piano Generale di Progetto

Relativamente alla base dati di ANPR, il Ministero informa che l'impegno è ricavato da dati storici riferiti ad analoghe attività svolte da SOGEI in altri contesti.

Per quanto riguarda le "Specifiche di interfaccia consolidate", il Ministero ha tenuto conto della struttura delle specifiche di interfaccia, costituite dai seguenti documenti:

- documento descrittivo generale;



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- documento con l'elenco delle tabelle di decodifica;
- elenco dei diagnostici;
- per ciascuno dei servizi previsti, le interfacce da utilizzare documentate mediante:
 - struttura dati,
 - file xsd,
 - file WSDL.

Per quanto riguarda le altre attività di questo PSS, essenzialmente di sviluppo applicativo, il Ministero ha determinato l'impegno tenendo conto del supporto di natura tecnico-sistemistica per:

- l'aggiornamento dei sistemi di tracciamento;
- l'esecuzione di test prestazionali;
- l'ottimizzazione delle funzionalità di estrazione.

Istituzione nuovo Comune

Per il 2015 sono state considerate le attività relative alla definizione del modello e alla realizzazione dei software standard per l'aggiornamento di ANPR e delle tabelle del Comune. Di seguito la stima degli impegni per le attività previste.

Tabella 7: stima impegni istituzione nuovo Comune

Funzione	Oggetti	FP	Supporto direzionale
Definire processo di aggiornamento degli archivi di riferimento			50
Aggiornare archivi di riferimento		7	
Aggiornare ANPR		20	
Aggiornare configurazione del comune		10	
Aggiornare utenti		10	
Acquisire lista del comune da aggiornare in ANPR		20	
	COMUNI ISTAT	5	
	STATI ESTERI ISTAT	5	
	Codici catastali e stati esteri ae	5	
	SOGGETTO	15	
	FAMIGLIA/CONVIVENZA	10	
	SOGGETTO AIRE	15	
	FAMIGLIA AIRE	10	
	UTENTI ABILITATI	5	
	CONFIGURAZIONE COMUNE	5	
Totale		142	50

Ulteriori servizi di ANPR

La tabella che segue riporta gli impegni relativi alle attività previste.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Tabella 8: stima impegni ulteriori servizi ANPR

Funzione/Oggetti	FP	Supporto soluzioni innovative	Supporto progettuale operativo	Note sui criteri di dimensionamento
Realizzazione specifiche per i comuni			81	9 servizi distinti; 6 giorni a servizio più 3 ulteriori giorni per osservazioni da recepire
Nascite e morti				
Acquisire documenti da sistema TS	24	20		4 documenti distinti
Restituire esito a sistema TS	3			
Ricerca soggetti da documento trasmesso da sistema TS (per sistema TS)	4			
Visualizzare elenco documenti da sistema TS	4			
Visualizzare dettaglio documenti da sistema TS	24			4 documenti distinti
Notificare evento a stato civile del comune	3			
Variare documento per presa in carico dall'ufficio di stato civile del comune e completamento dati	24			4 documenti distinti
Notificare evento a ufficio anagrafe	3			
Variazione evento per presa in carico da ufficio anagrafe e registrazione anagrafica	12			2 eventi
Notificare documento a ISTAT	18	10		
Notificare denuncia delle cause di morte aggiornata al sistema TS	6			
Comunicazioni dei consolati				
Acquisire comunicazioni da MAE	30	20		5 comunicazioni distinte
Restituire esito a MAE	3			
Ricerca soggetti da comunicazione trasmessa da MAE (per MAE)	4			
Visualizzare elenco comunicazioni da sistema MAE	4			
Visualizzare dettaglio comunicazioni da sistema MAE	30			5 comunicazioni distinte
Notificare evento a stato civile del comune	3			
Variare comunicazione per presa in carico dall'ufficio di stato civile del comune e	30			5 comunicazioni


Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Funzione/Oggetti	FP	Supporto soluzioni innovative	Supporto progettuale operativo	Note sui criteri di dimensionamento
completamento dati				distinte
Notificare evento a ufficio anagrafe	3			
Variazione documento per presa in carico da ufficio anagrafe e registrazione anagrafica	18			3 eventi
Aggiornare evento con esito notifica	6			
Adeguamento sito WEB di ANPR	100			9 nuovi documenti da gestire
SOGGETTO	15			
FAMIGLIA/CONVIVENZA	10			
SOGGETTO AIRE	15			
FAMIGLIA AIRE	10			
UTENTI ABILITATI	5			
COMUNI ISTAT	5			
STATI ESTERI ISTAT	5			
Codici catastali e stati esteri ae	5			
TABELLE DI SERVIZIO	10			
Scheda AIRE storico	15			
Scheda soggetto storico	15			
Scheda famiglia/convivenza storico	10			
Scheda famiglia AIRE storico	10			
Notifiche	10			
Notifiche per ASL	10			
Esiti	10			
Operazioni del comune	5			
Monitoraggio operazioni	15			
Attestazioni	10			
Dichiarazioni di nascita	10			
Certificati di morte	10			
Denunce delle cause di morte	10			
Comunicazioni del consolato	40			4 comunicazioni di tipo diverso
Totale	616	50	81	



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Con riferimento alla tabella precedente, il corrispettivo è stato determinato considerando l'impegno relativo alla "Realizzazione delle specifiche per i comuni" (81 gg di supporto progettuale operativo) e il 30% dell'impegno complessivo, pari a 616 FP e 50 gg di supporto soluzioni innovative, a copertura delle attività di analisi dei requisiti.

Comuni, PA ed Enti ANPR

Questo PSS prevede distinti corrispettivi nella fase in cui un comune o una PA/Ente attiva il collegamento con ANPR, e un corrispettivo per la successiva fase di esercizio. Più precisamente, l'Amministrazione prevede:

- per la fase di attivazione di ANPR, un corrispettivo per:
 - comune subentrato; si considerano i comuni che subentrano nel mese;
 - PA/Ente in attivazione ANPR; si considerano le PA/Enti che nel mese iniziano a utilizzare i servizi di ANPR;
- per la fase di esercizio di ANPR un corrispettivo mensile per ciascun comune, PA/Ente operativo su ANPR.

La determinazione dei costi fa riferimento all'attività nel suo complesso, considerando:

- tutti i comuni che subentreranno nell'arco degli 8 mesi previsti dal II DPCM ANPR;
- 10 PA centrali e le Regioni e Province autonome che si collegheranno progressivamente nel tempo.

Per la quantificazione relativa al periodo contrattuale, è stato stimato il numero di comuni, PA/Enti che si collegheranno entro il 2015.

Estrazioni specifiche a richiesta

Il PSS prevede:

- un corrispettivo per la personalizzazione dei servizi di estrazione disponibili, sulla base della richiesta inoltrata dal comune/PA/Ente;
- un corrispettivo per l'esecuzione della richiesta stessa.

La tabella che segue riporta la stima degli impegni previsti.

Tabella 9: stima impegni estrazioni specifiche a richiesta

Attività	FP	Supporto direzionale	Supporto progettuale operativo	Supporto soluzioni innovative
Estrazioni specifiche a richiesta - REALIZZAZIONE				
Analisi della richiesta		3		
Analisi della richiesta ed aggiornamento documentazione			7	
Progettazione e realizzazione dell'intervento	21			
Totale	21	3	7	
Estrazioni specifiche a richiesta - ESECUZIONE				
Predisposizione specifiche tecniche di invio e			3	



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Attività	FP	Supporto direzionale	Supporto progettuale operativo	Supporto soluzioni innovative
coordinamento con il destinatario				
Test e verifiche con il destinatario			2	
Progettazione e realizzazione dell'intervento				
Totale			5	

Qualora l'estrazione coinvolga un insieme consistente di soggetti che richieda modalità di elaborazione e di trasferimento predisposte ad hoc, come, ad esempio, un'estrazione richiesta da un ente che coinvolga tutto il territorio nazionale, si aggiunge un ulteriore corrispettivo per abitante.

Per determinare tale corrispettivo, il Ministero ha tenuto conto delle attività di set-up dell'ambiente, di personalizzazione, di verifica e test con il destinatario, riferiti a un'estrazione che interessi un comune di rilevante dimensione. La tabella che segue riepiloga i corrispettivi previsti.

Tabella 10: corrispettivi previsti estrazioni specifiche a richiesta

Linee di attività	Corrispettivo del servizio	Quantità previste	C.U.	Impegno economico previsto
Estrazione a richiesta - realizzazione	FP	21	207,27	4.352,67
	gg-pp di supporto direzionale	3	516,81	1.550,43
	gg-pp di supporto progettuale operativo	7	434,74	3.043,18
	Totale			8.946,28
Estrazione a richiesta - esecuzione	gg-pp di supporto progettuale operativo	5	434,74	2.173,70
	Totale			2.173,70
Estrazioni a richiesta - determinazione corrispettivo per abitante (da applicare ad estrazioni che coinvolgono un numero di soggetti superiore a 30.000)	gg-pp di supporto direzionale	2	516,81	1.033,62
	gg-pp di supporto progettuale operativo	16	434,74	6.955,84
	gg-pp di supporto soluzioni innovative	10	413,69	4.136,90
	Totale			12.126,36
	Numero abitanti di Roma			2.863.322,00
Corrispettivo per abitante			0,004	

Per il 2015, è stato considerato un numero di “abitanti oggetto di estrazione” determinato considerando che:

- i comuni per i quali è previsto il subentro hanno una popolazione di circa 14.000.000 di persone;



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- le PA per le quali è previsto il collegamento a ANPR nel 2015 potrebbero chiedere un allineamento straordinario delle loro basi dati per i comuni in questione.

Modalità di remunerazione

Per quanto riguarda la modalità di remunerazione e la tempistica di fatturazione, essa varia a seconda della tipologia di servizio, come da tabella che segue.

Tabella 11: modalità di remunerazione e tempistica di fatturazione

PSS (di conduzione o di progetto)		Obiettivo	Corrispettivo del prodotto/servizio	Modalità di remunerazione e/o tempistica di fatturazione
1	Assistenza centrale	Assistenza centrale	chiamate risolte al I livello	a consuntivo
			chiamate risolte al II livello	
2	Conduzione tecnica sistemistica ed operativa dei sistemi open centrali	Conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali	SPEC sistemi INA-SAIA ed AIRE	a consuntivo
			SPEC ambiente ANPR e canone SPC	canone mensile sulla base degli SPEC rilasciati
3	Disaster Recovery di base	DR di base	DR base - GB gestito	a consuntivo
4	Disaster Recovery esteso	DR esteso	SPEC in DR esteso e canone SPC	canone mensile
6	Continuità operativa dei sistemi attuali	Continuità operativa dei sistemi attuali	Continuità operativa	canone mensile
7	Comune da migrare ANPR	Comune da migrare ANPR	Comune da migrare ANPR	a consumo (numero comuni da migrare ANPR nel mese)
8	Pianificazione operativa ANPR	Pianificazione operativa	Pianificazione operativa	canone mensile
9	Servizi infrastrutturali	Infrastruttura fisica	Ambiente di test	alla disponibilità dell'ambiente
			Ambiente di pre-subentro	alla disponibilità dell'ambiente
			Ambiente di esercizio	alla disponibilità dell'ambiente
			Control room e sito di Disaster recovery	alla disponibilità dell'ambiente
		Certificazione porta di dominio	Nodo sussidiario	al conseguimento della certificazione
			Porta ANPR	al conseguimento della certificazione
		Cruscotto di monitoraggio Control Room	Documento di progettazione	all'approvazione del documento di progettazione
			Cruscotto di monitoraggio	alla verifica funzionale del cruscotto
Disaster Recovery - progettazione	Documento di progettazione	alla consegna del DRP		
Piano per la sicurezza	Documento di progettazione	alla consegna del documento		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS (di conduzione o di progetto)		Obiettivo	Corrispettivo del prodotto/servizio	Modalità di remunerazione e/o tempistica di fatturazione
10	Servizi ANPR fase di popolamento iniziale	Popolamento automatico iniziale	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
			Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW
11	Servizi ANPR - fase 2 del Piano generale di progetto	Base dati ANPR	Documento Base Dati	alla consegna
		Specifiche di interfaccia consolidate	Specifiche di interfaccia consolidate	alla consegna
		Subentro APR e AIRE	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
			Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW
		Servizi di Identity e Access management	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
			Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW
		Servizi di registrazione e di notifica degli eventi anagrafici	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
			Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW
		Servizi di consultazione ed estrazione per i comuni	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
			Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW
		Servizi di certificazione	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
			Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW
		Sito WEB ANPR	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
			Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW
Sistema di business intelligence	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti		
	Applicazione SW	Alla verifica funzionale dell'applicazione SW		
12	Istituzione nuovo comune	Istituzione nuovo comune	Modello di aggiornamento	Alla verifica funzionale del modello
13	Ulteriori servizi di ANPR	Ulteriori servizi di ANPR	Analisi dei requisiti	All'approvazione dell'analisi dei requisiti
14	Comuni, Pa ed Enti ANPR	Attivazione ANPR	Comune subentrato - fascia 1	a consuntivo (numero comuni di fascia 1 che subentrano nel mese)
			Comune subentrato - fascia 2	a consuntivo (numero comuni di fascia 2 che subentrano nel mese)
			Comune subentrato - fascia 3	a consuntivo (numero comuni di fascia 3 che subentrano nel mese)
			Comune subentrato - fascia 4	a consuntivo (numero comuni di fascia 4 che subentrano nel mese)



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS (di conduzione o di progetto)		Obiettivo	Corrispettivo del prodotto/servizio	Modalità di remunerazione e/o tempistica di fatturazione
				subentrano nel mese)
			PA/ENTI in attivazione ANPR	a consuntivo (numPA/enti in attivazione ANPR)
		Esercizio ANPR	Comuni PA/Enti operativi su ANPR	a consuntivo (numero comuni , PA/enti operativi su ANPR)
15	estrazioni specifiche a richiesta	Estrazioni specifiche a richiesta	Estrazione a richiesta - realizzazione	a consuntivo (numero estrazioni realizzate nel mese)
			Estrazione a richiesta - esecuzione	a consuntivo (numero estrazioni eseguite nel mese)
			Estrazioni a richiesta - corrispettivo per abitante	a consuntivo (numero soggetti estratti nel mese)
16	Viaggi e trasferte	Viaggi e trasferte	num. Viaggi a/r	a consuntivo
			Giorno Trasferta	

4. Acquisizione della fornitura

4.1 Modalità di scelta del contraente

La realizzazione dell'ANPR è affidata a SOGEI ai sensi dell'art. 1, comma 306 della L. 228/2012.

4.2 Vigilanza sull'esecuzione dei lavori ed eventuale monitoraggio del contratto

Il Ministero nominerà un proprio Responsabile dell'esecuzione del contratto e uno o più assistenti del citato Responsabile, adeguatamente qualificati dal punto di vista tecnico. Il Responsabile dell'esecuzione del contratto avrà il compito di effettuare il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile del contratto.

Il Responsabile dell'esecuzione dovrà:

- approvare i documenti progettuali ed effettuare le verifiche degli output contrattuali;
- assicurare il raccordo tra gli indirizzi emanati dal Ministero e le attività svolte dalla Società;
- predisporre, anche in raccordo con la Società, la pianificazione delle attività;
- garantire il costante monitoraggio delle attività stesse e dei relativi costi, nonché la verifica dello stato di avanzamento dei lavori, anche al fine di risolvere con tempestività eventuali criticità emerse;
- supportare la Commissione incaricata di effettuare la verifica di conformità delle prestazioni contrattuali nello svolgimento delle proprie funzioni.

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

La SOGEI invierà al Ministero rapporti periodici aventi cadenza quadrimestrale e contenenti in particolare:

- il resoconto relativo alle quantità realizzate/erogate dei singoli PSS e il relativo valore economico sostenuto nel periodo dal Ministero;
- un prospetto contenente lo stato di avanzamento funzionale delle attività previste;
- un prospetto contenente l'avanzamento economico delle attività previste.

A integrazione dei rapporti periodici, la Società invierà mensilmente una relazione contenente il riepilogo delle attività svolte con evidenza degli elementi utili alla verifica del rispetto dei livelli di servizio. L'esatto adempimento delle attività svolte dalla Società, e riportate nella relazione di cui sopra, è oggetto di verifica da parte di una Commissione del Ministero, nominata con decreto del Direttore Centrale per i Servizi Demografici.

In relazione alle attività di cui abbia accertato la non conformità, la Commissione applica le penali, secondo il computo previsto previsioni contenute nella parte III dell'Allegato Tecnico e le riporta nel verbale, indicando l'importo complessivamente dovuto alla Società. Il verbale della Commissione costituisce elemento essenziale all'avvio delle procedure di liquidazione dei corrispettivi dovuti.

CONSIDERATO

5. Analisi dell'iniziativa e congruità tecnico-economica

5.1 Rispondenza agli obiettivi dell'amministrazione, ai vincoli derivanti da interventi normativi e coerenza con le strategie di evoluzione dell'amministrazione digitale

L'iniziativa in esame costituisce una componente di un percorso progettuale molto più ampio e articolato, definito dalle norme e dagli strumenti citati nelle premesse e finalizzato alla realizzazione dell'anagrafe nazionale della popolazione residente, progetto cardine dell'Agenda Digitale Italiana. In questo contesto, l'iniziativa si pone in una linea di continuità con i precedenti contratti esecutivi e risulta coerente con il quadro strategico definito per il progetto complessivo.

Risposte alle indicazioni del parere n. 17/2014.

Nel parere n. 17/2014, reso in occasione del Quinto Contratto Esecutivo, quest'Agenzia chiedeva al Ministero di fornire il quadro degli investimenti complessivi che il progetto ANPR comporta.

In risposta alla richiesta, il Ministero ha rappresentato quanto segue:



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- lo stanziamento iniziale, pari a 15 milioni di euro nel 2013 e 3 milioni negli anni successivi (fino al 2016), previsto per garantire l'impianto e l'avvio operativo di ANPR, era coerente con la norma istitutiva, che fissa al 31 dicembre 2014 il termine entro il quale tutte le anagrafi comunali confluiscono in ANPR;
- i ritardi nell'iter di approvazione dei decreti attuativi hanno spostato di almeno due anni l'avvio delle attività.

Parte dello stanziamento, di conseguenza, è stato utilizzato per garantire la continuità operativa dei sistemi attuali, che, nelle more dell'attuazione di ANPR, sono gli unici ad assicurare la circolarità delle informazioni anagrafiche.

Il DPCM 109/2013, infatti, nel definire che ANPR “è costituita dall'Indice nazionale delle anagrafi (INA), di cui all'articolo 1, comma quinto, della legge 27 ottobre 1954, n. 1228 e dall'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE), di cui alla legge 27 ottobre 1988, n. 470”, introduce, tra l'altro, il nuovo sistema di sicurezza, esteso a tutti i Comuni a partire da novembre 2013, realizzato per ripristinare il colloquio tra i Comuni e i sistemi centrali.

Tali circostanze, unite ai tagli operati nel frattempo ai fondi disponibili, portano a esaurire lo stanziamento residuo con le attività previste per il 2015 che riguardano:

- la realizzazione dei principali servizi di ANPR;
- l'avvio della fase di subentro di ANPR alle anagrafi comunali;
- la continuità operativa dei sistemi attuali.

Il Ministero ritiene pertanto necessario un ulteriore stanziamento per:

- completare, nel 2016, il subentro di ANPR, mantenendo attivi i sistemi attuali fino alla conclusione di questa fase;
- garantire, a partire dal 2017, l'operatività di ANPR, prevedendo un somma per gli investimenti necessari a completare i servizi di ANPR e ad assicurare interventi di natura evolutiva, legati, ad esempio, a evoluzioni normative.

Il Ministero ha inoltre fornito la seguente tabella, che riporta gli investimenti (espressi in euro IVA inclusa) connessi ai contratti esecutivi stipulati dal 2013 fino al 2015 compreso.

Tabella 11: investimenti del progetto

Contratti	2013		2014		2015	
	Investimento	Corrente	Investimento	Corrente	Investimento	Corrente
I CE		230.800,31				
II CE	158.936,76	728.227,95				
III CE	1.681.035,13	248.756,28		918.076,11		
IV			183.996,24	447.742,72		
Atto agg. al IV° CE				249.558,84		
V CE			1.179.237,98	182.047,78		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

	2013		2014		2015	
VI CE			295.998,62	79.780,50	8.045.784,64	1.767.915,89
TOTALE	1.839.971,89	1.207.784,54	1.659.232,84	1.877.205,95	8.045.784,64	1.767.915,89

Si ritiene che quanto sopra costituisca, al momento, una risposta soddisfacente alla richiesta formulata da AgID nel parere n. 17/2014. Si invita tuttavia l'Amministrazione a continuare a mantenere uno stretto controllo degli investimenti complessivi afferenti alla realizzazione e alla conduzione dell'ANPR, tenendo conto non solo dei contratti esecutivi ma anche delle varie iniziative (già segnalate da quest'Agenzia) di acquisizione di beni e servizi ICT che per obiettivi e le finalità risultino connessi al progetto ANPR.

Nello stesso parere, l'AgID chiedeva al Ministero di valutare l'opportunità di predisporre un nuovo strumento contrattuale "autoconsistente" per disciplinare compiutamente i rapporti tra il Ministero e la Società.

A questo proposito, anche a seguito di incontri di approfondimento sul tema che si sono svolti nei mesi di settembre e ottobre presso l'AgID, il Ministero ha provveduto alla definizione del contratto in esame. Non si può che esprimere un giudizio positivo su quanto sopra, rimandando al successivo paragrafo 6.1 le osservazioni puntuali sul testo contrattuale predisposto dal Ministero.

Sempre nel parere n. 17/2014, AgID chiedeva che:

- per i servizi di "Gestione e manutenzione del centralino", "Supporto AIRE", "Conduzione dei sistemi attuali" l'Amministrazione si impegni a rendere più efficienti i servizi e recepire nel prossimo Contratto esecutivo le risultanze di tale intervento, in termini di significative riduzioni dei costi;
- per il servizio di "Coordinamento e monitoraggio del servizio di assistenza", la remunerazione avvenga a consumo in base alle giornate effettivamente erogate e l'importo del servizio sia considerato come un massimale;
- per i servizi di "Trasferimento sistemi INA SAIA" e "Trasferimento sistema AIRE presso il CED SOGEP", la remunerazione avvenga a consumo, in base alle giornate effettivamente erogate che non potranno essere maggiori di quelle previste e a seguito di collaudo positivo dei sistemi e delle applicazioni, e l'importo del servizio sia considerato come un massimale;
- per tutte le attività di natura progettuale, quali quelle previste nelle "Modalità di attuazione ANPR" il pagamento venga correlato all'approvazione dei prodotti (deliverables) rilasciati dal Fornitore.

Si ritiene che, in generale, il Ministero abbia ottemperato alle richieste su elencate. In particolare, si rileva che il contratto esecutivo in esame prevede i meccanismi di remunerazione a consumo raccomandati nel parere n. 17/2014, nonché l'esplicita

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

correlazione tra l'approvazione dei *deliverable* rilasciati e i pagamenti. Per alcuni servizi, in particolare per la conduzione dei server, si è poi passati da una generica metrica “a giorni persona” (presente nel precedente quinto contratto esecutivo) a una metrica “a potenza elaborativa gestita” (SPEC), che si ritiene più adeguata al contesto e alle caratteristiche della fornitura.

Si rimanda per i dettagli al successivo paragrafo sulla congruità economica.

Si osserva, peraltro, che la remunerazione a consumo implica sistematiche attività di controllo e verifica, in capo all'Amministrazione, sui servizi erogati da SOGEI. Questo aspetto appare regolamentato dallo schema di contratto, che prevede:

- che il Responsabile dell'esecuzione debba *“approvare i documenti progettuali ed effettuare le verifiche degli output contrattuali”* e *“supportare la Commissione incaricata di effettuare la verifica di conformità delle prestazioni contrattuali”*;
- che la SOGEI invii al Ministero rapporti quadrimestrali contenenti in particolare *“il resoconto relativo alle quantità realizzate/erogate dei singoli PSS e il relativo valore economico sostenuto nel periodo dal Ministero”*.

Nel valutare positivamente quanto sopra, si rinnova la raccomandazione, già espressa nel parere n. 17/2014, di assegnare la funzione di Responsabile dell'esecuzione a una figura qualificata dal punto di vista tecnico e dotata di risorse (es. una squadra di collaboratori) adeguate al carico di lavoro presumibile. Ciò appare necessario proprio a causa della rilevanza delle attività in capo al Responsabile dell'esecuzione, a cui occorre prestare la massima attenzione anche e soprattutto per mantenere sotto controllo i costi dell'iniziativa.

5.2 Adeguatezza della soluzione progettuale e delle risorse tecnologiche/professionali previste

Relativamente alle attività di sviluppo applicativo, si rileva che il contratto prevede che *“La SOGEI procederà a realizzare in proprio le applicazioni software soltanto quando le stesse non siano reperibili sul mercato, ovvero quando non sia possibile attuare il riuso delle applicazioni software di proprietà di altre PA, e comunque qualora la loro acquisizione non risulti economicamente vantaggiosa.”*

Si osserva in proposito che questa previsione non risulta coerente con l'art. 68 del Codice dell'Amministrazione Digitale, che prevede che la scelta tra le soluzioni disponibili sul mercato (sviluppo ad hoc, riuso o acquisizione di prodotti software a licenza d'uso) sia di responsabilità dell'Amministrazione, che deve effettuarla sulla base di una valutazione comparativa, tenendo conto di criteri specificati nello stesso articolo.

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Nella formulazione attuale, la clausola di cui sopra sembrerebbe invece delegare la scelta al fornitore (SOGEI), senza lasciare al Ministero voce in capitolo, e usando come criterio di decisione unicamente la “vantaggiosità economica”.

Ritenendo che il contratto in esame debba allinearsi alla norma citata (art. 68 del CAD) si raccomanda all'Amministrazione di rivedere attentamente questa clausola, e si rimanda per approfondimenti alle Linee Guida emesse sul tema, da questa Agenzia, con la circolare n. 63/2013.

Si rileva che una percentuale rilevante dei servizi oggetto della fornitura è costituita da attività di assistenza. Si ritiene che possano crearsi spazi per l'ottimizzazione di tali servizi accorpando attività simili e alzando il livello di automazione delle attività ripetitive e “standard” (es. l'estrazione dati, la produzione di report, la risoluzione di anomalie).

Si suggerisce al Ministero di valutare l'introduzione di fattori di ottimizzazione, ad esempio FAQ, basi di conoscenza tratte dalle richieste degli utenti, in generale di strumenti che valorizzino le sinergie indotte dal ruolo trasversale di SOGEI.

5.3 Adeguatezza del dimensionamento della fornitura

I criteri di stima dei fabbisogni di risorse sono basati, per le attività che andranno in continuità, sulle risultanze dei precedenti Contratti Esecutivi del Ministero con SOGEI, e per le nuove attività, sull'esperienza maturata in contesti analoghi.

Si prende atto dei razionali utilizzati per le stime: sebbene a volte queste ultime siano basate su assunzioni in parte apodittiche, e sebbene sia palese un approccio cautelativo per il fornitore (tutte le ipotesi di impegno sono sempre allineate al “caso peggiore” e dunque tendono a essere sovradimensionate) si ritiene che esse siano accettabili alla luce:

- delle informazioni allo stato disponibili;
- del fatto che le stime stesse sono da considerarsi massimali, e che il pagamento dei servizi avverrà a consuntivo sulla base degli impegni effettivamente erogati. Anche per questo motivo si ribadisce al Ministero la raccomandazione – già espressa – a prestare la massima attenzione alla verifica delle quantità erogate.

Su quest'ultimo punto, e anche sulla scorta delle precisazioni fornite da SOGEI nel corso dell'istruttoria del parere, si raccomanda al Ministero di verificare attentamente che il testo contrattuale preveda esplicitamente non solo il pagamento a consuntivo sulla base degli impegni effettivamente erogati, ma anche che i massimali definiti per ogni servizio non possano essere superati. In altre parole, nel contratto deve essere esplicitamente previsto che la remunerazione avverrà sulla base delle quantità erogate ma tenendo come limite i massimali definiti. Peraltro questi ultimi sono stati fissati, come detto, in modo



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

cautelativo per il fornitore in quasi tutti i servizi, perciò si ritiene altamente improbabile che vengano superati.

Il fornitore, in tal modo, assumerà come rischio d'impresa l'eventualità che alcuni servizi possano superare le quantità massime, trovando compensi nell'economia generale della fornitura, e venendo inoltre positivamente motivato a cercare ottimizzazioni e sinergie tra i vari servizi erogati.

5.4 Adeguatezza dei livelli di servizio previsti

In generale si ritiene che i livelli di servizio proposti siano adeguati agli obiettivi della fornitura, fatto salvo quanto espresso al successivo paragrafo 6.1.

Consip suggerisce, per maggiore completezza, di integrare i livelli di servizio proposti con i seguenti.

SUT - Soddisfazione degli utenti

Indicatore che permette il confronto tra il livello di qualità atteso e quello realmente percepito dagli utenti. SOGEI dovrà effettuare una rilevazione sulla soddisfazione degli utenti per i servizi di Assistenza centrale, Continuità operativa dei sistemi attuali, Estrazioni specifiche a richiesta.

SOGEI sarà tenuta a predisporre i questionari e a elaborare i dati raccolti, fornendo all'Amministrazione tutti gli elementi per la verifica e condivisione. Il campione e le modalità di rilevazione dovranno essere concordati con l'Amministrazione. La rilevazione dovrà essere effettuata in base allo standard UNI 11098 (dicembre 2003) – Linee guida per la rilevazione della soddisfazione del cliente.

Caratteristica	Soddisfazione	Sottocaratteristica	Soddisfazione dell'utente
Aspetto da valutare	Soddisfazione degli utenti misurata su tutti i servizi e in particolare sui servizi Assistenza centrale, PSS comuni da migrare, Continuità operativa dei sistemi attuali, Estrazioni specifiche a richiesta, rilevando dai questionari delle interviste le risposte fornite alle specifiche domande sulla soddisfazione dell'intervistato rispetto alla rilevazione. Per le risposte vanno utilizzati numeri positivi su scala crescente dove le risposte con punteggio maggiore o uguale a 7 corrispondono a "soddisfatto";		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	Questionari
Periodo di riferimento	Semestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Semestrale
Dati da rilevare	Numero risposte positive (risposte con valore ≥ 7) ($N_{risposte_pos}$) Numero di domande del questionario ($N_{domande}$) Numero totale di questionari compilati con tutte le risposte ($N_{questionari}$)		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Regole di campionamento	Va scelto un campione significativo degli utenti dei servizi della fornitura da intervistare da concordare con l'Amministrazione
Formula	$SUT = \frac{1}{N_{questionari}} \times \left(\sum_1^{N_{questionari}} \frac{N_{risposte_{posi}}}{N_{domande_i}} \right) \times 100$
Regole di arrotondamento	Il risultato della misura va arrotondato al decimo di punto: - per difetto se la prima cifra decimale è ≤ 5 - per eccesso se la prima cifra decimale è > 5
Valore di soglia	SUT(servizio-i) ≥ 80% si consiglia un valore superiore almeno a 80%
Azioni contrattuali	Per ciascun servizio, il mancato rispetto del valore di soglia comporterà l'applicazione di una penale "Soddisfazione degli utenti"
Eccezioni	Nessuna

TROI – Tempestività di Ripristino dell'Operatività in esercizio

Caratteristica	Efficienza	Sotto caratteristica	Prestazioni temporali
Aspetto da valutare	Tempestività di ripristino dell'operatività in esercizio a seguito di malfunzionamenti differenziata per categoria di malfunzionamento		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	Strumento di tracciatura E-mail
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	Per ciascun malfunzionamento del software applicativo dovranno essere rilevate le seguenti informazioni: Avvio del processo di risoluzione del malfunzionamento: Data, ora e minuti comunicazione al Fornitore [fase attivazione] (inizio) Termine della risoluzione del malfunzionamento: Data, ora e minuti fine esecuzione [fase esecuzione] (termine) Tempo di sospensione della risoluzione del malfunzionamento (sospensione) a causa dell'indisponibilità dell'ambiente di correzione, o per ragioni non imputabili al Fornitore (TS) Numero totale di malfunzionamenti di una specifica categoria j rilevati nel periodo di riferimento (T_malfunzj)		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formula	$TROI = (N_malfunzj / T_malfunzj) * 100$ Dove: j=1,2,3,4 in base alla categoria di malfunzionamento $t_risolj = terminej - inizioj - TS$ $N_malfunzj =$ numero malfunzionamenti di categoria j con $t_risolj \leq t_limitej$ $T_malfunzj =$ Numero totale di malfunzionamenti di una specifica categoria j rilevati nel periodo di riferimento		
Regole di arrotondamento	Il risultato della misura va arrotondato: - per difetto se la parte decimale è ≤ 0,5 - per eccesso se la parte decimale è > 0,5		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Valore limite	Categoria	tlimitej
	Categoria 1 (j=1)	8 ore solari
	Categoria 2 (j=2)	16 ore solari esclusi sabati e festivi
	Categoria 3 (j=3)	32 ore solari esclusi sabati e festivi
	Categoria 4 (j=4)	96 ore solari esclusi sabati e festivi
Valore di soglia	Categoria 1 (j=1)	TROI = 98% e TROI 100% entro 16 ore solari
	Categoria 2 (j=2)	TROI = 98% % e TROI 100% entro 32 ore solari
	Categoria 3 (j=3)	TROI = 100%
	Categoria 4 (j=4)	TROI = 100%
Azioni contrattuali	Il mancato rispetto del valore di soglia comporterà l'applicazione di una penale "Tempestività di ripristino dell'Operatività in esercizio"	

5.4 Congruità economica

In via preliminare si osserva che:

- il presente parere esprime valutazioni di congruità solo sui beni e servizi di natura ICT, escludendo dunque gli importi relativi ad attività non informatiche (es. viaggi e trasferte);
- si prende atto che il Ministero dichiara che secondo il Protocollo d'Intesa stipulato con SOGEI il 7 febbraio 2013 le attività vengono remunerate sulla base di metriche e importi unitari previsti dal Contratto Quadro 2006-2011 stipulato tra MEF e SOGEI. Pertanto la presente valutazione di congruità economica prende come riferimenti i corrispettivi di tale Contratto Quadro, così come rimodulati a seguito dell'ultimo benchmark eseguito nel 2014 (su dati rilevati nel 2013). Questa circostanza implica che, nel seguito, con il giudizio "congruo" s'intende "allineato ai corrispettivi del Contratto Quadro rimodulati", e non necessariamente "coerente con i valori del mercato attuale".

Si rileva che la nota integrativa del 11 dicembre 2014 ha meglio dettagliato il calcolo di alcuni importi della fornitura, precisando i contenuti di alcune tabelle e, in specifici casi, correggendo refusi presenti nel documento "Allegato Tecnico al sesto contratto esecutivo – Appendice". Ritenendo la nota integrativa prevalente rispetto alla documentazione inviata in precedenza, le valutazioni che seguono si riferiscono agli importi economici precisati e corretti. Si raccomanda all'Amministrazione di allineare i documenti contrattuali apportando le correzioni anche al citato Allegato Tecnico.

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Nel seguito, per ogni voce di fornitura, si riportano le valutazioni di Consip integrate, ove necessario, da indicazioni di questa Agenzia.

Assistenza centrale agli utenti

Le modalità con cui è stato dimensionato il servizio (massimale di chiamate) appaiono ragionevoli, in quanto basate sull'esperienza del precedente contratto esecutivo ma con assunzioni migliorative (riduzione del 10% delle chiamate, maggiore percentuale di risoluzione delle chiamate al primo livello). Quanto ai corrispettivi unitari (importi per chiamata di primo e di secondo livello), essi risultano allineati ai corrispondenti importi del Contratto Quadro tra MEF e SOGEL, rideterminati a seguito delle attività di benchmarking (che costituiscono, come detto, i riferimenti di questa valutazione).

Si ribadisce l'indicazione a verificare con attenzione la rendicontazione del servizio, perché sembra possibile un'ulteriore riduzione delle chiamate nel corso del contratto.

Condizione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali

Relativamente a questo servizio, si valuta positivamente il passaggio da una remunerazione basata sui giorni persona (nel quinto C.E.) a una remunerazione basata sulla metrica degli SPEC dei sistemi in esercizio. Il dimensionamento dei sistemi, e dunque la stima del numero di SPEC, è stato effettuato tenendo conto di numerose variabili tra le quali le più importanti sono: il numero degli operatori, il numero delle postazioni, le variazioni anagrafiche, il peso medio (in KB) delle transazioni. Consip ritiene accettabili, sotto il profilo tecnico, le modalità di dimensionamento.

I corrispettivi unitari risultano, anche in questo caso, correttamente allineati ai valori del contratto quadro rideterminati dopo il benchmark.

Relativamente ai sistemi INA-SAIA e AIRE, la nota integrativa di SOGEL del 11 dicembre 2014 ha confermato che i sistemi sono i medesimi del precedente contratto. Si invita il Ministero a verificare, insieme con SOGEL, le possibilità di consolidamento di detti sistemi al fine di contenere i costi per la loro conduzione.

Disaster recovery di base ed esteso

Consip ritiene congruo il dimensionamento proposto per questo servizio, tenuto conto che la modalità di remunerazione, basata sui Gigabyte gestiti, consente rimodulazioni in funzione dell'effettiva attività da svolgere.

I corrispettivi unitari proposti per il servizio di base (€ 11,13 per Gigabyte gestito) e per il servizio esteso (€ 0,272 per SPEC effettivo gestito) sono allineati agli importi della

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Convenzione SOGEI-MEF (aggiornamento benchmark 2014) e pertanto – come detto in premessa - sono da ritenersi congrui.

Relativamente alla componente “canone SPC”, Consip ritiene ragionevole disporre con due mesi di anticipo dell’ambiente per effettuare le operazioni propedeutiche all’utilizzo. Secondo le indicazioni della nota integrativa del 11 dicembre 2014, la tariffa mensile prevista corrisponde a quella attualmente corrisposta dal Ministero degli Interni per la configurazione “Infranet”. Di ciò si prende atto.

Pertanto, Consip ritiene congrui i massimali previsti per il servizio, tenendo conto che gli importi effettivi dovranno essere determinati sulla base dei Gigabyte e SPEC realmente gestiti, e remunerati a fronte dell’esito positivo della corrispondente verifica di conformità.

Continuità operativa dei sistemi attuali

Rispetto al precedente contratto esecutivo, le attività sottese al servizio diventano residuali in quanto i sistemi INA-SAIA e AIRE sono stati trasferiti presso il CED SOGEI nel mese di novembre.

Il numero di chiamate, nonché la ripartizione delle stesse tra primo e secondo livello, sono allineati ai corrispondenti valori, già valutati congrui in occasione del parere n. 17/2014. Anche i corrispettivi unitari coincidono con quelli già valutati congrui. Non essendo nel frattempo pervenute variazioni, si conferma la congruità espressa nel parere citato.

Ciò detto, tenendo conto che il servizio prevede la consegna di una relazione mensile sulle richieste di assistenza/sblocco anomalie pervenute e risolte (dunque si palesa un approccio progettuale dell’attività), Consip suggerisce di prendere in considerazione una modalità di remunerazione basata sull’impegno effettivamente erogato, desunto dalla relazione mensile validata dall’Amministrazione.

Comune da migrare ANPR

La determinazione del corrispettivo unitario del servizio (importo per Comune non migrato) avviene a seguito di una classificazione granulare delle attività previste e delle risorse attualmente impiegate (dati storici). In accordo con Consip, si ritiene ragionevole l’approccio seguito, e pertanto accettabili i risultati.

Dal punto di vista tecnico, si valuta positivamente la presenza di attività di ottimizzazione, reingegnerizzazione e automazione volte a rendere disponibili alcune funzioni direttamente ai Comuni (es. l’introduzione di strumenti di elaborazioni statistiche, l’abilitazione ai comuni delle funzionalità di sblocco anomalie, la reingegnerizzazione



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

dell'Applicativo AnagAire), e si apprezza la conseguente riduzione dei giorni persona stimati per le attività del secondo semestre contrattuale.

Le tariffe giornaliere applicate coincidono con quelle del precedente atto esecutivo, allineandosi anch'esse ai valori del Contratto Quadro rideterminati a seguito del benchmark. Pertanto, come detto in premessa, sono da considerarsi congrue.

Pianificazione operativa ANPR

Consip rileva che il dimensionamento di questa attività appare in linea con l'impegno richiesto dal monitoraggio di un progetto complesso, ed è dunque da considerarsi accettabile. Le tariffe giornaliere applicate coincidono con quelle del precedente atto esecutivo, pertanto sono da considerarsi congrue.

Servizi infrastrutturali

In accordo con Consip, si ritiene corretta la metodologia impiegata per la determinazione dei massimali di questo servizio (basata su dati storici riferiti ad analoghe attività svolte da Sogei in contesti equivalenti), e dunque accettabili i risultati, tenendo presente che le stime verranno aggiornate all'approvazione dei requisiti di dettaglio da parte dell'Amministrazione, con il limite esplicito di non poter superare i massimali al momento definiti (come già precisato al paragrafo 5.3).

I corrispettivi unitari risultano, anche in questo caso, correttamente allineati ai valori del contratto quadro rideterminati dopo il benchmark, e sono dunque da considerare congrui.

In riferimento al "Cruscotto di Monitoraggio Control Room", la nota integrativa del 11 dicembre 2014 precisa che l'importo massimale è stato definito (vedi tabella seguente) sulla base di analoghe acquisizioni effettuate da SOGEL.

Apparato	Q.tà	Importo
Installazione base		
Sala video wall (2 monitor ciascuno)	3	€ 20.880
struttura portante videowall		€ 19.200
server processamento x videowall (viminale)	2	€ 54.000
video input di sala x videowall (viminale)	2	€ 6.740
workstation contenuti x videowall (viminale)	2	€ 3.060
sw di gestione x videowall (viminale)	2	€ 42.680
rack alloggiamento server comprensivo di sistema KVM x videowall (viminale)	1	€ 1.900
box terminali in fibra (connessioni server video -> videowall)	4	€ 6.000



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

thin client	10	€ 3.500
Server front-end in DMZ	2	€ 5.000
Servizi di configurazione/personalizzazione del fornitore	1	€ 50.000
Totale		€ 212.960
Eventuali incrementi		
Ulteriori Sale VideoWall	3	€ 40.080
Servizi di configurazione/installazione del fornitore	1	€ 5.000,00
sw di gestione x videowall (viminale)		€ 42.680,00
Totale		€ 300.720

La nota precisa inoltre che le acquisizioni verranno effettuate tramite gare a evidenza pubblica, per la configurazione di riferimento che sarà definita nel DPCM ANPR. Gli importi di cui sopra saranno pertanto aggiornati con i prezzi aggiudicati.

Prendendo atto delle informazioni di cui sopra, Consip ritiene che il massimale di € 300.000,00, comprensivo dei servizi di manutenzione per 2 anni, sia accettabile.

Per quanto riguarda il progetto “Cruscotto di monitoraggio dei Servizi della Control Room”, Consip ritiene accettabile il massimale stimato, ma suggerisce la seguente tempistica (legata alle verifiche di conformità) per la fatturazione dei corrispettivi:

- 30% dell’importo complessivo all’approvazione, da parte dell’Amministrazione, del documento di progettazione;
- 70% dell’importo complessivo all’avvio in esercizio del cruscotto. Nel piano di lavoro dell’obiettivo approvato dovrà essere indicato:
 - il termine del periodo di avvio in esercizio quale termine del periodo di osservazione della corretta rispondenza funzionale e tecnica;
 - la massima difettosità residua accettabile.

Realizzazione di software: Servizi ANPR fase di popolamento iniziale, Servizi ANPR – fase 2 del piano generale di progetto, Istituzione di un nuovo comune, Ulteriori servizi ANPR

Nel dimensionamento delle attività di realizzazione di software si rileva una forte incertezza derivante dalla circostanza che il documento di analisi dei requisiti non è – allo stato – disponibile. Di conseguenza, la progettazione funzionale e il disegno tecnico delle applicazioni da sviluppare non possono che essere provvisori, e la stima dell’*effort* realizzativo (espresso in punti funzione o in giorni persona) è presumibilmente soggetta ad alee significative.

Si rileva inoltre che le funzionalità da realizzare potrebbero essere in parte già disponibili nelle applicazioni di gestione anagrafica attualmente in uso, o comunque che molte



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

funzionalità elementari possano essere messe a fattor comune. Si ritiene dunque che esistano ampie prospettive di riuso, che si raccomanda di verificare con attenzione, tenendo presente questa opportunità anche nella definizione di dettaglio dei requisiti applicativi.

Allo stato, dunque, il dimensionamento delle attività di realizzazione software può essere accettato meramente come ipotesi di massima, ma è assolutamente necessario un aggiornamento delle stime, che tenga conto degli eventuali riusi, a valle dell'approvazione formale del documento di analisi dei requisiti.

Per quanto riguarda i corrispettivi unitari, essi risultano allineati agli importi della Convenzione SOGEI-MEF (aggiornamento benchmark 2014) e pertanto sono da ritenersi congrui secondo quanto detto in premessa.

Comuni, PA ed Enti ANPR

Si ritiene che la metodologia utilizzata per la determinazione dei corrispettivi unitari di questo servizio, ancorché piuttosto complessa e basata su assunzioni in parte apodittiche, sia sostanzialmente corretta. Pertanto, in generale, sono da ritenersi accettabili i risultati.

Ciò detto, si ritiene che, nel corso del contratto, il *know-how* acquisito potrebbe facilitare lo svolgimento delle attività ripetitive previste (in altre parole, ci si aspetta che i primi subentri gestiti rendano più efficienti i successivi). Allo scopo di incentivare SOGEI alla capitalizzazione dell'*expertise* acquisita nell'arco del contratto e dunque all'ottimizzazione del servizio, si invita il Ministero a valutare l'introduzione di un meccanismo "a gradini", che preveda cioè corrispettivi unitari decrescenti.

Ad esempio, con riferimento alla pianificazione dei subentri definita nella tabella di pag. 51 dell'Allegato Tecnico – Appendice, che si riporta nel seguito per comodità, potrebbe essere previsto un corrispettivo unitario massimo - pari a quello attualmente proposto - per i primi 420 comuni (in subentro fino a ottobre 2015), un corrispettivo unitario ridotto del 10% per i successivi 1500 comuni (pianificati per novembre 2015) e un corrispettivo unitario ridotto del 20% per i restanti comuni (in subentro nel dicembre 2015).

Mese	Attivazione ANPR		Esercizio ANPR
	Comuni in subentro	PA/Enti in attivazione	Comuni , PA ENTI subentrati
dic-14			
gen-15			
feb-15			
mar-15			



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Mese	Attivazione ANPR		Esercizio ANPR
	Comuni in subentro	PA/Enti in attivazione	Comuni, PA ENTI subentrati
apr-15			
mag-15			
giu-15	20	2	
lug-15			22
ago-15			22
set-15		2	22
ott-15	400		24
nov-15	1.500		424
dic-15	1.500		1.924
Totale	3.420	4	2.438

Estrazioni specifiche a richiesta

Anche per questo servizio, si ritiene sostanzialmente corretta la metodologia utilizzata per la determinazione dei corrispettivi, ancorché essa sia molto complessa, basata sui soli dati al momento disponibili e su assunzioni necessariamente semplificate. Pertanto si ritengono accettabili i risultati cui perviene il Ministero.

Si ritiene tuttavia, in accordo con Consip, che l'ipotesi di lavoro "tutte le estrazioni debbono essere remunerate allo stesso modo" potrebbe essere troppo semplicistica e non adeguata alla realtà. Valuti il Ministero se prevedere piuttosto due fasce di remunerazione legate della complessità della richiesta, e dunque due corrispettivi unitari distinti, il primo più alto per le richieste di complessità maggiore, e il secondo più basso per le richieste di complessità minore.

Ove il Ministero decida di procedere in questa direzione, dovrà ovviamente:

- concordare con SOGEI le modalità di classificazione delle richieste in "alta complessità" e "bassa complessità";
- far riportare l'indicazione della complessità anche nella rendicontazione – rilasciata ai fini della fatturazione - delle estrazioni eseguite nel periodo;
- modificare in tal senso i passaggi dei documenti contrattuali che riguardano questo servizio.

Riepilogo della congruità economica.

La tabella che segue riepiloga la valutazione delle voci di fornitura.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

PSS	Importo proposto	Importo congruo
Assistenza Centrale	747.610,20	747.610,20
Conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali	1.765.222,17	1.765.222,17
Disaster Recovery di base	133.560,00	133.560,00
Disaster Recovery esteso	103.458,18	103.458,18
PSS di conduzione	2.749.850,55	2.749.850,55
Continuità operativa dei sistemi attuali	83.017,18	83.017,18
Comune da migrare ANPR	967.251,78	967.251,78
Pianificazione operativa ANPR	175.914,08	175.914,08
Servizi infrastrutturali	936.428,76	936.428,76
Servizi ANPR - fase di popolamento iniziale	141.112,48	141.112,48
Servizi ANPR - fase 2 del Piano generale di progetto	1.780.695,74	1.780.695,74
Istituzione nuovo comune	55.272,84	55.272,84
Ulteriori servizi ANPR	79.556,97	79.556,97
Comuni, PA ed Enti ANPR	925.143,08	925.143,08
Estrazioni specifiche a richiesta	251.960,86	251.960,86
PSS di progetto (costi ICT)	5.396.353,77	5.396.353,77
TOTALE	8.146.204,32	8.146.204,32
Viaggi	90.369,60	
Trasferte	115.408,80	

Si segnala una difformità tra l'importo complessivo ICT di questa tabella (€8.146.204,32) e il valore corrispondente della tabella 1 del Premesso (€ 8.146.253,94). Si ritiene che la differenza, peraltro molto contenuta, derivi da arrotondamenti sugli importi di dettaglio, e non impatti dunque sulle valutazioni espresse.

6. Osservazioni di natura tecnico-giuridica

6.1 Analisi delle clausole contrattuali

L'art.2, relativamente alle attività di sviluppo di applicazioni software, prevede che *“Per tali attività la Società sarà tenuta a prestare, a propria cura e spese, la manutenzione migliorativa, adeguativa e correttiva dell'applicazione software per un periodo di 365 (trecentosessantacinque) giorni decorrenti dalla data di verifica funzionale;”*.

Al riguardo si suggerisce di prevedere che la decorrenza del periodo di manutenzione migliorativa, adeguativa e correttiva dell'applicazione software venga stabilita a partire dalla data di rilascio in esercizio del software stesso.

L'art.6, relativo alle “Prestazioni esterne”, prevede *“Per l'esecuzione delle attività previste dal presente Atto, la Società, per far fronte a specifiche esigenze organizzative, potrà avvalersi, rimanendone pienamente responsabile, di imprese terze, nonché di esperti e professionisti in possesso di adeguata qualificazione ed in grado di garantire la*

**Agenzia per l'Italia Digitale**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

qualità delle prestazioni nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di forniture pubbliche e di tracciabilità dei flussi finanziari.”.

Si suggerisce all'Amministrazione di approfondire la verifica riguardo la completa coerenza di quanto previsto nell'articolo in esame rispetto alle disposizioni di cui all'art.118 del D.Lgs. n.163/2006, relative al subappalto nei contratti pubblici.

L'art.9, relativamente all'approvazione dei documenti progettuali, precisa, tra l'altro, che *“Resta inteso che, qualora il Ministero non proceda a formalizzare alcuna comunicazione entro i termini di cui al precedente comma 2, il prodotto si intenderà approvato.”*

Al riguardo si osserva che la c.d. “tacita approvazione”, prevista nella clausola in esame, non appare coerente rispetto alle vigenti disposizioni relative alle verifiche di conformità dei contratti pubblici di forniture e servizi, disciplinate dall'articolo 312 e seguenti del D.P.R. n.207 del 2010. Si suggerisce, quindi, all'Amministrazione di approfondire tale delicato aspetto, per l'adozione delle eventuali modifiche ritenute necessarie al fine di assicurare la coerenza rispetto alle richiamate disposizioni.

L'art.10, relativamente alle verifiche funzionali degli output contrattuali, precisa:

“1.La verifica funzionale degli output costituiti da applicazioni software realizzate nell'ambito del Prodotto/Servizio Specifico di progetto sarà finalizzata a riscontrare la completezza delle funzioni sviluppate rispetto a quelle previste nei documenti approvati secondo quanto previsto all'allegato D.

2.Tale verifica sarà svolta congiuntamente dal Ministero e dalla Società nei termini indicati nell'allegato D.”.

Al riguardo si osserva che la “verifica congiunta” tra le Parti contrattuali non appare coerente rispetto alle vigenti disposizioni relative alle verifiche di conformità dei contratti pubblici di forniture e servizi, disciplinate dall'articolo 312 e seguenti del D.P.R. n.207 del 2010. Si raccomanda, quindi, all'Amministrazione di approfondire tale delicato aspetto, per l'adozione delle modifiche necessarie al fine di assicurare la coerenza sia rispetto alle richiamate disposizioni sia con quanto previsto nell'art.12 del contratto, relativo al “Rapporto delle attività, approvazioni e verifiche di conformità”.

Si osserva che nel contratto in esame non viene disciplinata la costituzione della cauzione, prevista per i contratti pubblici dalle disposizioni di cui all'art.113 del D.Lgs. n.163 del 2006. Si suggerisce all'Amministrazione di approfondire la valutazione riguardante la necessità di costituzione della cauzione tramite garanzia fideiussoria anche per l'iniziativa in esame.

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Con riferimento all'Allegato A (pag. 80 e segg), per quanto riguarda l'entità delle penali attualmente previste in caso di ritardi negli adempimenti contrattuali, si ritiene opportuno che l'Amministrazione proceda a una verifica riguardo la coerenza nelle modalità di determinazione dell'entità economica delle stesse rispetto alle disposizioni contenute nell'art.298 e nell'art.145¹ del D.P.R. n.207 del 2010.

Allegato D

A pag. 4 si prevede *“Le attività inerenti lo sviluppo e la manutenzione evolutiva delle soluzioni software vengono condotte secondo un processo produttivo certificato secondo le norme UNI EN ISO 9001:2000”*.

Si ritiene opportuno aggiornare le indicazioni relative alla certificazione di qualità facendo riferimento alla certificazione EN ISO 9001:2008, settore EA: 33 tecnologia dell'informazione in corso di validità, rilasciata da un ente di certificazione accreditato ACCREDIA (Ente Italiano di Accreditamento) o da altro ente di accreditamento firmatario degli accordi di mutuo riconoscimento nel settore specifico.

A pag. 8, per quanto riguarda la verifica funzionale dei prodotti software realizzati, si prevede che: *“Qualora il Ministero non proceda alla verifica funzionale entro 60 giorni dalla data di comunicazione di fine realizzazione e avviamento, tale verifica si intende superata con esito positivo e la Società procede alla fatturazione dell'importo corrispondente.”*

Si rinvia a quanto già osservato per l'art. 9 del contratto esecutivo, riguardo la c.d. “tacita approvazione”.

PER QUESTI MOTIVI

esprime, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del D.Lgs. 177/2009, parere favorevole

a condizione che l'Amministrazione tenga conto delle raccomandazioni e osservazioni formulate nel Considerato.

¹

Art. 145 del D.P.R. n.207 del 2010 - Penali e premio di accelerazione
3. Per il ritardato adempimento delle obbligazioni assunte dagli esecutori, le penali da applicare sono stabilite dal responsabile del procedimento, in sede di elaborazione del progetto posto a base di gara ed inserite nel contratto, in misura giornaliera compresa tra lo 0,3 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, e comunque complessivamente non superiore al dieci per cento, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate all'eventuale ritardo.
omissis

**Agenzia per l'Italia Digitale***Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Copia del presente parere, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del D.Lgs. 177/2009, è inviata all'Autorità Nazionale Anticorruzione – Vigilanza Contratti pubblici (che ha assorbito l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi del D.L. n. 90 del 24 giugno 2014).

ALESSANDRA POGGIANI

Firmato digitalmente da

Alessandra Poggiani***Documenti utilizzati per la stesura del parere***

- nota del Ministero n. 2548 del 17 novembre 2014 (richiesta di parere);
- schema IV contratto esecutivo;
- allegato tecnico al contratto esecutivo e appendice;
- piano tecnico di automazione;
- allegato C – documento economico;
- allegato D – sviluppo software e modalità di comunicazione;
- parere AgID n. 17/2014;
- istruttoria di congruità tecnico economica della Consip n. 33390/2014 del 18 dicembre 2014

Allegato 4

**Agenzia per l'Italia Digitale****Presidenza del Consiglio dei Ministri****Direttore Generale****DETERMINAZIONE N. 382/2016****Oggetto**

Ministero dell'Interno - Prosecuzione del rapporto contrattuale con SOGEI finalizzato alla progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) e indicazioni sul VIII contratto.

IL DIRETTORE GENERALE

VISTI gli articoli 19 (Istituzione dell'AgID), 20 (Funzioni), 21 (Organi e statuto), e 22 (Soppressione di DigitPA e dell'AgID per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione; successione dei rapporti e individuazione delle effettive risorse umane e strumentali) del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 e s.m.i.;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2014 (pubblicato sulla GURI n. 37 del 14 febbraio 2014), che ha approvato lo Statuto dell'AgID;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2015, registrato alla Corte dei conti in data 10 giugno 2015 al n.1574, con il quale il dott. Antonio Francesco Maria Samaritani è stato nominato, per la durata di un triennio, Direttore Generale dell'AgID con decorrenza dalla data del predetto decreto;

VISTA la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità 2016) all'art. 518 ha abrogato il comma 3-quinquies dell'articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

PREMESSO che con nota n. 2503 del 22/11/2016, acquisita al protocollo dell'AgID con il n. 29404 in data 24/11/2016, il Ministero dell'Interno ha chiesto all'AgID il parere ai sensi dell'art. 14bis, lett. f) del C.A.D., come modificato dall'art. 13 del D.Lgs. n. 179 del 26 agosto 2016 sulla fornitura in oggetto;

ESAMINATI gli atti;

VISTA la proposta predisposta dall'Ufficio competente, in esito all'istruttoria svolta e ritenuto di approvarla;

**Agenzia per l'Italia Digitale****Presidenza del Consiglio dei Ministri**

DETERMINA

1. Di esprimere, ai sensi dell'art. 14bis, lett. f) del C.A.D., come modificato dall'art. 13 del D.lgs. n. 179 del 26 agosto 2016, il parere n. 20/2016 nel testo allegato alla presente determinazione.
2. Di inviare il parere emesso al Ministero degli Interni.

Roma, 23 dicembre 2016

Antonio Samaritani

Firmato digitalmente da ANTONIO
SAMARITANI
Data: 2016.12.23 16:38:07 +01'00'



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Direttore Generale

ALLEGATO ALLA DETERMINAZIONE N. NNN DEL GG DICEMBRE 2016

PARERE N. 20/2016

**RESO AI SENSI DELL'ART. 14bis, LETT. f) DEL C.A.D., COME MODIFICATO
DALL'ART. 13 del D.LGS. N. 179 del 26 AGOSTO 2016**

Oggetto: Ministero dell'Interno - Prosecuzione del rapporto contrattuale con SOGEI finalizzato alla progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) e indicazioni sul VIII contratto.

PREMESSO

Con nota n. 2503 del 22 novembre 2016, acquisita al protocollo dell'AgID con il n. 29404 in data 24 novembre 2016, il Ministero dell'Interno ha chiesto all'AgID il parere ai sensi del D.Lgs n. 177/2009 e dell'art. 14bis del C.A.D. sulla fornitura in oggetto. Tale nota segue le lettere del Ministero n. 2154 del 30 settembre 2016 e n. 2168 del 4 ottobre 2016, e una serie di incontri informali, svolti presso AgID, sullo stato del progetto ANPR.

Il Ministero ha integrato la documentazione già trasmessa con la nota n. 2632 del 5 dicembre 2016, acquisita al protocollo AgID in pari data con il n. 30542.

Sui precedenti contratti esecutivi l'AgID ha rilasciato:

- la consulenza prot. n. 7658 del 31 ottobre 2013, inerente il III contratto esecutivo;
- il parere n. 17/2014, sul V contratto esecutivo;
- il parere n. 25/2014, sul VI contratto esecutivo.

Scheda di sintesi

Amministrazione	Ministero dell'Interno
Oggetto del parere	Prosecuzione del rapporto contrattuale con SOGEI finalizzato alla progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR)
Tipologia della fornitura	Sviluppo applicativo, assistenza agli utenti, conduzione tecnica sistemistica e operativa, disaster recovery
Importo	L'ottavo contratto esecutivo prevede un corrispettivo pari a 2,7 milioni di euro
Durata contrattuale	L'ottavo contratto esecutivo avrà termine al 31 dicembre 2017.
Modalità di acquisizione	Contratto esecutivo di Protocollo di intesa tra il Ministero e la SOGEI

**Agenzia per l'Italia Digitale****Presidenza del Consiglio dei Ministri****RIEPILOGO DELLE INFORMAZIONI INVIATE DALL'AMMINISTRAZIONE****1 Contesto della fornitura**

L'art. 2 del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17/12/2012 n. 221, ha disposto l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), quale base di dati di interesse nazionale che subentra all'Indice nazionale delle anagrafi (INA) e all'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE) nonché, gradualmente, alle anagrafi tenute dai comuni, disponendo che i tempi e le modalità della complessiva realizzazione del progetto siano stabiliti con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art. 1, comma 306, della legge 24/12/2012 n. 228, ha stabilito che per la progettazione, implementazione e gestione della citata ANPR il Ministero dell'interno si avvale di SOGEI – Società Generale d'Informatica S.p.A.

In applicazione delle suddette disposizioni, il Ministero e la Società hanno stipulato, in data 7 febbraio 2013, un Protocollo d'Intesa, vigente fino al 31 dicembre 2015. In esecuzione di detto Protocollo, le parti hanno approvato il Piano Generale di progetto (in data 11 luglio 2013, integrato il 2 ottobre 2015) e hanno stipulato i seguenti contratti esecutivi (fonte: Ministero dell'Interno):

1. I contratto esecutivo, avente durata dal 15/3/2013 al 30/6/2013, per € 228.908,50;
2. II contratto esecutivo, avente durata dal 1/7/2013 al 31/10/2013, per € 879.982,78;
3. III contratto esecutivo, avente durata dal 1/11/2013 al 30/4/2014, per € 2.847.867,51;
4. IV contratto esecutivo, avente durata dal 1/5/2014 al 30/6/2014, per € 631.738,96;
5. Atto aggiuntivo al IV contratto esecutivo, avente durata dal 1/7/2014 al 31/7/2014, per € 249.558,84;
6. V contratto esecutivo, avente durata dal 1/8/2014 al 30/11/2014, per € 1.361.285,76;
7. VI contratto esecutivo, avente durata dal 29/12/2014 al 31/12/2015, per € 10.107.844,87;
8. Atto aggiuntivo al VI contratto esecutivo, avente durata dal 1/1/2016 al 30/9/2016, per € 1.813.296,78;
9. VII contratto, per la prosecuzione delle attività previste dal VI Contratto esecutivo e dal relativo Atto aggiuntivo, avente durata dal 1/10/2016 al 31/1/2017, finanziato con le risorse già impegnate per il VI contratto e relativo Atto aggiuntivo, nonché per ulteriori risorse pari a € 754.641,00 al lordo dell'IVA.

Per completezza, si ricorda che il Ministero in data 21 dicembre 2015 ha anche sottoscritto con SOGEI un contratto quadro riguardante la progettazione e l'implementazione nell'ANPR dell'archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile e dei dati necessari ai fini della tenuta delle liste di leva, in attuazione dell'art. 10, D.L. n. 78/2015, convertito con legge n. 125/2015. Questo contratto ha vigore fino al 31 dicembre 2016 e un corrispettivo di 5 milioni di euro IVA inclusa.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1.1 Stato attuale del progetto

Il Ministero segnala l'esito positivo delle verifiche funzionali, svolte insieme con AgID, sui moduli software predisposti da SOGEI, nei giorni dal 19 al 27 maggio 2016 presso il Centro Nazionale dei Servizi Demografici (CNSD), secondo quanto previsto dall'articolo 10 del VI contratto esecutivo. Ciò risulta dal verbale del 14 giugno 2016, trasmesso dal Ministero durante l'istruttoria del parere.

Il Ministero informa inoltre che nei giorni 20 e 21 ottobre 2016 è avvenuta la migrazione in ANPR del primo comune: Bagnacavallo con una popolazione di 16.747 abitanti.

Le regole per la progressiva migrazione delle basi dati comunali in ANPR sono stabilite nel DPCM 10/11/2014 n. 194, che prevede due modalità di accesso ad ANPR per i comuni: *web application* (WA) e *web service* (WS). Con la modalità WA il comune non apporta modifiche al proprio sistema gestionale e utilizza per l'accesso una *smart card* nominativa e un certificato di postazione, distribuiti in prossimità della migrazione; tale modalità prevede, altresì, una funzione di notifica che consente all'ente locale di effettuare l'integrazione e l'allineamento delle basi dati eventualmente conservate localmente (WA integrata).

Con la modalità WS il comune gestisce le informazioni anagrafiche attraverso il proprio sistema gestionale opportunamente adattato e implementato per consentire l'aggiornamento in tempo reale di ANPR, utilizzando i meccanismi propri della WS Security (certificato di postazione, pre-registrazione degli utenti e dei profili di accesso, firma dei messaggi).

A seguito della pubblicazione delle specifiche tecniche per l'implementazione dei WS, nel luglio 2016 il Ministero ha diramato la circolare n. 13, che fissa:

- gli adempimenti a carico dei comuni;
- le azioni necessarie alla migrazione dell'anagrafe locale, secondo un piano da calibrare sulla soluzione prescelta dal comune (WA o WS) e sui tempi di adeguamento dell'applicativo gestionale in uso.

Le risultanze emerse dalle schede di monitoraggio allegate alla circolare n. 13/2016, restituite dai comuni, hanno evidenziato che la maggior parte dei comuni condurrà le operazioni di accesso a ANPR in WS. Ciò - a giudizio del Ministero e di SOGEI - rappresenta una criticità, in quanto tale modalità di accesso comporta l'adattamento dei vari software comunali.

Altre criticità, che hanno indotto ritardi nella realizzazione del progetto nel periodo, sono state rappresentate con dovizia di particolari dal Ministero che ne aveva già chiesto conto a SOGEI e che risultano descritte in gran parte in una nota di risposta di SOGEI del 12 settembre 2016, i cui contenuti vengono esposti nel seguito.

Altresì non risulta che siano state poste in essere le azioni per l'integrazione del sistema ANPR con i progetti strategici CIE, SPID e PagoPA.

Contenuto della nota SOGEI del 12 settembre 2016

In questa nota SOGEI, a riscontro della richiesta del Ministero, afferma che le cause più rilevanti che hanno determinato criticità nell'attuazione del progetto sono:



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- il ritardo nella definizione del quadro normativo. Il DL n. 179/2012 è stato modificato dalla legge n. 288/2012; il DPCM attuativo, emanato il 10 novembre 2014, è stato pubblicato in G.U. nel mese di gennaio 2015, quindi oltre 2 anni dopo l'emanazione del DL istitutivo dell'ANPR;
- il ritardo nell'approvazione delle specifiche tecniche e analisi dei requisiti, che ha visto la partecipazione dei comuni pilota, intervenuta solamente tra i mesi di luglio e agosto 2015. Peraltro, i requisiti espressi dai comuni pilota sono risultati largamente incompleti per la soluzione WA, costringendo SOGEI - citando la nota - a integrare la soluzione con lo sviluppo di ulteriori 30 funzioni inizialmente non previste, senza oneri aggiuntivi per il Ministero.

SOGEI sottolinea le difficoltà ad avviare le attività di migrazione delle banche dati comunali verso ANPR, e afferma che le cause del mancato/ritardato subentro dei comuni non può essere in alcun modo attribuito a SOGEI stessa, che invece ha adempiuto alla realizzazione delle soluzioni di colloquio con i comuni e alla predisposizione dell'ambiente di esercizio di ANPR.

Servizi erogati al momento da SOGEI

Allo stato attuale di realizzazione il progetto richiede ancora l'operatività dei sistemi INA-SAIA e AIRE e, nel contempo, la gestione della piattaforma ANPR con i relativi ambienti di esercizio, test e pre-subentro.

Nel VI contratto esecutivo si era prospettata una completa realizzazione del progetto entro dicembre 2015, con la conseguente dismissione del sistema INA-SAIA ed AIRE alla stessa data. Tale traguardo, tuttavia, non si è potuto raggiungere. Il Ministero, pertanto, sta sostenendo oneri per la conduzione del sistema INA-SAIA ed AIRE, mentre la piattaforma ANPR, che annovera al momento il solo comune di Bagnacavallo, richiede anch'essa di essere condotta.

L'operatività dei sistemi attuali, come risulta dalla pagina 27 dell'allegato tecnico A del VI contratto esecutivo comporta oneri per:

- l'erogazione dei servizi di assistenza ai comuni;
- l'erogazione del servizio di sblocco anomalie;
- la gestione e la manutenzione del centralino;
- l'erogazione del supporto AIRE;
- il coordinamento e il monitoraggio del servizio di assistenza.

Inoltre SOGEI ha effettuato gran parte delle attività delle infrastrutture ANPR e sta effettuando la migrazione dei comuni e tutte le altre fasi complementari previste dal VI contratto esecutivo.

Spese e penali

Secondo i corrispettivi previsti dal piano tecnico di automazione allegato al VII contratto, come si rileva dalla lettera della SOGEI del 27/9/2016, la gestione dell'INA-SAIA comporta canoni per la connettività su SPC.

Oltre a questi canoni, parte delle spese sono quantificate sulla base degli SPEC al costo unitario di Euro 1,31 definito dalla convenzione quadro Ministero – SOGEI e rivisto annualmente.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Le spese per canoni per i sistemi open centrali sono attualmente attestate a 12.762,25 SPEC al mese.

Inoltre, per la gestione della piattaforma ANPR vengono attualmente addebitati da SOGEI, secondo i dati desunti dal riepilogo di consuntivazione degli oneri presentato per il secondo quadrimestre 2016, i seguenti quantitativi di SPEC al mese (allo stesso costo unitario di Euro 1,31):

- 12.361,2 per ANPR test comuni;
- 21.931 per ANPR pre-subentro;
- 113.300 per ANPR esercizio.

In ordine alle spese sostenute e agli interventi realizzati, il Ministero ha, inoltre, fornito un foglio excel, riferito agli anni 2015 e 2016, che riporta le quantità degli interventi realizzati/rilasciati e i corrispondenti oneri. Del 2016 sono disponibili i dati del primo e secondo quadrimestre; inoltre il secondo quadrimestre è, al momento, in corso di istruttoria da parte della Commissione di verifica, per cui gli importi potrebbero essere oggetto di rimodulazioni.

Il foglio excel riporta anche le penali applicate sulla base dei livelli di servizio contrattualmente previsti, in corrispondenza della voce di spesa che ha dato luogo all'applicazione della penale.

Il Ministero ha inviato anche un esempio di resoconto mensile (relativo a maggio 2016) fornito da SOGEI in applicazione dell'art. 12 c. 4 del contratto esecutivo.

Si rimanda al Considerato per le osservazioni in merito.

Descrizione tecnica dell'infrastruttura

A seguito di una specifica richiesta formulata da AgID in uno degli incontri tenutisi nel mese di novembre 2016, il Ministero ha allegato alla richiesta di parere una descrizione dell'architettura fisica e logica del sistema INA-SAIA e AIRE a seguito del trasferimento presso SOGEI. Tale documentazione ha contribuito alle valutazioni di cui al successivo Considerato.

Sistema di business intelligence

Il Ministero informa che in data 22 settembre 2016 sono state oggetto di verifica, in corso di definitiva formalizzazione, le funzionalità del sistema di business intelligence, procedendo a interrogazioni che, nello specifico, hanno riguardato;

- statistiche AIRE – 12 report sull'Elenco unico per gli anni 2013 e 2014;
- ricerca per dati anagrafici di ANPR sui cittadini residenti all'estero, caricata per il momento dai dati dell'elenco unico dell'AIRE;
- rapporti e cruscotti sui movimenti della popolazione (mensile e annuale);
- prototipo di interrogazione libera evoluta basata su GraphDB.

In occasione delle verifiche, pur constatando la rispondenza delle funzionalità, il Ministero ha formulato l'esigenza che SOGEI produca alcuni interventi migliorativi e di ottimizzazione. Fra gli aspetti da ultimare, vi è la definizione dell'accesso diretto dell'Amministrazione al sistema. Ciò, secondo le assicurazioni fornite da SOGEI al Ministero, verrà realizzato entro pochi giorni, dopo di che il sistema potrà essere effettivamente disponibile per l'utilizzo.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

2 Descrizione della fornitura

2.1 Obiettivi, Benefici attesi, previsioni costi-benefici e eventuale studio di fattibilità

In generale, l'obiettivo dell'iniziativa in esame è consentire il proseguimento del progetto ANPR, con riferimento sia alla conduzione tecnico-sistemistica e operativa dei sistemi centrali, sia al potenziamento dell'attività di supporto tecnico ai comuni, impegnati nelle attività di subentro anche a seguito della già citata circolare n. 13 del 2016.

Inoltre, il Ministero auspica di conseguire, anche attraverso il supporto di AgID, una decisa rinnovazione dell'attuale impostazione contrattuale, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- migliore definizione dei livelli di servizio in relazione alla soddisfazione realizzata;
- più efficace rendicontazione delle attività erogate, in vista della loro approvazione;
- controllo della pianificazione;
- effettivo monitoraggio del fornitore, in vista della sua remunerazione;
- ottimizzazione del rapporto costi-benefici;
- riduzione e superamento delle criticità evidenziate;
- riconduzione della prestazione del fornitore nella logica contrattuale della prestazione di risultato;
- sul piano amministrativo-gestionale, accrescimento dell'effettiva possibilità di *governance* complessiva del progetto da parte del Ministero.

2.2 Oggetto del contratto e della fornitura

Costituiscono oggetto del contratto le attività necessarie e propedeutiche alla realizzazione dell'ANPR istituita dal citato art. 2, D.L. n. 179/2012, nonché le attività finalizzate ad assicurare che la citata ANPR risulti tecnicamente predisposta:

- a essere integrata col futuro archivio nazionale informatizzato dei registri dello stato civile;
- a fornire i dati necessari per della tenuta delle liste di leva, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 10, D.L. n. 78/2015.

Nel dettaglio, le prestazioni assegnate a SOGEI sono, secondo il Ministero:

- potenziamento del supporto tecnico-formativo ai comuni, ivi comprese viaggi e trasferte.
- potenziamento dell'assistenza centrale;
- conduzione tecnico-sistemistica e operativa dei sistemi open centrali;
- continuità operativa dei sistemi attuali;
- ogni altra attività accessoria o complementare a quelle su descritte.

In allegato alla bozza di VIII contratto esecutivo c'è un programma di massima delle attività con la relativa quantificazione economica. Il contratto prevede tuttavia che la misura delle attività sia modificabile in corso d'opera, di comune accordo tra le parti e nei limiti delle somme contabilmente impegnate.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

La bozza di VIII contratto esecutivo ribadisce un obbligo per SOGEI, già presente nel VII contratto esecutivo, all'art. 1 comma 6, di *“fornire al Ministero, il 30/11/2016, la descrizione dettagliata del programma di tutte le attività da eseguire nel 2017 ritenute necessarie, a quella data, per la realizzazione definitiva del progetto dell'ANPR, con indicazione per ciascuna attività del corrispettivo ritenuto congruo; della data di realizzazione; della tipologia e del contenuto del relativo supporto da fornire ai comuni; degli eventuali adempimenti del Ministero ritenuti necessari”*.

In ottemperanza a questo obbligo, SOGEI ha inviato giorno 30 novembre 2016 una relazione che il Ministero ha trasmesso ad AgID in data 5 dicembre 2016.

La nota quantifica, in termini di impegno e costi, le macro-attività previste per il completamento del progetto ANPR, suddivise nei periodi febbraio-dicembre 2017 e gennaio-dicembre 2018.

Si riscontra poi un allegato 2, che contiene alcune linee di azione proposte al fine di superare – come dice testualmente SOGEI - *“la fase di stallo che il progetto sta attraversando”*.

In conclusione, tra le azioni che AgID ha recepito come possibili cambiamenti per superare il suddetto stallo si riportano, a titolo esemplificativo:

- l'emanazione di istruzioni operative per i comuni che devono gestire l'attribuzione del codice fiscale a persone nate all'estero (critica perché le prassi sono cambiate nel corso del tempo);
- maggiore coinvolgimento delle prefetture, che potrebbero svolgere un ruolo di presidio autorevole e strutturato per supportare il processo di passaggio ad ANPR.

2.3 Livelli di servizio

Assistenza Centrale ai comuni per l'aggiornamento del sistema INA-SAIA e AIRE.

Questo servizio prevede:

- un primo livello unico e centralizzato, che raccoglie tutte le richieste di assistenza proveniente dai diversi canali (telefono, web mail, internet) e provvede alla loro risoluzione o al loro smistamento al secondo livello;
- un secondo livello che provvede alla presa in carico e alla risoluzione delle richieste pervenute dal primo livello.

Con il VI Contratto esecutivo (in particolare, nella parte finale dell'Allegato A) sono stati previsti livelli di servizio concernenti percentuali di chiamate evase, disponibilità del servizio, tempo di attesa prima della risposta dell'operatore, ecc.

Ove venga superata la soglia dell'indicatore che identifica il livello di servizio, è prevista l'applicazione di penali. Nello specifico, il mancato rispetto del valore di soglia *“entro 40 secondi nel 95% dei casi”* per il tempo di attesa prima della risposta nel quadrimestre di riferimento da luogo all'applicazione di una penale pari a € 450,00.

Il Ministero, alla luce delle esperienze maturate, valuta che l'importo di queste penali sia modesto, se si considera che l'eventuale violazione della predetta soglia potrebbe riguardare uno o molteplici richieste di assistenza provenienti da uno o più comuni. Il Ministero, quindi, sta valutando la possibilità di predisporre l'applicazione di penali crescenti al progressivo



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

superamento della soglia, ad esempio € 450,00 se il mancato rispetto del valore di soglia si attesti a una percentuale inferiore al 95%, ma che si raddoppi per ogni punto percentuale se la soglia registrata sia inferiore al 90%.

Il Ministero segnala anche l'esigenza, soprattutto in questa fase, di disporre di un accesso al sistema di richieste di assistenza (trouble ticketing) effettuate dai comuni a SOGEI. Ciò consentirebbe di sapere, in tempo reale, quali sono le principali criticità rappresentate e quindi di monitorare l'avanzamento del grado di maturazione delle attività per il subentro dei comuni. A tal fine il Ministero sta valutando di prevedere una specifica clausola contrattuale sul predetto accesso, magari da inserire già nell'VIII contratto, con relativo livello di servizio associato.

In allegato alla relazione illustrativa, il Ministero ha inviato un documento intitolato "livelli di servizio e penali", che riporta alcune proposte di SLA e penali che il Ministero stesso intenderebbe introdurre nel contratto con SOGEI. Tali proposte sono riportate nelle tabelle che seguono.

— Tabella 1: proposte di indicatori

SLA	INDICATORE	MISURAZIONE	SOGLIA
A	Tempo massimo di risoluzione per guasti bloccanti	Intervallo di tempo massimo che intercorre tra l'apertura di una chiamata di assistenza su INA-SAIA il ripristino del corretto funzionamento del sistema	10 minuti consecutivi
B	Tempo massimo di intervento e risoluzione per problematiche o guasti non bloccanti	Intervallo di tempo massimo che intercorre tra l'apertura di una chiamata di assistenza su INA -SAIA e il ripristino del corretto funzionamento del sistema	15 minuti consecutivi
C	Consegna del Piano dell'organizzazione per il completamento del progetto ANPR	Il Piano dovrà essere consegnato entro e non oltre il...	consegna entro il...

Con le seguenti definizioni:

- guasto bloccante: malfunzionamento grave che comporta o può comportare l'interruzione di uno o più servizi erogati dalle Infrastrutture Centrali e di Sicurezza HW/SW ovvero un degrado delle prestazioni che rende gli stessi servizi non fruibili dall'utenza;
- guasto non bloccante: malfunzionamento che comporta o può comportare un rallentamento di uno o più servizi erogati dalle Infrastrutture Centrali e di Sicurezza HW/SW ovvero un degrado delle prestazioni che rende gli stessi parzialmente fruibili dall'utenza;

e le seguenti penali:

— Tabella 2: proposte di penali

SLA	CASO DI APPLICAZIONE	PENALE
A	Se il tempo massimo di risoluzione per guasti bloccanti per il sistema INA-SAIA è superiore rispetto a quanto previsto (5 minuti consecutivi)	Una tantum pari a 10.000 euro al superamento dei 10 minuti, e una ulteriore penale, pari a 2.000 euro, per ogni minuto aggiuntivo di ritardo.
B	Se il tempo massimo di intervento e risoluzione per problematiche o guasti non bloccanti per il sistema INA è superiore rispetto a quanto previsto (10 minuti consecutivi)	Una tantum pari a euro 4.000 al superamento dei 15 minuti ed una ulteriore penale, pari a 1.000 euro, per ciascun minuto aggiuntivo di ritardo.
C	In caso di ritardo nella consegna del Piano dell'Organizzazione rispetto alla soglia prevista	Una tantum pari a 20.000 euro e una ulteriore penale pari a 200 euro per ciascun giorno solare di ritardo



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Si riportano, di seguito, alcuni livelli di servizio e corrispondenti penali, previsti nell'Allegato A al Sesto Contratto Esecutivo e che il Ministero avverte l'esigenza di adeguare nelle risultanze.

— **Tabella 3: SLA e penali da adeguare**

<i>Conduzione tecnica sistemistica ed operativa dei sistemi open centrali</i>	<i>Disponibilità complessiva del sistema ANPR (h24 dal lunedì alla domenica)</i>	98,5%	€ 1.250,00 per ogni decimo di punto percentuale di diminuzione rispetto al valore prefissato
<i>Conduzione tecnica sistemistica ed operativa dei sistemi open centrali</i>	<i>Tempo di risposta servizi in tempo reale</i>	Entro 2 secondi nel 95% dei casi	€ 100,00 per ogni decimo di punto percentuale di diminuzione rispetto al valore prefissato
<i>Conduzione tecnica sistemistica e operativa dei sistemi open centrali</i>	<i>Tempo di risposta richieste in differita</i>	Entro il giorno lavorativo successivo per il 95% delle richieste pervenute entro le ore 14 (massimo 10.000 richieste nella giornata)	Il livello di servizio si applica nell'ultimo quadrimestre dell'anno, nel quale si completa il piano di subentro dei comuni. Nel periodo di subentro si procederà, in ogni caso, al calcolo senza applicazione delle penali
<i>Disaster recovery base</i>	<i>Disponibilità del servizio</i>	98%	€ 250,00 per ogni decimo di punto percentuale di diminuzione rispetto al valore prefissato
<i>Disaster recovery esteso</i>	<i>Tempo di ripristino in caso di disastro</i>	24 ore	€ 0,05 per SPEC per ogni ora di ritardo successiva alle 24 ore

Si rimanda al Considerato per le osservazioni in merito.

**Agenzia per l'Italia Digitale****Presidenza del Consiglio dei Ministri**

3 Importi della fornitura

3.1 Criteri di dimensionamento

In allegato alla relazione illustrativa, il Ministero ha inviato una lettera di SOGEI datata 27 settembre 2016, in cui la società stima gli importi (suddivisi tra investimenti e spese correnti) necessari al proseguimento del progetto ANPR, tenendo conto delle risultanze delle schede di rilevazione inviate dai Comuni.

Nel dettaglio, SOGEI ha elaborato un piano di migrazione a partire da quanto comunicato dai Comuni stessi con le schede di monitoraggio, ipotizzando che - nei primi mesi - per la fase di test sia necessario prevedere per ciascun comune circa 30 gg, mentre a partire da giugno 2017 l'intervallo di tempo necessario possa essere ragionevolmente ridotto. In particolare, dai dati desunti dalle schede di monitoraggio si ipotizza la migrazione di:

- 194 comuni per ottobre–dicembre 2016;
- 168 comuni per gennaio 2017; (queste due stime confermano il PTA allegato al VII contratto esecutivo);
- 4951 comuni per il periodo febbraio – dicembre 2017;
- 2685 comuni nel 2018.

Dalle ipotesi di cui sopra, SOGEI calcola:

- il numero di Comuni non migrati per ciascun mese, comprensivo del numero dei Comuni per i quali sono in corso le attività propedeutiche alla migrazione;
- il numero di Comuni subentrati in ANPR fino al mese precedente;

Si prevede inoltre l'attivazione di ISTAT e INPS nel mese di dicembre 2016.

Relativamente ai lettori e smart-card, si ipotizza di non effettuare alcun acquisto aggiuntivo (rispetto a quanto già previsto dal VI contratto esecutivo) fino a tutto gennaio 2017; a decorrere da febbraio 2017 si procederà con l'acquisto di ulteriori 5.500 lettori e 27.700 smart-card. Tale acquisto avverrà in modo progressivo seguendo il piano di migrazione dei Comuni. Si prevede la spedizione di lettori e smart-card direttamente presso i Comuni sin da ottobre 2016 coerentemente col piano di migrazione elaborato.

Tali indicazioni sono state in parte aggiornate nell'ambito della già citata relazione inviata da SOGEI in data 30 novembre 2016.

Per i servizi di estrazione, è stato ipotizzato di effettuare, ove richiesto, una estrazione al mese a decorrere da ottobre 2016. Si è stimato inoltre un numero di viaggi pari a 6 e relativi 12 giorni di trasferta per ciascun mese

Quanto agli interventi evolutivi su ANPR, per il trimestre ottobre-dicembre 2016 è stato previsto un numero di giornate a rimborso.

Per il DR di base ed esteso, tale servizio verrà consuntivato a partire dal mese di novembre 2016, a valle della migrazione dei primi comuni: il numero di Gbyte gestiti in DR base è pari a



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

3000/mese, gli SPEC di competenza per il DR esteso sono pari a 36.287/mese; per ciascun mese di competenza è calcolato l'importo corrispondente al canone SPC.

A prescindere dal numero dei comuni migrati nel sistema ANPR, per la conduzione dei sistemi, SOGEI prevede le seguenti quantità:

- SPEC sistemi INA-SAIA e AIRE: 12.762,25/mese;
- SPEC ANPR test comuni: 12.361,21/mese;
- SPEC ANPR pre-subentro: 21.931/mese;
- SPEC ANPR esercizio: 113.300/mese;
- SPEC ANPR DWH: 25.386,24/mese.

Per l'assistenza centrale sono state stimate 1.841 chiamate di I livello e 1.411 di II livello per ciascun mese del trimestre ottobre-dicembre 2016, mentre per tutti i mesi successivi (fino a dicembre 2018) sono state stimate 1.860 chiamate di I livello e 1.426 di II livello per ciascun mese; per il supporto ai comuni (Forum) sono stati previsti 20 gg-p per ciascun mese di riferimento.

Si rimanda al Considerato per le valutazioni in merito.

3.2 Composizione degli importi

La tabella che segue evidenzia la composizione degli importi del VIII contratto esecutivo, come risulta dalla relazione illustrativa inviata dal Ministero.

– Tabella 4: composizione importi VIII contratto esecutivo

Descrizione attività		Importo (al lordo di IVA)
1	Potenziamento del supporto tecnico-formativo ai comuni, ivi comprese le attività per viaggi e trasferte (<i>con esecuzione immediata</i>).	550.000,00
2	Potenziamento dell'assistenza centrale (<i>con esecuzione immediata</i>).	150.000,00
3	Conduzione tecnico-sistemistica e operativa dei sistemi open centrali (<i>con esecuzione nel corso dell'anno 2017</i>).	800.000,00
4	Continuità operativa dei sistemi attuali (<i>con esecuzione nel corso del 2017</i>).	500.000,00
5	Ogni altra attività accessoria o complementare a quelle descritte nell'art. 1, comma 2, lettere da a) a d) del contratto (<i>con esecuzione immediata</i>).	700.000,00
Totale importo		€ 2.700.000

Si osserva che i numeri di questa tabella non sembrano essere in relazione con le quantità di cui al paragrafo precedente. Peraltro non è chiaro se per determinare questi importi siano stati utilizzati i corrispettivi unitari previsti nei precedenti contratti esecutivi (e congruiti nei pareri resi nel 2014 dall'AgID).

Si rimanda al Considerato per le valutazioni in merito.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

4 Acquisizione della fornitura

4.1 Modalità di scelta del contraente

Com'è noto, la realizzazione dell'ANPR è affidata a SOGEI ai sensi dell'art. 1, comma 306 della L. 228/2012.

4.2 Vigilanza sull'esecuzione dei lavori, verifica dei risultati raggiunti ed eventuale monitoraggio del contratto

Per dare conto dello stato di avanzamento del progetto, l'art. 12, comma 1 del VI contratto esecutivo prevede la trasmissione periodica di documentazione da parte di SOGEI e l'esame da parte della Commissione di verifica per l'esatto adempimento delle prestazioni contrattuali.

Il Ministero aggiunge che la *governance* progettuale viene esercitata, oltre che con l'acquisizione dei report suddetti, con vari incontri e gruppi di lavoro tecnici con SOGEI indetti per pianificare attività e per condividere soluzioni.

Allo stato, il Ministero sta effettuando approfondimenti per accertare – considerati i tempi presumibilmente non brevi per il completo subentro dell'ANPR – se e come possano essere ridimensionati gli oneri di gestione del sistema INA-SAIA e AIRE, nonché quelli per la conduzione della piattaforma ANPR (che riceverà un carico di dati graduale e progressivo in corrispondenza delle auspiccate migrazioni di nuovi comuni).

In particolare, il Ministero richiede ad AgID suggerimenti per contenere i costi per il servizio di conduzione della piattaforma ANPR, ottimizzando l'uso della metrica SPEC per commisurarla all'attuale livello di attività (numero di operatori, postazioni attive, variazioni anagrafiche e peso medio delle transazioni) e al potenziamento dell'infrastruttura che conseguirà al progressivo subentro dei comuni.

CONSIDERATO

5 Tipologia di parere

Come già riportato nel Premesso, si ribadisce che nella richiesta del 22 novembre 2016 il Ministero rappresenta l'esigenza di ricevere da AgID:

- indicazioni di tipo tecnico ed economico per la prosecuzione futura dei rapporti contrattuali con SOGEI nell'ambito del progetto ANPR;
- suggerimenti puntuali inerenti l'impostazione dei prossimi schemi contrattuali, con particolare riferimento alla definizione degli SLA, alla rendicontazione/approvazione delle attività erogate, al controllo della pianificazione, al monitoraggio, alle modalità di remunerazione del fornitore;
- elementi, anche di ordine amministrativo-gestionale, finalizzati a migliorare la *governance* complessiva del progetto, ottimizzare il rapporto costi-benefici e ridurre le criticità presenti, allo stato, nella realizzazione del progetto.



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Le suddette richieste danno al presente parere un perimetro e una finalità molto diversa rispetto alle valutazioni già rese dall'AgID sui precedenti contratti esecutivi citati in premessa.

Il presente parere, in accordo con le richieste del Ministero, si focalizza sul progetto ANPR nella sua interezza, al di là dello specifico VIII contratto esecutivo in esame, ponendo attenzione soprattutto allo stato attuale dei lavori, alle criticità emerse e alle possibili soluzioni per raggiungere in modo efficace gli obiettivi progettuali. In particolare il citato contratto riguarda le attività di conduzione operativa che potranno essere riprese nei successivi contratti.

6 Analisi dell'iniziativa

6.1 Rispondenza agli obiettivi dell'amministrazione, ai vincoli derivanti da interventi normativi e coerenza con le strategie di evoluzione dell'amministrazione digitale

Per quanto riguarda la coerenza dell'iniziativa con la strategia generale dell'amministrazione digitale e il quadro normativo, si conferma quanto già espresso con il parere n. 25/2014.

Tale preventiva valutazione viene peraltro confermata nell'ambito della partecipazione di AgID alle attività svolte per la realizzazione del progetto.

In aggiunta, si ritiene di dover osservare che alcune delle criticità riscontrate nell'avanzamento del progetto sembrano derivare dalla laboriosa (e non sempre lineare) evoluzione delle norme di riferimento per le attività amministrative concernenti l'anagrafe e lo stato civile. Si prende atto che alcune tappe progettuali prevedevano (e prevedono ancora, come elementi propedeutici) interventi del legislatore, decreti o altri atti dell'Esecutivo. Ciò rende il progetto ANPR oggettivamente più complesso di una mera implementazione informatica e il suo successo dipendente anche da fattori non tecnologici e difficilmente prevedibili.

6.2 Adeguatezza della soluzione progettuale e delle risorse tecnologiche e/o professionali previste

Il Ministero ha redatto una relazione sullo "stato attuale del progetto", i cui contenuti sono riportati in sintesi nel paragrafo 1.1 del Premesso. Nella relazione sullo stato attuale del progetto, il Ministero ha elencato le criticità riscontrate in questi anni, riportando anche l'opinione espressa a tal proposito dalla stessa SOGEL. Si concorda che l'evoluzione normativa non lineare e i ritardi verificatisi nell'iter dei vari atti di governo abbiano avuto un impatto negativo sull'andamento del progetto stesso. Al di là di queste circostanze fuori dal perimetro di controllo del Ministero e di SOGEL, tuttavia, la relazione sullo stato attuale evidenzia elementi di criticità che sono certamente interni al progetto stesso, che in particolare attengono all'impianto contrattuale e su cui si forniscono elementi utili. I paragrafi che seguono elencano tali elementi.

Ruolo di SOGEL nel progetto

L'impostazione dei precedenti contratti esecutivi deriva in buona misura dagli atti che regolano i servizi resi da SOGEL verso i propri utenti istituzionali, vale a dire le strutture dell'amministrazione finanziaria. In tale impostazione, SOGEL riveste prettamente il ruolo di



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

fornitore di servizi tecnologici: le attività regolate contrattualmente sono di natura informatica (con l'eccezione di viaggi e trasferte), misurate con metriche IT, remunerate a corpo o a consumo, con riferimento alle quantità rendicontate, senza relazione con i risultati effettivamente raggiunti. Anche i livelli di servizio e le penali sono strutturati secondo l'impostazione "fornitore di servizi tecnologici", derivando in gran parte dagli SLA e penali dell'accordo quadro tra SOGEI e MEF.

Si ritiene che l'impostazione contrattuale su descritta sia perfettamente adatta alla relazione esistente tra SOGEI e amministrazione finanziaria, in quanto la società è di proprietà del MEF e ne condivide - per definizione - i benefici, i risparmi e la missione istituzionale.

Viceversa, non esistendo una analoga relazione tra SOGEI e Ministero dell'Interno, nel contesto del progetto ANPR questa impostazione ha determinato, a giudizio di AgID, una insufficiente comunanza di obiettivi tra cliente (il Ministero) e fornitore (SOGEI), e di conseguenza una mancata sinergia per il raggiungimento degli obiettivi stessi.

Inoltre, il contratto che lega il Ministero e SOGEI ha come obiettivo la fornitura di servizi per terze parti (i Comuni) che operano in autonomia rispetto allo stesso Ministero e non hanno un ruolo attivo nel medesimo contratto.

Nella stesura dei successivi contratti si ritiene opportuno trovare formule contrattuali che disciplinino tali relazioni responsabilizzando anche i singoli comuni (ad esempio la sottoscrizione di un contratto quadro con atti esecutivi per l'adesione dei comuni).

Ciò premesso, si segnala la circostanza che a SOGEI viene al momento riconosciuta una remunerazione:

- per la conduzione dell'infrastruttura dedicata a INA-SAIA e AIRE;
- per la conduzione dell'infrastruttura dedicata al sistema ANPR (che si prevede sostituisca i sistemi precedenti, ma che al momento accoglie il solo comune di Bagnacavallo).

Tale remunerazione prevede un costo disgiunto dai tempi effettivi di subentro dei comuni nel sistema ANPR e pertanto comporta un costo complessivo, che assomma i costi di entrambe le gestioni, non giustificato da una fornitura che tenga conto del reale utilizzo delle infrastrutture. L'attuale ritardo accumulato in tale subentro acuisce questa criticità, considerato che INA-SAIA e AIRE non possono essere dismessi fino al completamento dei subentri.

Attese che le attività di sviluppo previste per la realizzazione del sistema ANPR si possono ritenere concluse e che è stata avviata la fase di subentro dei comuni, un considerevole risparmio sarebbe possibile se la remunerazione fosse commisurata al numero dei comuni subentrati nel sistema ANPR.

Pertanto AgID ritiene che l'impostazione attuale dei contratti tra Ministero e SOGEI relativi alla gestione debba essere rivista a partire dal contratto in esame, modificandone l'impianto attraverso l'introduzione di criteri di dimensionamento legati al numero dei comuni migrati in ANPR che differenzino la valorizzazione dei costi fissi dell'infrastruttura da quelli variabili legati all'effettivo utilizzo.

Inoltre la già citata "fase di stallo che il progetto sta attraversando" confermata da SOGEI e la definizione dei PSS di conduzione (comprendenti le attività di assistenza, di conduzione dei



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

sistemi nel suo complesso e di *Disaster Recovery*), basati sugli SPEC e concordati nei precedenti contratti, stanno spostando le risorse dedicate alla conduzione del sistema ANPR a favore della conduzione di INA/SAIA ed AIRE.

Pertanto si ritiene opportuno una ridefinizione dei PSS e la rivisitazione delle relative quantità di SPEC utili per il calcolo dei corrispettivi, introducendo tra i criteri di dimensionamento anche quello del numero dei comuni effettivamente migrati ad ANPR.

A tal fine si rende necessario prevedere una fase di revisione degli accordi contrattuali tra Ministero e SOGEI alla quale l'Agenzia sin d'ora si offre per fornire il proprio contributo.

Gestione complessiva esecutiva del progetto da parte di SOGEI

Le criticità evidenziate nella documentazione trasmessa dal Ministero portano a ritenere che la complessità del progetto implica una gestione progettuale della SOGEI più completa ed efficace.

Come sollecitato nella nota di trasmissione della richiesta di parere da parte di codesto Ministero si suggeriscono alcune azioni finalizzate al miglioramento della gestione complessiva esecutiva del progetto ANPR da parte di SOGEI:

- provvedere tempestivamente all'indicazione di un responsabile tecnico del progetto, come già raccomandato in entrambe le valutazioni precedenti (n. 17/2014 e n. 25/2014): una figura qualificata dal punto di vista tecnico e dotata di risorse (es. una squadra di collaboratori) adeguate al carico di lavoro presumibile che abbia la responsabilità di definire un piano di progetto nel quale siano ricomprese almeno le attività riguardanti: la realizzazione, la conduzione e l'evoluzione del sistema ANPR, i servizi riguardanti il subentro, il coinvolgimento delle altre istituzioni interessate, in particolare per la fruizione dei dati, il rapporto con i comuni e le prefetture, i necessari aggiornamenti normativi, i servizi di formazione e comunicazione istituzionale, il piano di monitoraggio del progetto;
- rafforzare la struttura di progetto prevista dal VI contratto esecutivo con l'inserimento nel gruppo di lavoro di ulteriori figure professionali qualificate di cui il Ministero possa valutarne l'effettiva efficacia nel tempo considerato che il progetto ha necessità di un forte impulso in questa fase del subentro dei comuni nel sistema ANPR;
- mettere a disposizione del Ministero strumenti per la verifica costante della qualità del servizio erogato i cui risultati siano eventualmente analizzabili attraverso indicatori misurabili correlati a funzioni di *benchmarking*.

Le suddette azioni messe in atto da SOGEI devono essere puntualmente correlate con il monitoraggio dell'intero progetto attuato da parte del Ministero ai sensi dell'art. 13, comma 2, del D.Lgs n. 39/93 e s.m.i..

6.3 Le indicazioni del precedente parere

Nella valutazione n. 25/2014, AgID esprimeva alcune raccomandazioni che si ritengono ancora applicabili e che vengono di seguito elencate.

Ottimizzazione del servizio di assistenza



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nelle precedenti valutazioni si osservava che, giacché una percentuale rilevante dei servizi oggetto della fornitura era costituita da attività di assistenza, si possano creare spazi per l'ottimizzazione accorpendo attività simili e alzando il livello di automazione delle attività ripetitive e standard (es. l'estrazione dati, la produzione di report, la risoluzione di anomalie, la costituzione di un cruscotto che permetta in via automatica di dare visibilità al funzionamento del sistema con viste per singola amministrazione).

Nello specifico, nel parere n. 25/2014 si suggeriva al Ministero di valutare l'introduzione di fattori di ottimizzazione, ad esempio FAQ, basi di conoscenza tratte dalle richieste degli utenti, in generale di strumenti che valorizzino le sinergie indotte dal ruolo trasversale di SOGEI.

Anche in questo caso, si ritiene comunque una soluzione migliorativa sia nel cambiare i meccanismi di remunerazione e pertanto si ritiene opportuno rivedere i PSS dell'assistenza tecnica e i relativi corrispettivi.

Rilevazione della soddisfazione utente

Nel parere n. 25/2014 si suggeriva di aggiungere, tra gli SLA, un indicatore "Soddisfazione degli utenti" in grado di facilitare il confronto tra il livello di qualità atteso e quello realmente percepito dagli utenti. Si raccomandava di effettuare una rilevazione sulla soddisfazione degli utenti per i servizi di Assistenza centrale, Continuità operativa dei sistemi attuali, Estrazioni specifiche a richiesta. Si ipotizzava che SOGEI predisponesse i questionari e elaborasse i dati raccolti, fornendo all'Amministrazione tutti gli elementi per la verifica e condivisione. Il campione e le modalità di rilevazione dovevano essere concordati con l'Amministrazione.

Si rafforza la sua importanza e se ne raccomanda l'introduzione.

6.4 *Congruità economica*

Sulla scorta delle considerazioni espresse al paragrafo 6.2 e 6.3, si conferma la necessità di rivedere la modalità di remunerazione del fornitore. Oltre a portare il proprio contributo a tale revisione degli accordi contrattuali, l'Agenzia si rende disponibile, successivamente, a fornire un parere sulle connesse risultanze.

6.5 *Coerenza dei livelli di servizio con gli obiettivi della fornitura*

Si concorda con il Ministero come gli attuali livelli di servizio e penali si siano dimostrati insufficienti rispetto agli scopi e alle caratteristiche del progetto.

Oltre alle proposte di indicatori di SLA che il Ministero ha inserito nella propria relazione illustrativa, si riportano in allegato, a titolo esemplificativo e per nulla esaustivo, ulteriori esempi di SLA di cui valutare l'adozione nell'ambito della revisione degli accordi contrattuali tra il Ministero e SOGEI.

6.6 *Analisi delle clausole contrattuali*

Si suggerisce di inserire clausole contrattuali per:

- comunicare la composizione del personale impegnato nel progetto completa di ruoli e curricula;



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- consentire l'accesso in qualsiasi momento ai locali dove sono collocati i sistemi oggetto del servizio di conduzione;
- informare il committente, in maniera preventiva, di eventuali sub-appalti;
- regolamentare i processi di comunicazione tra il Ministero, SOGEI e i comuni che subentrano nel sistema ANPR.

Per Questi Motivi

esprime, ai sensi dell'art. 14bis, lett. f) del C.A.D., come modificato dall'art. 13 del D.lgs. n. 179 del 26 agosto 2016, parere favorevole

a condizione che:

- 1) nella stesura dei successivi contratti vengano trovate nuove formule contrattuali che disciplinino le relazioni tra il Ministero e SOGEI responsabilizzando anche i singoli comuni;
- 2) l'impostazione attuale dei contratti tra Ministero e SOGEI relativi alla gestione venga rivista a partire dal contratto in esame, modificandone l'impianto attraverso l'introduzione di criteri di dimensionamento legati al numero dei comuni migrati in ANPR che differenzino la valorizzazione dei costi fissi dell'infrastruttura da quelli variabili legati all'effettivo utilizzo;
- 3) attraverso una fase di revisione degli accordi contrattuali tra Ministero e SOGEI alla quale l'Agenzia sin d'ora offre il proprio contributo, vengano ridefiniti i PSS e i relativi corrispettivi, introducendo tra i criteri di dimensionamento anche quello del numero dei comuni effettivamente migrati ad ANPR;
- 4) il Ministero richieda a SOGEI di porre in essere azioni finalizzate al miglioramento della gestione complessiva esecutiva del progetto ANPR, quali:
 - provvedere tempestivamente all'indicazione di un responsabile tecnico del progetto con una più ampia forza di rappresentanza nei confronti dei comuni, e dotata di risorse (es. una squadra di collaboratori) adeguate al carico di lavoro presumibile che abbia la responsabilità di definire un piano di progetto nel quale siano ricomprese, oltre alle attività di realizzazione, conduzione e evoluzione del sistema ANPR, almeno quelle riguardanti i servizi riguardanti il subentro, il coinvolgimento delle altre istituzioni interessate, in particolare per la fruizione dei dati, il rapporto con i comuni, i necessari aggiornamenti normativi, i servizi di formazione e comunicazione istituzionale, il piano di monitoraggio;
 - rafforzare la struttura di progetto prevista dal VI contratto esecutivo con l'inserimento nel gruppo di lavoro di ulteriori figure professionali qualificate di cui il Ministero possa valutarne l'effettiva efficacia nel tempo considerato che il progetto ha necessità di un forte impulso in questa fase del subentro dei comuni nel sistema ANPR;
 - mettere a disposizione del Ministero strumenti per la verifica costante della qualità del servizio erogato i cui risultati siano eventualmente analizzabili attraverso il confronto con indicatori misurabili correlati a funzioni di *benchmarking*;



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- 5) siano introdotti gli indicatori di SLA proposti dal Ministero integrati con quelli riportati in allegato, a titolo esemplificativo, valutandone l'adozione nell'ambito della suddetta revisione degli accordi contrattuali tra il Ministero e SOGEI;
- 6) siano inserite clausole contrattuali per:
 - comunicare la composizione del personale impegnato nel progetto completa di ruoli e curricula;
 - consentire l'accesso in qualsiasi momento ai locali dove sono collocati i sistemi oggetto del servizio di conduzione;
 - informare il committente, in maniera preventiva, ai sensi di legge di eventuali sub-appalti;
 - regolamentare i processi di comunicazione tra il Ministero, SOGEI e i comuni che subentrano nel sistema ANPR.

Si suggerisce, altresì, di prevedere il monitoraggio ai sensi dell'art. 13, comma 2, del D.Lgs n. 39/93 e s.m.i..

Copia del presente parere è inviata all'Autorità Nazionale Anticorruzione - Vigilanza Contratti pubblici (che ha assorbito l'AVCP, ai sensi del D.L. n. 90 del 24 giugno 2014 - Legge n. 114 del 18 agosto 2014).

Antonio Samaritani

Principali documenti utilizzati per la stesura del parere

- *Relazione illustrativa del Ministero;*
- *Allegato relativo a livelli di servizio e penali;*
- *Intesa Ministero-AgID ex art. 10, c. 2, d.l. 78/2015;*
- *Schema VIII Contratto;*
- *Tabella oneri anni 2015 e 2016 presentati da SOGEI per la liquidazione;*
- *Piano della sicurezza del settembre 2015;*
- *Circolare n.13/2016;*
- *Sintesi risultanze monitoraggio di cui alla Circolare n. 13/2016 aggiornata al 18/11/2016;*
- *Verbale del 14 giugno 2016 concernente le verifiche funzionali sui moduli software;*
- *Lettere Sogei del 12 settembre 2016 e del 27 settembre 2016;*
- *Esempio di resoconto mensile fornito da Sogei (maggio 2016);*
- *Parere n. 17/2014 e Parere n. 25/2014;*
- *Codice dell'Amministrazione Digitale.*



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

ALLEGATO

Indicatori di qualità applicabili ai servizi di manutenzione

1.1 TROI – Tempestività di Ripristino dell'Operatività in esercizio

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Efficienza temporale	
Aspetto da valutare	Tempestività di ripristino dell'operatività del software applicativo in esercizio a seguito di un malfunzionamento			
Unità di misura	Ore solari per categoria 1, lavorative negli altri casi (a multipli di mezza giornata lavorative)	Fonte dati	BIG	
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale	
Dati da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> Avvio del processo di risoluzione del malfunzionamento: Data, ora e minuti comunicazione al Fornitore [fase attivazione](inizio) Termine della risoluzione del malfunzionamento: Data, ora e minuti fine esecuzione [fase esecuzione] (termine) Tempo di sospensione della risoluzione del malfunzionamento (sospensione) a causa dell'indisponibilità dell'ambiente di correzione, o per ragioni <u>non imputabili al Fornitore</u>(TRO) Numero di interventi di ripristino del software applicativo terminati nel periodo di riferimento (N_Rip_chiusi) 			
Regole di campionamento	Nessuna			
Formula	$TROI = (N_rip (t_ripr \leq t_limite) / N_rip_chiusi) \times 100$ $T_limite = termine - inizio - TRO (ore, minuti)$			
Regole di arrotondamento	Il risultato della misura va arrotondato: - all'intero per difetto se la prima cifra decimale è <= 0,5 - all'intero per eccesso se la prima cifra decimale è > 0,5			
T_limite	Categoria 1	Categoria 2	Categoria 3	Categoria 4
-Standard	≤ 8 ore solari	≤ 2 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)	≤ 3 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)	≤ 4 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)
-massimo	≤ 1 giorno solare	≤ 3 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)	≤ 5 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)	≤ 5 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)
Valore di soglia (standard)	≤ 1 giorno solare	≤ 3 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)	≤ 5 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)	≤ 5 gg lavorativi (esclusi sabato e festivi)
Valore di soglia (massimo)	TROI (massimo) = 100%			
Azioni contrattuali	Il non rispetto del valore di soglia comporterà la mancata erogazione del corrispettivo legato all'indicatore di prestazione IP4 "Tempestività del servizio di Manutenzione".			
Eccezioni	Nessuna			



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1.2 CSR – Case recidivi

Caratteristica	Affidabilità	Sottocaratteristica	Maturità
Aspetto da valutare	Numero di interventi di manutenzione correttiva recidivi, cioè relativi allo stesso modulo per lo stesso malfunzionamento		
Unità di misura	Case recidivi	Fonte dati	BIG
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	Numero di interventi di manutenzione correttiva segnalati su BIG sullo stesso modulo per lo stesso malfunzionamento (<i>Ncase_recidivi</i>)		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formula	$CSR = Ncase_recidivi$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	$CSR = 0$		
Azioni contrattuali	Il non rispetto del valore di soglia comporterà la mancata erogazione del corrispettivo legato all'indicatore di prestazione IP5 - " <i>Qualità del servizio di Manutenzione</i> ".		
Eccezioni	Nessuna		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Indicatori di qualità applicabili al servizio di Gestione

1.3 TRRI – Tempestività di risoluzione delle richieste di assistenza al II livello o di prima diagnosi

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Efficienza temporale
Aspetto da valutare	Tempestività di chiusura intervento - presa in carico, diagnosi, pianificazione e chiusura intervento, per tutti gli interventi richiesti al III livello di Assistenza applicativa (cfr. figura 1 - paragrafo 4.31. del Capitolato Tecnico)		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	BIG
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> - Data e Ora (hh/mm) di ricezione della richiesta (<i>Data_ricezione</i>) - Data e Ora (hh/mm) della effettiva risoluzione della richiesta/prima diagnosi (<i>Data_risoluz</i>) - Numero totale richieste di assistenza riguardanti una singola area applicativa pervenute nel periodo di riferimento e risolte al secondo livello (<i>Ntotale_richieste_chiuse</i>) - Tempo di sospensione della risoluzione di un intervento (<i>Sospensione</i>) per ragioni non imputabili al Fornitore (<i>sospensione</i>) 		
Regole di campionamento	Vanno considerate tutte le richieste di assistenza registrate nel periodo di riferimento		
Formula	$TRRI = \frac{Num_richieste(T_{risoluz} \leq T_limite)}{Ntotale_richieste_chiuse} \times 100$ <p>Dove:</p> <p>$T_{risoluz} = Data_risoluz - Data_ricez$</p> <p>$T_limite = 24\ ore\ (esclusi\ sabati\ e\ festivi)$</p>		
Regole di arrotondamento	Il risultato della misura va arrotondato al punto percentuale: - per difetto se la parte decimale è $\leq 0,5$ - per eccesso se la parte decimale è $> 0,5$		
Valore di soglia	TRRI = 100%		
Azioni contrattuali	Il non rispetto del valore di soglia comporterà la mancata erogazione del corrispettivo legato all'indicatore di prestazione IP6 "Qualità del servizio di Gestione".		
Eccezioni	Nessuna		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1.4 DGA – Disponibilità del servizio di Gestione

Caratteristica	Affidabilità	Sottocaratteristica	Maturità
Aspetto da valutare	Disponibilità del servizio di gestione applicativi e basi dati		
Unità di misura	Segnalazioni	Fonte dati	Lettere / e-mail
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati elementari da rilevare	Numero di segnalazioni di indisponibilità del servizio di Gestione effettuate da Sogei e/o dall'Amministrazione (<i>Nsegnalazioni_indisp</i>)		
Regole di campionamento	Si considerano tutte le segnalazioni di indisponibilità del servizio di Gestione effettuate da Sogei e/o dall'Amministrazione formalizzate al Fornitore nel periodo di riferimento		
Formula	$DGA = Nsegnalazioni_indisp$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	$DGA = 0$		
Azioni contrattuali	Un rilievo sul servizio di Gestione <u>per ogni evento superiore al</u> valore di soglia.		
Eccezioni	Nessuna		

1.5 RSGA – Rilievi sul servizio di Gestione

Caratteristica	Efficacia	Sottocaratteristica	Efficacia
Aspetto da valutare	Numero di rilievi per inadempimenti riguardanti il servizio di Gestione		
Unità di misura	Rilievo	Fonte dati	Nota di rilievo
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	Numero Rilievi emessi sul servizio di Gestione (<i>Nrilievi_GA</i>)		
Regole di campionamento	Si considerano tutti i rilievi sul servizio di Gestione e comunicati tramite nota di rilievo nel periodo di riferimento		
Formula	$RSGA = Nrilievi_GA$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	<i>Valore di soglia</i> $RSGA \leq 2$	<i>Valore di soglia limite</i> $RSGA \leq 5$	
Azioni contrattuali	Il mancato rispetto del valore comporterà: <ul style="list-style-type: none"> • mancata erogazione del corrispettivo legato all'indicatore di prestazione IP6 "Qualità del servizio di Gestione". Il mancato rispetto del valore di soglia limite comporterà: <ul style="list-style-type: none"> • l'applicazione della penale "Eccesso di rilievi sul servizio di Gestione". 		
Eccezioni	Nessuna		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Indicatori qualità dei servizi di Supporto all'apprendimento

1.6 SODI – Soddisfazione dei discenti

Caratteristica	Efficacia	Sottocaratteristica	Comprensibilità
Aspetto da valutare	Soddisfazione degli utenti - Giudizio dell'utenza sull'efficacia del supporto erogato misurata mediante le risposte fornite ai questionari. Per le risposte vanno utilizzati numeri positivi su scala da [1,10] dove: <ul style="list-style-type: none"> • 1 corrisponde a "non soddisfatto" • 6 corrisponde a "appena soddisfatto" • 7 corrisponde a "soddisfatto" • 10 corrisponde a "pienamente soddisfatto" 		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	Questionari
Periodo di riferimento	Durata della formazione	Frequenza di misurazione	Dopo l'erogazione di un corso di formazione
Dati da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di risposte positive (con valore ≥ 7) ($N_{risposte_pos}$) • Numero di domande del questionario ($N_{domande}$) • Numero totale di questionari compilati ($N_{questionari}$) 		
Regole di campionamento	Va scelto un campione significativo degli utenti del servizio di formazione da intervistare da concordare con Sogei e che orientativamente sarà pari al 10% del totale		
Formula	$SODI = \sum_{j=1}^{N_{questionari}} \frac{N_{risposte_pos_j}}{N_{domande_j}} \times 100$		
Regole di arrotondamento	<ul style="list-style-type: none"> • Il risultato della misura va arrotondato al punto percentuale: <ul style="list-style-type: none"> • per difetto se la parte decimale è $\leq 0,5$ • per eccesso se la parte decimale è $> 0,5$ 		
Valore di soglia	SODI ≥ 80 %		
Azioni contrattuali	Un rilievo sull'obiettivo (RLOB) per ogni 5% o frazione inferiore al valore di soglia.		
Eccezioni	Nessuna		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Indicatori di qualità applicabili alla gestione della fornitura

1.7 SLSC – Slittamento di una scadenza contrattuale

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Efficienza temporale
Aspetto da valutare	Il rispetto di una scadenza (consegna/riconsegna di un prodotto della fornitura, di un prodotto di un servizio che non rientri in nessun ciclo di sviluppo sw, del Piano di Lavoro, del Piano di Qualità, attivazione di un servizio, consegna di migliorie, ecc.) stabilita dal contratto e/o dal Piano di lavoro		
Unità di misura	Giorno lavorativo	Fonte dati	Contratto Piano di lavoro, Lettera di consegna di un deliverable Nota di rilievo Verbale e-mail
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> Data prevista (data_prev) Data effettiva (data_eff) 		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formula	$SLSC = data_eff - data_prev$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	$SLSC \leq 0$		
Azioni contrattuali	Il mancato rispetto del valore di soglia comporterà: <ul style="list-style-type: none"> l'applicazione della penale "Ritardo nella consegna del Piano di Qualità Generale" se il deliverable è il Piano della qualità Generale; l'applicazione della penale "Ritardo predisposizione delle soluzioni/migliorie/sistemi" se il deliverable è una soluzione/miglioria/sistema; l'applicazione della penale "Ritardo nell'attivazione di un servizio" se il deliverable è l'attivazione di un servizio; l'applicazione della penale "Ritardo nella consegna del Piano di lavoro generale" se il deliverable è il Piano di lavoro generale; L'applicazione della penale "Ritardo nella consegna del Piano di Subentro" se il deliverable è il piano di subentro; Per tutti gli altri deliverable, un rilievo sulla fornitura ogni 3 giorni lavorativi o frazione rispetto al valore di soglia 		
Eccezioni	Nessuna		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1.8 PFI – Personale della fornitura inadeguato

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Utilizzazione delle Risorse
Aspetto da valutare	Numero di risorse sostituite, perché non ritenute adeguate, su richiesta della Sogei e/o dell'Amministrazione		
Unità di misura	Risorse inadeguate	Fonte dati	E-mail lettere verbali
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	Numero risorse sostituite su richiesta della Sogei e/o dell'Amministrazione (<i>Nrisorse_inadeg</i>)		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formula	$PFI = Nrisorse_inadeg$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	$PFI = 0$		
Azioni contrattuali	Un rilievo sulla fornitura per ogni <u>sostituzione aggiuntiva</u> rispetto al valore di soglia.		
Eccezioni	Nessuna		

1.9 TOP – Turn over del Personale

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Utilizzazione delle Risorse
Aspetto da valutare	Turn over: numero di risorse sostituite su iniziativa del Fornitore		
Unità di misura	Risorse sostituite	Fonte dati	E-mail lettere verbali
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	Numero risorse sostituite su iniziativa del Fornitore (<i>Nrisorse_sostituite</i>)		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formula	$TOP = Nrisorse_sostituite$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	$TOP = 0$		
Azioni contrattuali	Un rilievo sulla fornitura per ogni <u>sostituzione aggiuntiva</u> rispetto al valore di soglia. La mancata preventiva autorizzazione viene sanzionata con un prelievo sulla cauzione pari allo 0,5%		
Eccezioni	Nessuna		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1.10 TIP – Tempestività nell’inserimento di personale

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Efficienza temporale
Aspetto da valutare	Tempo trascorso tra la richiesta di Sogei/Amministrazione e l’inserimento /sostituzione della risorsa richiesta.		
Unità di misura	Giorni lavorativi	Fonte dati	Contratto E-mail verbali Consuntivo Attività (Rendiconto risorse) presenze presso i team (eventuale foglio firma)
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Ad evento (dopo ogni inserimento)
Dati da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> Data Richiesta Inserimento (<i>Data_rich_risorsa</i>) Data Inserimento (<i>Data_inser_risorsa</i>) Data Sostituzione (<i>Data_sost_risorsa</i>) Tempo necessario a Sogei per valutare la risorsa proposta dal Fornitore (<i>T_assenso</i>) 		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formula	$TIP(inserimento) = Data_ins_risorsa - Data_rich_risorsa - T_assenso$ $TIP(sostituzione) = Data_sost_risorsa - Data_rich_risorsa - T_assenso$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	$TISP(inserimento) \leq 10$ $TISP(sostituzione) \leq 5$		
Azioni contrattuali	Il mancato rispetto del valore di soglia comporterà un rilievo sulla fornitura per ogni ritardo di 1 giorno lavorativo rispetto al valore di soglia.		
Eccezioni	Nessuna		

1.11 RLFN – Rilievi sulla fornitura

Caratteristica	Efficacia	Sottocaratteristica	Efficacia
Aspetto da valutare	Numero di rilievi emessi per inadempimenti della fornitura: <ul style="list-style-type: none"> di carattere generale; affidenti obbligazioni contrattuali non adempiute nei tempi e/o nei modi rappresentati nel Contratto di Fornitura e relativi allegati e/o tracciati sui Piani di lavoro 		
Unità di misura	Rilievo sulla fornitura	Fonte dati	Nota/e di rilievo
Periodo di riferimento	Trimestre precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Trimestrale
Dati da rilevare	Numero Rilievi emessi sulla fornitura (<i>Nrilievi_forn</i>)		
Regole di campionamento	Si considerano tutti i rilievi comunicati tramite nota/e di rilievo nel periodo di riferimento		
Formula	$RLFN = Nrilievi_forn$		
Regole di arrotondamento	Nessuna		
Valore di soglia	$RLFN \leq 2$		
Azioni contrattuali	Applicazione della penale " Eccesso di rilievi sulla fornitura " nel caso di non rispetto del valore di soglia		
Eccezioni	Nessuna		



Agenzia per l'Italia Digitale
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Indicatori di qualità operativi:

1.12 DSIST – Disponibilità di sistema

Caratteristica	Affidabilità	Sottocaratteristica	Tolleranza ai guasti
Aspetto da valutare	Disponibilità di un sistema		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	Strumenti resi disponibili dal Fornitore e/o dall'Amministrazione
Periodo di riferimento	Mese precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Mensile
Frequenza di rendicontazione	Mensile per l'andamento del livello di servizio Trimestrale per l'applicazione delle azioni contrattuali		
Dati da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> L'orario giornaliero programmato (hh/mm/ss) in cui deve essere attivo il Componente che per primo deve essere reso disponibile nella fascia di rilevazione di competenza (T_{min_g}) tenendo conto di eventuali estensioni L'orario giornaliero di disattivazione programmato (hh/mm/ss) del Componente che per ultimo rimane attivo nella fascia di rilevazione di competenza (T_{max_g}) tenendo conto di eventuali estensioni Tempo di indisponibilità giornaliera del Sistema/Componenti per fermi di manutenzione programmata o per fermi non imputabili al Fornitore espresso in secondi (T_{prg_g}) Intervallo temporale in cui anche uno solo dei Componenti che dovrebbe essere attivo nella fascia di rilevazione risulta non disponibile, espresso in secondi (T_{eff_g}) Numero di intervalli temporali di indisponibilità effettiva giornaliera del Sistema (N_{fermi}) Numero giorni del mese in esame (N_{giorni}) 		
Regole di campionamento	Nessuna		
Formule	La disponibilità prevista giornaliera (espressa in secondi) di un Sistema si rappresenta: $T_{prev_g} = (T_{max_g} - T_{min_g}) - T_{prg_g}$		
	La disponibilità prevista (espressa in secondi) di un Sistema si rappresenta: $T_{prev_m} = \sum_1^{N_{giorni}} T_{prev_g}$		
	La indisponibilità giornaliera (espressa in secondi) di un Sistema si rappresenta: $I_{eff_g} = \sum_1^{N_{fermi}} T_{eff_g}$		
	La indisponibilità (espressa in secondi) di un Sistema si rappresenta: $I_{eff_m} = \sum_1^{N_{giorni}} I_{eff_g}$		
	La disponibilità (espressa in percentuale) di un Sistema si rappresenta: $IQ13 - xxx - aaa = \frac{T_{prev_m} - I_{eff_m}}{T_{prev_m}} \times 100$		
Regole di arrotondamento	il risultato della misura va arrotondato come descritto nel paragrafo Arrotondamenti		
Tipologia di sistema	Tempo di disponibilità	Target	
Sistemi critici	h24	IQ13-xxx-aaa ≥ 99,80%	
Sistemi non critici	Fascia diurna	IQ13-xxx-aaa ≥ 99,20%	
Azioni contrattuali	il mancato raggiungimento del valore di soglia comporta l'applicazione delle penali, come specificato nel contratto		
Eccezioni	Le azioni contrattuali sono applicabili trimestralmente a partire dalla data di fine del periodo transitorio		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1.13 DSER - Disponibilità del servizio

Caratteristica	Affidabilità	Sottocaratteristica	Tolleranza ai guasti
Aspetto da valutare	Disponibilità del servizio		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	Strumenti resi disponibili da INAIL
Periodo di riferimento	Mese precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Mensile
Frequenza di rendicontazione	Mensile per l'andamento del livello di servizio Trimestrale per l'applicazione delle azioni contrattuali		
Dati da rilevare	Percentuale di tempo durante il quale il servizio è disponibile all'utenza nel periodo di riferimento. <ul style="list-style-type: none"> numero totale di disservizi (M) dj = durata, espressa in minuti, del disservizio j-esimo, calcolata all'interno della finestra temporale di erogazione del servizio, come somma delle fasce orarie con campionamenti con esito negativo (mancata esecuzione e/o produzione codici di errore) Tempo di disponibilità, espresso in minuti, previsto per il servizio osservato nel periodo di riferimento (T) 		
Regole di campionamento	Set definito di transazioni sulle fasce orarie definite con la frequenza definita		
Formula	$IQ14_Servizio = \left(1 - \frac{\sum_{j=1}^M dj}{T}\right) \times 100$ dove Servizio identifica lo specifico servizio sottoposto a rilevazione.		
Regole di arrotondamento	Il risultato della misura va arrotondato come indicato al paragrafo Arrotondamenti		
Tipologia di servizio	Tempo di disponibilità	Target	
Servizio critico	H24	IQ14_Servizio ≥ 99,95%	
Servizi non critico	Fascia diurna	IQ14_Servizio ≥ 99,80%	
Azioni contrattuali	Il mancato raggiungimento del valore di soglia comporta l'applicazione delle penali, come specificato nel contratto		
Eccezioni	Le azioni contrattuali sono applicabili trimestralmente a partire dalla data di fine del periodo transitorio		



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

1.14 PSER - Performance del servizio

Caratteristica	Efficienza	Sottocaratteristica	Efficienza Temporale
Aspetto da valutare	Performance del servizio		
Unità di misura	Punto percentuale	Fonte dati	Strumenti resi disponibili da INAIL
Periodo di riferimento	Mese precedente la rilevazione	Frequenza di misurazione	Mensile
Frequenza di rendicontazione	Mensile per l'andamento del livello di servizio Trimestrale per l'applicazione delle azioni contrattuali		
Dati da rilevare	<ul style="list-style-type: none"> Numero di test effettuati con valore di DJ superiore alla soglia nel periodo di rilevazione (A) Numero totale di test effettuati inclusi nel periodo di rilevazione (B) Durata massima della transazione J-esima utente campione scelta per la singola applicazione (DJ) dove $DJ = T_{fj} - T_{rj}$ <ul style="list-style-type: none"> Tempo di richiesta (TriJ): Data e orario (al decimo di secondo) di attivazione della transazione J-esima Tempo di fine risposta (TfjJ): Data e orario (al decimo di secondo) di completamento transazione J-esima 		
Regole di campionamento	Set definito di transazioni sulle fasce orarie definite con la frequenza definita		
Formula	La formula applicata è la seguente: $IQ15_Servizio = \frac{B - A}{B} * 100$		
Regole di arrotondamento	Il risultato della misura va arrotondato come indicato al paragrafo Arrotondamenti		
Tipologia di servizio	Tempo di disponibilità	Target	
Servizio critico	H24	IQ15_Servizio ≥ 95,0%	
Servizio non critico	Fascia diurna	IQ15_Servizio ≥ 94,0%	
Azioni contrattuali	Il mancato raggiungimento del valore di soglia comporta il mancato raggiungimento dell'indice di prestazione L1-IP2, come specificato nel contratto		
Eccezioni	Nessuna		

Allegato 5



Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione SECONDA 18 aprile 2007

N.2007/456 456/2007

La Sezione

OGGETTO

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI - Quesito in merito alla possibilità che l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) possa affidare alla società SIN la gestione del SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale). Integrazione del parere n. 3162/06.

Vista la relazione del 2 febbraio 2007, con la quale il Ministero delle politiche agricole e forestali (Dipartimento delle Politiche di Sviluppo) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto, anche al fine di un riesame di quanto affermato con il precedente parere n. 3162/06, reso da questa Sezione nell'adunanza del 13 dicembre 2006;

Esaminati gli atti ed udito il relatore-estensore, consigliere Luigi Carbone;

PREMESSO e CONSIDERATO:

1. La legge 4 giugno 1984, n. 194, autorizza il Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste ad impiantare un sistema informativo agricolo nazionale attraverso la stipula di una o più convenzioni con società a prevalente partecipazione statale. In particolare, il primo comma dell'art. 15 dispone che: *“Ai fini dell'esercizio delle competenze statali in materia di indirizzo e coordinamento delle attività agricole e della conseguente necessità di acquisire e verificare tutti i dati relativi al settore agricolo nazionale, il ministro della agricoltura e delle foreste è autorizzato all'impianto di un sistema informativo agricolo nazionale attraverso la stipula di una o più convenzioni con società a prevalente partecipazione statale, anche indiretta, per la realizzazione, messa in funzione ed eventuale gestione temporanea di tale sistema informativo in base ai criteri e secondo le direttive fissate dal ministro medesimo.”*.

È stato a tal fine costituito il SIAN (Servizio Informativo Agricolo Nazionale).

Con il decreto legislativo n. 99 del 2004, i compiti di coordinamento e gestione del SIAN sono stati trasferiti all'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), la quale è subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi e alla quale sono state trasferite le risorse finanziarie, umane e strumentali (art. 14, commi 9 e 10), fermi i poteri di indirizzo e monitoraggio del Ministero.

In particolare, il comma 9 dispone che: *“Al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi e contabili a carico delle imprese agricole, fatti salvi i compiti di indirizzo e monitoraggio del Ministero delle politiche agricole e forestali ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2000, n. 450, sono trasferiti all'AGEA i compiti di coordinamento e di gestione per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 15 della legge 4 giugno 1984, n. 194.”*. Ai sensi del successivo comma 10, *“L'AGEA subentra, dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al SIAN di cui al comma 9. A tale fine sono trasferite all'AGEA le relative risorse finanziarie, umane e strumentali.”*.

Il D.M. 26 ottobre 2005 ha, poi, stabilito le modalità di trasferimento della gestione del SIAN dal Ministero all'AGEA.

Successivamente, il decreto legge n. 182 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 2005, ha integrato l'art. 14 del decreto legislativo n. 99 del 2004, aggiungendovi il comma 10-bis, il quale prevede che *“l'AGEA, nell'ambito delle ordinarie dotazioni di bilancio, costituisce una società a capitale misto pubblico-privato, con*

partecipazione pubblica maggioritaria nel limite massimo pari a 1,2 milioni di euro nell'ambito delle predette dotazioni di bilancio, alla quale affidare la gestione e lo sviluppo del SIAN. La scelta del socio privato avviene mediante l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, e successive modificazioni. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato”.

Il Consiglio di Amministrazione dell'AGEA, con delibera 25 novembre 2005, n. 124, ha disposto la costituzione della Società SIN s.r.l., con determinazione degli elementi principali dello statuto societario. Il 29 novembre 2005, con atto notarile, è stata costituita la Società SIN s.r.l. con capitale sociale interamente sottoscritto dall'AGEA.

L'AGEA, quindi, ha provveduto alla individuazione del socio privato di minoranza della SIN s.r.l. tramite un'apposita gara, con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

2. Con un primo quesito, il Ministero delle Politiche Agricole, quale autorità preposta alla vigilanza sull'AGEA e nell'esercizio dei suoi poteri di indirizzo sul SIAN, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine alla legittimità di affidamento diretto del servizio in questione alla neo-costituita Società SIN.

Questa Sezione, con il parere n. 3162/06, reso dall'adunanza del 13 dicembre 2006, ha ritenuto che, “nel caso prospettato con il quesito in oggetto”, non si rinvergono le due condizioni “per ritenere legittimi affidamenti diretti o *in house*”, come definite “dalla giurisprudenza sia nazionale, sia comunitaria”, ovvero: “1) che il servizio sia svolto direttamente dall'Amministrazione ovvero da società sulla quale eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; 2) che la società affidataria realizzi la parte più importante e comunque prevalente della propria attività con l'ente che esercita “il controllo analogo”.

Alla stregua di tali considerazioni – sulla base delle prospettazioni effettuate dal Ministero referente – la Sezione ha affermato che la situazione in esame appare “non conforme ai principi della normativa nazionale e comunitaria” esaminati (ovvero quelli relativi all'applicabilità del modello dell'*in house providing*).

3. Il Ministero delle politiche agricole e forestali (Dipartimento delle Politiche di Sviluppo) chiede, ora, un nuovo pronunciamento di questo Consiglio di Stato sulla questione, affermando che “ad una più attenta considerazione” si rinvergono profili e conseguenze della vicenda “che, nell'originaria richiesta di parere rivolta dal Ministero al

Consiglio di Stato in ragione dei rapporti di vigilanza sull'AGEA, non erano state prese in considerazione e che ora da segnalazione della stessa AGEA sono venute ad emergere”.

3.1. In particolare, con la nuova richiesta di parere si riferisce che “il punto nodale ... è costituito dalla configurazione dei profili organizzatori dell'AGEA delineati dalla normativa di riferimento ed esattamente dall'art. 14, commi 9, 10 e 10-bis del d.lgs. n. 99 del 29 marzo 2004”, sopra riportati, che prevedono il subentro immediato dell'AGEA in tutte le complesse competenze e funzioni del SIAN (quali definite dalla legge n. 194 del 4 giugno 1984, dall'art. 15 del d.lgs. n. 173 del 30 aprile 1998 e, in seguito, dal DM 26 ottobre 2005).

Il Ministero ricorda, innanzitutto, che il SIAN è stato istituito come servizio proposto per l'esercizio delle competenze statali in materia di indirizzo e coordinamento delle attività agricole e della conseguente necessità di acquisire e verificare tutti i dati relativi al settore agricolo nazionale (ai sensi del sopra riportato art. 15 della legge n. 194 del 1984).

Per tali finalità, secondo la previsione del richiamato art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 173 del 1998, *“Il SIAN, quale strumento per l'esercizio delle funzioni di cui al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, ha caratteristiche unitarie ed integrate su base nazionale e si avvale dei servizi di interoperabilità e delle architetture di cooperazione previste dal progetto della rete unitaria della pubblica amministrazione. Il Ministero per le politiche agricole e gli enti e le agenzie dallo stesso vigilati, le regioni e gli enti locali, nonché le altre amministrazioni pubbliche operanti a qualsiasi titolo nel comparto agricolo e agroalimentare, hanno l'obbligo di avvalersi dei servizi messi a disposizione dal SIAN, intesi quali servizi di interesse pubblico, anche per quanto concerne le informazioni derivanti dall'esercizio delle competenze regionali e degli enti locali nelle materie agricole, forestali ed agroalimentari. Il SIAN è interconnesso, in particolare, con l'Anagrafe tributaria del Ministero delle finanze, i nuclei antifrode specializzati della Guardia di finanza e dell'Arma dei carabinieri, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, le camere di commercio, industria ed artigianato, secondo quanto definito dal comma 4.”*.

Il comma 2 dello stesso articolo aggiunge che il Sistema Informativo Agricolo Nazionale è unificato con i sistemi informativi di cui all'articolo 24, comma 3, della legge n. 97 del 1994, e all'articolo 1 della legge n. 81 del 1997, nonché integrato con i sistemi informativi regionali. Allo stesso è trasferito l'insieme delle strutture organizzative, dei beni, delle banche dati, delle risorse hardware, software e di rete dei sistemi di cui all'articolo 1 della legge n. 81 del 1997, senza oneri amministrativi. Inoltre, *“in attuazione*

della normativa comunitaria, il SIAN assicura, garantendo la necessaria riservatezza delle informazioni, nonché l'informativa su base nazionale dei controlli obbligatori, i servizi necessari alla gestione, da parte degli organismi pagatori e delle regioni e degli enti locali, degli adempimenti derivanti dalla politica agricola comune, connessi alla gestione dei regimi di intervento nei diversi settori produttivi ivi inclusi i servizi per la gestione e l'aggiornamento degli schedari oleicolo e viticolo.”.

Il SIAN è, altresì, “interconnesso con i sistemi informativi delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al fine di fornire all'ufficio del registro delle imprese di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 581 del 1995 gli elementi informativi necessari alla costituzione ed aggiornamento del Repertorio economico amministrativo (REA). Con i medesimi regolamenti, di cui all'articolo 14, comma 3, sono altresì definite le modalità di fornitura al SIAN da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, delle informazioni relative alle imprese del comparto agroalimentare” (comma 3 del predetto art. 15 del d.lgs. n. 173 del 1998).

L'integrazione del SIAN alla rete informativa pubblica è confermata dalla adozione, prevista dal comma 4 dell'art. 15, di una apposita convenzione, con la quale “le amministrazioni di cui ai commi precedenti definiscono i termini e le modalità tecniche per lo scambio dei dati, attraverso l'adozione di un protocollo di interscambio dati. Il sistema automatico di interscambio dei dati è attuato secondo modalità in grado di assicurare la salvaguardia dei dati personali e la certezza delle operazioni effettuate, garantendo altresì il trasferimento delle informazioni in ambienti operativi eterogenei, nel pieno rispetto della pariteticità dei soggetti coinvolti.”.

In aggiunta a tali funzioni, l'art. 2 del decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali del 26 ottobre, recante adempimenti relativi alla gestione dei servizi del SIAN, sancisce che “L'AGEA in attuazione dell'art. 14, comma 9, del decreto legislativo n. 99/2004 e sulla base degli atti di indirizzo di cui all'art. 1, comma 1, assicura le funzioni di coordinamento, sviluppo e gestione del SIAN, assumendo i provvedimenti necessari a promuovere ed eseguire gli adempimenti previsti e garantendo il raccordo con il Ministero per l'innovazione e le tecnologie, e con il CNIPA per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 15 della legge 4 giugno 1984, n. 194. Per le finalità di cui al precedente comma 1, l'AGEA, in coerenza con le linee guida e le direttive del Ministero per l'innovazione e le tecnologie e del CNIPA, promuove o partecipa a progetti aventi gli obiettivi:

a) di razionalizzare l'impegno delle amministrazioni pubbliche tramite la standardizzazione dei processi di erogazione dei servizi di interoperabilità e cooperazione,

nonché l'interscambio sistematico dei dati tra soggetti pubblici con l'obiettivo di evitare duplicazioni e ridondanze nella erogazione e fruizione dei servizi;

b) di valorizzare i dati, i prodotti ed i servizi delle amministrazioni pubbliche e di agevolare il riuso delle funzioni dalle stesse realizzate;

c) di realizzare servizi a valore aggiunto verso soggetti terzi, anche privati”.

Secondo l'art. 3 dello stesso provvedimento, “in attuazione dell'art. 14, commi 9 e 10, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, l'AGEA assicura al Ministero l'integrazione all'interno del SIAN dei dati e dei servizi informativi derivanti dalle attività eseguite dagli enti ed agenzie vigilati dal Ministero o da altri soggetti pubblici e privati, delegate o finanziate dal Ministero stesso, che comportino la gestione di dati e di archivi informatizzati. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'AGEA: a) definisce gli standard idonei a garantire la compatibilità con l'architettura complessiva del SIAN, verificandone il rispetto; b) garantisce la fruizione delle informazioni all'interno del SIAN, sulla base delle specifiche definite, realizzando gli opportuni meccanismi di interoperabilità, interscambio e cooperazione.”.

3.2. La referente amministrazione ritiene, quindi, che la ricognizione del quadro normativo complessivo evidenzi che il relativo trasferimento in capo all'AGEA abbia comportato “l'assunzione da parte dell'Agenzia di nuove competenze e funzioni oltre a quelle in precedenza istituzionalmente assegnate che avrebbero comportato l'adeguamento delle strutture della stessa. Ciò in quanto lo svolgimento delle relative funzioni necessita di una specifica esperienza informatica ed un patrimonio di conoscenze tecnologiche non facilmente improvvisabile, né rinvenibile presso strutture pubbliche”.

In sostanza, il Ministero reputa necessario rilevare, con il nuovo quesito, che la norma ha previsto il subentro immediato dell'AGEA in tutte le complesse competenze e funzioni del SIAN “senza che la società subentrante avesse la esperienza e vocazione tecnico-informativa necessaria, né adeguate strutture vocate allo scopo. Ma, proprio nella consapevolezza di tale deficienza, per la realizzazione e gestione di siffatto sistema informativo la medesima norma ha delineato un particolare modulo organizzatorio, diretto ad assicurare il necessario patrimonio di conoscenze e tecnologie specializzate ed aggiornate tipiche delle imprese private (che come tali si confrontano con l'aggiornamento imposto dalla concorrenza del libero mercato). E, difatti, ha imposto alla AGEA di non attrezzarsi direttamente, ma di costituire una società pubblico-privata, individuando quale socio privato una impresa in possesso del requisito di esperienza nel settore specifico ed alta specializzazione tecnologica”.

Tale modulo organizzatorio, in effetti, è stato imposto dal legislatore con il d.l. n. 182 del 2005, convertito dalla legge n. 231 del 2005, senza lasciare alla AGEA alcuna possibile alternativa di organizzare e gestire il servizio secondo modalità diverse.

3.3. In applicazione di questo contesto normativo, la referente amministrazione chiarisce, con la nuova richiesta di parere, di aver configurato la “società mista” indicata dalla legge come un soggetto nell’ambito del quale il socio pubblico si faccia carico delle competenze e responsabilità amministrative e il socio privato metta a disposizione della società la propria competenza specifica, apportando il suo lavoro professionale per la realizzazione degli obiettivi di legge.

In questo quadro – ritiene il Ministero referente – “il socio privato finisce per assumere a termine (9 anni previsti dalla gara) il ruolo di *socio di lavoro* munito delle necessarie conoscenze tecnico-informatiche per consentire alla società pubblico privata di prestare il servizio informatico previsto dalla legge”. Tale modello – secondo la referente amministrazione – è conforme a quello disciplinato dagli artt. 113 e 116 del t.u. n. 267 del 2000 sugli enti locali ed appare coerente con la natura della attività che l’AGEA è per legge chiamata a svolgere: “da un lato competenze e funzioni amministrative e di controllo in materia di agricoltura (così come esposte nella normativa in precedenza citata), dall’altro a sovrintendere alle attività operazioni e prestazioni di tipo informativo sottese alla piena la realizzazione della prime e demandate secondo lo schema organizzatorio del socio di lavoro al privato prescelto in gara”.

In sostanza, secondo questo modello organizzatorio, il socio pubblico è chiamato ad assumersi l’onere ed a svolgere funzioni amministrative del servizio, mentre il socio di lavoro privato a predisporre l’organizzazione necessaria a consentire lo svolgimento di quelle funzioni sul servizio.

Del resto – aggiunge il quesito in esame – la peculiarità e specializzazione tecnologica della gestione del SIAN è sempre stata considerata e valutata dal legislatore anche in precedenza, atteso che anche l’art. 15 della legge n. 194 del 1984 disciplinava espressamente la gestione di tale ente “*in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato*”, sì da suggerire il ricorso ad uno strumento organizzatorio *ad hoc* quale, per l’appunto, quello da ultimo delineato dall’art. 14, comma 10-bis, del d.l. n. 182 del 2005 come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 231 del 2005.

3.4. Dall’approfondimento effettuato, il Ministero trae il nuovo convincimento che “la costituzione, da parte dell’AGEA, della società SIM, costituisce il momento di

esercizio di una funzione organizzativa espressamente prevista dalla legge e non già affidamento di un servizio. Per contro, tale specifico momento si configura a valle, e cioè [attraverso] le modalità che attuerà la Società per svolgere i servizi cui è preposta.”. E per tale fase è la stessa norma che si è premurata di aprire la partecipazione della Società ad un soggetto privato che andrà ad assumere il ruolo di socio di lavoro e che dovrà essere scelto con gara europea (che, effettivamente, risulta essere stata regolarmente effettuata, nel corso dello scorso anno, ai sensi del d.lgs. n. 157 del 1995).

In conclusione, la richiesta di parere afferma che dalla nuova ricognizione effettuata sembra di poter conseguire che “la costituzione della società per la gestione del SIAN non costituisce affatto una modalità di affidamento *in house* contraria alla disciplina comunitaria, bensì una modalità organizzativa per lo svolgimento del SIAN articolato in via primaria nella costituzione della società e poi nella sua apertura all’apporto di lavoro di un socio privato prescelto con gara (e quindi in piena conformità con il trattato CE e le direttive comunitarie) per i prossimi 9 anni”. Inoltre, tale modello sembra al Ministero coerente con la peculiarità del servizio da svolgere, e con la “esigenza di non accentrare su AGEA funzioni che non è attrezzata a svolgere direttamente” e, nello stesso tempo, “che non può esercitare seguendo modalità ed *iter* procedurali diversi da quello tassativamente imposto dalla legge, consistente nella costituzione di una società pubblico — privata”.

4. Questo Consiglio di Stato è dell’avviso che, alla stregua delle nuove argomentazioni e allegazioni – e ferme restando le affermazioni di principio enunciate nel precedente parere n. 3162/06 – si possa pervenire a conclusioni differenti sullo specifico caso in questione, secondo le considerazioni che seguono.

5. Appare necessario, in primo luogo, definire la riconducibilità o meno, in via generale, del modello organizzativo identificato dal legislatore nel caso di specie – ovvero quello della costituzione di una “società mista” pubblico-privata – al modello dell’*in house providing*: solo in caso affermativo si potrà discutere del rinvenimento o meno, in concreto, dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza in materia.

5.1. Come è noto, l’espressione *in house providing* (usata per la prima volta in sede comunitaria nel Libro Bianco sugli appalti del 1998) identifica il fenomeno di “autoproduzione” di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione: ciò accade quando quest’ultima acquisisce un bene o un servizio attingendoli all’interno della

propria compagine organizzativa senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato (cfr., in termini, la recente decisione della VI Sezione di questo Consiglio del 3 aprile 2007, n. 1514, su cui si tornerà più avanti). Il modello si contrappone a quello dell'*outsourcing*, o *contracting out* (la c.d. esternalizzazione), in cui la sfera pubblica si rivolge al privato, demandandogli il compito di produrre e/o fornire i beni e servizi necessari allo svolgimento della funzione amministrativa.

La prima definizione giurisprudenziale della figura è fornita dalla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 18 novembre 1999, causa C-107/98 – Teckal. In quella sede – a estrema sintesi delle considerazioni della Corte – si è affermato che non è necessario rispettare le regole della gara in materia di appalti nell'ipotesi in cui concorrano i seguenti elementi:

a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi;

b) il soggetto aggiudicatario svolge la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza.

In ragione del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività", l'ente *in house* non può ritenersi "terzo" rispetto all'amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa: non è, pertanto, necessario che l'amministrazione ponga in essere procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture.

5.2. Questa Sezione condivide pienamente – come già affermato nel precedente parere n. 3162/06 (cfr. pure, in termini, la citata decisione della VI Sezione n. 1514/07) – le affermazioni secondo le quali la figura dell'*in house providing* si configura come un modello eccezionale, i cui requisiti vanno interpretati restrittivamente poiché costituiscono una deroga alle regole generali del diritto comunitario.

Ciò è stato chiarito con fermezza dalla Corte di giustizia nelle sue successive pronunce (cfr. le note sentenze 11 gennaio 2005, causa C-26/03 - Stadt Halle e RPL Lochau, su cui si tornerà più avanti per altri profili; 21 luglio 2005, causa C-231/03 - Corame; 13 ottobre 2005, causa C-458/03 - Parking Brixen GmbH; 10 novembre 2005, causa C-29/04 - Mödling o Commissione c/ Austria; 6 aprile 2006, causa C-410/04 - ANAV c/ Comune di Bari; 11 maggio 2006, causa C-340/04 - Carbotermo; 18 gennaio 2007, causa C-220/05 - Jean Auroux).

Il ridimensionamento dell'istituto è da ricondursi anche a fenomeni di distorsione nel ricorso a tale modello, del quale si tende ad abusare attraverso il fenomeno

delle c.d. catene societarie e dei controlli indiretti, nonché attraverso le attività svolte nei confronti di terzi.

In particolare, la ricordata sentenza Carbotermo dell'11 maggio 2006, causa C-340/04, ha affermato che la partecipazione pubblica totalitaria è necessaria, ma non sufficiente. Difatti, per giustificare la deroga alle regole europee di evidenza pubblica occorrono maggiori strumenti di controllo da parte dell'ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile. La giurisprudenza comunitaria e nazionale li ha nel tempo individuati affermando, in particolare, che:

- il consiglio di amministrazione della società *in house* non deve avere rilevanti poteri gestionali e l'ente pubblico deve poter esercitare maggiori poteri rispetto a quelli che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale;

- l'impresa non deve aver “acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo” da parte dell'ente pubblico (tale vocazione risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero: cfr., in particolare, le già citate sentenze 13 ottobre 2005, causa C-458/03 - Parking Brixen GmbH e 10 novembre 2005, causa C-29/04 - Mödling o Commissione c/ Austria);

- le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (cfr. pure la decisione della V sez. di questo Consiglio di Stato 8 gennaio 2007, n. 5, che ha affermato che se il consiglio di amministrazione ha poteri ordinari non si può ritenere sussistere un “controllo analogo”);

- il controllo analogo si ritiene escluso dalla semplice previsione nello statuto della cedibilità delle quote a privati (Tar Puglia, 8 novembre 2006, n. 5197; Consiglio di Stato, V sez., 30 agosto 2006, n. 5072).

La giurisprudenza ha anche chiarito che, in astratto, è configurabile un “controllo analogo” anche nel caso in cui il pacchetto azionario non sia detenuto *direttamente* dall'ente pubblico, ma *indirettamente* mediante una società per azioni capogruppo (c.d. *holding*) posseduta al 100% dall'ente medesimo. Tuttavia, una tale forma di partecipazione “può, a seconda delle circostanze del caso specifico, indebolire il controllo eventualmente esercitato dall'amministrazione aggiudicatrice su una società per azioni in forza della mera partecipazione al suo capitale” (cfr. la citata sentenza Carbotermo, 11 maggio 2006, causa C-340/04). In tale ottica, la partecipazione pubblica indiretta, anche se totalitaria, è in astratto compatibile, ma affievolisce comunque il controllo.

I principi giurisprudenziali sopra accennati appaiono, ormai, largamente condivisi dalle Corti Supreme nazionali, ivi compreso, come si è detto, questo Consiglio di Stato, il quale (sia nel parere n. 3162/06 che nella decisione della VI Sezione da ultimo citati) ha anche rilevato che, nel nostro ordinamento, una norma di carattere generale era stata proposta nel primo schema del codice dei contratti pubblici, ma non è stata poi inserita nel testo finale del d.lgs. n. 163 del 2006, a conferma della volontà del legislatore di non generalizzare il modello dell'*in house* a qualsiasi forma di affidamento di servizi, di lavori, o di forniture (la norma dell'originario schema era l'art. 15, rubricata "*Affidamenti in house*", dal seguente testo: "*Il presente decreto non si applica all'affidamento di servizi, lavori, forniture a società per azioni il cui capitale sia interamente posseduto da un'amministrazione aggiudicatrice, a condizione che quest'ultima eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'amministrazione aggiudicatrice.*"; il codice, tuttavia, ha conservato un riferimento generale alle società miste all'art. 1, comma 2, e all'art. 32: cfr. *infra*, il punto 7).

5.3. Questo Consiglio di Stato ritiene che l'evoluzione giurisprudenziale consenta, altresì, di escludere, in via generale, la riconducibilità del modello organizzativo della "società mista" a quello dell'*in house providing*.

Tale riconducibilità, che in principio era quantomeno dubbia (e molto si è discusso sul punto: svariati autori, in dottrina, propendevano per la soluzione affermativa e ancora oggi vi sono discipline che ricomprendono entrambe le situazioni: cfr. l'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, di cui si dirà *infra*, al punto 7.3), oggi può dirsi ormai definita in senso negativo dalla giurisprudenza – non risalente ma ormai consolidata – della Corte di giustizia europea, nelle decisioni in cui ha progressivamente definito il concetto di "controllo analogo".

In particolare, ciò emerge dalla già menzionata sentenza della Corte 11 gennaio 2005, causa C-26/03 - Stadt Halle e RPL Lochau: nel dare atto che, in quella controversia, la Stadt Halle si era difesa proprio sostenendo che si sarebbe trattato "di un'«operazione di '*in house providing*'», alla quale non si applicherebbero le norme comunitarie in materia di appalti pubblici", la Corte ha invece affermato che "la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice in questione, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi".

L'opzione interpretativa è confermata, tra le altre, dalla citata sentenza 6 aprile 2006, causa C-410/04 - ANAV c/ Comune di Bari – laddove afferma che “se la società concessionaria è una società aperta, anche solo in parte, al capitale privato, tale circostanza impedisce di considerarla una struttura di gestione «interna» di un servizio pubblico nell'ambito dell'ente pubblico che la detiene (v. già, in senso analogo, anche la sentenza 21 luglio 2005, causa C-231/03 - Corame)” – e in quella 18 gennaio 2007, causa C-220/05 - Jean Auroux, ove si afferma che “quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza Stadt Halle e RPL Lochau, cit., con riferimento agli appalti pubblici di servizi si applica anche con riferimento agli appalti pubblici di lavori”.

In altri termini, la Corte di giustizia ha ritenuto che qualsiasi investimento di capitale privato in un'impresa obbedisca a considerazioni proprie degli interessi privati e persegua obiettivi di natura differente rispetto a quelli dell'amministrazione pubblica. Pertanto, in sostanza, oggi si può parlare di società *in house* soltanto se essa agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione “dal punto di vista sostantivo”, non contaminato da alcun interesse privato.

Di tali conclusioni questo Consiglio di Stato ha già preso atto quando, con la decisione n. 1514/07 della VI Sezione, ha affermato – con argomenti che questa Sezione condivide pienamente – che, in un caso diverso da quello ivi deciso (e definito con la decisione n. 1513/07), “la Sezione ha ritenuto neanche configurabile l'affidamento *in house* in considerazione dell'assenza di una partecipazione pubblica totalitaria all'epoca ... degli affidamenti in contestazione in quel procedimento. L'assenza della partecipazione pubblica totalitaria esclude, infatti, in radice la possibilità di configurare il requisito del controllo analogo, richiesto dalla giurisprudenza comunitaria per gli affidamenti *in house*”.

Da ciò consegue – ad avviso del Collegio – l'inutilità di ricercare, allo scopo di giustificare la compatibilità con la disciplina europea, i (sempre più selettivi) requisiti richiesti per l'*in house* anche nel modello di partenariato pubblico-privato “società mista” cui si riconduce l'oggetto del quesito in esame.

6. La non riconducibilità alla figura dell'*in house* non implica, di per sé, la esclusione automatica della compatibilità comunitaria della diversa figura della società mista a partecipazione pubblica maggioritaria in cui il socio privato sia scelto con una procedura di evidenza pubblica.

Su tale specifica modalità organizzativa, infatti, non risulta che la Corte di giustizia abbia ancora avuto modo di pronunciarsi espressamente: anche nelle più importanti sentenze in cui si tratta di società miste (e in particolare la sentenza 11 gennaio

2005, causa C-26/03 - Stadt Halle e RPL Lochau, e la sentenza 13 ottobre 2005, causa C-458/03 - Parking Brixen GmbH), il privato era stato individuato senza gara (cfr. *amplius infra*, il punto 8.2.2).

Per la soluzione del quesito in esame si impone, allora, una verifica autonoma, da condurre alla stregua dei rigorosi principi dettati dalla Corte di giustizia (sull'*in house*, ma non solo) ma senza poter contare, allo stato, su una indicazione specifica in termini.

Tale verifica va condotta, ad avviso della Sezione, avendo sempre presente l'interesse fondamentale che sottende la attuale disciplina dell'evidenza pubblica: la tutela della concorrenza, cui si applicano anche i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza. Tale interesse appare prevalente rispetto a quello della tutela dell'amministrazione.

La Sezione, difatti, rileva che – se il regime dell'evidenza pubblica per la scelta del contraente privato nei contratti “passivi” della pubblica amministrazione è presente da tempo nel nostro sistema nazionale, ben da prima dell'avvento della disciplina comunitaria degli appalti pubblici, in quanto dettato nell'interesse dell'amministrazione appaltante – con il progressivo avvento della disciplina comunitaria tale regime nazionale è stato, in parte, conservato nei meccanismi di selezione del contraente, ma investito da una *ratio* del tutto nuova, che impone diversi canoni interpretativi e applicativi.

La finalità, l'intera logica di tale disciplina si è, infatti, trasformata – in adesione ai principi europei – da quella della tutela primaria dell'interesse dell'amministrazione a quella della libera circolazione e della concorrenza.

Di conseguenza, se ciò ha portato (ormai quasi del tutto) alla scomparsa di norme sulla scelta del contraente di sicuro interesse dell'amministrazione pubblica ma incompatibili con l'interesse alla libera concorrenza, i meccanismi tradizionali di evidenza pubblica che potevano adeguarsi a questa diversa *ratio* sono stati, nella sostanza, recepiti dal nuovo codice dei contratti pubblici (il menzionato d.lgs. n. 163 del 2006), ovvero – se contenuti in disposizioni speciali – non sono stati espressamente abrogati. Ciò è avvenuto, però, sul presupposto che tali meccanismi vadano applicati in questa diversa logica.

È in quest'ottica che va esaminata anche la questione in esame.

Non sarà, quindi, sufficiente dimostrare l'interesse dell'amministrazione – pure stigmatizzato, nel caso di specie, con una apposita *lex specialis* – ma anche la sua compatibilità con l'interesse per la massima apertura del mercato, come identificato dai principi definiti dalla Corte di giustizia europea.

Peraltro, come è noto, laddove dovesse risultare evidente una incompatibilità, da parte della legge nazionale, con la disciplina comunitaria *self executing* nel nostro

ordinamento, l'amministrazione sarebbe tenuta a disapplicarla (secondo i principi affermati a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 389 dell'11 luglio 1989).

La suddetta verifica va condotta sia "in astratto", analizzando il modello generale delle società miste come oggi presente nell'ordinamento nazionale (cfr. *infra*, i punti 7 e 8 e i relativi sottopunti), sia "in concreto", guardando alla specifica disciplina prevista nel caso in esame e alla sua applicazione nella procedura di selezione del contraente privato (cfr. *infra*, il punto 9 e i relativi sottopunti).

7. Come è noto, il modello delle "società miste" è presente da tempo nel nostro ordinamento, ed è oggi previsto in via generale dall'art. 113, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 267 del 2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – t.u.e.l.), introdotto dall'art. 14 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, come modificato dalla relativa legge di conversione. Tale previsione può essere assunta a paradigma del modello anche ai fini della soluzione del quesito in oggetto, che pure si caratterizza per una disciplina *ad hoc*.

Sempre in via generale, il codice dei contratti pubblici, se non prevede più una generalizzazione del modello dell'*in house* a qualsiasi forma di affidamento (come si è detto *retro*, al punto 5.2), contiene invece, all'art. 1, comma 2, una previsione di carattere generale sulle società miste, secondo la quale, "*nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica*". Anche in questo caso, la norma non intende affermare la generale ammissibilità delle società miste, che devono intendersi consentite nei soli casi già previsti da una disciplina speciale, nel rispetto del principio di legalità: si codifica soltanto il principio secondo il quale, in questi casi, la scelta del socio deve comunque avvenire "*con procedure di evidenza pubblica*" (non necessariamente, quindi, ai sensi della disciplina dello stesso codice).

La figura delle società miste compare anche nell'art. 32, al comma 1, lett. c), e al comma 3 (tale ultima disposizione è stata confermata nel testo definitivo nonostante i rilievi di questo Consiglio di Stato espressi nel parere della Sezione per gli atti normativi n. 355/06 del 6 febbraio 2006, relativo allo schema di codice dei contratti pubblici: cfr. *infra*, il punto 8.4).

7.1. L'art. 113, comma 5, lett. b), del t.u.e.l. dispone che l'erogazione dei servizi per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali "*avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio ...*", tra l'altro, "*... b) a società a capitale misto*

pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche". Tale norma costituisce, in qualche modo, il paradigma del modello cui si ispira anche la normativa speciale per il SIAN che è oggetto del quesito in esame.

Lo stesso art. 113 prevede, nella distinta lettera c), in alternativa al ricorso alla società mista, il modello della società *in house* a capitale interamente pubblico, richiedendo solo per tale caso i requisiti del "controllo analogo" e della "destinazione prevalente dell'attività" in favore dell'ente pubblico di appartenenza identificati dalla sentenza Teckal. Ciò sembra confermare quanto affermato *retro* (al punto 5 e ai relativi sottopunti) a proposito della differente disciplina dei due modelli della società mista e della società *in house*, anche con riguardo ai requisiti richiesti dal diritto europeo.

7.2. La figura delle società a capitale misto è stata configurata da autorevole dottrina come una forma di "collaborazione tra pubblica amministrazione e privati imprenditori nella gestione di un pubblico servizio"; tale figura, costituendo una modalità organizzativa ulteriore per la soddisfazione delle esigenze generali, rende più flessibile la risposta istituzionale a determinate esigenze e può risultare – se ricondotta nei canoni del pieno rispetto dei principi comunitari – di particolare efficacia, almeno in certi casi (cfr., nello stesso senso, il Libro Verde della Commissione europea del 30 aprile 2004 e la Risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2006, richiamati *amplius infra*, al punto 8.5).

Inoltre, la necessità di una gara per la scelta del socio – oltre a confermare l'esclusione della riconducibilità alla figura dell'*in house* – ha condotto a ritenere non corretto annoverare tale figura tipo di affidamento tra quelli "diretti".

Tuttavia, la stessa dottrina – alla luce dell'evoluzione in senso restrittivo della giurisprudenza comunitaria – ha messo in evidenza la debolezza della tesi della equiparazione automatica fra la procedura di scelta del socio e la gara per l'affidamento del servizio. Pur riconoscendo la funzionalità del modello, si afferma come ci si trovi di fronte ad una "figura peculiare che potrà presentare non pochi problemi attuativi e che, per non essere censurata, dovrà ricevere una applicazione attenta".

7.3. Sempre in relazione al modello generale, si ricorda l'intervento dell'art 13 del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, il quale ha introdotto una

articolata disciplina che, in linea con i più recenti orientamenti comunitari volti a limitare l'*in house providing*, ma anche in relativa autonomia da essi, mira a evitare il fenomeno della c.d. *cross subsidization* delle società pubbliche, per cui esse operano al di fuori degli ambiti territoriali di appartenenza, acquisendo commesse da enti pubblici diversi da quelli controllanti od affidanti i contratti *in house*. In tale nuovo regime il d.l. n. 223 del 2006 ha equiparato i due diversi modelli delle società *in house* e del partenariato pubblico-privato.

In particolare, si è disposto che le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali (non da quelle statali, come invece avviene nel caso di specie) per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione dei servizi pubblici locali:

- devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (viene fissata, quindi, la regola dell'esclusività, in luogo di quella della prevalenza);

- non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, e non possono partecipare ad altre società o enti;

- sono ad oggetto sociale esclusivo (l'oggetto sociale esclusivo – è stato affermato – non sembra debba essere inteso come divieto delle c.d. *multiutilities*, ma appare preferibile ritenere che rafforzi regola dell'esclusività evitando che dopo affidamento la società possa andare a fare altro).

Si ricorda come alcune Regioni (in particolare, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia) hanno impugnato la norma dinanzi alla Corte Costituzionale, ritenendola discriminatoria delle società regionali e locali, rispetto a quelle statali e limitativa della capacità contrattuale delle società con riferimento a partecipazioni ulteriori.

7.4. Dell'esigenza, *de iure condendo*, di un contesto normativo generale più organico e restrittivo a favore della concorrenza si è fatto carico il recente disegno di legge governativo recante “*Delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali*” (atto Senato n. 772 della XV legislatura, presentato il 7 luglio 2006), il quale prevede che “l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore”, consentendo soltanto “eccezionalmente” l'affidamento a società totalitarie in presenza dei noti presupposti comunitari e alle società miste locali.

Il d.d.l. AS 772 (all'art. 2, comma 1, lettere c) e d)) condiziona il ricorso a queste ultime alla “stretta inerenza delle modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati agli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma

restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive” (come recita la relazione di accompagnamento al d.d.l.). Si prevede, inoltre, la necessità di “norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili situazioni di conflitto di interessi”.

La possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quelli di appartenenza viene esclusa dal d.d.l. per i soggetti già affidatari in via diretta di servizi pubblici locali, nonché per le imprese partecipate da enti locali, che usufruiscano di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, salvo che si tratti del ristoro degli oneri di servizio relativi ad affidamenti effettuati mediante gara, sempreché l’impresa disponga di un sistema certificato di separazione contabile e gestionale.

Inoltre, si prevede che l’ente locale debba “adeguatamente motivare le ragioni che, alla stregua di una valutazione ponderata, impongono di ricorrere” alle modalità di affidamento diretto, anziché alle modalità di affidamento tramite procedure competitive ad evidenza pubblica, e “che debba adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della situazione che osta al ricorso a procedure ad evidenza pubblica, comunicando periodicamente i risultati raggiunti a tale fine”.

8. In conclusione, può affermarsi che il modello della “società a capitale misto pubblico privato” esiste – come distinto dall’*in house* – nell’ordinamento nazionale, sia nella disposizione generale dell’art. 113 t.u.e.l. che in varie disposizioni speciali (come quella per il SIAN nel caso di specie). D’altro canto, però, tale disciplina è in evoluzione, sia *de iure condito* (art. 1, comma 2, e art. 32 del d.lgs. n. 163 del 2006; art. 13 del d.l. n. 223 del 2006) che *de iure condendo* (AS n. 772), poiché continua a suscitare perplessità la piena compatibilità di tale modello con il sistema comunitario, alla stregua della recente e rapida evoluzione giurisprudenziale (che sembra ancora in corso) e stante l’assenza di decisioni specifiche sul punto.

La Sezione – nei limiti del quesito in esame – ritiene possibile affermare che tale compatibilità possa essere rinvenuta, alla stregua dei principi espressi, direttamente o indirettamente, dalla Corte di giustizia, quantomeno in un caso: quello in cui – avendo riguardo alla sostanza dei rapporti giuridico-economici tra soggetto pubblico e privato e nel rispetto di specifiche condizioni, di cui si dirà *infra*, al punto 8.3 – non si possa configurare un “affidamento diretto” alla società mista ma piuttosto un “affidamento con procedura di evidenza pubblica” dell’attività “operativa” della società mista al partner privato, tramite la stessa gara volta alla individuazione di quest’ultimo.

In altri termini, in questo caso, indicato di regola come quello del “socio di lavoro”, “socio industriale” o “socio operativo” (come contrapposti al “socio finanziario”), questo Consiglio di Stato ritiene che l’attività che si ritiene “affidata” (senza gara) alla società mista sia, nella sostanza, da ritenere affidata (con gara) al partner privato scelto con una procedura di evidenza pubblica che abbia ad oggetto, al tempo stesso, anche l’attribuzione dei suoi compiti operativi e quella della qualità di socio.

La peculiarità rispetto alle ordinarie procedure di affidamento sembra allora rinvenirsi, in questo caso, non tanto nell’assenza di una procedura di evidenza pubblica (che, come si è detto, esiste e opera uno specifico riferimento all’attività da svolgere) quanto nel tipo di controllo dell’amministrazione appaltante sul privato esecutore: non più l’ordinario “controllo esterno” dell’amministrazione, secondo i canoni usuali della vigilanza del committente, ma un più pregnante “controllo interno” del socio pubblico, laddove esso si giustifichi in ragione di particolari esigenze di interesse pubblico (che nell’ordinamento italiano sono comunque individuate dalla legge).

A tale conclusione sembra doversi giungere alla stregua delle argomentazioni che seguono.

8.1. Non appare, in primo luogo, condivisibile alla Sezione la posizione “estrema” secondo la quale, per il solo fatto che il socio privato è scelto tramite procedura di evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l’affidamento diretto.

Soprattutto, tale ipotesi suscita perplessità per il caso di società miste “aperte”, nelle quali il socio, ancorché selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come partner privato per una società “generalista”, alla quale affidare direttamente l’erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio e con lo scopo di svolgere anche attività *extra moenia*, avvalendosi semmai dei vantaggi derivanti dal rapporto privilegiato stabilito con il partner pubblico.

Esula, però, dall’oggetto specifico del quesito in esame l’approfondimento di tale ipotesi, poiché, come si vedrà, essa non sussiste nel caso di specie (cfr. *infra*, il punto 9 e relativi sottopunti).

8.2. Non sembra alla Sezione condivisibile neppure l’opposta ipotesi “estrema” (che potrebbe avere, invece, dei riflessi diretti sulla soluzione del quesito in oggetto), secondo la quale la giurisprudenza comunitaria in materia di *in house* – e in particolare quella secondo la quale il “controllo analogo” è escluso quando la società è partecipata da privati (cfr. la più volte citata sentenza 11 gennaio 2005, causa C-26/03 - Stadt Halle e RPL

Lochau) — comporta anche l'incompatibilità assoluta con i principi comunitari, *in qualunque caso*, dell'affidamento a società miste.

8.2.1. In tal senso si è di recente pronunciato anche il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia (decisione 27 ottobre 2006 n. 589), che ha ritenuto “doversi pervenire ad una interpretazione restrittiva, se non addirittura disapplicativa, dell'art. 113, comma 5, lett. b), nel senso che la costituzione di una società mista, anche con scelta del socio a seguito di gara, non esime dalla effettuazione di una seconda gara per l'affidamento del servizio”. Se nessuno sembra porre in discussione la necessità della gara per la scelta del socio (ribadita in via generale, come si è detto, dal codice dei contratti pubblici all'art. 1, comma 2), si rileva, a sostegno di tale tesi estrema che, pur “in un quadro giurisprudenziale in generale incline ad escludere la necessità della seconda gara (cfr. da ultimo Consiglio Stato, sez. V, 3 febbraio 2005, n. 272) sembrano emergere opinioni dottrinali di segno contrario”, secondo le quali:

- configura una restrizione del mercato e della concorrenza l'obbligo per l'imprenditore di conseguire l'affidamento di un servizio, solo entrando in una società, per molti versi anomala, con l'amministrazione;

- la procedura di evidenza pubblica per la scelta del socio non è sovrapponibile, quanto ai contenuti e alle finalità, a quella per l'affidamento del servizio; la prima è preordinata alla selezione del socio privato in possesso dei requisiti non solo tecnici ed organizzativi, ma anche e soprattutto finanziari, tali da assicurare l'apporto più vantaggioso nell'ingresso nella compagine sociale; la seconda è invece esclusivamente diretta alla scelta del soggetto che offra maggiori garanzie per la gestione del servizio pubblico;

- il sistema di affidamento diretto alla società mista (sia pure dopo scelta tramite procedura ad evidenza del socio privato) concreterebbe nella sostanza un affidamento *in house* al di fuori dei requisiti richiesti dal diritto comunitario;

- se, infatti, un'impresa privata detiene delle quote nella società aggiudicataria occorre presumere che l'autorità aggiudicatrice non possa esercitare su tale società “un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi”; una partecipazione minoritaria di un'impresa privata è quindi sufficiente ad escludere l'esistenza di un'operazione interna (cfr., anche per i richiami in essa contenuti, Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. I, 10 novembre 2005, causa C-29/04 04 - Mödling o Commissione c/ Austria).

In conclusione, secondo tale ipotesi estrema, la costituzione di una società mista (con partner scelto dopo una gara) non esimerebbe in nessun caso dalla evidenza pubblica le procedure di affidamento del servizio.

8.2.2. La Sezione ritiene che le ragioni poste a sostegno di tale tesi – pur se tutte condivisibili – possano tuttavia condurre a conclusioni differenti da quella dell'obbligo, in ogni caso, di una seconda gara.

Occorre, infatti, evitare – ad avviso della Sezione – di interpretare i *dicta* della Corte di giustizia in modo da far loro conseguire affermazioni che, al di fuori dei casi di specie esaminati in quella sede, potrebbero portare, paradossalmente, ad effetti opposti, e addirittura contrari allo spirito dei principi sempre affermati dalla Corte di giustizia.

Come già ricordato in precedenza, nelle fattispecie che hanno condotto alle decisioni più spesso richiamate in materia, la Corte di giustizia ha escluso che si potesse applicare il modello dell'*in house*, ma non si è pronunciata espressamente sulle condizioni di applicabilità di altri modelli (come sono, appunto, le società miste) nei quali fosse comunque presente un'applicazione dei principi dell'evidenza pubblica. Difatti, in quei casi il soggetto privato non era stato scelto con gara: sussisteva, quindi, una totale pretermissione delle procedure di evidenza pubblica.

A titolo di mero esempio, nella causa C-458/03 - Parking Brixen la gestione del parcheggio, già affidata ad un operatore, era stata revocata per trasferirla *direttamente* alla società partecipata, con evidente lesione dei principi di tutela della concorrenza; la causa C-26/03 - Stadt Halle si riferiva ad un affidamento *diretto* disposto nel 2001 a favore di una società mista, costituita nel 1996 senza alcuna connessione con l'esercizio dello specifico servizio. Anche nel caso C-340/04 - Carbotermo la procedura selettiva per l'affidamento del servizio era stata sospesa e poi revocata dalla stazione appaltante (lo stesso è avvenuto per la causa C-410/04 - ANAV), al solo scopo di affidare *direttamente* le prestazioni alla società mista da questa controllata.

La giurisprudenza comunitaria sopra richiamata appare dunque riferirsi, secondo il Collegio, a violazioni conclamate del diritto degli appalti, dal momento che l'affidamento dei relativi servizi era stato disposto senza alcuna possibilità per gli operatori di settore di concorrere per la sua aggiudicazione.

La Sezione ritiene che non si possa far derivare da tale giurisprudenza anche la conseguenza – che appare estranea ai casi in quella sede esaminati – secondo la quale sarebbe necessaria l'indizione, da parte dell'amministrazione, di una gara nella quale lo

stesso soggetto pubblico aggiudicatore possa anche partecipare come socio (addirittura maggioritario) della società mista aspirante aggiudicataria.

La negazione dei principi della concorrenza varrebbe, in questa ipotesi, non solo nel caso in cui il socio privato fosse stato scelto senza gara, ma anche nel caso in cui esso fosse stato scelto con una diversa e precedente procedura di evidenza pubblica: in entrambi i casi, sembrano comunque ravvisarsi elementi di conflitto di interessi e di distorsione del mercato, senza risolvere la pretesa “anomalia” della società mista ma anzi consentendole di conservare, nel confronto con le altre imprese “solo” private, la sua “situazione privilegiata” dell’essere partecipata dalla stessa amministrazione che indice l’appalto.

8.2.3. La difficile sostenibilità di un affidamento tramite una procedura di evidenza pubblica nella quale l’amministrazione abbia la duplice veste di stazione appaltante e di socio della società che aspira all’affidamento condurrebbe di fatto, ad avviso della Sezione, alla totale negazione del modulo. Ciò avverrebbe anche nei casi in cui la legge consente, perché le ritiene funzionali, ulteriori forme di intervento rispetto alle due ipotesi alternative “tutta pubblica” e “tutta privata”.

Ma allora, nella visione estrema sopra descritta, la condivisa inconfigurabilità del modello dell’*in house* per le società miste rischierebbe di condurre, ad avviso della Sezione, a far valere gli indirizzi della Corte di Lussemburgo come una sorta di “incoraggiamento” alla costituzione di società pubbliche al 100%, senza alcuna procedura selettiva e senza alcun ricorso al mercato. Questa Sezione ritiene, invece, che l’affidamento a soggetti pubblici al 100% costituisca, in qualche modo, la negazione del mercato: non si può immaginare che la Corte di giustizia preferisca tale soluzione rispetto ad un modello che faccia invece rientrare in gioco il mercato e i privati, tramite regolari procedure di gara e con garanzie precise che possono comunque delimitare (come si dirà *infra*, al par. 7.5.3) l’affidamento nell’oggetto e, soprattutto, nel tempo.

Risulterebbe allora paradossale, nella logica comunitaria della tutela della concorrenza, limitare le opzioni di intervento ai soli due estremi assoluti e quindi consentire – sia pure con criteri interpretativi molto restrittivi – una soluzione “tutta pubblica” come unica alternativa a quella, del tutto opposta, del ricorso “pieno” al mercato.

Appare, infatti, illogico ammettere, in alternativa all’affidamento del 100% del servizio all’esterno, la (sola) rinuncia totale al mercato con la società pubblica *in house* e non consentire, invece – in settori specifici, individuati dalla legge considerando la peculiarità di una data materia e quindi l’inopportunità di una totale devoluzione ai privati, ma anche l’impossibilità tecnica di lasciar gestire il servizio interamente alla “parte

pubblica” – un’apertura parziale a più flessibili “forme di collaborazione” pubblico-privato, laddove tale apertura si giustifichi razionalmente con l’esigenza di un controllo più stringente sull’operatore, in quanto svolto non nella veste di committente ma in quella di socio e – soprattutto – sia delimitata da tutte quelle garanzie di definitezza dell’oggetto e della durata dell’affidamento che sole possono ricondurre, ad avviso della Sezione, il modello ad un affidamento all’esterno (sia pure per certi aspetti peculiare) e non come un affidamento *in house*.

In altri termini, se è vero che la società mista, in quanto tale, non è sottoposta al controllo analogo, è dirimente la circostanza che proprio la componente esterna che esclude la ricorrenza dell’*in house* è selezionata con procedure di evidenza pubblica: la quota esterna alla pubblica amministrazione è, cioè, reperita con il ricorso ad un mercato che è certamente premiato, diversamente da quanto avviene nel caso della “chiusura in se stessa” dell’amministrazione in un modello di pura autoproduzione. E ciò avviene coniugando l’interesse alla valorizzazione delle risorse del mercato, che altrimenti resterebbero disattese da una logica di monopolio pubblico, con l’interesse dell’amministrazione pubblica alla scelta di moduli organizzatori che le consentano di esercitare un controllo non solo esterno (come soggetto affidante) ma interno ed organico (come partner societario) sull’operato del soggetto privato selezionato per la gestione.

8.3. Alla stregua di quanto esposto, sembra allora ammissibile il ricorso alla figura della società mista (quantomeno) nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un “affidamento diretto”, ma la modalità organizzativa con la quale l’amministrazione controlla l’affidamento disposto, con gara, al “socio operativo” della società.

Peraltro, si ricorda che il suddetto modello non è ordinario nel nostro sistema e che – salvi i non frequenti casi (come quello di specie) in cui il legislatore lo impone senza alternative – l’amministrazione deve comunque motivare in modo adeguato perchè si avvale di una società mista invece di rivolgersi integralmente al mercato.

Inoltre, il ricorso a tale figura deve comunque avvenire a condizione che sussistano – oltre alla specifica previsione legislativa che ne fonda la possibilità, alle motivate ragioni e alla scelta del socio con gara, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006 – garanzie tali da fugare gli ulteriori dubbi e ragioni di perplessità in ordine alla restrizione della concorrenza.

In particolare, appare possibile l’affidamento diretto ad una società mista che sia costituita appositamente per l’erogazione di uno o più servizi determinati, da rendere

almeno in via prevalente a favore dell'autorità pubblica che procede alla costituzione, attraverso una gara che miri non soltanto alla scelta del socio privato, ma anche – tramite la definizione dello specifico servizio da svolgere in parternariato con l'amministrazione e delle modalità di collaborazione con essa – allo stesso affidamento dell'attività da svolgere e che limiti, nel tempo, il rapporto di parternariato, prevedendo allo scadere una nuova gara.

In altri termini, laddove vi siano giustificate ragioni per non ricorrere ad un affidamento esterno integrale, appare legittimo configurare, quantomeno, un modello organizzativo in cui ricorrano due garanzie:

1) che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest'ultimo si configuri come un “socio industriale od operativo”, che concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso;

2) che si preveda un rinnovo della procedura di selezione “alla scadenza del periodo di affidamento” (in tal senso, soccorre già una lettura del comma 5, lett. b), dell'art. 113 t.u.e.l. in stretta connessione con il successivo comma 12), evitando così che il socio divenga “socio stabile” della società mista, possibilmente prevedendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

Almeno nella specifica ipotesi sopra descritta (ma di altre eventuali possibilità, come si è detto, la Sezione non deve occuparsi, stante l'oggetto del quesito) sembra potersi affermare il rispetto dei principi comunitari anche alla stregua della giurisprudenza più rigorosa e delle perplessità dottrinarie sopra richiamate (cfr. *retro*, il punto 7.2 e lo stesso punto precedente 8.2) le quali, come si è detto, sono pienamente condivise dalla Sezione.

In particolare, in questo caso, grazie alla esistenza di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio “operativo”, non sembrerebbe doversi temere quanto affermato nella più volte citata sentenza C-26/03 - Stadt Halle e RPL Lochau, secondo la quale “l'attribuzione di un appalto pubblico ad una società mista pubblico-privata senza far appello alla concorrenza pregiudicherebbe l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata ed il principio della parità di trattamento degli interessati contemplato dalla direttive 92/50, in particolare nella misura in cui una procedura siffatta offrirebbe ad un'impresa privata presente nel capitale della detta società un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti”.

Allo stesso modo, sembra non riferirsi al caso in esame anche l'altra importante affermazione della stessa sentenza, secondo la quale “il rapporto tra un'autorità pubblica,

che sia un'amministrazione aggiudicatrice, ed i suoi servizi sottostà a considerazioni e ad esigenze proprie del perseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Per contro, qualunque investimento di capitale privato in un'impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente". Ad avviso della Sezione, la presenza di un "interesse privato" appare, nel caso in esame, ricondotta entro limiti corretti (e propri di tutti gli affidamenti in appalto) se la gara definisce con sufficiente precisione anche il ruolo "operativo" e non "finanziario" del socio privato da scegliere.

In tal caso dovrebbe, quindi considerarsi rispettato il precetto conclusivo di quella sentenza, laddove dichiara "che, nell'ipotesi in cui un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere un contratto a titolo oneroso relativo a servizi rientranti nell'ambito di applicazione *ratione materiae* della direttiva 92/50 con una società da essa giuridicamente distinta, nella quale la detta amministrazione detiene una partecipazione insieme con una o più imprese private, le procedure di affidamento degli appalti pubblici previste dalla citata direttiva debbono sempre essere applicate": la stretta connessione, in una sola gara, della scelta del socio con l'affidamento dell'appalto sembra ottemperare all'obbligo di applicazione della direttiva statuito dalla Corte di Lussemburgo.

Parimenti insussistente appare, nel caso qui ipotizzato, l'altro rischio paventato dalla recente sentenza 18 gennaio 2007, causa C-220/05 - Jean Auroux (e in particolare dalle conclusioni dell'Avvocato Generale), a proposito del ricorso al subappalto da parte della società mista. Nel caso di subappalto, ben può verificarsi il pericolo che "l'oggetto di ogni appalto successivo rappresenti soltanto una quota dell'appalto totale. Ne può derivare che il valore degli appalti susseguenti aggiudicati da una seconda amministrazione aggiudicatrice sia inferiore a quello previsto all'art. 6, n. 1, lett. a), della direttiva. Così, attraverso l'attuazione di una serie di appalti successivi, l'applicazione della direttiva potrebbe essere elusa". Nell'ipotesi, qui profilata, del "socio di lavoro" scelto con gara sembra avvenire l'opposto: la società mista non "subappalta" alcunché, mentre il servizio "operativo" viene affidato direttamente in appalto, per tutto il suo valore, al socio "industriale" che opera sotto il controllo del "socio pubblico".

8.4. La Sezione è dell'avviso che tale assetto – che sembra essere molto vicino a quello che verrebbe, auspicabilmente, meglio chiarito e codificato con l'approvazione dell'iniziativa legislativa in corso (atto Senato n. 772, descritto *retro*, al punto 7.4) – già oggi non può dirsi escluso dalla normativa vigente, che non va quindi necessariamente "disapplicata" ma, ove possibile, adeguata anche in via interpretativa, alla luce dei principi comunitari definiti dalla Corte di Lussemburgo.

Peraltro, in senso pressoché analogo si era espresso anche il parere (citato *retro*, al punto 7) n. 355/06 del 6 febbraio 2006 della Sezione per gli atti normativi di questo Consiglio, relativo allo schema di codice dei contratti pubblici. In quella sede, oltre a richiedere una modifica (non recepita dal Governo) della disposizione oggi ancora contenuta nell'art. 32, comma 3, del codice, si era anche affermato che “in ogni caso, ove si intenda mantenere la previsione, sul presupposto di una portata ampia della legge delega, che in ogni caso chiama il Governo alla definizione di un nuovo quadro giuridico per il recepimento, dovrebbe risultare chiaro che la gara per la scelta del socio è stata svolta in vista proprio della realizzazione dell'opera pubblica o del servizio che successivamente si affida senza gara, con menzione delle caratteristiche dell'opera e del servizio nel bando della gara celebrata per la scelta del socio. Ciò al fine di assicurare che il mercato sia stato messo in grado di conoscere la serie di atti che vengono poi posti in essere con l'affidamento diretto.”.

Si veda pure, sempre nel senso anzidetto, la decisione della V sez. di questo Consiglio di Stato n. 3672/05 – che si riferisce ad un caso in cui un comune pugliese aveva bandito una gara per la costituzione di una società alla quale *contestualmente* affidare la gestione dell'anagrafe tributaria comunale – laddove afferma che, ovviamente, tale modello è ben diverso da quello dell'*in house*, ma soprattutto che “tale tipo di partenariato pubblico-privato altro non è che una “concessione” esercitata sotto forma di società, attribuita in esito ad una selezione competitiva che si svolge a monte della costituzione del soggetto interposto” (cfr. anche, nello stesso senso, V sez., n. 272/05 e n. 2297/02).

8.5. L'esistenza di una gara che conferisca, di fatto, al socio privato l'“affidamento sostanziale” del servizio svolto dalla società mista consente di ricondurre l'ipotesi in questione a quel legittimo fenomeno di “partenariato pubblico-privato” (PPP) già da tempo affrontato dalle istituzioni comunitarie.

Si fa riferimento al Libro Verde pubblicato dalla Commissione europea il 30 aprile 2004 (cfr., in particolare, il par. 3, punti 53 ss.), laddove si afferma che la “cooperazione diretta tra il partner pubblico ed il partner privato nel quadro di un ente dotato di personalità giuridica propria ...”, tra l'altro, “permette al partner pubblico di conservare un livello di *controllo* relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni ...”.

Tali tipologie di partenariato – prosegue la Commissione europea – non essendo disciplinate direttamente dal diritto comunitario degli appalti, dovrebbero comunque essere assoggettate al rispetto delle norme e dei principi in materia, non potendo “la scelta del

partner privato destinato a svolgere tali incarichi nel quadro del funzionamento di un'impresa mista ... essere dunque basata esclusivamente sulla qualità del suo contributo in capitali o della sua esperienza, ma dovrebbe tenere conto delle caratteristiche della sua offerta – che economicamente è la più vantaggiosa – per quanto riguarda le prestazioni specifiche da fornire” (Libro Verde, cit., punto 58; cfr. pure i successivi punti 61, 62 e 63, che appaiono in linea con le affermazioni sin qui svolte dalla Sezione).

Le medesime conclusioni sono state fatte proprie dal Palamento europeo nella recente “Risoluzione sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” del 26 ottobre 2006 (2006/2043 (INI)), dove si afferma, tra l'altro, che “se il primo bando di gara per la costituzione di un'impresa mista è risultato preciso e completo, non è necessario un ulteriore bando di gara” (punto 40).

9. Una volta ritenuta configurabile in via generale, sia pure nei limiti e alle condizioni sopra esposti, l'ammissibilità del ricorso a una società mista, occorre ora verificare se tali limiti e condizioni siano riscontrabili nel peculiare caso di specie, alla stregua della disciplina speciale ivi prevista e della più precisa descrizione fornita dalla referente amministrazione con la richiesta di riesame del quesito.

9.1. Dalla descrizione dell'assetto della specifica disciplina del caso di specie si evince non tanto un “interesse dell'amministrazione” a ricorrere al modello in esame (che, di per sé, nonostante l'espressa previsione legislativa, potrebbe non rivelarsi sufficiente, come si è detto *retro*, al punto 6) ma piuttosto quasi una necessità, in considerazione della stretta connessione del SIAN con l'esercizio di funzioni pubbliche (che appaiono ben definite dall'art. 15 del d.lgs. n. 173 del 1998, riportato *retro*, al punto 3.1).

Tale connessione – adeguatamente evidenziata dalla nuova ricostruzione del Ministero referente (riportata *retro*, ai punti 3.3 e 3.4) – non sembra consentire un integrale affidamento all'esterno del Sistema Informativo Agricolo Nazionale, pur rinvenendosi, per converso, l'esigenza di una peculiare professionalità e specializzazione tecnologica nella gestione del sistema medesimo che richiede, a condizioni ben definite, la “collaborazione” di un soggetto privato, altamente qualificato, che predisponga e mantenga l'infrastruttura tecnica necessaria a consentire lo svolgimento di quelle funzioni sul Servizio Informativo.

Nel caso di specie, in effetti, non si può parlare di vero e proprio “affidamento di un appalto” alla società mista SIN, che difatti svolge funzioni pubbliche affidatele *ope legis*, ma di necessità di individuare, con gara, un partner privato che svolga un servizio di supporto tecnologico (servizio ben definito in concreto e a tempo determinato, come si

vedrà), con la sola particolarità che – alla stregua delle particolari esigenze di interesse pubblico del caso di specie – questo servizio di supporto (come si è detto, in via generale, *retro*, al punto 8) non viene svolto con un “controllo esterno” da parte dell’amministrazione appaltante, ma con un più pregnante “controllo interno” del socio pubblico, nel caso di specie anche maggioritario.

In altri termini, sembra potersi rinvenire, ad avviso della Sezione, una connessione inscindibile tra la costituzione della società e l’esercizio delle funzioni del Sistema Informativo Agricolo Nazionale, molte delle quali – come si è detto – appaiono di tipo amministrativo e non delegabili ai privati. Ciò consente di fugare, in concreto, i dubbi di violazione della concorrenza che potrebbero invece insorgere laddove tali due momenti fossero separati ponendo l’accento su un “affidamento diretto” alla società mista, considerata come un soggetto privo di compiti amministrativi.

In questo caso, invece, l’affidamento vero e proprio appare in qualche modo traslato dall’AGEA alla società *ad hoc* prevista dalla legge, per intervenire nell’unico momento in cui occorre istituire un “interfacciamento” tra pubblico e privato e far ricorso a un “patrimonio di conoscenze tecniche e tecnologie specializzate ed aggiornate tipiche delle imprese private”: il momento della scelta del “socio di lavoro” con una gara che, al tempo stesso, ne definisca specificamente il ruolo (e, quindi, il servizio da rendere), ne chiarisca le forme di controllo “interno” da parte dell’amministrazione e ne delimiti temporalmente la durata.

9.2. Una volta rilevata la peculiarità del caso in esame – che consente quantomeno di rinvenire l’esistenza di particolari ragioni che inducono a ritenere funzionale il ricorso alla figura della società mista come “forma di collaborazione tra pubblica amministrazione e privati imprenditori” – appare altresì sussistere, in capo al socio privato, la prima delle condizioni individuate *retro*, al punto 8.3, ovvero quel ruolo di “socio operativo, o di lavoro”, munito delle necessarie conoscenze tecnico-informatiche per consentire alla società pubblico privata di prestare il servizio informatico previsto dalla legge.

Nella fattispecie, come si ricava dagli ulteriori chiarimenti forniti alla Sezione nella richiesta di riesame, la procedura di selezione non ha mirato soltanto alla scelta di un socio privato, ma ha anche delineato in modo chiaro i compiti che il socio privato è chiamato a svolgere e il ruolo di controllore del socio pubblico rispetto alle attività “operative” del socio privato.

Come si ricava da più aspetti degli atti di gara (dal peso preponderante fornito alla parte tecnica dell'offerta al contratto di servizio quadro che costituiva parte integrante della disciplina dell'appalto, ai patti parasociali resi pubblici negli atti di scelta del contraente), la procedura selettiva era stata apertamente finalizzata all'individuazione di un "socio industriale", il cui apporto non si sarebbe esaurito nel conferimento di capitali, ma sarebbe principalmente consistito nell'assunzione in proprio delle prestazioni affidate alla società nel suo complesso, con l'accollo di tutti i rischio connessi alla gestione tecnico-finanziaria. L'AGEA, insomma, ha predisposto una procedura concorsuale finalizzata non alla selezione di un semplice socio finanziario, bensì alla individuazione di un partner "operativo" chiamato a svolgere le prestazioni strumentali alla gestione e sviluppo del SIAN all'interno della società mista.

In altri termini, nel caso di specie non sembrano rinvenirsi possibilità di elusione della normativa comunitaria, poiché, come richiesto dall'ipotesi generale identificata *retro*, al punto 8 e ai relativi sottopunti, lo stesso bando ha mirato non solo alla scelta del socio, ma anche all'affidamento del servizio "operativo" da svolgere.

9.3. Oltre alla precisa definizione dell'oggetto dell'affidamento al privato che sarebbe stato prescelto come socio della SIN, la gara ha altresì soddisfatto la seconda condizione sopra indicata: quella della durata temporalmente limitata del partenariato.

Come si evince dagli atti, la partecipazione del socio privato al capitale della società ha carattere temporaneo e limitato nel tempo, con una durata di nove anni (tale elemento non ha, peraltro, limitato la partecipazione alla gara, atteso il considerevole numero di partecipanti).

Altrettanto definite appaiono, nel caso di specie, le modalità di "uscita" del socio privato alla scadenza del termine: dopo i nove anni, infatti, è previsto che le quote del socio private siano trasferite al socio pubblico al prezzo che sarà determinato, in base a regole già fissate e contenute nei documenti di gara, da un *advisor* nominato da entrambi i soci. L'importo in questione costituirà la nuova base d'asta per il successivo periodo, ed in tal modo l'AGEA non sarà neppure gravata da oneri per il riacquisto delle quote.

Tale dettagliata disciplina appare alla Sezione particolarmente importante, poiché in tal modo non si può neanche astrattamente configurare, nel caso di specie, una situazione — che certamente avrebbe destato perplessità in ordine alla compatibilità con il sistema europeo degli appalti pubblici — in cui il privato, pur se scelto con gara pubblica, potrebbe divenire parte integrante, a tempo indeterminato, del soggetto pubblico che svolge determinate funzioni, fruendo così di una distorsiva rendita di posizione.

9.4. Non sembra, infine, che si possa rinvenire una residuale incompatibilità della situazione in esame con la nuova (e per certi versi più restrittiva degli stessi principi comunitari) disciplina di cui all'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006.

Difatti, l'ambito di applicazione soggettivo del d.l. riguarda (salve ovviamente le contestazioni delle Regioni dinanzi alla Corte costituzionale) le società "costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali", mentre qui si verte di una società costituita da un ente statale, e in ogni caso la normativa in questione si potrebbe configurare come *lex specialis* (poiché relativa specificamente al Sistema Informativo Agricolo Nazionale), derogatoria rispetto alla previsione generale del d.l. n. 223, ancorché antecedente ad essa.

Ma, anche a prescindere da ciò e a far assurgere il contenuto dell'art. 13 a norma di principio, integrativa della disciplina di tutte le società miste, si rileva come la SIN appaia rispettare, in concreto, anche tale nuova e più restrittiva disciplina. Difatti, secondo le attestazioni della referente amministrazione, essa "svolge le attività solo nel settore assegnato dallo Statuto in coerenza con la legge che prevede la sua istituzione e solo con riferimento ai soggetti pubblici interessati al servizio stesso, così come precisamente individuati nell'art. 15 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173".

9.5. Alla stregua di quanto esposto, il caso di specie sembra quindi rientrare, sotto tutti i suoi aspetti, nel caso generale di cui si è detto *retro*, al punto 8 e ai relativi sottopunti: può quindi affermarsi la sua complessiva compatibilità con la normativa comunitaria e nazionale.

La ammissibilità della scelta legislativa del modello della società mista nel caso di specie non esime, ovviamente, l'amministrazione dal perseguimento di tutte le ulteriori cautele che si impongono in una situazione di così stretta commistione tra l'esercizio di funzioni pubbliche e l'attività del socio "operativo" privato.

Esse non costituiscono oggetto del quesito e vertono, peraltro, su aspetti non esaurientemente trattati dalla referente amministrazione. Tuttavia, la Sezione ritiene opportuno, comunque, richiamare l'attenzione del Ministero sull'esigenza di considerare tale aspetto: si pensi, ad esempio, alla necessità che nell'ambito della società SIN sia ben definito il regime del trattamento dei dati riservati relativi ad amministrazioni pubbliche e dei dati personali dei soggetti privati (come si è detto, il SIAN è interconnesso, tra l'altro, con l'Anagrafe tributaria del Ministero delle finanze, con i Nuclei antifrode specializzati

della Guardia di finanza e dell'Arma dei carabinieri, con l'INPS, con le camere di commercio, etc.).

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
(Livia Barberio Corsetti)

L'ESTENSORE
(Luigi Carbone)

IL SEGRETARIO D'ADUNANZA
(Anna Vitale)

Allegato 6**Lista completa CPV (richiamata nel paragrafo 3.3)**

CPV	OGGETTO
32524000-2	SISTEMA DI TELECOMUNICAZIONI
32571000-6	INFRASTRUTTURE PER COMUNICAZIONI
48180000-3	PACCHETTI SOFTWARE MEDICI
48210000-3	PACCHETTI SOFTWARE PER RETI
48218000-9	PACCHETTI SOFTWARE PER LA GESTIONE DI LICENZE
48321000-4	PACCHETTI SOFTWARE PER DISEGNO ASSISTITO DAL CALCOLATORE (CAD)
48461000-7	PACCHETTI SOFTWARE ANALITICI O SCIENTIFICI
48462000-4	PACCHETTI SOFTWARE MATEMATICI O PREVISIONALI
48510000-6	PACCHETTI SOFTWARE DI COMUNICAZIONE
48511000-3	PACCHETTI SOFTWARE DI COMUNICAZIONE DESKTOP
48517000-5	PACCHETTI SOFTWARE IT
48520000-9	PACCHETTI SOFTWARE MULTIMEDIA
48611000-4	PACCHETTI SOFTWARE PER BASE DATI
48612000-1	SISTEMA DI GESTIONE DI BASE DATI
48613000-8	GESTIONE ELETTRONICA DATI
48614000-5	SISTEMA DI ACQUISIZIONE DATI
48621000-7	PACCHETTI SOFTWARE DI SISTEMI OPERATIVI PER UNITÀ CENTRALE
48771000-3	PACCHETTI SOFTWARE GENERALI
48783000-0	PACCHETTI SOFTWARE DI GESTIONE DEI CONTENUTI
48810000-9	SISTEMI DI INFORMAZIONE
48920000-3	PACCHETTI SOFTWARE DI OFFICE AUTOMATION

48941000-6	PACCHETTI SOFTWARE PER MODELLI
48981000-8	PACCHETTI SOFTWARE DI COMPILAZIONE
48983000-2	PACCHETTI SOFTWARE DI SVILUPPO
48991000-1	PACCHETTI SOFTWARE PER FOGLI DI CALCOLO
50320000-4	SERVIZI DI RIPARAZIONE E MANUTENZIONE DI COMPUTER PERSONALI
51212000-1	SERVIZI DI INSTALLAZIONE DI ATTREZZATURE DI REGISTRAZIONE DELLE PRESENZE
64210000-1	SERVIZI TELEFONICI E DI TRASMISSIONE DATI
64211000-8	SERVIZI TELEFONICI PUBBLICI
64216120-0	SERVIZI DI POSTA ELETTRONICA
72150000-1	SERVIZI DI CONSULENZA PER VERIFICHE DI SISTEMI E ATTREZZATURE INFORMATICHE
72212218-0	SERVIZI DI PROGRAMMAZIONE DI SOFTWARE DI GESTIONE DELLE LICENZE
72224000-1	SERVIZI DI CONSULENZA PER LA GESTIONE DI PROGETTI
72230000-6	SERVIZI DI SVILUPPO DI SOFTWARE PERSONALIZZATI
72253000-3	SERVIZI DI ASSISTENZA INFORMATICA E DI SUPPORTO
72260000-5	SERVIZI CONNESSI AL SOFTWARE
72261000-2	SERVIZI DI ASSISTENZA SOFTWARE
72262000-9	SERVIZI DI SVILUPPO DI SOFTWARE
72266000-7	SERVIZI DI CONSULENZA DI SOFTWARE
72267000-4	SERVIZI DI MANUTENZIONE E RIPARAZIONE DI SOFTWARE
72267100-0	MANUTENZIONE DI SOFTWARE DI TECNOLOGIA DELL'INFORMAZIONE
72268000-1	SERVIZI DI FORNITURA DI SOFTWARE
72310000-1	SERVIZI DI TRATTAMENTO DATI
72315200-8	SERVIZI DI GESTIONE DI RETI DI TRASMISSIONE DATI
72316000-3	SERVIZI ANALISI DI DATI
72318000-7	SERVIZI DI TRASMISSIONE DATI
72320000-4	SERVIZI DI BANCHE DATI
72321000-1	SERVIZI DI BANCHE DATI A VALORE AGGIUNTO

72330000-2	SERVIZI DI STANDARDIZZAZIONE E CLASSIFICAZIONE DI CONTENUTI O DATI
72411000-4	FORNITORI DI SERVIZI INTERNET (ISP)
72420000-0	SERVIZI DI PROGRAMMAZIONE DI INTERNET
72421000-7	SERVIZI DI PROGRAMMAZIONE DI APPLICAZIONI CLIENTE DI INTERNET O INTRANET
72510000-3	SERVIZI DI GESTIONE CONNESSI ALL'INFORMATICA
72514100-2	SERVIZI DI GESTIONE DI IMPIANTI MEDIANTE ATTREZZATURE INFORMATICHE
72514200-3	SERVIZI DI GESTIONE DI ATTREZZATURE INFORMATICHE PER LO SVILUPPO DI SISTEMI INFORMATICI
72590000-7	SERVIZI PROFESSIONALI CONNESSI AL COMPUTER
72610000-9	SERVIZI DI ASSISTENZA INFORMATICA PER COMPUTER
72611000-6	SERVIZI DI ASSISTENZA TECNICA INFORMATICA
72720000-3	SERVIZI DI RETE AD ESTENSIONE GEOGRAFICA
72810000-1	SERVIZI DI AUDIT INFORMATICO
73110000-6	SERVIZI DI RICERCA
73111000-3	SERVIZI DI LABORATORIO DI RICERCA
73220000-0	SERVIZI DI CONSULENZA NEL CAMPO DELLO SVILUPPO
73300000-5	PROGETTAZIONE E REALIZZAZIONE DI RICERCA E SVILUPPO
79417000-0	SERVIZI DI CONSULENZA IN MATERIA DI SICUREZZA
79710000-4	SERVIZI DI SICUREZZA
79993100-2	SERVIZI DI GESTIONE IMPIANTI

In aggiunta a questi CPV sono state filtrate tutte quelle gare nel cui lotto è presente almeno una delle seguenti parole chiave: "hardware", "software", "anagrafica" o "servizi demografici".

PAGINA BIANCA



170222022780