

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 acquisite”*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 delle 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*

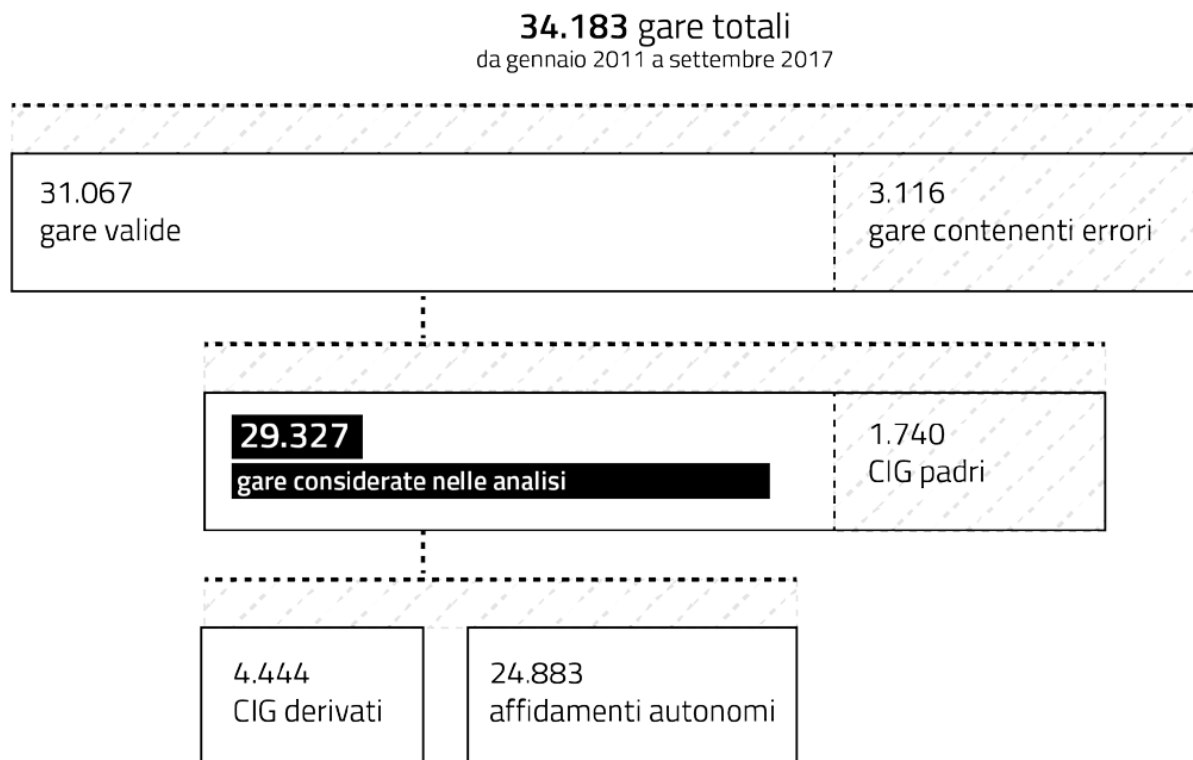
Il numero totale di CPV estratti è pari a 69. La lista completa dei CPV è disponibile come documento allegato a questa relazione¹⁵².

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 sopracitata.

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

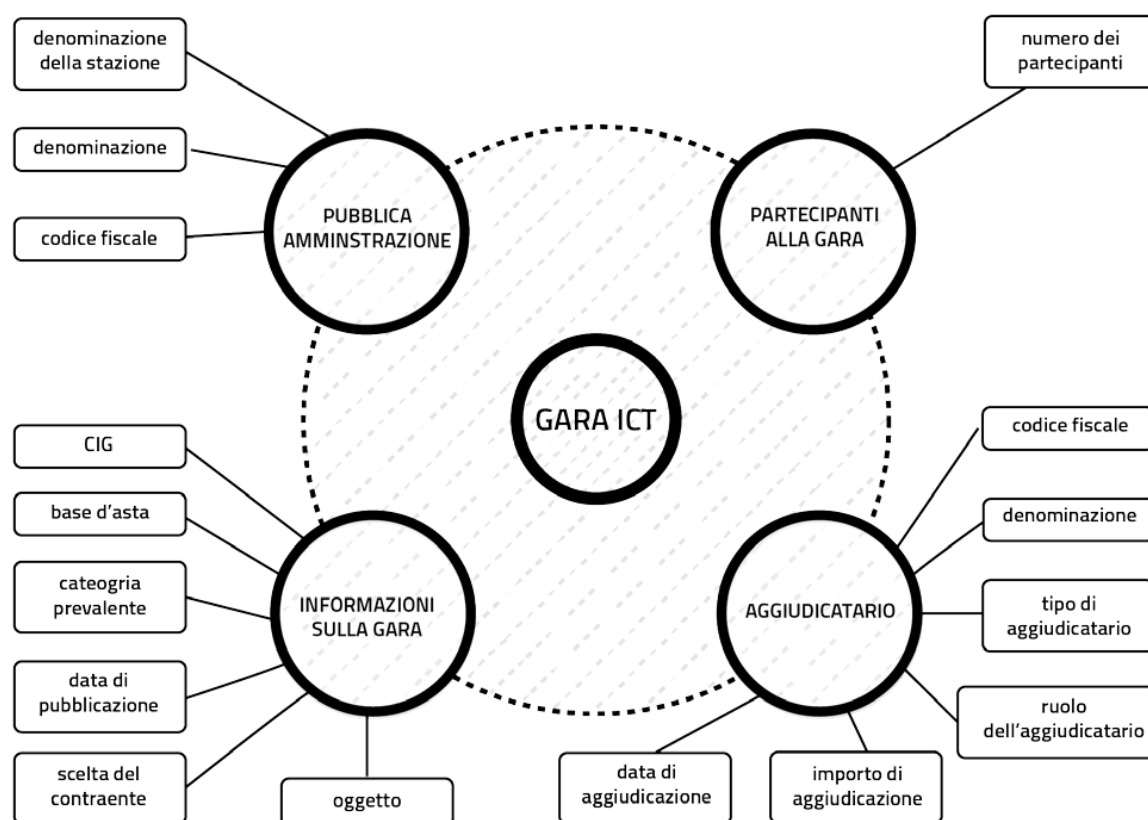


Figura 2 - Le gare ICT

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.

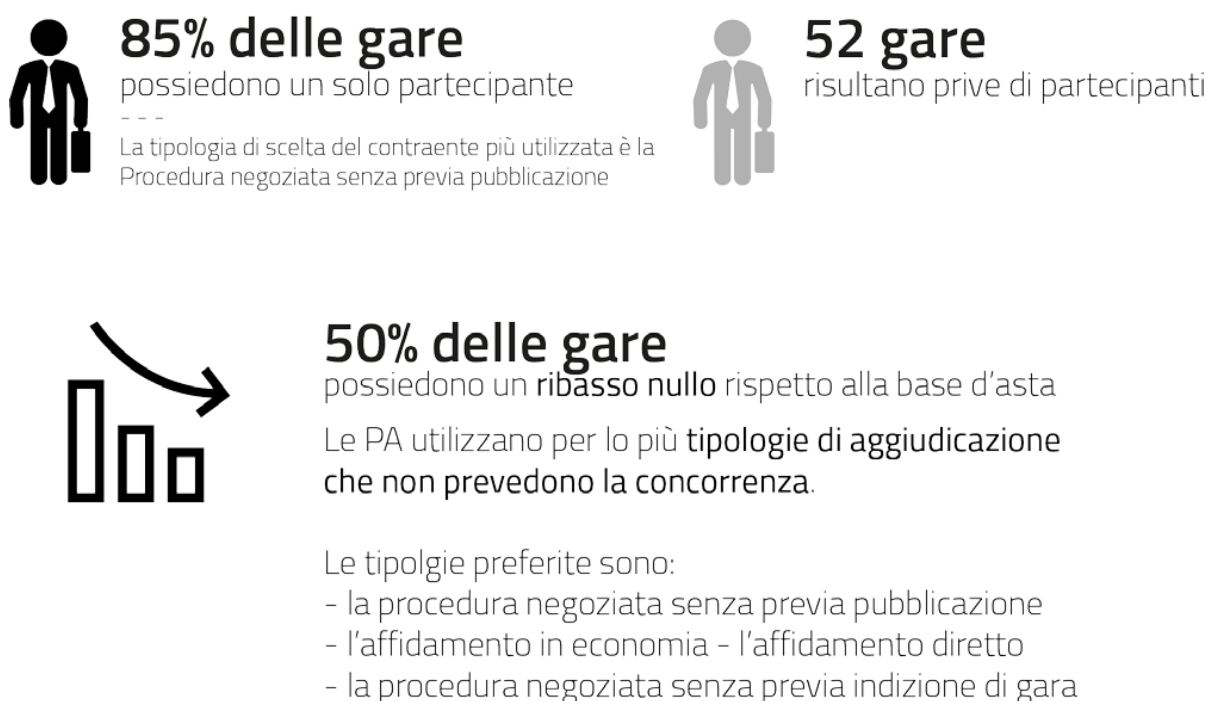


Figura 5 - I partecipanti alle gare

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

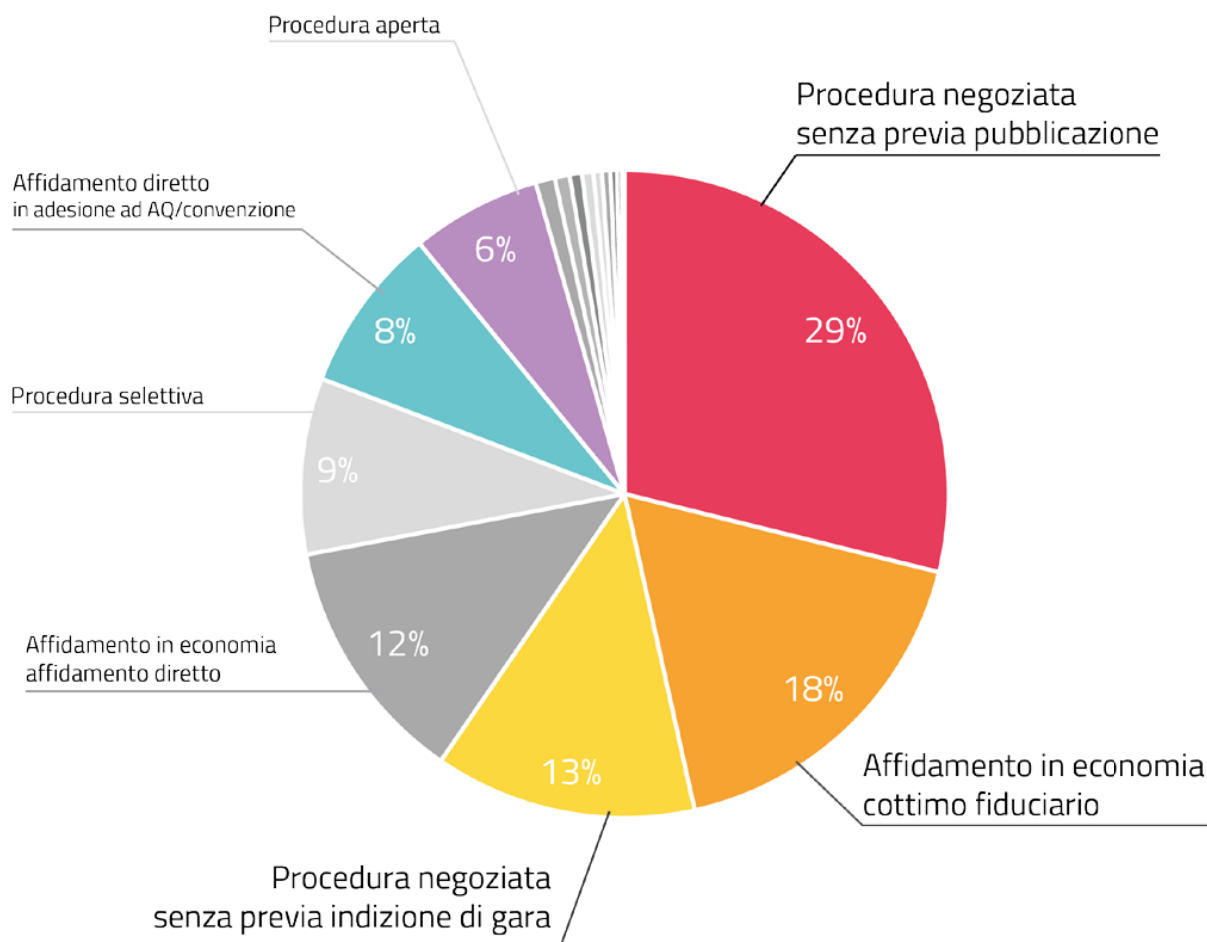
Mentre il numero di Pubbliche Amministrazioni presenti all'interno del *dataset* è esatto, il numero di fornitori, risultati poi aggiudicatari, risulta una stima, dovuta al fatto che in diversi casi lo stesso codice fiscale è stato associato ad aziende differenti, anche questo segno di un errore nei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

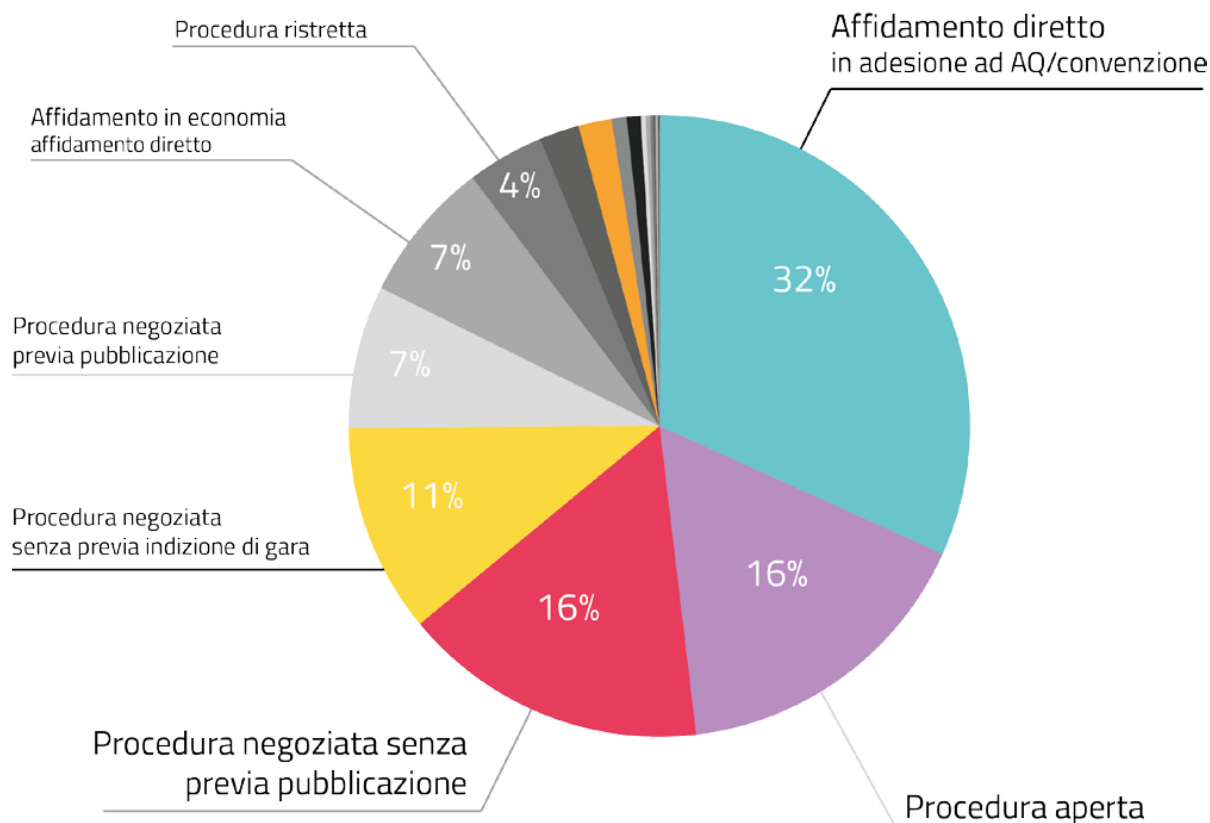
TIPOLOGIA DI SCELTA DEL CONTRAENTE PER NUMERO GARE

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.