



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

REFERTO IN MATERIA DI INFORMATICA

PUBBLICA

PRESENTAZIONE



26 novembre 2019



<https://www.corteconti.it/Download?id=64ba98bf-b6b5-4a67-b132-2cb87010ed36>



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

REFERTO IN MATERIA DI INFORMATICA

PUBBLICA

PRESENTAZIONE

26 novembre 2019



CORTE DEI CONTI

Introduzione del Presidente della Corte dei conti

Angelo Buscema

1.

Lo scenario in cui si muove l'amministrazione pubblica e in generale la società odierna è diventato estremamente dinamico e mutevole.

L'evoluzione tecnologica segue un processo esponenziale di cui la rivoluzione digitale è uno dei passi più recenti, già ormai considerato standard industrialmente obbligato.

Il processo segue una crescita così veloce ed estesa che mentre i nostri nonni e bisnonni condividevano sostanzialmente un mondo simile, con poche grandi eccezioni significative - come l'avvento della televisione, il volo di linea, la diffusione dell'automobile e via dicendo - genitori e figli attuali si trovano a vivere evoluzioni tecnologiche che nascono e scompaiono nell'arco di una generazione, com'è stato per le cassette audiovisive e ormai quasi anche per i compact disc. Nell'arco di pochi anni nascono nuove possibilità, nuovi scenari neanche immaginabili dieci anni prima.

Tematiche come la collaborazione real-time in rete, l'archiviazione in cloud, la condivisione globale dei dati e delle risorse di calcolo, l'utilizzo di intelligenza artificiale dal campo scientifico a quello commerciale o semplicemente per l'ausilio informativo ai cittadini, le nuove possibilità di impiego di realtà aumentata per il miglioramento e la sicurezza delle realtà operative industriali, sistemi di gestione della sicurezza documentale e di processo come quelli garantiti dalla tecnologia di blockchain e molti altri aspetti, il cui elenco non può essere esaurito qui, stanno diventando paradigmi non trascurabili, ma di cui non possiamo avere certezza che non possano essere superati tra pochi anni da innovazioni ancora più sorprendenti.

2.

In uno scenario europeo già non ottimale, l'Italia fatica, collocata ancora agli ultimi posti della classifica del DESI, il Digital Economic Strategy Index, con cui l'Europa classifica il processo di digitalizzazione in atto negli Stati partecipi del patto comunitario. Di fatto, l'amministrazione pubblica italiana, e il sistema paese in senso più ampio, sta soffrendo un ritardo ancora eccessivo per la lentezza di adattamento alla velocità di questo cambiamento, sia rispetto all'utilizzo adeguato delle tecnologie, sia, soprattutto, rispetto alla trasformazione digitale dei processi.

Trasformazione da intendersi non solo come innovazione tecnologica, ma anche come reale e pervasiva semplificazione, agevolazione e accelerazione dei procedimenti necessari alla gestione ottimale della cosa pubblica e del rapporto del cittadino con essa, appoggiandone certamente l'efficienza ed efficacia al supporto che può dare la tecnologia disponibile, ma mirando anche a rivedere sostanzialmente, nel merito, le modalità operative attuali e soprattutto le responsabilità e le competenze necessarie per rivitalizzare profondamente il complesso delle attività dello Stato e degli apparati locali, perché siano effettivamente adeguate allo scenario in evoluzione.

Oggi il digitale non è più una scelta, ma fa parte delle nostre vite sia professionali che private, che lo vogliamo oppure no ed è da questo concetto che dobbiamo partire.

Si può affermare con sicurezza che oggi la civiltà di un Paese si misura anche dal grado di digitalizzazione raggiunto.

Attualmente la situazione si configura ancora come 'straordinaria', per la presenza di una struttura temporanea, il Team per la trasformazione digitale, guidato da un Commissario Straordinario per il digitale, ma anche per la persistente difficoltà a raggiungere una partecipazione generale, rapida e integrata al processo complessivo,

specie da parte degli apparati periferici, regionali e locali. Tale situazione deriva anche da scelte di percorsi spesso ispirate a logiche di non condivisione che scontano difficoltà di riadeguamento a standard generali e a una completa interoperabilità sia tecnologica che di processo, finalizzata a efficienza ed economicità di scala.

In questo panorama, che non risponde ancora alle esigenze effettive di adeguamento dell'apparato pubblico alla trasformazione in corso della società civile, mediata e stimolata dall'evoluzione tecnologica, è proprio dello spirito di missione della Corte dei conti farsi parte interrogante dello stato delle cose, analizzandone evidenze, risultati e motivazioni, individuando gli specifici punti di forza e di fragilità, suggerendo temi su cui porre l'attenzione del legislatore e degli organi esecutivi e amministrativi dello Stato per operare in direzione migliorativa.

3.

Dopo quindici anni la Corte ripresenta al Parlamento un referto per l'informatica.

Quindici anni sul digitale sono quasi un'era geologica, in cui la Corte dei conti è stata riconosciuta tra le istituzioni che di più hanno saputo vivere e valorizzare i cambiamenti.

Quindici anni fa quasi non si parlava di cloud, di app, di piattaforme abilitanti, di agile, di cyber security, di big data, di open data, di business intelligence e la Corte è stata tra le prime istituzioni pubbliche a realizzare progetti con dette tecnologie.

L'utilizzo da parte della Corte dei conti del cloud supportato da rigorosi benchmark su aspetti economici, tecnologici e di sicurezza è un modello per l'intera PA, così come il modello di accesso alla rete che permette al nostro Istituto di avere il rapporto costi benefici sui servizi di trasporto più basso (cioè migliore) dell'intera PA.

La Corte, pur orgogliosa del suo ruolo, non si è mai chiusa, ma anzi si è aperta alle collaborazioni, soprattutto su temi in cui o si fa squadra o si perde.

E il digitale è uno di questi.

Presentazione del Referto in materia di informatica pubblica

Ermanno Granelli

Franco Massi

Maria Laura Prislei

Premessa

Le ragioni di un Referto della Corte dei conti sull'informatica pubblica e più in generale sull'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese risiedono nell'attenzione che l'Organo di controllo nazionale ha sempre riservato ai temi dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità. E che l'innovazione tecnologica contribuisca in modo decisivo a migliorare le cosiddette tre "E" non sembra dubitabile. Le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti offrono al Parlamento un'analisi del processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni italiane e formulano osservazioni e proposte volte al migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Va, peraltro, evidenziato che l'informatizzazione delle attività amministrative delle pubbliche amministrazioni ha avuto il suo primo avvio proprio nell'ambito della precipua attività istituzionale della Corte dei conti: la contabilità pubblica. È qui da ricordare l'istituzione dell'anagrafe tributaria, i centri di calcolo (di Bologna e Latina) dell'allora Ministero del tesoro per il pagamento degli stipendi e delle pensioni della gran parte degli impiegati pubblici, l'avvio del sistema informativo integrato di contabilità pubblica che vede, ancora oggi, cooperare proficuamente il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia e la Corte dei conti. In sintesi, la Corte dei conti ha una naturale propensione istituzionale ad occuparsi di informatica nelle pubbliche amministrazioni e a favorire lo sviluppo dell'innovazione tecnologica.

Gli indici europei offrono un quadro con luci ed ombre circa il livello di penetrazione nel nostro Paese dell'innovazione tecnologica. Occorre precisare, in via introduttiva, che l'analisi svolta ha evidenziato come l'impulso su tale settore della vita economica e sociale procuri sicuri vantaggi sia sul prodotto interno lordo, sia, più in generale, sulla qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

I dati raccolti e riportati nel referto consentono di svolgere alcune considerazioni circa la centralità nell'agenda politica del tema del coordinamento dei soggetti pubblici operanti nel settore per sfruttare le sinergie e per razionalizzare, quanto più possibile, la spesa pubblica informatica.

È richiesto un impegno convinto di tutti gli operatori pubblici e privati (alcuni dei quali seduti a questo tavolo) per il recupero di competitività del settore e per un deciso miglioramento dei servizi rivolti agli utenti (cittadini e non) e alle imprese.

Il referto che viene oggi presentato vuole essere un corposo sguardo d'insieme su quanto accaduto nel paese, soprattutto in questi ultimi dieci anni, per comprendere meglio le strategie, i mezzi e le soluzioni con cui ci si è apprestati a rispondere alle esigenze di modernizzazione, nonché gli esiti effettivamente prodotti per raffrontarli a quelli attesi. In ciò così tentando di comprendere come siano stati ottenuti effettivi passi avanti e come invece non siano stati pienamente raggiunti alcuni risultati nei tempi opportuni, al fine di apportare un contributo di chiarezza e stimolo per un proseguimento più efficace, rapido e coordinato dell'opera pubblica.

L'organizzazione del documento è in parte cronologica e in parte tematica. Dopo le considerazioni generali e di indirizzo, il documento include un ampio excursus relativo all'evoluzione dell'informatica pubblica nella direzione di un progresso verso il Digital Government, un'analisi incentrata principalmente su tre cardini: il CAD, ovvero il Codice dell'Amministrazione Digitale, l'Agenda Digitale italiana e il Piano Triennale per l'informatica.

La disamina cronologica è poi seguita dalla specifica analisi tematica relativa ai temi economici, di particolare interesse per le competenze della Corte, ovvero

l'andamento della spesa per l'informatica pubblica e gli strumenti di acquisto con cui si cerca di provvedere alla stessa, efficientandola.

Un focus particolare è stato poi destinato al tema del capitale umano e in particolare delle nuove competenze digitali da acquisire in questo mondo che si rinnova incessantemente. Un tema che interessa non solo il governo dell'informatica pubblica, ma ogni dipendente pubblico e anche ogni cittadino dello Stato, per estensione del tema della digitalizzazione come partecipazione globale all'innovazione dei meccanismi di amministrazione pubblica.

Infine, l'analisi è stata corredata da dati specifici relativi al livello di informatizzazione della Pubblica Amministrazione, con particolare attenzione alle tecnologie principali e all'importanza della pubblica condivisione dei dati, in ottica di trasparenza, riutilizzo e interoperabilità.

Altrettanta attenzione è stata rivolta a quelle piattaforme abilitanti, di cui è auspicato il consolidamento e la massima diffusione in tempi brevi, effettivamente significative per una successiva fase di integrazione e coordinamento delle attività amministrative nella direzione di un'esperienza del cittadino più semplificata e immediata possibile.

Il referto oggi presentato, quindi, costituisce un compendio di un significativo spaccato storico dell'evoluzione tecnologica e organizzativa dell'amministrazione pubblica, nonché della ricognizione dello stato dei fatti. Appare, tuttavia, necessario che l'avanzamento effettivo della realizzazione dei programmi sia sottoposto a periodico monitoraggio, con particolare riguardo, oltre che alle specificità tecnologiche delle soluzioni messe in atto, comunque destinate a variare molto rapidamente, soprattutto all'efficace cambiamento dei processi in atto presso la pubblica amministrazione, anche in relazione ad un utilizzo pervasivo e coordinato delle nuove possibilità offerte dalla

tecnologia. Tale analisi dovrebbe essere svolta sulla base dei risultati e dell'economicità dei mezzi con i quali gli stessi sono stati prodotti, tramite opportuni indicatori di efficacia, efficienza e del positivo impatto sull'esperienza dei cittadini, fruitori finali e primari della gestione della cosa pubblica. Indicatori che siano confrontabili con quelli degli altri paesi europei ed extraeuropei.

In tale prospettiva occorre rafforzare le collaborazioni esistenti migliorando le modalità di condivisione delle informazioni, alle quali diverse componenti della pubblica amministrazione e degli apparati a essa connessi, dirette protagoniste del processo di innovazione, siano chiamate a concorrere.

La Corte dei conti offre, con il Referto che oggi viene presentato, il proprio contributo per l'analisi e la riflessione, fiduciosa che sia l'occasione per un nuovo impulso al processo di diffusione dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni del nostro Paese.

1. Considerazioni generali e contesto di riferimento

Negli ultimi anni il tema dell'innovazione ha assunto connotati sempre più rilevanti ed il ruolo dell'informatica è progressivamente mutato passando da semplice strumento di facilitazione per le attività istituzionali delle amministrazioni a leva strategica di cambiamento e sviluppo.

La stessa *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) nel *Multilingual Summaries, Measuring the Digital Economy* ha sottolineato, con carattere di generalità, come i Governi siano sempre più consapevoli delle opportunità e delle sfide che accompagnano la trasformazione digitale che, con la sua capacità di stimolare le economie, è considerata come una delle principali priorità dell'Agenda globale.

La dichiarazione ministeriale sull'*e-Government* sottoscritta dall'Italia a Tallin nell'ottobre 2017 ha impegnato il nostro Paese, così come gli altri Stati Membri, alla realizzazione dei principi e degli obiettivi dell'*e-Government Action Plan 2016-2020*, che è parte integrante della strategia del *Digital Single Market* europeo.

Il presente Referto sull'informatica pubblica è volto ad analizzare lo stato di attuazione degli obiettivi di innovazione delle Pubbliche amministrazioni italiane secondo le esigenze fortemente espresse dall'Unione europea e recepite a livello nazionale, valutando come ed in che misura le risorse allocate per l'innovazione siano state utilizzate e quali siano stati i risultati ad oggi raggiunti da parte delle Pubbliche amministrazioni.

Una specifica analisi ha riguardato le risorse stanziare, sia di provenienza nazionale che comunitaria, la spesa sostenuta da parte delle amministrazioni con particolare riferimento alle modalità di acquisizione delle forniture in beni e servizi ICT ed i risultati raggiunti, fornendo un quadro generale del comportamento di acquisto delle PP.AA. e

della tendenza ad utilizzare o meno le più moderne tecnologie in funzione dei compiti da soddisfare sfruttando la competitività del mercato e le potenzialità di risparmio derivanti dagli acquisti di beni e servizi maturi.

Gli approfondimenti degli ultimi anni presi in considerazione da questa Corte restituiscono un quadro non confortante del livello di innovazione nella Pubblica amministrazione italiana.

Tale evidenza viene confermata dal DESI (*Digital Economic and Society Index*) che mostra come l'Italia continui a collocarsi tra gli ultimi Paesi europei riguardo all'innovazione. In particolare, il DESI 2019 vede complessivamente il nostro Paese collocato al 24° posto tra i Paesi europei, in lieve miglioramento rispetto al 2018 in cui l'Italia era al 25°.

Simili risultati emergono dall'*e-Government Benchmark*, che misura il progresso dei singoli Stati Membri nella implementazione dei servizi pubblici digitali previsti dall'*e-Government Action Plan 2016-2020* attraverso uno o più indicatori. Per il 2018 e 2019 l'analisi conferma quanto emerso dal DESI e cioè che l'Italia è caratterizzata da una dicotomia: per quanto riguarda la disponibilità di servizi pubblici digitali, in particolare *open data* e servizi di sanità digitale, l'Italia con il 58 per cento è appena al di sotto della media UE del 63 per cento (2016-2017), mentre l'effettivo utilizzo dei servizi da parte dei cittadini rimane molto basso: infatti, solo il 22 per cento degli individui interagisce online con la Pubblica amministrazione, rispetto alla media UE del 53 per cento. Da questi risultati, che collocano l'Italia tra i Paesi più in ritardo rispetto alla costruzione di un *e-Government* consolidato (bassi livelli sia di digitalizzazione sia di penetrazione), si conferma come il miglioramento della disponibilità dei servizi pubblici non si armonizzi con lo scarso utilizzo degli stessi da parte della popolazione.

Partendo da questa realtà, una adeguata ed incisiva *governance* pubblica in ambito ICT può svolgere un ruolo molto importante, trainando lo sviluppo del Paese sia dal punto di vista economico che culturale e garantendo il rispetto dell'azione amministrativa ai canoni di efficienza ed economicità.

Lo stesso Consiglio di Stato nella recente pronuncia del 9 aprile 2019, n. 2270, ha affermato, richiamando il principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'articolo 97 della Costituzione, che l'utilizzo di procedure digitalizzate nella gestione dell'interesse pubblico è "*conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa*"; quindi il risparmio della spesa pubblica può e deve avvenire anche attraverso il migliore utilizzo di strumenti e processi ICT.

Sotto il profilo metodologico si precisa come l'analisi sia stata volutamente svolta a livello aggregato per fornire un quadro di insieme a tutt'oggi incentrato sulle grandezze di riferimento, delle risorse impiegate e dei risultati ottenuti a livello di settore e per l'intero comparto della Pubblica amministrazione, basando le valutazioni sui dati forniti dalle amministrazioni, fedelmente riportati e sui quali sono state effettuate elaborazioni, nonché sui documenti ufficiali pubblicati.

Si è proceduto acquisendo informazioni dalle Istituzioni, per la parte di competenza di ciascuna, approfondendo con successive interlocuzioni ove necessario.

La complessità della materia, con varie competenze e ambiti di analisi, la difficoltà di acquisizione delle informazioni che si sono rivelate non sempre coerenti tra loro e comparabili, dà l'occasione di una riflessione più ampia sull'intero processo di gestione dell'ICT pubblica ed induce ad auspicare non solo un più forte presidio e una maggiore continuità di analisi, ma anche un approccio più organico che possa favorire l'effettiva possibilità, da parte dei cittadini, delle istituzioni e delle imprese, di fornire i dati una sola

volta all'amministrazione (c.d. principio del *once only*), con ciò consentendo la fattiva realizzazione dell'interoperabilità e della gestione del "dato", certo e condiviso, con i conseguenti benefici in termini di efficienza ed economicità della Pubblica amministrazione.

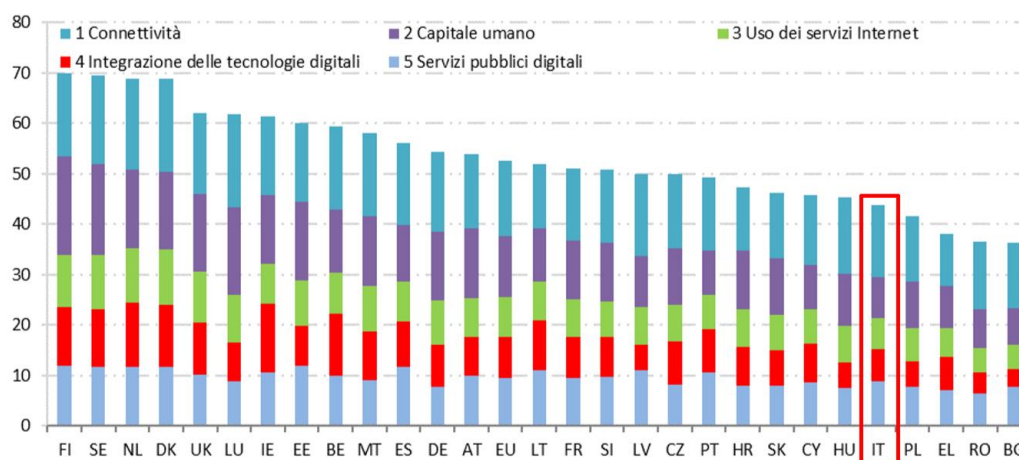
2. Il contesto di riferimento europeo ed il posizionamento dell'Italia: il Digital Economy and Society Index (DESI)

L'Agenda digitale europea rappresenta una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, tanto che per il periodo 2014-2020, sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo di coesione sono stati stanziati oltre 20 miliardi per investimenti in ICT per gli Stati membri e fissati i principali obiettivi di sviluppo ICT, quali l'ampliamento della diffusione della banda larga e l'introduzione di reti ad alta velocità, lo sviluppo di prodotti e servizi ICT e dell'*e-commerce*, il potenziamento delle applicazioni ICT per la Pubblica amministrazione online, *l'e-learning*, l'inclusione digitale, la cultura digitale e la sanità elettronica. In tale contesto i Paesi membri vengono costantemente monitorati attraverso indicatori che classificano il grado di digitalizzazione di ciascun Stato: il *Digital Economy and Society Index (DESI)*.

Il DESI 2019 dà contezza di un'Europa con molte differenze, complessivamente in difficoltà a crescere sui temi del digitale in un'ottica sistemica e dimostra che le politiche avviate dalla Commissione per un unico grande mercato digitale stentano ancora a essere realizzate.

Di seguito il complessivo *ranking* 2019 del DESI con evidenza del posizionamento dell'Italia.

INDICE DI DIGITALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA E DELLA SOCIETÀ (DESI)
RANKING 2019



Fonte: Rapporto DESI 2019

Come si nota, l'Italia rimane ancora indietro, seppur in miglioramento, passando dal 25° posto del 2018 al 24° del 2019, su 28 Paesi, in una situazione di svantaggio e sotto la media EU, registrando una velocità di crescita di alcune aree comunque inferiore a quella della media europea. Di contro, si registrano nel 2019 taluni importanti progressi, con particolare riferimento alla "Connettività" (da 26esimi dello scorso anno a 19esimi) e dei "Servizi pubblici digitali" (da 19esimi a 18esimi).

Complessivamente, tuttavia, le prestazioni dell'Italia sul DESI si collocano all'interno del gruppo di Paesi dai risultati inferiori alla media (Romania, Grecia, Bulgaria, Polonia, Ungheria, Croazia, Cipro e Slovacchia).

3. La *Governance* dell'informatica pubblica

In Italia il governo dell'informatica pubblica ha subito nel tempo continue trasformazioni in termini di soggetti coinvolti e relativi assetti istituzionali, competenze e risorse attribuite, modelli organizzativi adottati. Tuttavia, gli sforzi messi in campo, hanno portato, sinora, più ad un ripetuto cambiamento di organizzazione delle varie strutture centrali preposte che ad effetti rilevanti. L'evidenza di dover tornare spesso sul tema, attraverso ripetuti interventi legislativi, dimostra le oggettive difficoltà nel registrare progressi significativi. Ad oggi i risultati delle azioni di coordinamento appaiono limitati, in termini di frammentazione degli interventi, duplicazioni, insufficiente interoperabilità ed integrazione dei servizi sviluppati. Ciò anche con riferimento al monitoraggio della spesa, dell'attività contrattuale, dei risultati conseguiti e dei servizi resi. La pluralità delle figure istituzionali chiamate ad operare per la trasformazione digitale della PA, è tale da rendere necessaria una riflessione sulla esigenza di una *governance* più coesa e strutturata che riesca a coordinare la complessa articolazione di competenze.

Se l'attuazione di una *governance* unitaria è difficile a livello centrale, lo è ancora di più nei casi in cui coinvolge dinamiche locali, grandi e piccole, come è nella realtà di molti comuni italiani, dotati di un'autonomia amministrativa e politica che dovrebbe essere opportunamente coniugata con gli obiettivi stabiliti dalla strategia nazionale.

Scenari nuovi dal 2020 sono da attendersi con la declinazione delle funzioni operative ora affidate al Ministero per l'innovazione e le tecnologie e al Dipartimento per la trasformazione digitale, recentemente istituiti. Il Dipartimento, in particolare, sarà chiamato a garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana in coerenza con l'Agenda digitale europea e ad assicurare lo svolgimento dei compiti

necessari per l'adempimento degli obblighi internazionali assunti in materia di innovazione tecnologica e digitale nonché il coordinamento operativo tra le amministrazioni dello Stato interessate, a vario titolo, al perseguimento degli obiettivi di Governo in materia di innovazione e digitalizzazione. Occorrerà pertanto rendere coerenti quanto prima i compiti attribuiti al Ministro e al nuovo Dipartimento con le competenze delle strutture già presenti, in particolare l'AgID, soggetto responsabile dell'attuazione dell'Agenda digitale e il Dipartimento della funzione pubblica nel suo attuale ruolo di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dello stato di attuazione della strategia digitale della PA italiana. Inoltre, andrebbe meglio chiarita la ripartizione di competenze tra AgID e Ministero dello sviluppo economico, entrambi titolari di funzioni destinate ad incidere sulle strategie per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea (Strategia per la crescita digitale 2014/2020 e Piano nazionale per la banda ultralarga).

4. La spesa per l'informatica pubblica

L'analisi svolta ha messo in luce come, al momento, i dati effettivi di spesa disponibili in ambito ICT siano eterogenei e non confrontabili; le istituzioni che li gestiscono, infatti, orientano la raccolta delle informazioni in funzione della specifica attività a ciascuna di esse intestata. Ne consegue l'esigenza di doversi riferire molto spesso a dati stimati piuttosto che a dati effettivi ricavabili dalle varie banche dati del Paese.

In questa sede si è cercato di procedere ad un raffronto dei dati stimati da AgID, Consip e Osservatorio Assinform, (complessivamente valutati in circa 5,8 miliardi) con quelli effettivi a disposizione nelle diverse banche dati, prima fra tutte quella dei contratti pubblici gestita da ANAC, quella dei pagamenti pubblici (SIOPE), quella del bilancio

dello Stato per quanto riguarda i Ministeri (SIRGS) e quella che risulta dall'utilizzo dei fondi comunitari, non dimenticando che una parte consistente dell'informatica pubblica viene gestita attraverso le società *in house*, che operano sia a livello di amministrazioni centrali che territoriali.

In sintesi, il quadro informativo sulla spesa ICT è evidentemente influenzato dalle differenti tassonomie utilizzate all'interno dalle varie fonti informative (dati statistici e di fonte amministrativa), il che rende i dati non comparabili.

È, quindi, necessario superare la logica del possesso dei dati a fini strettamente connessi alle singole istituzioni per avere una dimensione della spesa che corrisponda all'effettiva quantificazione.

In tal senso una *governance* unitaria auspicabilmente più incisiva dovrebbe *in primis* puntare sulla conoscenza dei costi che il Paese sostiene per l'informatica pubblica, allo scopo di poter mettere consapevolmente a raffronto tali costi con i risultati ottenuti anche in termini di servizi resi alla collettività.

Quello di cui si necessita è, quindi, di un cambio di paradigma teso a sviluppare un approccio unitario che possa trasformare quei compiti che sono percepiti dalle amministrazioni come meri adempimenti, e che pertanto possono sottrarre tempo alle funzioni ordinarie, in attività eseguite automaticamente ed in autonomia dai sistemi informatici, nell'osservanza di un adeguato controllo di qualità del dato. Ciò anche per permettere alle Pubbliche Amministrazioni, soprattutto quelle più piccole e meno strutturate che al momento presentano un modello organizzativo "a silos" contraddistinto da diffuse carenze di competenze digitali, di essere inserite in un sistema dinamico di condivisione, nel quale sviluppare ogni forma di sinergia strutturale e funzionale.

5. La disponibilità e l'utilizzo dei fondi comunitari

Nell'ambito della strategia "Europa 2020" particolare rilievo è stato dato alle politiche di innovazione, sviluppo delle tecnologie e miglioramento dell'informazione e comunicazione.

L'accordo di partenariato relativo all'Italia 2014-20, che ha definito le strategie, le priorità di intervento e le modalità di impiego dei fondi strutturali per le Pubbliche amministrazioni italiane nell'ambito della Politica di coesione 2014-2020, ha destinato al nostro Paese importanti risorse comunitarie. Di queste, almeno 6,9 miliardi di euro corrispondono ad obiettivi tematici strettamente collegati all'innovazione. Resta da sottolineare come, rispetto alle risorse programmate sia con fondi comunitari che cofinanziati, gli impegni assunti si attestino ancora al 40 per cento ed i pagamenti a percentuali inferiori (circa 36 per cento).

È evidente come la disponibilità delle risorse comunitarie per l'innovazione rappresenti una grande opportunità che non può essere vanificata; altrettanto importante è il coordinamento di tutti i soggetti attuatori affinché le risorse disponibili vengano indirizzate in modalità sinergica e con obiettivi condivisi anche a livello centrale.

Emerge, pertanto, la necessità che le iniziative messe in campo a livello centrale costituiscano il presupposto per un governo unitario ed incisivo, che comporti un monitoraggio costante ed efficace, anche attraverso il coordinamento delle varie banche dati esistenti, e che consenta di arginare per il futuro il fenomeno dello scarso utilizzo delle risorse comunitarie in un settore così cruciale per lo sviluppo del Paese.

6. I contratti pubblici ICT

Dall'analisi dei dati ANAC emerge in generale un panorama dei soggetti qualificati quali stazioni appaltanti diversificato: a circa tre anni dall'avvio del sistema di centralizzazione della spesa previsto dalle norme di *spending review* che si sono succedute, va registrata ad oggi l'esistenza di un contesto estremamente variegato. In effetti, la presenza di una molteplicità di forme giuridiche e modelli organizzativi va posta anche in relazione al differente *know-how* che caratterizza le singole realtà, in particolare quelle regionali, per effetto del diverso periodo temporale nel quale le stesse si sono trovate con risposte più o meno reattive alle prescrizioni di centralizzazione e contenimento della spesa pubblica. Appare quindi necessario procedere alla razionalizzazione delle stazioni appaltanti (attualmente sono oltre 32.000, di cui quasi 3.700 nel settore dell'ICT) accrescendone la competenza tecnica, per favorire rapporti di forza paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici. Inoltre, come già segnalato dalla Corte, tale situazione rende indifferibile un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle Pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche.

Per quanto riguarda la scelta del contraente è emerso come, su un volume di bandi in ambito ICT nel periodo 2012-2018 di circa 29 miliardi, gestito complessivamente da 3.690 stazioni appaltanti, oltre l'83 per cento riguarda il cosiddetto "affidamento autonomo", mentre solo il 17 per cento riguarda accordi quadro o convenzioni. Nell'ambito dei c.d. "affidamenti autonomi", le stazioni appaltanti solo per il 29,7 per cento operano tramite procedure aperte. La restante parte riguarda principalmente le procedure negoziate (complessivamente per il 48,5 per cento) e in minor misura le

procedure ristrette e gli affidamenti in economia. Le procedure negoziate senza previa pubblicazione sono state il 24,5 per cento del totale, le procedure negoziate senza previa indizione di gara oltre il 18 per cento e le procedure negoziate senza previa indizione di gara, ex art. 221 del d.lgs. n. 163 del 2006, il 18 per cento e, solo per il 23 per cento le procedure aperte. Le procedure negoziate costituiscono, quindi, in ambito ICT, lo strumento maggiormente utilizzato dalle pubbliche amministrazioni.

Ugualmente interessanti gli scostamenti degli importi posti a base d'asta e quelli di aggiudicazione, che, con particolare riferimento alla Consip fanno registrare nell'ambito degli accordi quadro e convenzioni un ribasso anche oltre il 45 per cento.

Se si osserva il numero delle procedure in relazione alle specifiche modalità di aggiudicazione, la prospettazione appare differente: il 78 per cento delle procedure è rappresentato da quella negoziata senza previa pubblicazione, dall'affidamento in economia - cottimo fiduciario, dalla procedura negoziata senza previa indizione di gara (ex d.lgs. n. 50/2016) e dall'affidamento in economia - affidamento diretto.

Anche su tale aspetto si ritiene debba essere svolta una attenta valutazione al fine di evitare fenomeni di parcellizzazione degli acquisti che non consentono razionalizzazioni di spesa e di tecnologia.

Il ricorso alle procedure negoziate senza bando è un fenomeno rilevato dalla stessa ANAC come "improprio"; l'attività istruttoria dalla stessa espletata ha consentito di confermare come in molti casi le stazioni appaltanti abbiano effettuato affidamenti di appalti di servizi informatici con procedura negoziata senza bando, dapprima ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006 (infungibilità del prestatore di servizi) e successivamente ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 50/2016 (concorrenza assente per motivi tecnici) in carenza dei presupposti legittimanti il ricorso

alla procedura in questione. Un fenomeno da tenere sotto controllo è quello del cd. «*lock in*», ovvero la difficoltà di cambio di fornitore alla scadenza del periodo contrattuale, ad esempio in conseguenza del vantaggio competitivo derivante dalla maggiore conoscenza della situazione, dalla difficile e costosa interoperabilità con gli altri sistemi, dalla presenza di prodotti esclusivi oppure per gli elevati costi di investimento iniziale non recuperabili. Dall'analisi degli aggiudicatari emerge, infatti, come alcune società siano presenti nelle procedure di aggiudicazione con un'elevata frequenza.

Con riferimento alle procedure gestite da Consip, emerge che ben il 50 per cento delle stesse ha tempi di aggiudicazione superiori ad un anno. Si tratta principalmente delle procedure aperte per le quali anche il fattore relativo al contenzioso può acquisire un peso importante. Limitato appare l'utilizzo degli strumenti Consip (Convenzioni, Accordi-quadro, MEPA, ecc.) da parte delle Pubbliche amministrazioni. Complessivamente il valore della spesa sostenuta nell'ICT tramite Consip (circa 2,2 miliardi nel 2018) costituisce il 38 per cento della spesa totale stimata ICT della PA (circa 5,7 miliardi). Anche se la quota gestita al di fuori delle procedure Consip risulta ancora molto alta (circa 62 per cento), si registra una crescita limitata ma costante: rispetto al 2015 la spesa gestita da Consip è aumentata in valore assoluto di circa un miliardo di euro, passando dal 20 al 38 per cento. Peraltro, i tempi delle procedure di gara gestite da Consip appaiono consistenti. La stessa Consip dichiara che una procedura può durare da un minimo di 11 a un massimo di 24 mesi, periodi che non tengono conto dei possibili pareri obbligatori e dei contenziosi che spesso accompagnano il percorso di messa a disposizione delle amministrazioni degli strumenti informatici.

Un fattore che incide fortemente sulla razionalizzazione degli acquisti è il tema dei ritardi e delle proroghe alle quali, come già evidenziato dalla Corte nella relazione sul

Rendiconto generale dello Stato per il 2017, le Amministrazioni hanno dimostrato di fare largo uso nelle acquisizioni informatiche, dando continuità all'efficacia dei contratti oltre il limite naturale degli stessi, anche in aggiunta e successivamente all'attivazione del sesto quinto contrattuale. L'utilizzo delle c.d. proroghe tecniche è ammissibile solo in situazioni eccezionali oltre la durata del contratto per il breve periodo strettamente necessario a garantire la continuità della prestazione e nelle more della conclusione di una nuova procedura di gara già avviata. L'esigenza di rispetto dei suddetti requisiti riveste particolare valore nel settore delle spese informatiche, per le quali il costo dei fattori produttivi è in continua evoluzione, diventando cruciale prestare particolare attenzione al recepimento sul mercato di condizioni sempre più favorevoli.

Il ricorso continuo a tale strumento che invece si registra fa emergere l'esigenza di una più attenta e tempestiva programmazione del fabbisogno ed una corretta tempistica delle procedure di gara in settori come quello in esame in cui la continuità del servizio è condizione che legittima la proroga tecnica dei contratti. Ugualmente dicasi del ricorso sistematico alle estensioni contrattuali che, anziché un'opportunità da valutare di caso in caso, vengono considerate costantemente parte integrante del contratto.

Limitato è il ruolo di AgID nel monitoraggio e controllo dei contratti. Posto che l'Agenzia emette pareri obbligatori solo nei confronti delle amministrazioni centrali, vengono esclusi dalla verifica preventiva tutti gli acquisti delle amministrazioni territoriali e quelli degli enti previdenziali che rappresentano quantitativamente la parte prevalente.

Per quanto riguarda l'attività di monitoraggio interno dei contratti ICT da parte delle amministrazioni, nonostante la specifica previsione di legge, si registrano ad oggi risultati modesti. Con riferimento alle attività di monitoraggio poste in essere da AgID,

solo 13 Pubbliche amministrazioni risultano avere contratti sottoposti a monitoraggio. Inoltre, dei 68 contratti monitorati, 29 sono contratti in proroga (42 per cento) e nessuna azione di monitoraggio appare attuata sui contratti delle amministrazioni locali (Regioni, Città metropolitane e le Aziende sanitarie).

Fondamentale la valutazione dell'utilizzo o meno delle modalità di approvvigionamento (*sourcing*) più innovative. In particolare, le centrali di committenza e le amministrazioni dovrebbero tener presenti le opportunità offerte dai nuovi strumenti di *digital innovation* volti a soddisfare contemporaneamente l'esigenza di maggior economicità e la disponibilità delle soluzioni moderne. Non può non sottolinearsi, infatti, come gli strumenti propri della *digital innovation* dovrebbero essere adottati non solo al fine di innovare l'Amministrazione, ma anche, consentendo di passare da una logica di acquisto rigida ad una logica flessibile, di far risparmiare l'Amministrazione stessa.

L'utilizzo delle procedure innovative, dagli appalti pre-commerciali agli altri istituti del Codice dei contratti, come il partenariato per l'innovazione, il dialogo competitivo, la procedura competitiva con negoziazione, permetterebbero alle Pubbliche amministrazioni di cambiare approccio verso il mercato. Questi strumenti favoriscono un dialogo aperto con le imprese e con il mondo della ricerca, permettono procedure di acquisto più flessibili e risparmi di spesa, lasciando agli operatori economici la libertà di proporre risposte multidisciplinari e più efficaci.

Inoltre, l'emergere delle architetture orientate ai servizi, il paradigma del Cloud Computing, l'offerta di risorse ICT "*as a Service*" offrono oggi l'opportunità di indirizzare l'informatica nella Pubblica amministrazione verso un sistema informativo caratterizzato da enorme flessibilità, che consente di integrare e ricombinare velocemente

servizi e applicazioni, offrendo alle strutture amministrative la possibilità di creare ambienti dinamici e personalizzati, nel rispetto dell'effettiva esigenza.

Per poter governare al meglio queste logiche, consentendo quindi notevoli risparmi nelle spese IT delle amministrazioni, risulta fondamentale la competenza nell'operare delle scelte che consentano di valutare - in sede progettuale - pregi e benefici della soluzione virtuale (o *as a service*) ove l'elevata flessibilità non appesantisce il bilancio dell'amministrazione con immobilizzazioni materiali in conto capitale, ma permette di modulare la spesa adattandola alle effettive necessità informatiche del momento e dell'esercizio di effettivo utilizzo delle risorse, piuttosto che una soluzione fisica stabile. È necessario, quindi, che l'Amministrazione posseda al suo interno le necessarie competenze, per effettuare una valutazione progettuale ponderata con la conseguente adozione di un sistema virtuale che consenta maggior economicità, al fine di orientare le caratteristiche di tali sistemi alle esigenze.

Al momento i nuovi strumenti sono ancora scarsamente utilizzati, in quanto le amministrazioni non ne hanno una diffusa conoscenza né una reale possibilità di manovra delle leve decisionali. In tal senso, Consip e le altre centrali di committenza potrebbero svolgere un ruolo significativo.

Si auspica che le iniziative in campo possano trovare coerenza e condivisione da parte delle pubbliche amministrazioni, consentendo, nell'ambito degli strumenti contrattuali a disposizione, di fruire delle potenzialità di risparmio e flessibilità di acquisizione che solo acquisti in ICT caratterizzati da forte innovatività possono garantire.

7. Il tema delle competenze digitali

L'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può realizzare processi d'innovazione efficaci a condizione che siano contemporaneamente attuati anche sistemi d'istruzione e di formazione adeguati, costanti e capillari, capaci di assicurare a tutti l'apprendimento permanente di nuove competenze di base, come quelle digitali. È cruciale, quindi, per la realizzazione di politiche di innovazione e crescita del Paese, nonché di competitività europea, che la Pubblica amministrazione investa nel capitale umano ed incrementi i livelli di padronanza delle competenze digitali.

Di ciò dà conferma anche il Legislatore all'art. 23, c.13 del d.lgs. 50/2016, ove prescrive che l'uso di metodi e strumenti elettronici in sede di progettazione possa avvenire solo da parte delle stazioni appaltanti dotate di personale adeguatamente formato. La formazione, quindi, è condizione necessaria per garantire, al passo con i tempi, che l'attività amministrativa sia costantemente ispirata ai noti criteri dettati dall'articolo 1, c. 1, della legge 241/1990.

Ciò nonostante, le analisi sin qui condotte restituiscono un quadro non ottimistico del livello di informatizzazione dei dipendenti pubblici in Italia.

Nel nostro Paese l'età media dei dipendenti pubblici è di oltre 50 anni e tende a crescere. Una ricerca di Forum PA sul pubblico impiego ha evidenziato anche come il livello di istruzione medio sia non elevato: il 62 per cento ha al massimo il diploma di licenza media superiore, il 4 per cento la laurea breve, il 34 per cento la laurea o un titolo superiore. In aggiunta le immissioni di personale giovane, in buona parte "nativi digitali" avvengono con ritmi lenti.

Particolarmente interessante, in tale contesto, è il tema dell'adeguamento delle competenze della dirigenza pubblica: un primo esito della ricerca avviata dalla Scuola

Nazionale dell'Amministrazione segnala la prevalenza, ad oggi, tra i dirigenti pubblici di capacità informatiche operative piuttosto che di quelle riferibili ad una gestione dell'ICT più strategica e manageriale.

A livello comunitario il tema è stato affrontato già da tempo con l'intento di sistematizzare e fornire linee guida agli Stati membri sulle competenze informatiche attese, dotando gli stessi di importanti risorse. Relativamente ai fondi FESR e FSE del programma 2014/2020 ne emerge un non pieno utilizzo; si auspica che le ingenti risorse che sono già state programmate per anni 2021-2027 siano più velocemente sfruttate in un Paese in cui la mancanza di investimenti sull'adeguamento delle competenze ICT è spesso motivata da carenze di fondi di bilancio.

A livello nazionale AgID e il Dipartimento della funzione pubblica hanno avuto un ruolo attivo nel recepimento delle indicazioni comunitarie, nello sforzo di delineare modelli di riferimento per la definizione, valutazione, sviluppo e adeguamento delle competenze digitali nelle Pubbliche amministrazioni; in tal senso, AgID ha pubblicato le Linee guida per la qualità delle competenze digitali nelle professionalità ICT e Funzione Pubblica ha elaborato il “*Syllabus*” e la piattaforma di autovalutazione “*CrescoPA*”.

Tuttavia, nonostante queste iniziative, anche dal DESI emerge, per quanto riguarda le competenze digitali che l'Italia si posiziona al 26° posto, ben al di sotto della media europea e retrocedendo di un posto rispetto al 2018. Sia sul fronte delle competenze digitali di base (44 per cento rispetto alla media europea del 57 per cento) che di quelle avanzate, il nostro Paese presenta un deficit importante rispetto agli altri paesi europei. Così come per il numero di laureati in possesso di una laurea in TIC (solo l'1 per cento, ultima posizione) e il numero di donne laureate specializzate in TIC (anch'esse pari solo all'1 per cento).

L'Italia non eccelle neppure nell'utilizzo delle nuove modalità di lavoro che sfruttano la disponibilità delle tecnologie: telelavoro e *smart working*. Quest'ultimo, ancora all'inizio dell'utilizzo nel settore pubblico, merita di essere attentamente monitorato nel tempo in quanto apre scenari interessanti in termini di introduzione di logiche di valutazione basate sui risultati, sui livelli di servizio e di razionalizzazione delle risorse. Senza considerare che, essendo ormai una modalità di lavoro diffusa nel settore privato, avrebbe anche il pregio di preservare l'attrattività del pubblico impiego.

8. Le piattaforme abilitanti

L'ultimo decennio ha visto nascere varie iniziative quali SPID, ANPR, Carta d'identità elettronica, PagoPA, fascicolo sanitario, per citare i più importanti. Veri e propri progetti Paese destinati, a regime, a modernizzare fortemente i rapporti tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, nonostante le energie profuse, le rilevanti organizzazioni di progetto, il supporto delle norme ed il tempo trascorso dall'avvio delle iniziative, i risultati stentano ancora ad essere soddisfacenti. Limitata, in generale, l'adesione sia da parte della popolazione che delle amministrazioni; soprattutto gli enti locali chiamati a gestire il cambiamento mostrano evidenti difficoltà ad adeguarsi, in relazione alle modifiche dei propri sistemi informativi, necessarie per il mantenimento in efficienza dei sistemi stessi e al relativo impatto in termini di riorganizzazione del lavoro negli uffici.

Un cenno particolare meritano i progetti di identificazione digitale, SPID, ANPR, CIE. Sebbene diversamente orientati (SPID è funzionale a cittadini e imprese, CIE finalizzato ai soli cittadini e con funzionalità di riconoscimento anche ai fini di ordine pubblico e sicurezza, ANPR è l'anagrafica unica dei soli cittadini) sembrerebbe

opportuno che venga avviata una riflessione sulla razionalizzazione di tutti questi strumenti. Tenuto conto della evidente difficile attuazione dei progetti in essere, sarebbe utile prendere in considerazione tutte le anagrafiche esistenti (Indice IPA, Registro delle imprese, Codice fiscale persone fisiche, Codice fiscale persone giuridiche, Codice identificativo ai fini IVA, associazioni prive di personalità giuridica, altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi professionali) per pervenire ad un'unica efficiente e fruibile identificazione digitale di tutti i soggetti, siano essi cittadini, imprese, professionisti o Pubbliche Amministrazioni.

9. Conclusioni

L'analisi svolta dà evidenza di una diffusa consapevolezza, accresciutasi nel tempo, di quanto l'innovazione della Pubblica amministrazione rappresenti una fondamentale e irrinunciabile leva di sviluppo dell'intero Paese, parte attiva e funzionale di un sistema economico e sociale – italiano ed europeo – che si avvia ad essere basato prevalentemente su logiche digitali.

La produzione normativa, dall'emanazione del CAD in poi, è stata copiosa e dimostra come i Governi che si sono succeduti abbiano ben compreso l'esigenza di adeguamento tecnologico della PA e di rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Lo stesso Codice dell'amministrazione digitale ha visto ben sei stesure negli anni, ad iniziare dalla prima del 2005 sino all'ultima del 2017, ed a questo si sono accompagnate numerose altre norme di settore.

Nel tempo gli obiettivi sono stati resi sempre più puntuali e mirati, nell'intento di superare le evidenti difficoltà attuative, e più volte l'intervento del legislatore ha prodotto cambiamenti nell'organizzazione.

Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi, il DESI dà contezza di un'Italia ferma al 25° posto su 28 Paesi europei nel 2018 e al 24° nel 2019, con una velocità di crescita delle iniziative comunque inferiore a quella della media europea sui temi del digitale. Complessivamente l'Italia si colloca al terzultimo posto in Europa per attuazione dell'Agenda digitale.

Volendo sistematizzare le cause di detto fenomeno, dalle informazioni acquisite è possibile svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto, appare difficilmente invocabile la scarsità di risorse pubbliche *tout court* per giustificare il mancato raggiungimento dei risultati attesi. Le stime più accreditate dichiarano una spesa complessiva di circa 5,8 miliardi l'anno per l'informatica pubblica, tra risorse nazionali e comunitarie. Lo scenario, quindi, dà evidenza dell'esistenza di disponibilità cospicue, che rappresentano un considerevole potenziale di sviluppo e che potrebbero fare la differenza nell'adeguamento dell'ICT italiana a tutti i livelli di gestione e di governo, ma che vengono utilizzate in misura limitata e non sempre nel modo più razionale.

È evidente come la disponibilità delle risorse comunitarie per l'innovazione rappresenti una grande opportunità sia a livello centrale che periferico che non ci si può lasciar sfuggire; altrettanto importante è il coordinamento delle varie Pubbliche amministrazioni affinché i fondi disponibili vengano indirizzati nel modo migliore, in modalità sinergica e con obiettivi condivisi a livello centrale.

Cruciale, quindi, nella gestione del cambiamento, l'adeguatezza e la coerenza della *governance*. Il futuro dell'informatica pubblica italiana resta legato anche ad una più ampia ed incisiva convergenza delle iniziative, con una *governance* unitaria dotata di poteri concreti nella definizione delle strategie di digitalizzazione e di coordinamento

effettivo delle Pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, con compiti chiari e definiti, in grado di tradurre le politiche di settore in azioni che trovino la loro sintesi nel Piano triennale e che ne assicurino l'attuazione a livello nazionale.

Presupposto fondamentale per una corretta *governance* è anche il presidio delle risorse. Qualsiasi strategia nazionale che voglia misurarsi con obiettivi e risultati non può prescindere da una conoscenza puntuale delle risorse disponibili, che consenta di mettere consapevolmente a raffronto le esigenze, i costi ed i risultati ottenuti anche in termini di servizi effettivamente resi alla collettività, ivi inclusa la loro corretta percezione.

Purtroppo, le informazioni ad oggi presenti nelle varie banche dati relativamente alla spesa per l'ICT sostenuta dai soggetti istituzionali appaiono complesse e frammentarie, con conseguente ricorso a stime nell'impossibilità di disporre di dati completi ed armonizzati dell'intero perimetro di spesa attinente all'ICT. Si registra, tuttavia, la forte azione che AgID recentemente sta esercitando per migliorare il livello di monitoraggio complessivo delle risorse I.T. In particolare, l'Agenzia ha strutturato una metodologia di monitoraggio ed una piattaforma in grado di elaborare dati provenienti da diverse fonti, rendendo in tal modo possibile, per il futuro, un monitoraggio continuo e permanente dei progetti, degli indicatori e della spesa. Si auspica che in breve tempo questa attività porti frutti significativi.

Pure il tema delle forniture ICT presenta spunti di riflessione. Ogni efficace strategia di acquisto ICT non può non tener conto dell'elevato e continuo sviluppo della tecnologia e della disponibilità di strumenti nuovi e spesso più economici che fanno evolvere rapidamente il panorama dei prezzi di riferimento e costituiscono fonte di continue sollecitazioni. È opportuno quindi che la normativa di settore tenga presenti queste particolarità e che le centrali di committenza e le varie PP.AA. coinvolte orientino

gli acquisti, sfruttando le potenzialità di risparmio insite nell'evoluzione della tecnologia, nel rispetto rigoroso dei principi di derivazione comunitaria in materia di acquisti pubblici.

Dall'analisi svolta non emerge, tuttavia, una particolare attenzione allo sfruttamento delle potenzialità offerte dalla *digital innovation*.

Incertezza emerge anche sul tema della centralizzazione degli acquisti della PA, laddove se ne è tentata una razionalizzazione, attraverso la previsione di 32 soggetti aggregatori, che avrebbe dovuto comportare risparmi consistenti.

Con particolare riferimento a Consip e alle altre centrali di committenza pubblica, si registra in generale uno scarso utilizzo degli strumenti messi a disposizione ed uno scarso ritorno di informazioni circa le potenzialità di risparmio derivanti dalla centralizzazione delle forniture, nonostante gli obblighi di legge cui erano stati collegati rilevanti risparmi. Sebbene alcune criticità derivino anche da una carenza di informazioni e di comprensione del modello da parte dei "punti ordinanti", è comunque indubbio che siano necessarie delle azioni di *change management* per migliorare il servizio.

Probabilmente su questo fenomeno pesano alcuni aspetti che potrebbero non rendere la fornitura utile ed economica. Primo fra tutti quello dei tempi di gara. Un fenomeno che risulta spesso causa di rallentamenti delle procedure di appalto è quello relativo al contenzioso. La grande rilevanza dei contenziosi Consip induce le pubbliche amministrazioni, per non fermare le attività amministrative ormai quasi interamente supportate dall'informatica, all'utilizzo di misure straordinarie, cui le amministrazioni dimostrano di fare largo uso, quali le proroghe tecniche o comunque le estensioni contrattuali o gli affidamenti diretti. Tale situazione, oltre a rappresentare una patologia nelle normali procedure di acquisizione, non favorisce ovviamente, in un settore

caratterizzato dal rapido variare dei prezzi in funzione dell'evoluzione tecnologica, le acquisizioni più moderne ed economiche.

Anche il tema del monitoraggio delle forniture richiede di essere approfondito. L'attuale disciplina codicistica è prevalentemente incentrata nella fase di selezione del contraente e la base dati ANAC fornisce informazioni solo relativamente alla pubblicazione dei bandi, mentre è incompleta per la fase di aggiudicazione e non presenta alcun dato per la fase di gestione dei contratti. Inoltre, mentre ai fini della partecipazione ai bandi pubblicati le informazioni sono rese obbligatorie, quelle relative alla fase di aggiudicazione - ivi inclusi i dati attinenti ai soggetti aggiudicatari, agli importi, alla data di aggiudicazione, ecc. - non sono resi vincolanti, lasciando spazio a comportamenti meno puntuali da parte dei singoli operatori.

L'assenza di monitoraggio sull'esecuzione dei contratti da parte di ANAC non è compensata da un ruolo pregnante in tal senso da parte di AgID. Il perimetro di monitoraggio definito da AgID, peraltro, appare molto ridotto anche in considerazione delle limitate risorse umane di cui la stessa dispone ed inoltre, sebbene le amministrazioni siano tenute a comunicare all'Agenzia tutti i contratti rientranti nell'attività di monitoraggio, tale adempimento viene spesso disatteso.

La limitatezza del perimetro sottoposto a monitoraggio centralizzato, la mancanza di informazioni sulle attività di monitoraggio svolta in autotutela sui propri contratti da parte delle amministrazioni e la circostanza che anche l'attività di vigilanza di ANAC si fermi alla fase di aggiudicazione dei contratti, peraltro coprendone solo una parte, impongono riflessioni sull'esigenza che tale area sia più ampiamente presidiata, anche con riferimento all'attività ICT svolta dalle numerose società in house, o comunque affidate all'esterno, che spesso sfugge al perimetro di controllo. L'ampiezza delle attività

svolte al di fuori delle amministrazioni (46 per cento per le Pubbliche amministrazioni centrali e 52 per cento per le Regioni) impone riflessioni per un più ampio e complessivo presidio delle attività e delle risorse che le stesse gestiscono attraverso rapporti convenzionali con gli enti pubblici. In tale contesto particolare rilievo ha SOGEI che, sia da un punto di vista quantitativo, per la rilevanza di denaro pubblico gestito, che qualitativo, essendo il soggetto attuatore dei principali progetti di sviluppo dell'informatica pubblica, rappresenta uno dei più importanti partners tecnologici pubblici del Paese. Ad oggi l'accordo-quadro unitario che dovrebbe legare la SOGEI al MEF ai sensi del decreto-legge n. 95 del 2012, non risulta ancora stipulato e, pertanto, rimangono prorogate da anni, in virtù da ultimo della legge n. 205 del 2017, le due convenzioni che legano la Società rispettivamente con l'area finanze e con l'area economia del MEF.

Una considerazione sull'esigenza di maggior presidio va svolta anche avuto riguardo allo stato di attuazione delle piattaforme abilitanti, specialmente quelle di identificazione, quali SPID, ANPR e CIE, il cui utilizzo risulta ancora non soddisfacente nonostante il tempo trascorso dall'avvio dei progetti. È necessario approfondire il confronto tra gli investimenti effettuati con i risultati prodotti in termini di fruizione dei servizi, riflettendo sull'opportunità di armonizzare le varie piattaforme esistenti, al fine di semplificare i servizi per i cittadini, le imprese e le amministrazioni.

Sempre in tema di razionalizzazione della spesa ICT, non può non sottolinearsi come a distanza di vari anni non sembra aver prodotto significativi risultati la norma che ha affidato all'AgID il compito di effettuare il censimento dei data center della pubblica Amministrazione a fini di razionalizzazione, ovvero delle regole finalizzate a consolidare le infrastrutture digitali delle PA, in modo da ottenere maggiori livelli di efficienza, di

sicurezza e di rapidità nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese nonché, ovviamente, risparmi.

Ugualmente non è stata data evidenza di risultati concreti in tema di razionalizzazione degli applicativi attraverso il c.d. "riuso".

Tema cruciale è poi quello delle competenze digitali nella PA, fattore abilitante per qualsiasi corretta e adeguata *governance* dell'innovazione. Investire nel digitale, dove l'Italia ha accumulato da anni ritardi, richiede ovviamente impegno e risorse. A fronte di un quadro non ottimistico del livello di informatizzazione dei dipendenti pubblici in Italia - da esaminare, peraltro, anche alla luce delle numerose esternalizzazioni e affidamenti in società *in house* registratesi nel corso degli ultimi 20 anni - si rende necessario guardare alla trasformazione digitale come condizione indispensabile per l'efficienza e lo sviluppo del sistema-Paese.

Occorre, in altri termini, una forte consapevolezza di quanto l'impegno nel digitale rappresenti un investimento. La Commissione europea, già dal 2010, sottolineava come le tecnologie ICT, pur impegnando risorse corrispondenti solo al 5 per cento del PIL europeo, contribuiscono alla crescita complessiva della produttività generale in misura notevolmente maggiore.

La accresciuta consapevolezza, da parte delle Istituzioni, degli obiettivi strategici da perseguire nello specifico settore e le conseguenti azioni recentemente attuate possono rappresentare un valido presupposto per addivenire ad un vero e proprio "governo unitario" dell'ICT, supporto essenziale per le riforme strutturali del Paese.

Alla luce del quadro così delineato, come emerge nella sua oggettività dalla lunga e complessa istruttoria svolta, nell'ambito della quale è stato costantemente assicurato il pieno e incondizionato contraddittorio con tutte le Istituzioni coinvolte, la Corte dei conti

ritiene di dover valorizzare la propria funzione referente nei confronti del Parlamento e del Governo, sviluppando le seguenti considerazioni.

Appare ormai più che auspicabile la previsione di una efficace formula organizzativa che assicuri il coordinamento delle azioni poste in essere da tutti i soggetti istituzionali a qualsiasi titolo coinvolti nello sviluppo dell'ICT pubblica, se del caso sfruttando appieno le potenzialità offerte dal recente dPCM 19 giugno 2019, che affida al nascente Dipartimento la specifica funzione di assicurare “il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale”.

La stessa esigenza di una più ampia ed efficace *governance* (coordinamento e *policy*) delle politiche di sviluppo dell'ICT pubblica si ravvisa anche nello specifico settore delle acquisizioni, mediante una specifica struttura chiamata a monitorare, a cadenza almeno trimestrale, sia l'andamento delle spese effettivamente sostenute da qualsiasi plesso della PA (ovviamente nell'accezione più ampia, delineata dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009), sia le esigenze informative palesate dalle varie Pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali. Tale monitoraggio puntuale, da trasmettere tempestivamente anche a questa Corte, potrebbe preludere all'affidamento delle elaborazioni sviluppate in sede di coordinamento ad una centrale unica di acquisto specializzata nell'ICT - che ponga a sistema le varie esperienze di settore maturate nel corso degli anni da strutture come Consip, SOGEI, AgID e CINSEDO, evitando duplicazioni o frammentazioni di strutture che possano tradursi in nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica - al fine di implementare le soluzioni tecnologiche ritenute più efficienti, efficaci ed economicamente convenienti per fronteggiare le richieste medesime.

Appaiono, inoltre, maturi i tempi per un intervento del legislatore che tenga in adeguata considerazione il c.d. “rischio dell’obsolescenza”, elemento che per le forniture ICT assume il più alto valore ponderale riscontrabile sul mercato ed è direttamente collegato alle opportunità di risparmio derivanti dall’utilizzo delle più moderne tecnologie. A fronte delle procedure contrattuali oggi espletate dalle attuali centrali di committenza (ovvero, nel futuro, dall’auspicabile centrale unica di acquisto specializzata) nel rispetto della vigente normativa comunitaria e nazionale, potrebbe concorrere alla risoluzione dei predetti problemi il potenziamento generalizzato della funzione di controllo preventivo intestata alla Corte dei conti (eventualmente anche su alcuni rilevanti atti propedeutici) - al fine di effettuare in tempi brevi un’approfondita verifica di conformità a legge dei provvedimenti esaminati, per orientare e rendere più sicura l’azione dei responsabili di settore - nonché la valorizzazione di forme di controllo concomitante sulla gestione dell’intera procedura contrattuale, in particolare sulla fase dell’esecuzione.

Tale potenziamento agevolerebbe l’immediato avvio dell’esecuzione contrattuale e consentirebbe alle amministrazioni appaltanti di avere certezza dei tempi di acquisizione dei beni e/o dei servizi commissionati, con correlato abbattimento del citato “rischio dell’obsolescenza”, nonché alle aziende appaltatrici di poter organizzare per tempo i vari fattori produttivi, nella certezza dei correlati tempi di pagamento da parte della PA committente.

Appaiono sempre più utili, infine, anche per le attività istituzionali di competenza di questa Corte, momenti di confronto con le organizzazioni rappresentative dei cittadini e delle imprese, principali utenti dei servizi informativi pubblici, soprattutto per il tramite del CNEL e del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) istituito

presso il MISE, al fine di comparare adeguatamente i livelli di servizio effettivamente erogati con quelli concretamente percepiti dall'intera utenza. Particolare interesse potrebbe rivestire, in tale quadro, l'analisi dei livelli di efficacia dei progetti finanziati con risorse nazionali, sulla falsariga di quanto già accade per quelli finanziati con risorse di derivazione comunitaria, misurando l'effettiva ricaduta positiva sui cittadini e sulle imprese in termini di miglioramento quali-quantitativo dei servizi, di semplificazione degli adempimenti nonché di riduzione degli oneri economici e/o amministrativi a carico degli utenti.

La Corte dei conti, pienamente consapevole del ruolo che l'informatica pubblica ha da tempo assunto rispetto all'evoluzione dell'intero sistema-Paese, si fa carico di svolgere con cadenza sistematica questa attività di referto al Parlamento e al Governo: un'occasione periodica di analisi e di confronto per valutare compiutamente lo stato di avanzamento del piano di trasformazione digitale della Pubblica amministrazione.