

Il Procurement Pubblico del Digitale: dal Planning all'Execution

Ottobre 2021





Il Procurement Pubblico del Digitale: dal Planning all'Execution

Con la collaborazione di



CONTENUTI: Andrea Bertocchini, Annalisa Giachi, Paola Tronu

REVISIONE EDITORIALE: Luisa Bordoni

COORDINAMENTO: Luisa Bordoni e Annalisa Giachi

Pubblicato in versione elettronica – Ottobre 2021

Chiusura testi – fine Settembre 2021

Le informazioni contenute in questo studio sono di proprietà di Promo PA Fondazione, di Anitec-Assinform e di tutte le fonti citate. L'accesso, l'utilizzo o la riproduzione di parti o dell'intero contenuto, in forma stampata o digitale, nonché la distribuzione delle stesse a terze parti sono vietati senza l'autorizzazione dei proprietari e senza citazione chiara della fonte e dell'anno di pubblicazione. Per informazioni rivolgersi a Promo PA Fondazione o Anitec-Assinform.

PREMESSA

Qual è lo stato dell'arte del procurement dell'ICT nella pubblica amministrazione italiana? Quali sono le criticità – giuridiche, procedurali, culturali - che ostacolano una maggiore diffusione degli acquisti di soluzioni digitali presso le stazioni appaltanti? Perché fino ad oggi la PA non riesce ad attivare in modo adeguato la domanda di innovazione? Riusciranno le nostre Stazioni Appaltanti a utilizzare al meglio i fondi del PNRR sulla digitalizzazione per modernizzare davvero la macchina pubblica? A queste domande tenta di dare una risposta la ricerca presentata in queste pagine da Anitec-Assinform in collaborazione con Promo PA Fondazione, con questi obiettivi strategici:

- fornire una **fotografia aggiornata e completa** sullo stato dell'arte degli acquisti di ICT da parte della PA italiana;
- contribuire con proposte concrete al **dibattito in corso** sulla digitalizzazione del procurement, a partire dai **5 pilastri di intervento** identificati da Anitec-Assinform che sono alla base di ogni possibile sviluppo del settore: **semplificazione, regolazione, governance, appalti innovativi e competenze digitali**;
- sensibilizzare gli stakeholder sul tema della “**qualificazione delle stazioni appaltanti**” e della “**professionalizzazione del procurement**”, cogliendo anche l'occasione della riforma della PA che il Governo sta portando avanti nell'ambito del Recovery plan e che dovrebbe consentire di immettere nella PA nuove risorse umane specializzate anche nel settore ICT;
- evidenziare **l'impatto della digitalizzazione** su alcune criticità “storiche” nel procurement pubblico, in primis sui **tempi** – ancora oggi molto lunghi - del ciclo dell'appalto;
- Individuare alcune **best practice**, che rappresentano la frontiera dell'innovazione nel nostro Paese.

Un ringraziamento particolare va a tutti coloro che hanno preso parte alle indagini qualitative, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, rendendo così possibile la raccolta di evidenze utili alla predisposizione di proposte e input al legislatore in materia di modifiche e miglioramento del quadro normativo relativo al procurement pubblico del digitale.

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	7
PREMESSA E OBIETTIVI DELLA RICERCA	2
PROCUREMENT ICT: LA FOTOGRAFIA DEL MERCATO	17
IL QUADRO COMPLESSIVO DEGLI ACQUISTI ICT NELLA PA	19
ACCORDI QUADRO E CONVENZIONI E L'ATTIVITÀ DI CONSIP	21
LE PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE	25
LE STAZIONI APPALTANTI E IL QUADRO DEI "BIG SPENDERS"	28
L'OGGETTO DEI CONTRATTI E L'INCIDENZA DELLE DIVERSE CATEGORIE MERCEOLOGICHE	32
LA DURATA DEL CICLO DELL'APPALTO ICT	35
I RIBASSI DI GARA	38
IL PUNTO DI VISTA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E REGIONALI	43
CARATTERISTICHE DELL'INDAGINE	45
RICOGNIZIONE DEI FABBISOGNI E PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI	45
LA FASE DI AFFIDAMENTO	46
I controlli ex art.80	46
Banca dati unica delle amministrazioni e Fascicolo Virtuale dell'operatore economico	47
Scelta della procedura e tempi di affidamento	48
LA FASE DI ESECUZIONE	50
LA GOVERNANCE DEL PROCUREMENT ICT	53
Il ruolo attuale e potenziale di Consip	53
Procurement ICT: il PNRR per gli Enti Locali (intervista a Task Force della PCM)	56
La Centrale unica di committenza sull'ICT	57
Disciplina dei contratti e nuova legge delega	59
Il DL. 77/2020 (Art. 53) e il regime derogatorio del PNRR	59
Riforma del Codice e nuova legge delega	60
I TEMPI DELLE GARE	62
Proposte per ridurre il timing nel procurement ICT	62
SISTEMI DI QUALIFICAZIONE PER LE STAZIONI APPALTANTI E LE IMPRESE	63
IL PUNTO DI VISTA DEI PARTNER TECNOLOGICI	64
CARATTERISTICHE DELL'INDAGINE	66
UN NUOVO CONTESTO PER NUOVE NORME	66
L'EFFICACIA DEL DL77/2021	67
PROPOSTE PRIORITARIE PER IL PROCUREMENT ICT	68
PRINCIPALI OSTACOLI ALLA PARTECIPAZIONE A GARE ICT	72
CRITICITÀ	73
I CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'OFFERTA ICT	76

L'ESPERIENZA FRANCESE	79
LE ATTIVITÀ DI IMPORTANZA VITALE	81
GLI OPERATORI DI IMPORTANZA VITALE (OIV)	81
LA POLITICA DI SICUREZZA FRANCESE PER LE ATTIVITÀ DI IMPORTANZA VITALE (SAIV)	82
LA GOVERNANCE DEL MODELLO FRANCESE: ATTORI E RUOLI	83
LA DIMENSIONE EUROPEA	85
I VANTAGGI DEL MODELLO	86
CONSIDERAZIONI FINALI: PROPOSTE E RIFLESSIONI	87
GLOSSARIO, PERIMETRO DI INDAGINE, METODOLOGIA	97
GLOSSARIO	98
PERIMETRO DI INDAGINE E CATEGORIE MERCEOLOGICHE (CPV)	101
METODOLOGIA	116

EXECUTIVE SUMMARY

Lo studio “Il Procurement Pubblico del Digitale” offre una quantificazione dettagliata delle dinamiche della gare ICT nonché un’analisi approfondita delle attuali criticità nelle procedure di acquisto ICT della Pubblica amministrazione, attraverso testimonianze raccolte tra luglio e settembre 2021 sia lato domanda che lato offerta. Le evidenze raccolte costituiscono una base di riflessione oggettiva e puntuale per la definizione di nuove misure e interventi che ne migliorino tanto le tempistiche che l’efficacia.

Il procurement del digitale cresce ma ha bisogno di migliorare i processi

Dinamica del procurement ICT nel 2020

L’analisi dei dati dell’archivio SIMOG (Sistema Informativo Monitoraggio Gare) dell’Autorità Nazionale Anti Corruzione per le procedure di gara per beni e servizi ICT evidenzia le seguenti dinamiche:

- **Nel settore ICT sono state avviate 14.142 procedure di gara** (CIG richiesti per adesioni ad accordi quadro e convenzioni o procedure di affidamento espletate in proprio dalle stazioni appaltanti) di importo superiore a 40 mila € per un **valore complessivo di 9,2 miliardi di euro** e una crescita dell’1,4% in numero di gare e del 10% in valore rispetto al 2019.
- Circa il 55% del procurement ICT in valore si concentra sulle **grandi gare** (5+ milioni di euro).
- Il mercato degli **strumenti centralizzati di acquisto in ambito ICT è in espansione dal 2016**, con un numero di accordi quadro passati da 649 nel 2016, per un valore di appena 1,6 miliardi, a 852 nel 2020, per un importo di 3,8 miliardi di euro, passando per il picco del 2019, con 1.033 “bandi” e gli oltre 6 miliardi di euro di spesa.
- L’andamento degli **accordi quadro Consip** è altalenante (anche per la durata pluriennale dei contratti), ma presenta una crescita esponenziale nell’ultimo biennio. Nel 2020, probabilmente per l’eccezionalità di alcuni acquisti legati alla pandemia, si toccano i **2,2 miliardi**, valore quasi doppio di quello già elevato del 2019, a fronte di un numero di gare sostanzialmente immutato dal 2016.
- Il **procurement ICT ha ridotto i tempi dell’appalto concentrandosi verso le procedure di scelta del contraente più veloci**: gli affidamenti diretti (+14,2%) per oltre 3,6 miliardi di euro (+20,1%) e le procedure negoziate per gli affidamenti sottosoglia: **(+73,9%) per oltre 1,5 miliardi di euro (+540,2%)**.
- **Al netto delle Società' in Conto Economico Consolidato e S.P.A.** che generano quasi 3 miliardi, i soggetti più attivi nel procurement ICT sono state **le aziende sanitarie**, con il maggior numero di procedure di adesione avviate (2.389), e i **Comuni** per valore complessivo attivato (1,6 miliardi). A livello centrale i volumi maggiori di procurement ICT sono registrati dall’ **Archivio di stato** con 0,9 miliardi e dalla **Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura** dello Stato e Organi Costituzionali con 0,7 miliardi.

I problemi del procurement ICT nella Pubblica Amministrazione

Le riflessioni su criticità e problematiche sono state raccolte presso le Pubbliche Amministrazioni attraverso un panel di interviste dirette, di cui 12 condotte con metodo **WAPI** (*Web Assisted Personal Interviewing*) a Responsabili di Direzioni ed Uffici dell'area ICT delle Pubbliche Amministrazioni e 15 condotte con metodo **CAWI** (*Computer Assisted Web Interviewing*), a imprese associate a Anitec-Assinform con esperienza consolidata nel procurement pubblico del digitale.

Da queste interviste è emersa una sostanziale condivisione su quelle che sono le problematiche principali dello stato attuale del procurement pubblico del digitale:

- **Fase di ricognizione dei fabbisogni e programmazione degli acquisti.** Il processo programmatico, così come oggi normato dall'art. 21 del Dlgs 50/2016, essenzialmente ispirato ai lavori pubblici, è troppo rigido e statico per le esigenze dell' ICT, caratterizzato da beni servizi dal ciclo di vita molto breve. Il *procurement* ICT riguarda l'acquisizione di tecnologie in continuo cambiamento e gli stessi titolari delle funzioni richiedono una **maggiore flessibilità programmatica**.
- **Fase di affidamento.** Tutte le criticità di questa fase sono collegate alle **certificazioni ex art.80 del Codice dei contratti pubblici**, che rappresentano il collo di bottiglia di tutta la procedura di gara. Per risolverle viene invocata sopra ogni altra cosa la realizzazione della **banca dati unica delle pubbliche amministrazioni**, progetto fino ad oggi rimasto sulla carta.
- Della **banca dati dei contratti pubblici** vengono individuate come componenti essenziali:
 - un **nucleo di informazioni minime indispensabili sul ciclo dell'appalto da condividere con tutti i soggetti interessati**. Si segnala che l'informazione disponibile è concentrata sulle fasi iniziali di gara (affidamento), ma sulle fasi successive (aggiudicazione, esecuzione, chiusura del contratto) è parziale. La causa starebbe nel fatto che per le Stazioni Appaltanti la condivisione dei dati è ritenuta un onere informativo e non valore aggiunto da condividere;
 - il **fascicolo virtuale dell'operatore economico, come sistema interoperabile** (evoluzione del sistema AVCPass). Il "cassetto" dei requisiti degli operatori economici accessibile per imprese e PA consentirebbe di realizzare il principio del "*once only*", cioè dell'interrogazione dell'operatore una sola volta, senza moltiplicare la richiesta delle stesse informazioni;
 - la **costituzione della rete dei soggetti aderenti**, cioè la creazione di un network di piattaforme autonome ma interoperabili di *e-procurement*.
- **Fase di esecuzione.** In questa fase le criticità segnalate riguardano la mancanza di cultura e competenze di **project management nella PA**, che possano consentire alle stazioni appaltanti di mantenere il controllo sui progetti e la **gestione dei contenziosi**, aggravata dai tempi della giustizia.

La Governance del procurement ICT

- **Riforma del Codice e nuova legge delega.** Gli orientamenti e le aspettative verso la riforma del Codice sono sempre connessi al riconoscimento delle specificità del procurement ICT. Tutti gli

interlocutori evidenziano la necessità di far comprendere al legislatore che **il settore ICT deve avere una disciplina particolare all'interno del Codice o essere soggetto ad un regolamento ad hoc**. Il Codice attuale viene ritenuto inadeguato per situazioni in cui servono rapidità e capacità di adozione delle innovazioni.

- **Centrale unica di committenza sull'ICT.** Nelle riflessioni degli intervistati lo sviluppo di una *governance* unica per gli acquisiti ICT è ritenuto fondamentale. Ciò significa creare una centrale di committenza specializzata che potrebbe nascere dal potenziamento della struttura dedicata attualmente esistente in Consip, dalla creazione di un nuovo soggetto, con competenze specifiche oppure dall'istituzione di nuclei specializzati ICT nelle centrali regionali esistenti sul territorio.
- **Disciplina normativa:** il **DL. 77/2020** e in particolare l'art. 53 che innalza la soglia degli affidamenti diretti nel settore ICT è apprezzato da tutti gli interlocutori poiché per la prima volta riconosce le specificità e le peculiarità del settore ICT nel sistema degli appalti pubblici. Destano tuttavia preoccupazione due aspetti: 1) la presenza di un **triplo regime regolatorio**: quello del Codice dei contratti pubblici, ancora in vigore, quello del PNRR e quello del DL Semplificazioni, che introduce semplificazioni non solo per le gare del Recovery Plan; 2) il **rapporto tra regime derogatorio e regime ordinario** sia riguardo all'applicazione da parte di Consip sia riguardo alla transizione tra le disposizioni PNRR e il Codice riformato.
- **Start-up e PMI innovative ICT:** tutti gli interlocutori enfatizzano la necessità di **valorizzare nel Codice le aziende startup e le micro e piccole imprese dell'ICT**, oggi penalizzate o per la mancanza di requisiti o per l'impossibilità di affrontare le gare più complesse. **Il Codice dovrebbe individuare percorsi privilegiati per i fornitori che innovano e che presentano elevati livelli di specializzazione.** L'aumento dei lotti sembra non essere la strada giusta, poiché determina la proliferazione delle offerte, con l'allungamento dei tempi delle valutazioni, e complica i controlli ex art. 80.
- **Sistemi di qualificazione per le stazioni appaltanti e le imprese.** Molto sentita è la necessità di un **rafforzamento della qualificazione delle stazioni appaltanti con specializzazione ICT**. Non è pensabile che ogni piccola PA si compri i suoi prodotti. È opportuno ridurre il numero delle stazioni appaltanti per qualificarle maggiormente.
- **Rating dei fornitori.** Si rilevano perplessità verso le proposte di **rating reputazionali per i fornitori**. È urgente qualificare gli operatori economici (come auspicato possibilmente attraverso le nuove norme del Codice), mentre si deve aver chiaro quale utilizzo si vuol fare del *rating*. La preoccupazione è che si crei l'ennesimo processo burocratico per rilasciare l'ennesimo "bollino". Si auspicano **requisiti contrattuali** più accurati per mantenere la qualità indicata in fase di gara, a prescindere da *rating* e certificazioni.

Il Procurement del digitale nella PA visto dai partner tecnologici

A livello generale le riflessioni offerte dai partner tecnologici evidenziano in particolare quattro aspetti prioritari:

- spingere per un maggior **coordinamento tra le amministrazioni centrali e regioni/territori** per i progetti di digitalizzazione;
- inserire una **voce di bilancio dedicata per l'ICT** nei piani di spesa degli enti, sia per agevolare la programmazione che per monitorare i livelli di spesa;
- rendere più "aperte al mercato" le procedure associate agli **accordi quadro**, per garantire la concorrenza e l'accesso a soluzioni tecnologiche sempre più aggiornate;
- rafforzare la **qualificazione** dei contraenti sia a livello della stazione appaltante che a livello delle amministrazioni appaltanti affinché siano in grado di supportare il processo di gara attraverso sia una formulazione più articolata e esaustiva dei bisogni che il progetto dovrebbe indirizzare sia una valutazione più oggettiva "in ottica di processo" dei benefici attesi dalle soluzioni tecnologiche proposte.

A livello più operativo, complessità delle procedure di gara e pesantezza degli adempimenti amministrativi in caso di esecuzione del servizio/fornitura sono gli ostacoli maggiori per i partner tecnologici, seguiti dalle tempistiche di pagamento, dai cambiamenti imprevisi al piano di lavoro e dalle tempistiche per le verifiche di conformità. Gli adeguamenti e le evoluzioni della norma devono ragionare in "digitale" e non basarsi sul processo "cartaceo". Tra le proposte di modifica e riforma del CCP considerano prioritarie soprattutto:

*a) nell'ambito degli interventi per **la semplificazione e le tempistiche**:*

- la spinta all'utilizzo di tecnologie ICT, anche in chiave di trasparenza e lotta alla corruzione;
- le semplificazioni della gestione amministrativa e burocratica con particolare riferimento all'art.80 CCP e alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, presso Anac;
- maggiore flessibilità nelle formule di attribuzione del punteggio economico per una maggiore articolazione nei livelli di sconto presi in considerazione;
- introduzione di condizioni che rendano certe le tempistiche di affidamento, anche in caso di contenzioso (es. prevedendo che il ricorrente possa essere solo indennizzato).

*b) nell'ambito degli interventi per **la governance**:*

- la qualificazione delle stazioni appaltanti;
- l'aggiornamento o introduzione di nuove sanzioni per i ritardi di esecuzione sui contratti ICT;
- l'introduzione di un monitoraggio regolare dell'avanzamento dei progetti ICT;
- l'aggiornamento o l'introduzione di premialità o forme di incentivazione sulla corretta esecuzione dei contratti ICT (soprattutto per le grandi aziende);
- Il rafforzamento delle capacità di project management e una cura particolare alla coerenza delle soglie di gara con i livelli di complessità e specializzazione richiesti dai progetti in gara.

*c) nell'ambito degli **strumenti**:*

- finalizzazione della digitalizzazione di tutte le fasi del procurement affinché le gare possano essere effettivamente gestite come flusso di dati e non di documenti;
- l'introduzione di "white list" di fornitori e prodotti certificati (es. Cloud, Cybersicurezza, IA),

- un programma di certificazione che velocizzi le procedure Consip;
- integrazioni al Codice che rendano strumenti e disposizioni più coerenti con le caratteristiche del mercato digitale;
- tra le PMI ICT importanti anche l'evoluzione del MePA in digital marketplace dinamico e la sperimentazione degli "Acquisti pubblici innovativi" con procedura negoziata sotto la soglia di 100.000 €;
- tra le grandi aziende ICT è prioritaria anche l'introduzione di una libreria di clausole e elementi contrattuali tipo che regolino o standardizzino condizioni di prestazione dei servizi, pagamento e verifica per i bandi ICT;

PMI e grandi aziende ICT convergono anche sui **criteri di valutazione di forniture e fornitore** nel dare più rilevanza a:

- garanzie e strategie per la cybersicurezza, tempistiche di esecuzione e standardizzazione e interoperabilità per le forniture;
- specializzazione negli ambiti oggetto di gara, disponibilità di risorse e competenze ICT avanzate, continuo aggiornamento dell'offerta tecnologica, attenzione alla coerenza con il parco applicativo esistente per il fornitore.

Il Procurement ICT nel settore della sicurezza e degli interessi strategici: il caso francese

- Il **benchmarking** tra la situazione **italiana** e quella **francese**, condotto attraverso l'analisi *desk*, ha fatto emergere importanti differenze nel rapporto tra istituzioni pubbliche e settore ICT e nell'inquadramento normativo della materia del procurement ICT. In **Francia**, l'ICT è considerato un "**settore di attività di importanza vitale**" (SAIV).
- Oltre ai settori SAIV, il modello francese prevede il riconoscimento di uno *status ad hoc* per gli operatori economici impegnati nella produzione di beni e servizi chiave: i cosiddetti "**operatori di importanza vitale (OIV)**". Gli operatori vitali sono organismi, pubblici o privati, designati a livello centrale attraverso procedure ad hoc che tengono conto delle possibili distorsioni della concorrenza e mirano a evitare oneri indebiti.
- Le azioni di tutela dei settori di importanza vitale e dei suoi operatori si inquadrano in una politica più ampia. La **politica di sicurezza per le attività vitali** riguarda molti settori, dalla *cybersecurity* al terrorismo, dal rischio idrogeologico a quello sanitario.
- Il modello francese, anche alla prova degli ingenti approvvigionamenti sanitari richiesti dall'emergenza Covid-19, si è rivelato efficace nella **costruzione di una metodologia comune tra gli apparati dello Stato e gli operatori dei settori coinvolti**.

Contesto e norme più “digital-driven” per un procurement del digitale più rapido e efficace: le proposte

1) Maggiore dialogo e interazione tra gli attori del procurement ICT

E' urgente dare al settore dell'ICT una disciplina specifica riconoscendo al procurement ICT specificità proprie. Per il quadro normativo la direzione è quella segnata dal DL77, di cui occorre completare e consolidare il percorso.

La criticità e l'urgenza di ridefinire la normativa in ottica di semplificazione e tempi rapidi, nel quadro di una completa digitalizzazione dei processi di procurement della PA attesa per il 2025, non deve tuttavia cadere nel rischio di rendere ulteriormente rigidi e statici i processi di procurement anziché introdurre vera e propria innovazione.

La digitalizzazione rende i progetti ICT sempre più dei “concept innovativi” condivisi tra funzioni e processi che ne determinano obiettivi, struttura, funzionalità e budget. Ne consegue che i meccanismi di gara e le procedure di valutazione pur automatizzandosi, non devono tendere a rinnovare l'esistente e a ostacolare o impedire il salto innovativo.

Per un contesto più favorevole che acceleri l'impatto dei miglioramenti normativi e tecnologici dei processi di procurement per il digitale nella PA serve pertanto il contributo di tutti gli attori in gioco, non solo delle centrali di committenza. Per realizzare un contesto più favorevole a questo continuo dialogo tra gli attori in gioco serve agire almeno su quattro ambiti di coordinamento, come è stato evidenziato chiaramente dalle riflessioni sia con i partner tecnologici che con le stesse amministrazioni contraenti: territoriale, finanziario, accordi quadro, organizzativo.

Una normativa specifica per il procurement ICT

- Definire una disciplina ordinaria dei contratti pubblici che stabilisca, al posto di regimi derogatori continui, un sistema di regole certe, con norme specifiche per il procurement ICT
- Adottare per il procurement ICT un Regolamento ad hoc, sulla spinta dell'art. 53 del DL.77/2020
- Riconoscere a livello normativo (nuovo Codice o nuovo Regolamento) un timing specifico per il procurement ICT

Un contesto più favorevole al dialogo tra gli attori del procurement ICT

- Assicurare un maggiore coordinamento tra le amministrazioni centrali e regioni/territori per i progetti di digitalizzazione
- Prevedere una voce di bilancio dedicata per l'ICT nei piani di spesa degli enti
- Rendere più "aperte al mercato" le procedure associate agli accordi quadro
- Rafforzare le qualificazioni dei contraenti sia a livello della stazione appaltante che a livello delle amministrazioni contraenti per la formulazione dei bisogni e le valutazioni di conformità.

2) Un nuovo modello di demand management: dai prodotti ai bisogni

Con riguardo alla fase di ricognizione dei fabbisogni, programmazione e selezione fornitori è evidente l'inadeguatezza delle previsioni dell'art. 21 del Codice dei contratti pubblici. Serve arrivare a **formulare la domanda di digitale in termini di bisogni da indirizzare**, in luogo della tradizionale

descrizione degli oggetti/strumenti che li indirizzano e lasciare al fornitore di interpretare le esigenze espresse dalla domanda in termini di funzioni d'uso. In questo senso nel Procurement ICT è essenziale valorizzare tutte quelle procedure di scelta del contraente che consentano il **contatto diretto e continuo con il mercato** attraverso un dialogo ben costruito tra committente, impresa e utilizzatore finale.

Proposte per migliorare la programmazione dei progetti ICT

- Introdurre nel bilancio degli Enti un capitolo con risorse proprie per l'ICT
- Disciplinare in modo più flessibile la fase di programmazione e progettazione, basandola sul principio della funzione d'uso del bene ICT
- Distinguere tra beni standard e beni innovativi nella fase di definizione dei requisiti di partecipazione, al fine di evitare fenomeni di downgrading dei requisiti Stabilire forme di riconoscimento per le imprese innovative, start up e micro
- Rivedere le classificazioni merceologiche e il sistema dei CPV non più adeguato
- Rendere più flessibile e meno burocratico il processo di programmazione
- Introdurre tecnologie di Artificial Intelligence per accelerare le fasi pre-gara e la selezione dei fornitori
- Sviluppare i Sistemi SDAPA-ICT
- Centralizzare e semplificare il sistema dei controlli ex art.80 del Codice dei contratti pubblici (verifiche sui requisiti) dando attuazione al progetto di realizzazione della Banca dati degli operatori economici
- Rendere più flessibili le norme anti lock-in
- Introdurre sistemi di qualificazione delle stazioni appaltanti dove siano valutate le competenze ICT degli uffici acquisti
- Favorire le procedure di scelta del contraente che prevedano un maggior dialogo tra PA e fornitore del mercato (es. dialogo competitivo)
- Ridurre gli obblighi di valutazioni comparative tra fornitori
- Rimodulare il principio della rotazione dei fornitori e dissociandolo da prescrizioni di periodi fissati per legge, e collegandolo ai cambiamenti di tecnologia e alla valutazione dei risultati della fase esecutiva

3) Dalla gara all'affidamento: banche dati e interoperabilità per velocizzare i processi

In fase di gara e affidamento le maggiori criticità dei tempi si rilevano a partire dalla valutazione dell'offerta fino ad arrivare all'aggiudicazione. Per velocizzare i tempi e i processi **banche dati e interoperabilità sono fondamentali**. Gran parte delle criticità di questa fase sono collegate alle **certificazioni ex art.80** del Codice, che rappresentano il collo di bottiglia di tutta la procedura di gara. Per risolverle viene invocata sopra ogni altra cosa la realizzazione della banca dati unica delle pubbliche amministrazioni, progetto in agenda ma fino ad oggi rimasto sulla carta.

In particolare occorre definire degli strumenti di semplificazione per le procedure di valutazione, tra cui i criteri per individuare la qualità dei fornitori coerentemente con le caratteristiche e le continue innovazioni nel mercato ICT.

Proposte sugli strumenti per velocizzare gare e affidamenti

Preparazione dell'appalto e partecipazione

- Stabilire un set minimo di informazioni da acquisire per contratti pubblici, a partire dal riferimento degli standard (eforms) europei
- Clusterizzare le informazioni con tecniche di IA (bandi tipo per comuni della stessa dimensione, bandi tipo per USL; proposte di contratto)
- Sviluppare funzionalità che consentano all'operatore economico di simulare la propria situazione e verificare così se si dispone o no dei requisiti per una determinata gara
- Utilizzare piattaforme di Anac messe a disposizione come piattaforme as a service.

Affidamento

- Adozione delle Linee Guida Agid conseguenti all'entrata in vigore (entro il 10.11.2021) del Regolamento recante le modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici (D.p.c.m. 12 agosto 2021, n. 148 - GU del 26.10.2021), che da finalmente attuazione all'art. 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
- Stabilizzare l'inversione procedimentale per le gare a massimo ribasso: per prima la verifica dell'offerta economica, solo a seguire quella dell'offerta amministrativa;
- Digitalizzare e rendere interoperabili le interrogazioni dei diversi enti certificatori.

Realizzazione della banca dati degli operatori economici

Il progetto è già in agenda. Si auspica che nella banca dati dei contratti pubblici vengano individuate come componenti essenziali:

- un nucleo di informazioni minime indispensabili sul ciclo dell'appalto da condividere con tutti i soggetti interessati. Si segnala che l'informazione disponibile è concentrata sulle fasi iniziali di gara (affidamento), ma sulle fasi successive (aggiudicazione, esecuzione, chiusura del contratto) è parziale. La causa starebbe nel fatto che per le Stazioni Appaltanti la condivisione dei dati è ritenuta un onere informativo e non valore aggiunto da condividere;
- il fascicolo virtuale dell'operatore economico, come sistema interoperabile (evoluzione del sistema AVCPass). Il "cassetto" dei requisiti degli operatori economici accessibile per imprese e PA consentirebbe di realizzare il principio del "once only", cioè dell'interrogazione dell'operatore una sola volta, senza moltiplicare la richiesta delle stesse informazioni;
- la costituzione della rete dei soggetti aderenti, cioè la creazione di un network di piattaforme autonome ma interoperabili di e-procurement

4) Esecuzione: la creazione di una o più centrali di committenza con competenze specifiche per l'ICT

La necessità di un quadro normativo specifico per l'ICT si accompagna alla **necessità di una centrale unica di committenza con competenza sull'ICT**, essenziale sia per la fase straordinaria dell'attuazione dei progetti del PNRR sia per la gestione ordinaria. Pur essendo necessaria in tutte le fasi, è **nella**

fase dell'esecuzione e delle valutazioni finali di progetto che più si manifestano tutte le criticità legate alla mancanza di competenze ICT. La centrale unica per l'ICT potrebbe derivare dal potenziamento della struttura dedicata attualmente esistente in Consip, dalla creazione di un nuovo soggetto, con competenze specifiche, oppure dalla istituzione di nuclei specializzati ICT nelle centrali regionali esistenti sul territorio.

Il modello di aggregazione dei contratti pubblici che la centrale di committenza verrebbe a determinare non va inteso necessariamente come centralizzazione della spesa, ma come specializzazione per gli appalti ICT in modo efficiente, integro e innovativo.

Questo nuovo modello farebbe infatti evolvere l'attuale sistema di governance verso un modello che integra, attraverso la focalizzazione sulle competenze ICT, approccio territoriale (oggi prevalente) e approccio settoriale basato appunto sulle competenze di filiera.

La "centrale di committenza ICT" dovrebbe:

- raccogliere i fabbisogni delle stazioni appaltanti nazionali e/o di un singolo territorio rispetto agli acquisti ICT,
- analizzare le caratteristiche dei mercati di riferimento e svolge analisi di mercato,
- definire i requisiti necessari delle gare,
- aggregare gli acquisti per singola categoria merceologica,
- guidare la competenza sul mercato di fornitura a livello nazionale e locale individuando i fornitori migliori,
- operare attraverso team di category manager dedicati con competenze economiche, manageriali, settoriali.

La centrale di committenza ICT così configurata ridurrebbe i tempi di attraversamento grazie a:

- più efficienza nella fase di programmazione e progettazione (oggi frammentata tra le diverse unità di spesa e scarsamente affidata alle tecnologie) a beneficio delle fasi successive;
- più rapidità nella fase di affidamento con l'utilizzo di modelli standard di capitolati e materiali di gara specifici per codice CPV;
- piena operatività del sistema digitalizzato di E-procurement che dovrebbe permettere uno snellimento dei tempi della verifica dei requisiti, in fase di svolgimento della gara;

Esecuzione: proposte per una o più centrali di committenza con competenze ICT

- Potenziare Consip nelle seguenti direzioni:
 - Implementare e rafforzare il ventaglio di contratti, adattandoli per dimensione dell'ente, complessità e durata
 - Focalizzare parte del catalogo Consip sul settore dell'innovazione e sulle soluzioni non standard
 - Inserire nelle Convenzioni nuove filiere merceologiche standardizzabili (es server, storage)
 - Utilizzare contratti a listino
- Creare una centrale unica di committenza specializzata in ICT. Tre le ipotesi possibili:
 - potenziare il nucleo ICT di Consip,

- dare vita ad una centrale dedicata
- istituire nuclei specializzati ICT all'interno delle società in house esistenti sul territorio
- Professionalizzare il buyer pubblico ICT anche attraverso sistemi di certificazione delle competenze
- Dotare i RUP di competenze evolute in maniera di project management, monitoraggio e controllo dei progetti
- Qualificare le stazioni appaltanti aumentando le competenze specialistiche nel campo dell'innovazione digitale interne ed esterne all'ente e adeguando profili e competenze delle figure professionali dell'ICT nella PA
- Utilizzare i Sal come indicatori per la fase esecutiva
- Rafforzare l'analisi della domanda pubblica di digitalizzazione, in modo da programmare il fabbisogno in modo più organico a livello centrale
- Introdurre procedure "obbligatorie" di analisi dei livelli di efficacia dei progetti finanziati con risorse nazionali, come già accade per quelli finanziati con risorse comunitarie
- Centralizzare le funzioni di acquisto per i sistemi standardizzati, decentrare su progetti innovativi
- Introdurre il Project Management come metodologia di gestione e controllo dei processi ICT, anche attraverso un Piano nazionale volto a istituire PMO - Project Management Office nella PA

5) Accompagnare e supportare le PMI e le startup innovative con azioni di *capacity building* di sistema

L'apertura al mercato implica prestare attenzione alle piccole e medie imprese. Le PMI e le startup innovative sono i soggetti ad oggi più penalizzati nel procurement ICT, le prime perché spesso escluse dagli appalti di maggiore dimensione, dove prevalgono i fornitori consolidati, le seconde perché prive dei requisiti di fatturato o dell'esperienza pregressa, generalmente richiesta nelle gare pubbliche.

Sul tema PMI si sta ragionando da tempo sull'introduzione nelle gare di meccanismi "SME-friendly" che consentano di individuare percorsi privilegiati per le PMI senza però alterare le regole della concorrenza, né allungare i tempi di gara, come spesso accade in presenza di tanti lotti.

Occorre valorizzare nel Codice le aziende startup e le micro e piccole imprese dell'ICT, oggi penalizzate o per la mancanza di requisiti o per l'impossibilità di affrontare le gare più complesse. Il Codice dovrebbe individuare percorsi privilegiati per i fornitori che innovano e che presentano elevati livelli di specializzazione.

PROCUREMENT ICT: LA FOTOGRAFIA DEL MERCATO

Con oltre 14mila procedure di affidamento per complessivi 9,2 miliardi di € (corrispondenti a circa 7,8miliardi di aggiudicazioni o contratti stipulati) il settore ha ben tenuto anche nell'anno della pandemia.

La crescita tendenziale del numero e del valore della capienza degli accordi quadro e delle convenzioni testimonia l'avanzata del processo di centralizzazione degli acquisti.

Il 2020 ha segnato in particolare l'esplosione degli accordi quadro e delle convenzioni di Consip, arrivati ad una capienza record di 2,2 miliardi di €.

Solo sull'Accordo quadro Consip "Connettività", nel quinquennio 2016-2020, le adesioni sono state 906 per un importo di oltre 1 miliardo di euro.

Nel 2020 raddoppia il numero di procedure negoziate per acquisti sotto soglia e di affidamenti diretti.

Boom di adesioni delle aziende del sistema sanitario durante la crisi pandemica, mentre i soggetti gestori di servizi restano, sull'intero periodo 2016-2020, i più attivi sul mercato.

Sono i Servizi informatici (consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto), con oltre 21 miliardi nel quinquennio 2016-2020, a trainare il comparto e, in particolare, i servizi di programmazione e consulenza software (13,5 mld).

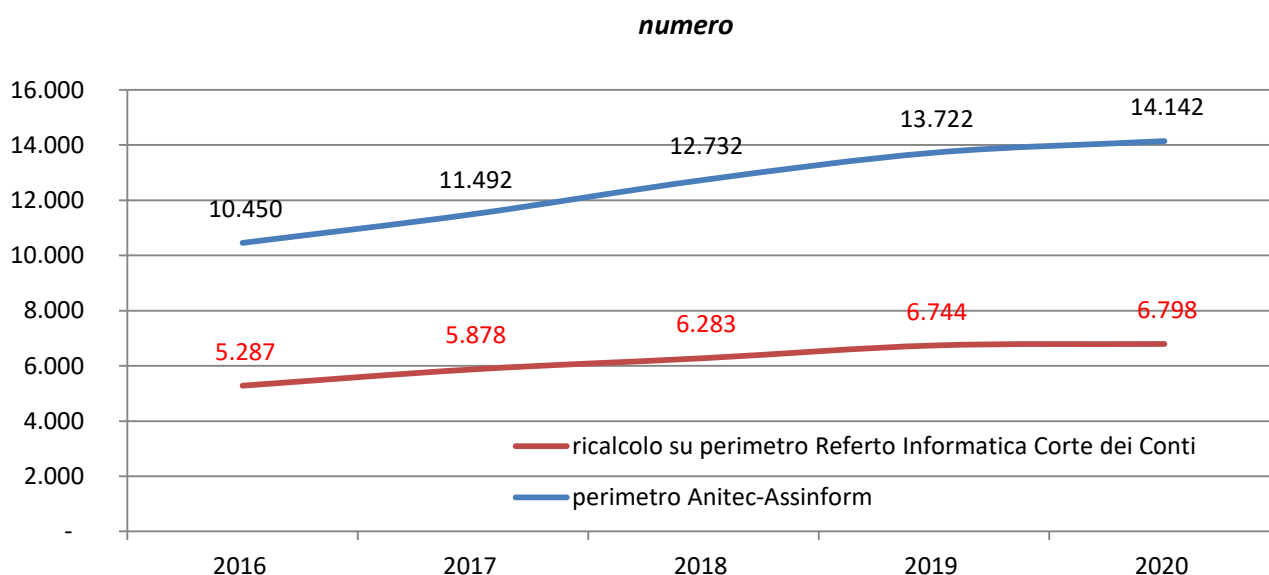
Per le procedure aperte i tempi medi di espletamento della gara sfiorano i sei mesi (e li superano per le procedure ristrette); si superano comunque i 5 mesi per gli appalti oltre il milione di €.

Il ribasso mediamente praticato dalle imprese per aggiudicarsi le gare cresce dal 7,4% del 2016 all'11,0% del 2019 mantenuto anche nel 2020 per effetto di una maggiore competizione fra le imprese, trainata dalla maggiore appetibilità degli appalti.

IL QUADRO COMPLESSIVO DEGLI ACQUISTI ICT NELLA PA

Nel 2020 in Italia, secondo le analisi di Anitec-Assinform, nel settore ICT sono state avviate 14.142 procedure di affidamento (CIG richiesti per adesioni ad accordi quadro e convenzioni o procedure di affidamento espletate in proprio dalle stazioni appaltanti) di importo pari o superiore a 40 mila €, per un valore complessivo di 9,2 miliardi di euro¹. Si tratta di una crescita dell'1,4% come numero di gare e del 10% come valore complessivo rispetto al 2019. L'osservazione della serie storica, sia quella realizzata sul perimetro più ampio di Anitec-Assinform, sia quella sul perimetro più ristretto della Corte dei Conti, evidenzia un trend in crescita progressiva dal 2016 come numero di procedure e un andamento irregolare degli importi con un picco nel 2018 (quasi 10 miliardi di valore complessivo), un calo nel 2019 e una netta ripresa nell'anno della pandemia.

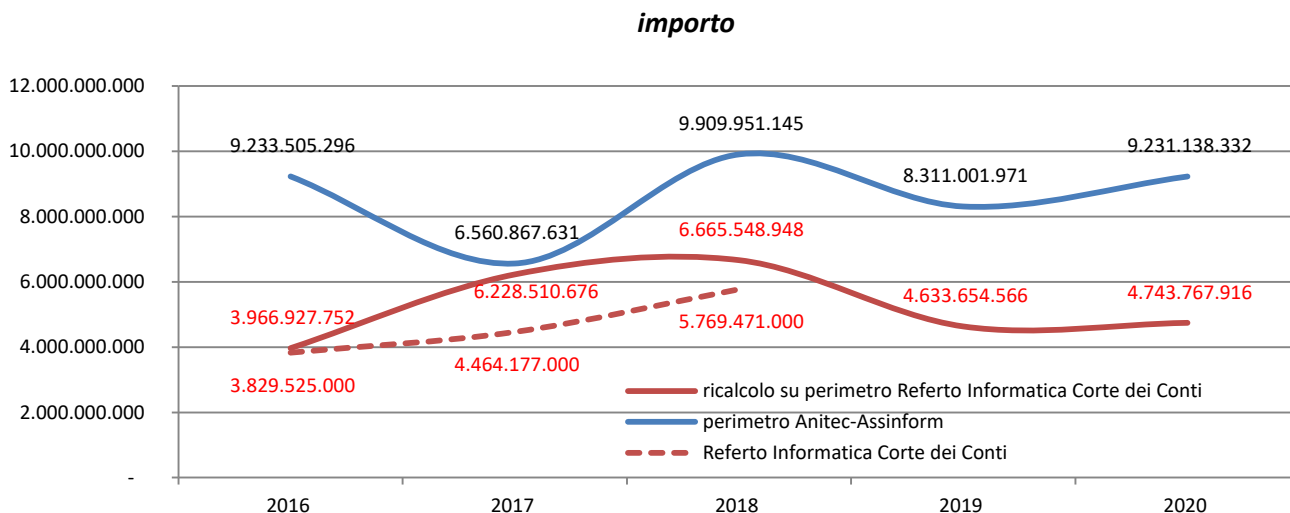
Fig.1. Procedure di affidamento (esclusi accordi quadro) di importo pari o superiore a 40mila €: numero annuo, perimetro A-A e ricalcolo su perimetro Corte dei Conti



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

¹ Secondo una nostra stima basata sulle informazioni disponibili sugli esiti (aggiudicazioni) delle procedure e sul ribasso medio di aggiudicazione, tale valore dovrebbe essersi tradotto in contratti per circa 7,8 miliardi di €.

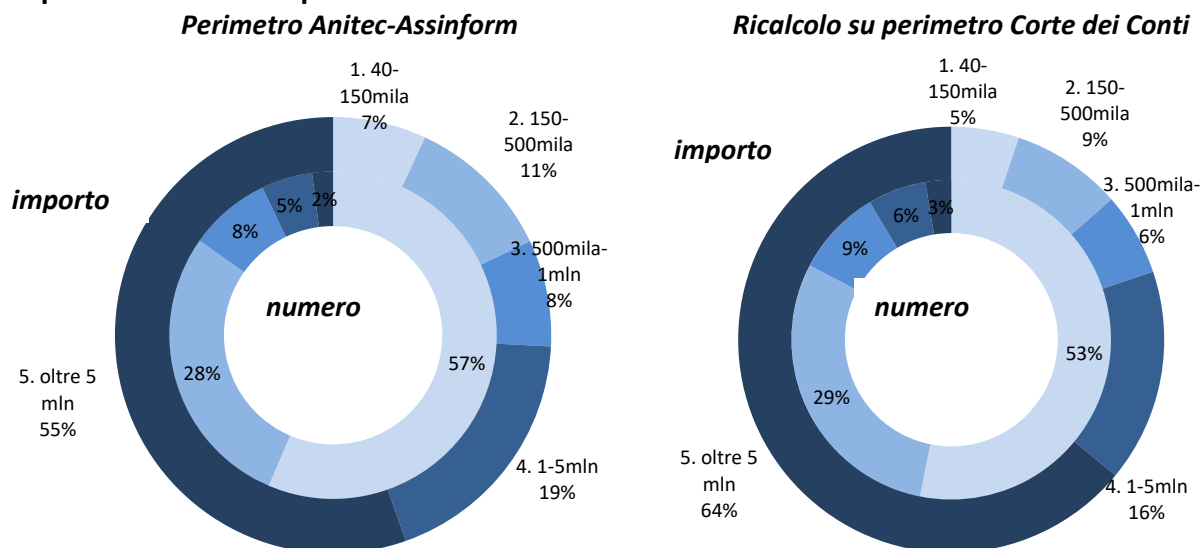
Fig.2. Procedure di affidamento (esclusi accordi quadro) di importo pari o superiore a 40mila €: importo annuo, perimetro A-A e ricalcolo su perimetro Corte dei Conti



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Circa il 55% del valore complessivo in ICT si concentra sulle grandi gare (oltre 5 milioni di euro), mentre, dal punto di vista numerico, prevalgono (57%) le procedure di importo medio piccolo, fino ai 150.000 euro. I risultati non cambiano in modo significativo se prendiamo in considerazione il perimetro di analisi della Corte dei Conti ricalcolato con l'estensione al 2019 e 2020.

Fig.3. Procedure (esclusi accordi quadro) di importo pari o superiore a 40mila € per classe di importo: numero e importo totale 2018-2020



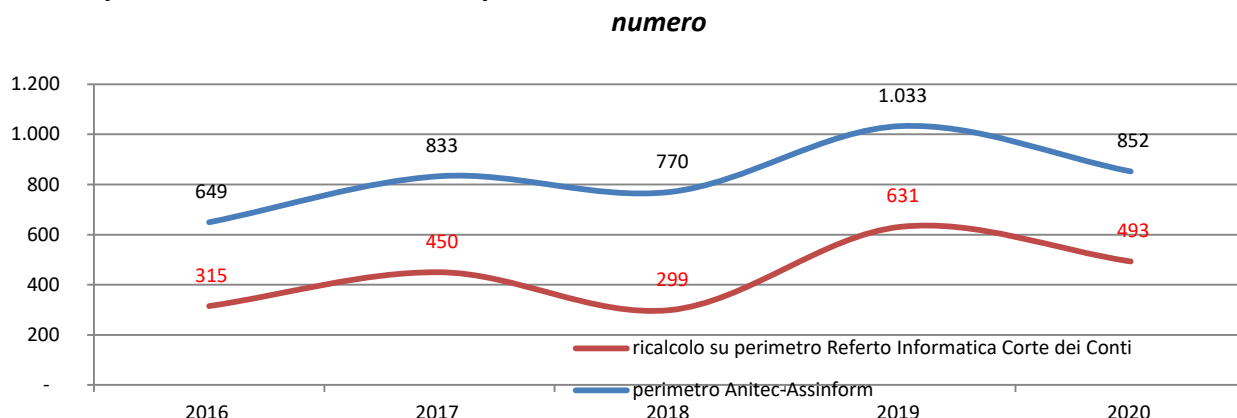
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

ACCORDI QUADRO E CONVENZIONI E L'ATTIVITÀ DI CONSIGLIO

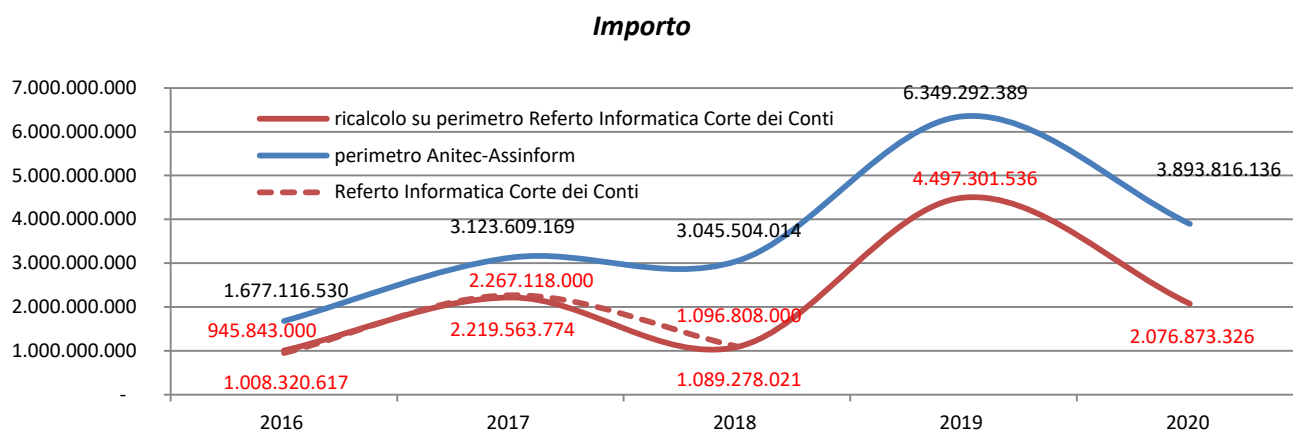
Se consideriamo invece gli **accordi quadro e le convenzioni**, cioè gli strumenti di acquisto centralizzati da cui scaturiscono quelle adesioni individuate (insieme agli appalti svolti in proprio) nei grafici precedenti, anche in questo caso, pur con perimetri di analisi diversi, le due rilevazioni (Anitec-Assinform e Corte dei Conti) presentano lo stesso andamento negli anni. Vediamo dunque che gli accordi quadro sono passati da 649 nel 2016, per un valore di appena 1,7 miliardi, a 852 nel 2020, per un importo di 3,8 miliardi di euro, passando per il picco dei 1.033 “bandi” e di un importo che supera i 6 miliardi di euro, in un 2019 caratterizzato da un elevato numero di accordi quadro di grande taglio (ben 16 oltre i 50 milioni di €)².

² Nel 2019 l'accordo quadro con maggior capienza, 850milioni, poi aggiudicato per 847,5mln, è stato di Trenitalia per “Servizi ICT”. Sempre del comparto ferrovie è stata la stazione appaltante più attiva, Ferservizi SPA, con 25 accordi quadro per complessivi 2,7miliardi a base di gara. La stessa Ferservizi aveva fortemente contribuito al dato 2018 con un maxi bando da 1.240 milioni, per “Servizi ICT di governo e gestione applicativa/operativa dei sistemi di sicurezza logica, di conduzione delle infrastrutture hw e fornitura di servizi IAAS e PAAS a supporto dei sistemi.

Fig.4. Accordi quadro e convenzioni di importo pari o superiore a 40mle €: numero e importo per anno, perimetro A-A e ricalcolo su perimetro Corte dei Conti



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

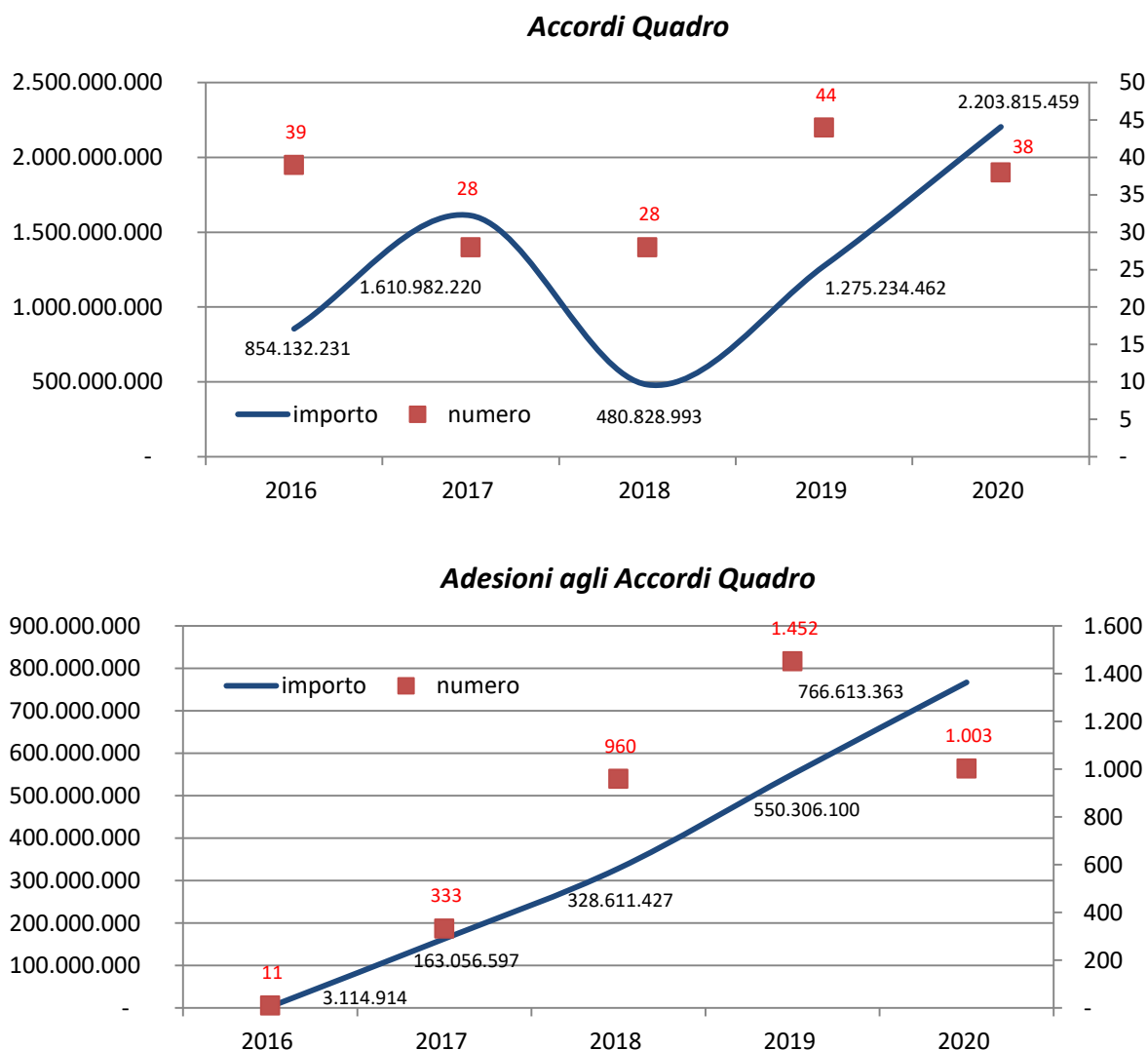


Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Restringendo il campo all'attività di **Consip**, si nota come, nel settore del procurement ICT, nell'ultimo biennio si sia verificato **un incremento esponenziale della capienza dei suoi accordi quadro e delle sue convenzioni che ha portato a toccare i 2,2 miliardi nel 2020, un valore quasi doppio di quello già elevato del 2019**, a fronte di un numero di gare sostanzialmente immutato dal 2016.

La crescita delle adesioni agli stessi accordi quadro Consip (banditi dal 2016 al 2020), che nel 2016 erano soltanto 11 per un valore complessivo di 3 miliardi e che nel 2020 sono diventate 1.000 superando 766 milioni di valore attivato, è in larga parte fisiologica, in quanto determinata dalla progressiva immissione di nuovi accordi quadro e pertanto del progressivo ampliarsi della capienza complessiva, ma è comunque indicativa di un sistema di acquisto che viene adottato in modo efficace.

Fig.5. Procedure avviate (CIG), per forniture e servizi in ambito ICT di importo pari o superiore a 40mila €: accordi quadro e convenzioni Consip e adesioni agli stessi accordi quadro e convenzioni per anno: perimetro A-A, 2016-2020



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Si riportano di seguito le **prime 20 procedure** per accordi quadro e convenzioni **del 2020**.

Tab.1. Procedure avviate (CIG) di accordi quadro e convenzioni di importo pari o superiore a 5 milioni di €, per forniture e servizi in ambito ICT avviate nel 2020: graduatoria per importo

Denominazione SA	Oggetto lotto	Importo (€)
FSTECHNOLOGY S.P.A.	SERVIZI DI GESTIONE IN OUTSOURCING DELL'INFRASTRUTTURA DI ELABORAZIONE DATI, DI GESTIONE E SVILUPPO DELLE APPLICAZIONI SOFTWARE, DI CALL CENTER PER IL GRUPPO FERROVIE DELLO STATO ITALIANE	700.000.000
CONSIP SPA UNIP.	PAC PER CONTRATTI DI DIMENSIONI RILEVANTI LOTTO 1	495.000.000
CONSIP SPA UNIP.	AS LICENZE D'USO MICROSOFT ENTERPRISE AGREEMENT 6 - ID 2187	280.000.000
CONSIP SPA UNIP.	PAC PER CONTRATTI DI DIMENSIONI MEDIO-PICCOLE - LOTTO 3	209.000.000
CONSIP SPA UNIP.	PAL PER CONTRATTI DI DIMENSIONI RILEVANTI - LOTTO 2	176.000.000
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO 1 - GARA DATAMANAGMENT - ID 2102	140.000.000
CONSIP SPA UNIP.	PAL MACROAREA CENTRO SUD PER CONTRATTI DI DIMENSIONI MEDIO - PICCOLE - LOTTO 5	132.000.000
CONSIP SPA UNIP.	PAL MACROAREA NORD PER CONTRATTI DI DIMENSIONI MEDIO-PICCOLE - LOTTO 4	110.000.000
FERSERVIZI SPA	TD AGA 7/2020 - AFFIDAMENTO DELLA FORNITURA DELLE LICENZE MICROSOFT, DELLA RELATIVA SOFTWARE ASSURANCE E DEI SERVIZI ONLINE PER LE SOCIETÀ DEL GRUPPO FERROVIE DELLO STATO ITALIANE	70.000.000
FERROVIE DEL SUD EST E SERVIZI AUTOMOB. S.R.L.	AFFIDAMENTO INCARICO PER I SERVIZI DI INFORMATION COMMUNICATION TECHNOLOGY	67.000.000
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO 2 - GARA PER LA FORNITURA DI PERSONAL COMPUTER DESKTOP E WORKSTATION PER LE PPAA - ID 2224	58.978.500
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO 5 - FORNITURA DI PRODOTTI TECNOLOGIE DELL TECHNOLOGIES (DELL-EMC , VMWARE E RSA) E DEI SERVIZI CONNESSI PER LE PA	50.000.000
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO 1 - GARA PER LA FORNITURA DI PERSONAL COMPUTER DESKTOP E WORKSTATION PER LE PPAA - ID 2224	48.291.000
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO 4 - GARA PER LA FORNITURA DI PERSONAL COMPUTER DESKTOP E WORKSTATION PER LE PPAA - ID 2224	41.853.500
RAI WAY S.P.A.	ACCORDO QUADRO PER LA REALIZZAZIONE DI UNA RETE IN FIBRA OTTICA NAZIONALE IN IRU, COMPRENSIVA DI APPARATI DWDM E RELATIVI SERVIZI DI MANUTENZIONE PLURIENNALI	40.000.000
AGENZIA CONTRATTI PUBBLICI	AOV/SUA SF 011/2020 - SERVIZIO DI TICKETING E ITCS NEL TRASPORTO PUBBLICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO PER 8 ANNI	39.564.030
AGENZIA CONTRATTI PUBBLICI	TICKETING E ITCS NEL TRASPORTO PUBBLICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO PER 7 ANNI	37.986.075
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO 4 - FORNITURA DI SOTTOSCRIZIONI SOFTWARE OPEN SOURCE RED HAT E SERVIZI CONNESSI PER LE PA	36.000.000
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO - 3 GARA DATAMANAGMENT - ID 2102	35.000.000
CONSIP SPA UNIP.	LOTTO 6: MULTIFUNZIONE A3 A COLORI PER GRUPPI DI MEDIE E GRANDI DIMENSIONI	33.824.952

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Focalizzandoci sull'Accordo quadro Consip "Connettività", nel quinquennio 2016-2020 sono state 906 le adesioni per un importo di oltre 1 miliardo di euro, con un picco delle adesioni nel 2017 (410) e un ridimensionamento negli anni successivi. Il 51% del valore si concentra su importi di gara elevati, superiori ai 5 milioni di euro, mentre nella fascia fino ai 500.000 euro si concentra il 63% delle adesioni ma con un incidenza in termini di importo inferiore al 10%.

Tab.2. Adesioni all'accordo quadro Consip "Connettività" (CIG 5133642F61) per anno e classe di importo (importo =>40mila €): perimetro A-A, 2016-2020

	numero	importo
Anno		
2016	29	63.581.962
2017	410	706.207.912
2018	202	123.068.015
2019	160	128.738.184
2020	105	126.652.278
totale 2016-2020	906	1.148.248.351
Classe di importo		
0. meno di 40mila	46	980.827
1. 40-150mila	303	26.146.658
2. 150-500mila	269	76.399.401
3. 500mila-1mln	132	93.800.750
4. 1-5mln	166	361.540.498
5. oltre 5 mln	36	590.361.045
totale 2016-2020	952	1.149.229.177
- di cui oltre 40 mila €	906	1.148.248.351

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

LE PROCEDURE DI SCELTA DEL CONTRAENTE

Tornando a considerare l'insieme delle adesioni agli accordi quadro e delle procedure espletate in proprio dalle stazioni appaltanti, nell'anno della pandemia, anche nel procurement ICT le procedure di scelta del contraente più utilizzate sono state, come prevedibile, quelle più veloci e in grado di consentire affidamenti rapidi e tempestivi volti a contrastare l'emergenza sanitaria e l'impatto conseguente. Ecco perché la classifica del 2020 è guidata proprio dalle **adesioni agli accordi quadro e convenzioni**, 3.043 procedure per oltre 3,2 miliardi di euro, seguite dalle **procedure negoziate** per gli affidamenti sottosoglia, con cui sono state avviate 3.247 procedure per oltre 1,5 miliardi di euro, dagli **affidamenti diretti** diversi da quelli di adesione ad accordo quadro, con 3.191 per 407milioni, e dalle **procedure negoziate senza gara**, con 2.967 procedure e 1,4 miliardi di valore.

Il confronto con il 2019 conferma l'eccezionalità di un anno che ha reso ancora più evidente la necessità di accelerare, in via ordinaria e non straordinaria, i tempi dell'appalto: rispetto all'anno precedente quasi raddoppia il numero di procedure negoziate per acquisti sotto soglia e quello di affidamenti diretti e per le prime l'importo viene addirittura quintuplicato.

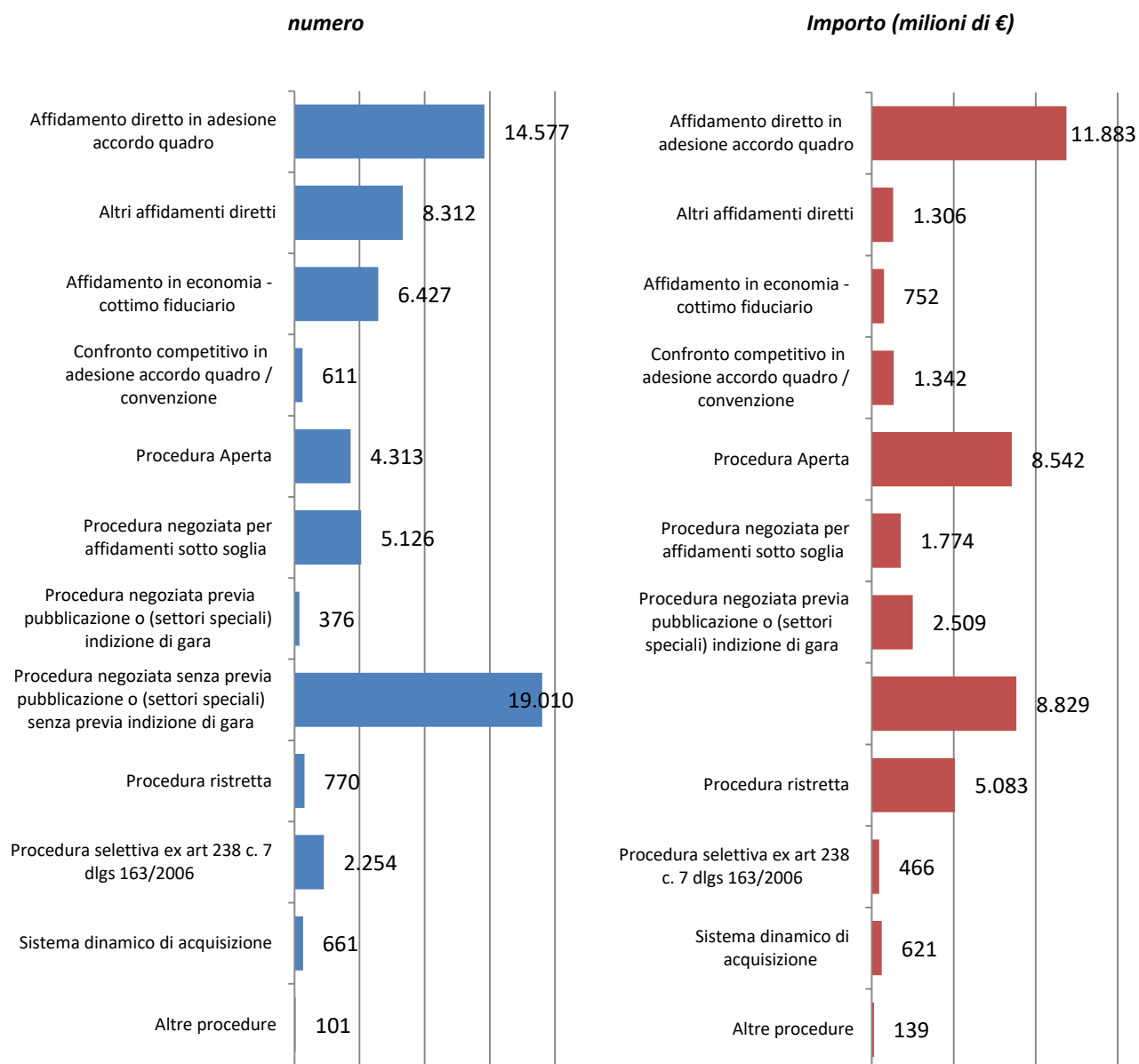
Procedure ristrette e negoziate sono prevalenti in tutto il periodo considerato.

Tab.3. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila €, per forniture e servizi in ambito ICT per procedura di scelta del contraente e anno, 2018-2020

	2018		2019		2020	
	n.	importo	n.	importo	n.	importo
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro o convenzione	3.243	2.978.132.542	3.900	2.751.292.972	3.043	3.259.398.727
Altri affidamenti diretti	1.228	193.065.387	1.557	302.720.216	3.191	407.227.623
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	1.723	206.228.092	772	95.648.678	0	0
Confronto competitivo in adesione accordo quadro / convenzione	116	159.970.386	125	112.069.130	115	327.270.953
Procedura Aperta	862	1.844.794.113	985	1.975.610.589	1.133	1.840.103.662
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	9	815.624	1.867	239.547.133	3.247	1.533.660.133
Procedura negoziata previa pubblicazione o (settori speciali) indizione di gara	103	1.769.694.618	73	224.521.509	59	66.541.424
Procedura negoziata senza previa pubblicazione o (settori speciali) senza previa indizione di gara	4.538	2.054.425.010	3.728	1.865.706.001	2.967	1.484.723.883
Procedura ristretta	100	390.925.422	190	493.112.113	173	115.304.491
Procedura selettiva ex art 238 c. 7 dlgs 163/2006	662	155.866.682	319	73.446.362	0	0
Sistema dinamico di acquisizione	140	90.592.128	186	168.813.510	158	182.056.101
Altro	8	65.441.141	20	8.513.758	56	14.851.335
totale	12.732	9.909.951.145	13.722	8.311.001.971	14.142	9.231.138.332

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Fig.6. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila €, per forniture e servizi in ambito ICT per procedura di scelta del contraente: totale 2016-2020



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

LE STAZIONI APPALTANTI E IL QUADRO DEI "BIG SPENDERS"

Nei due prospetti che seguono si presenta la ripartizione per tipo di procedura (accordo quadro o convenzione, adesione e altra modalità) e tipologia di Ente o "stazione" appaltante, relativamente, per queste ultime, ad una classificazione di dettaglio per l'anno 2020 e ad una classificazione più aggregata per l'intero periodo 2016-2020.

Nel 2020 sono state le **aziende sanitarie** gli Enti che hanno avviato il maggior numero di procedure di adesione (2.389), anche se il maggior valore complessivo di acquisti è stato appannaggio dei **Comuni** (1,6 miliardi).

Tab.4. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila €, per forniture e servizi in ambito ICT per categoria stazione appaltante e anno, 2020

	Accordo quadro / convenzione		Adesione		Altra modalità		Totale adesioni e altre modalità	
	n.	importo	n.	importo	n.	importo	n.	importo
Agenzie ed Enti per il Turismo	1	100.931	2	2.296.162	21	1.969.339	23	4.265.500
Agenzie ed Enti Regionali	3	504.863	47	23.982.765	101	16.650.127	148	40.632.893
Agenzie Fiscali, Commissioni Tributarie e Ragioneria Generale dello Stato	5	3.831.117	30	31.504.881	49	12.205.943	79	43.710.824
Agenzie Regionali Sanitarie	49	64.684.125	50	28.945.794	42	11.027.860	92	39.973.655
Agenzie, Enti e Consorzi Pubblici per il Diritto allo Studio Universitario	-	-	12	1.478.070	24	3.043.444	36	4.521.514
Altre aziende e agenzie pubbliche	3	77.764.105	18	13.285.158	67	12.807.954	85	26.093.112
Archivio di Stato e notarile	-	-	1	925.000.000	1	74.900	2	925.074.900
Associazioni	1	59.195	4	2.705.425	52	84.021.097	56	86.726.522
Automobile Club Federati ACI	-	-	3	977.121	1	44.500	4	1.021.621
Autorità di Bacino, consorzi di Bonifica, A.T.O. e Enti di regolazione servizi idrici e rifiuti	1	812.000	4	1.589.678	24	3.248.879	28	4.838.557
Autorità Indipendenti e aziende e amministrazioni dello Stato ad Ordinamento Autonomo	12	56.874.413	44	43.315.814	102	68.304.439	146	111.620.253
Aziende e Consorzi Pubblici Territoriali per l'Edilizia Residenziale	2	167.463	11	1.256.934	23	3.684.068	34	4.941.002
Aziende Sanitarie Locali e Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Policlinici	96	80.587.579	869	408.273.407	1.520	499.714.813	2.389	907.988.220
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e loro Unioni Regionali	-	-	7	723.841	23	2.331.266	30	3.055.107
Casa circondariale, istituti di pena e similari	-	-	6	10.854.165	9	1.285.821	15	12.139.986

Centrale di Committenza	19	36.596.471	-	-	18	4.141.772	18	4.141.772
Città Metropolitane	1	529.100	18	2.705.343	48	8.947.620	66	11.652.963
Commissario delegato	1	90.000	-	-	12	5.084.133	12	5.084.133
Comuni	39	29.075.784	192	422.119.920	1.188	1.218.039.349	1.380	1.640.159.268
Consorzi e associazioni di Comuni	-	-	1	71.825	9	1.143.210	10	1.215.035
Consorzi per l'Area di Sviluppo Industriale	-	-	-	-	5	3.014.591	5	3.014.591
Consorzi tra Amministrazioni Locali	-	-	8	4.575.817	70	51.414.089	78	55.989.906
Consorzi vari	4	965.225	19	10.250.014	89	47.343.551	108	57.593.565
Enti di Previdenza ed Assistenza Sociale in Conto Economico Consolidato privati	-	-	42	113.405.966	116	217.139.237	158	330.545.203
Enti e Istituzioni di Ricerca Pubblici	4	1.704.553	33	19.028.148	233	89.598.255	266	108.626.403
Enti Pubblici Produttori di Servizi Assistenziali, Ricreativi e Culturali	-	-	-	-	13	1.015.260	13	1.015.260
Farmacie e aziende farmaceutiche	-	-	6	2.203.397	5	991.304	11	3.194.701
Federazioni Nazionali, Ordini, Collegi e Consigli Professionali	-	-	-	-	29	5.583.165	29	5.583.165
Fondazioni varie	5	4.784.045	22	11.567.217	140	39.420.382	162	50.987.599
Forze armate e di Polizia per la tutela dell'ordine e della pubblica sicurezza e Corpo Forestale	12	8.118.498	69	42.854.390	467	83.889.953	536	126.744.343
Gestori di Pubblici Servizi	5	990.945	39	8.053.632	271	42.800.416	310	50.854.047
Gruppi Azioni locali	-	-	-	-	5	691.835	5	691.835
Istituti di Istruzione di Ogni Ordine e Grado	3	379.220	16	2.897.631	165	13.500.365	181	16.397.996
Istituti vari	-	-	9	12.072.116	36	4.180.126	45	16.252.242
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	-	-	8	1.099.193	39	8.401.023	47	9.500.216
Istituzioni per l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica - AFAM	1	48.900	-	-	5	558.224	5	558.224
Parchi Nazionali, Consorzi e Enti Gestori di Parchi e Aree Naturali Protette	-	-	2	94.151	18	1.862.590	20	1.956.741
Porti, Aeroporti e relative Autorità e Capitanerie e Società di gestione	3	1.424.402	9	1.492.002	102	18.359.052	111	19.851.054
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato e Organi Costituzionali	25	12.228.560	175	440.786.662	521	253.094.049	696	693.880.711
Province	3	377.060	22	3.202.912	90	23.307.247	112	26.510.159
Regioni	37	119.448.723	159	133.537.579	367	135.438.408	526	268.975.987

Società ed Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, Case di Cura e Opere Pie	2	116.231	7	1.129.370	85	13.580.161	92	14.709.531
Società in Conto Economico Consolidato e S.P.A.	470	3.650.674.985	956	745.179.476	3.299	2.238.320.594	4.255	2.983.500.070
Società private (escluse SPA) cooperative, dite individuali e liberi professionisti	6	67.516.512	26	44.140.987	285	127.988.913	311	172.129.900
Società private, associazioni, Cooperative e altri privati	-	-	-	-	14	1.272.607	14	1.272.607
Soprintendenze	-	-	-	-	6	568.436	6	568.436
Teatri, Fondazioni, Musei, Biblioteche e Centri di cultura	2	3.427.966	3	266.220	43	7.351.571	46	7.617.791
Tribunale, Pretura e Corte d'appello, Questure e Giudice di Pace	1	52.000	-	-	4	903.522	4	903.522
Unioni di Comuni, Comunità montane e loro Consorzi e Associazioni	12	1.090.014	6	1.479.699	118	15.236.906	124	16.716.605
Università e Istituti di Istruzione Universitaria Pubblici e Consorzi Interuniversitari di Ricerca	21	14.934.332	165	37.305.374	845	164.422.432	1.010	201.727.806
Vigili del fuoco	-	-	1	40.342	6	417.683	7	458.025
Totale complessivo	4.137	20.680.000.085	15.143	13.202.257.409	47.395	30.044.206.966	62.538	43.246.464.375
Altri Enti e SA n.c.a.	3	544.159	30	28.090.465	166	75.862.791	196	103.953.256
totale 2020	852	4.240.503.477	3.151	3.585.839.062	10.991	5.645.299.270	14.142	9.231.138.332

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Il quadro complessivo del periodo 2016-2020 conferma la centralità dei **soggetti gestori di servizi pubblici**, che, con oltre **21 miliardi di contratti** attivati in forniture e servizi ICT, sono le stazioni appaltanti più performanti e dinamiche. I più attivi sono Società per Azioni quali nell'ordine Infrastrutture e Telecomunicazioni per l'Italia, Enel, Poste Italiane e Sogei.

Fig.7. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila €, per forniture e servizi in ambito ICT per categoria aggregata stazione appaltante: totale 2016-2020



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

L'OGGETTO DEI CONTRATTI E L'INCIDENZA DELLE DIVERSE CATEGORIE MERCEOLOGICHE

Con 6.300 procedure di gara avviate per quasi 6 miliardi, sono **software e servizi (consulenza, sviluppo software, servizi internet, ecc.)** a guidare la classifica dei settori merceologici nei quali si è concentrato il procurement ICT nel 2020. In questo settore degli investimenti, divenuto, come noto, assai rilevante nell'anno della pandemia, aumentano del 12% le procedure di gara, con un'impennata in valore che cresce di quasi il 30%.

Gli investimenti crescono notevolmente in tutti i settori: + 36% le forniture per ufficio; + 60% le attrezzature di telecomunicazione, + 38% i pacchetti software, + 50% i servizi di poste e telecomunicazioni, che raggiungono nel 2020 i due miliardi, a fronte in questo caso di un dimezzamento delle procedure, che si concentrano dunque su importi più elevati.

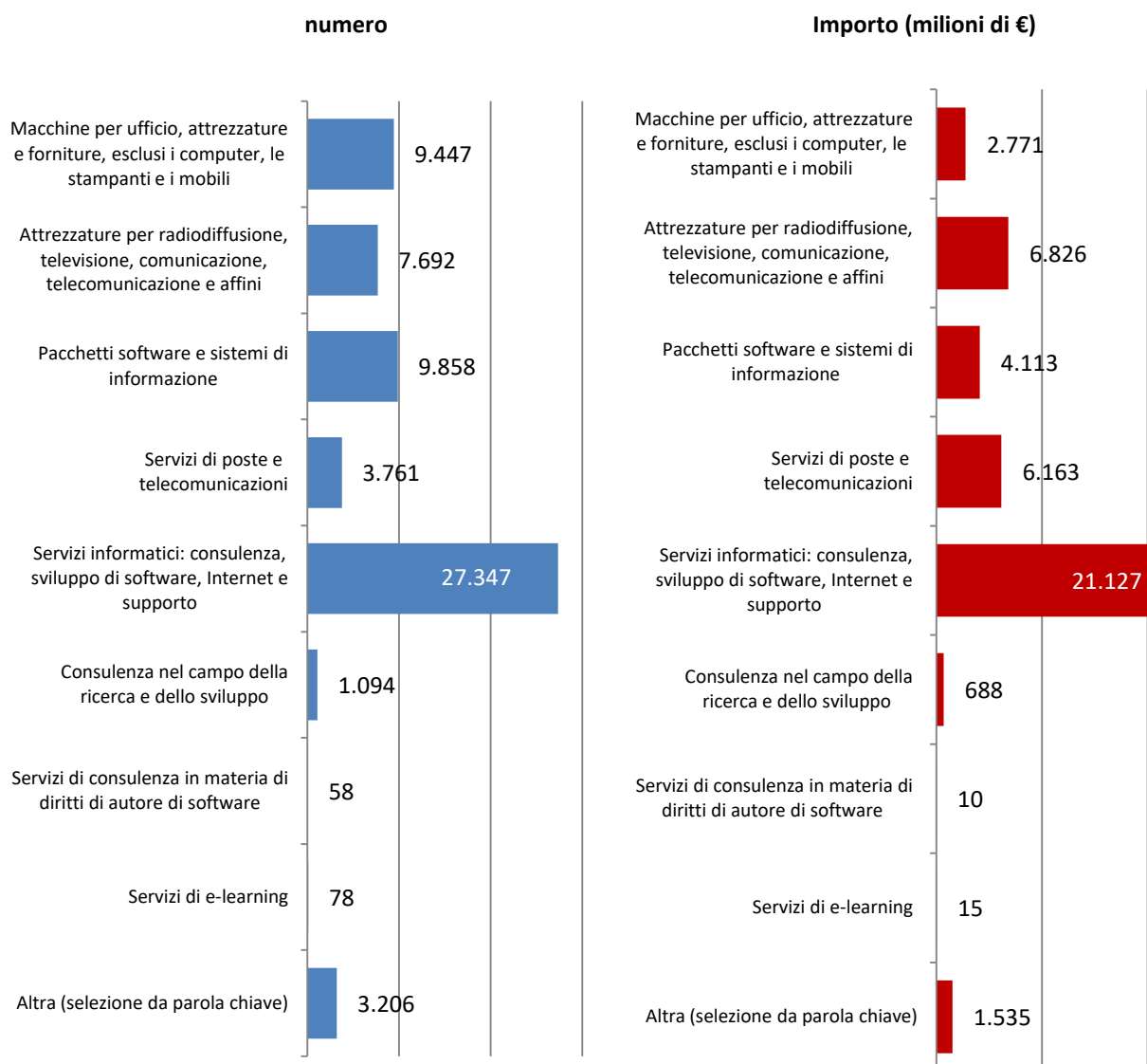
Tab.5. Procedure (esclusi accordi quadro) di importo pari o superiore a 40mil€ per forniture e servizi in ambito ICT e divisione CPV, 2018-2020

	2018		2019		2020	
	n.	importo	n.	importo	n.	importo
Macchine per ufficio, attrezzature e forniture, esclusi i computer, le stampanti e i mobili	1.935	507.984.968	2.062	704.576.682	2.465	1.101.090.816
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	1.551	1.068.310.653	1.838	695.804.604	1.750	1.750.848.488
Pacchetti software e sistemi di informazione	2.074	832.887.370	2.160	1.109.178.253	2.596	1.782.117.611
Servizi di poste e telecomunicazioni	747	1.517.433.553	1.067	1.061.980.464	631	2.118.607.593
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	5.582	5.465.983.276	5.635	4.255.410.415	6.394	5.957.473.718
Consulenza nel campo della ricerca e dello sviluppo	201	199.330.102	251	157.881.578	316	170.828.727
Servizi di consulenza in materia di diritti di autore e di software	9	1.201.276	10	3.683.315	13	1.670.770
Servizi di e-learning	15	2.954.959	18	3.181.263	20	4.534.390
Altra (selezione da parola chiave)	618	313.864.990	681	319.305.396	809	584.469.696
Totale	12.732	9.909.951.145	13.722	8.311.001.971	14.994	13.471.641.809

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

L'analisi della ripartizione delle procedure per settore merceologico (divisione³ CPV) per l'intero periodo 2016-2020, evidenzia la netta prevalenza dei **servizi informatici** in quanto tali (oltre 27.000 procedure per oltre 21 miliardi di importo), seguiti dai pacchetti software e dalle macchine per ufficio, in termini di numero, e dai servizi di poste e telecomunicazioni, in termini di valore.

Fig.8. Procedure (esclusi accordi quadro) di importo pari o superiore a 40mila € per forniture e servizi in ambito ICT e divisione CPV, totale 2016-2020



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Scendendo più nel dettaglio dell'analisi settoriale si riporta nella tabella successiva il quadro delle procedure per l'intero periodo 2016-2020.

³ Categoria individuata dalle prime due cifre della classificazione CPV.

Tab.6. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila €, per forniture e servizi in ambito ICT per gruppo CPV, totale 2016-2020

		Accordo quadro / convenzione		Adesione		Altra modalità		Totale adesioni e altre modalità	
		n.	importo	n.	importo	n.	importo	n.	importo
Macchine per ufficio, attrezzature e forniture, esclusi i computer, le stampanti e i mobili	301	307	1.124.050.500	1.287	388.644.367	969	193.908.292	2.256	582.552.659
Apparecchiature informatiche e forniture	302	403	1.076.581.805	1.620	444.637.284	5.571	1.743.414.648	7.191	2.188.051.932
Apparecchi trasmettenti per radiotelefonìa, radiotelegrafia, radiodiffusione e televisione	322	54	134.885.981	132	48.072.063	806	248.541.805	938	296.613.867
Ricevitori radiofonici e televisivi e apparecchi per la registrazione o la riproduzione del suono o dell'immagine	323	141	165.420.398	363	115.559.972	2.129	1.460.846.113	2.492	1.576.406.085
Network	324	138	1.017.927.830	969	452.013.491	1.463	3.489.548.629	2.432	3.941.562.120
Materiali per telecomunicazioni	325	149	256.339.844	338	149.513.899	1.492	861.535.889	1.830	1.011.049.789
Pacchetti software specifici per l'industria	481	31	33.194.096	41	18.884.719	539	147.657.891	580	166.542.611
Pacchetti software per reti, Internet e intranet	482	228	217.565.676	424	184.246.757	1.676	476.815.849	2.100	661.062.606
Pacchetti software per creazione di documenti, disegno, trattamento delle immagini, pianificazione e produttività	483	35	37.708.208	77	36.531.529	535	191.481.651	612	228.013.180
Pacchetti software per transazioni commerciali e personali	484	19	121.682.141	58	123.771.544	657	355.579.047	715	479.350.592
Pacchetti software di comunicazione e multimedia	485	287	1.206.693.846	357	262.582.996	422	279.450.933	779	542.033.929
Pacchetti software operativi e base dati	486	51	119.747.395	231	176.105.445	1.068	536.878.530	1.299	712.983.975
Utilities per pacchetti software	487	53	123.069.516	208	113.260.807	1.214	383.809.982	1.422	497.070.789
Sistemi e server di informazione	488	59	378.947.887	458	220.856.841	969	266.367.899	1.427	487.224.740
Pacchetti software e sistemi informatici vari	489	54	84.138.527	156	116.996.145	768	221.390.271	924	338.386.416
Servizi di messaggia interna	641	-	-	-	-	1	73.078	1	73.078
Servizi di telecomunicazione	642	250	1.003.770.172	2.051	3.812.299.864	1.709	2.350.335.375	3.760	6.162.635.238
Servizi di consulenza per attrezzature informatiche	721	18	38.256.469	68	211.467.212	212	81.654.506	280	293.121.718
Programmazione di software e servizi di consulenza	722	1.010	8.489.521.061	3.304	3.428.900.927	14.054	10.114.531.951	17.358	13.543.432.878
Servizi di elaborazione dati	723	139	622.193.431	534	416.469.324	2.340	1.521.969.749	2.874	1.938.439.073
Servizi di Internet	724	39	419.199.659	302	189.878.099	521	249.410.409	823	439.288.509
Servizi informatici	725	178	2.863.039.984	807	1.323.422.814	2.442	2.255.496.089	3.249	3.578.918.903
Servizi di consulenza e assistenza informatica	726	89	496.974.563	373	190.590.397	1.468	717.692.717	1.841	908.283.114
Servizi per rete informatica	727	34	48.657.212	342	251.327.386	395	121.205.484	737	372.532.870
Servizi di audit e collaudo informatico	728	-	-	9	4.869.475	34	8.795.342	43	13.664.817
Servizi di back-up informatico e di conversione informatica di cataloghi	729	5	1.686.050	52	24.866.134	90	14.843.045	142	39.709.180

Consulenza nel campo della ricerca e dello sviluppo	732	29	17.235.432	26	18.484.426	383	100.491.201	409	118.975.627
Progettazione e realizzazione di ricerca e sviluppo	733	68	103.354.938	41	58.602.283	633	507.026.743	674	565.629.025
Studi di prefattibilità e dimostrazione tecnologica	734	-	-	-	-	11	3.497.395	11	3.497.395
Servizi di consulenza in materia di diritti di autore di software	791	-	-	11	1.422.002	44	8.732.757	55	10.154.759
Servizi di e-learning	804	2	680.084	4	857.671	36	9.202.003	40	10.059.674
Servizi di formazione informatica	805	1	661.000	-	-	38	4.538.376	38	4.538.376
Altra (selezione da parola chiave)		266	476.816.380	500	417.121.538	2.706	1.117.483.317	3.206	1.534.604.855
Totale complessivo		4.137	20.680.000.085	15.143	13.202.257.409	47.395	30.044.206.966	62.538	43.246.464.375

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

LA DURATA DEL CICLO DELL'APPALTO ICT

Una delle questioni cruciali del procurement ICT – e non solo – riguarda come noto il tema dei **tempi di espletamento della procedura di gara**, ovvero dei tempi intercorrenti tra la data di avvio o pubblicazione della procedura (che qui si considera coincidere con la data di perfezionamento del CIG e che in caso di procedura con bando corrisponde alla data di pubblicazione dello stesso) e la **data di aggiudicazione**. L'analisi è svolta anche incrociando la procedura di scelta del contraente e la classe di importo e ricomprendendo anche la modalità "accordo quadro e convenzione". I risultati possono essere così sintetizzati:

- **gli affidamenti diretti sono ovviamente le procedure più rapide.** Di norma in tali casi, che ricomprendono anche le adesioni agli accordi quadro e convenzioni, la data di avvio e conclusione della procedura coincidono trattandosi di atto unico che contiene già l'esito, ovvero l'indicazione dell'affidatario. Il 90% delle prime si conclude entro 1 mese di tempo, mentre l'84% delle seconde entro 3 mesi, per un intervallo temporale medio di 11 giorni, e questo è verosimilmente dovuto a una qualche possibile approssimazione dei dati forniti a Simog dai Rup;

- le **procedure aperte** sono quelle che richiedono i tempi più lunghi, anche per la maggiore incidenza di quelle aggiudicate con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa e che dunque prevedono la costituzione di una commissione di gara e la valutazione delle offerte tecniche: nel 35% dei casi servono 6 mesi per arrivare all'aggiudicazione, ma nel 24% delle procedure si può arrivare anche ad un anno. In media il tempo stimato è di circa 170 giorni;
- le **procedure negoziate** hanno tempi differenziati a seconda che siano associate o meno alla pubblicazione del bando. In caso di bando di gara i tempi si allungano e per 8 procedure su 10 servono 6 mesi per arrivare all'aggiudicazione. Se non vi è pubblicazione del bando di gara, circa una procedura su due si conclude entro un mese.

Tab.7. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila €: scarto temporale fra la data di pubblicazione e la data di aggiudicazione per procedura di scelta

	Intervallo di tempo (giorni)					Totale complessivo
	entro un mese	1-3 mesi	4-6 mesi	6 mesi - 1 anno	oltre un anno	
Affidamento diretto	14.209	1.080	264	84	54	15.691
Affidamento in economia	1.910	2.330	625	126	42	5.033
Confronto competitivo in adesione accordo quadro / convenzione	220	92	53	39	10	414
Procedura Aperta	190	950	1.260	853	274	3.527
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	988	1.156	316	59	14	2.533
Procedura negoziata previa pubblicazione o (settori speciali) indizione di gara	41	82	90	37	20	270
Procedura negoziata senza previa pubblicazione o (settori speciali) senza previa indizione di gara	7.989	5.139	1.593	385	133	15.239
Procedura ristretta	61	95	86	76	167	485
Procedura selettiva ex art 238 c. 7 dlgs 163/2006	1.384	664	154	41	23	2.266
Sistema dinamico di acquisizione	88	249	96	13	1	447
Altro	20	15	15	9	3	62
Totale complessivo	27.100	11.852	4.552	1.722	741	45.967

	Intervallo di tempo (%)					Totale complessivo
	entro un mese	1-3 mesi	4-6 mesi	6 mesi - 1 anno	oltre un anno	
Affidamento diretto	90,6	6,9	1,7	0,5	0,3	100,0
Affidamento in economia	37,9	46,3	12,4	2,5	0,8	100,0
Confronto competitivo in adesione accordo quadro / convenzione	53,1	22,2	12,8	9,4	2,4	100,0
Procedura Aperta	5,4	26,9	35,7	24,2	7,8	100,0
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	39,0	45,6	12,5	2,3	0,6	100,0
Procedura negoziata previa pubblicazione o (settori speciali) indizione di gara	15,2	30,4	33,3	13,7	7,4	100,0
Procedura negoziata senza previa pubblicazione o (settori speciali) senza previa indizione di gara	52,4	33,7	10,5	2,5	0,9	100,0
Procedura ristretta	12,6	19,6	17,7	15,7	34,4	100,0
Procedura selettiva ex art 238 c. 7 dlgs 163/2006	61,1	29,3	6,8	1,8	1,0	100,0
Sistema dinamico di acquisizione	19,7	5,7	21,5	2,9	0,2	100,0
Altro	32,3	24,2	24,2	14,5	4,8	100,0
Totale complessivo	59,0	25,8	9,9	3,7	1,6	100,0

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

I tempi di gara sono naturalmente influenzati dall'importo e dunque dalla complessità dell'appalto ICT. La tabella successiva mostra lo **scarto temporale medio in giorni fra la data di pubblicazione e la data di aggiudicazione per fascia di importo oltre che sempre per procedura di scelta del contraente**. Se rispetto a quest'ultima i tempi medi, in conseguenza del quadro sopra rappresentato, superano l'anno nel caso delle procedure ristrette e sfiorano i sei mesi in quello delle procedure aperte (entrambe caratterizzate da appalti di importo medio elevato), la durata dell'appalto segue, rispetto alle fasce di importo considerate, una progressione quasi geometrica: si resta sotto ai 100 giorni per gli importi fino ai 500.000 euro per arrivare ai 140 giorni nel caso di importi fra i 500mila e i 5 milioni di euro e a 263 giorni per gli importi superiori ai 5 milioni di euro.

Tab.8. Procedure avviate (CIG) di importo pari o superiore a 40mila €: scarto temporale fra la data di pubblicazione e la data di aggiudicazione per fascia di importo (numero di giorni)

	Intervallo di tempo (giorni)					Totale complessivo
	40-150mila	150-500mila	500mila-1mln	1-5mln	oltre 5 mln	
Affidamento diretto*	13,4	9,2	5,5	2,6	0,7	10,9
Affidamento in economia*	52,1	69,9	29,2	40,0	63,0	57,1
Confronto competitivo in adesione accordo quadro / convenzione	28,9	71,0	60,8	111,8	164,8	73,8
Procedura Aperta	96,2	126,2	162,0	201,8	323,3	169,5
Procedura negoziata per affidamenti sotto soglia	48,6	65,5	55,8	41,8	112,0	54,4
Procedura negoziata previa pubblicazione o (settori speciali) indizione di gara	79,2	150,8	146,4	205,0	211,0	147,2
Procedura negoziata senza previa pubblicazione o (settori speciali) senza previa indizione di gara	44,1	55,3	53,5	68,7	78,6	49,9
Procedura ristretta	114,0	447,8	268,1	439,1	645,0	374,0
Procedura selettiva ex art 238 c. 7 dlgs 163/2006	33,3	60,4	58,5	51,7	195,1	43,8
Sistema dinamico di acquisizione	41,4	66,7	76,5	91,5	98,8	71,5
Altro	77,4	170,6	104,3	160,7	283,5	136,7
Totale complessivo	35,9	55,0	59,0	94,8	210,3	51,3
Totale al netto affidamenti diretti e in economia	47,4	77,1	95,5	139,9	263,3	75,5

* Sul dato relativo agli affidamenti diretti (e in economia) incidono casi di una richiesta anticipata del CIG rispetto alla data di effettivo affidamento o possibili errori di comunicazione dei tempi e delle date da parte del Responsabile del Procedimento (RUP).

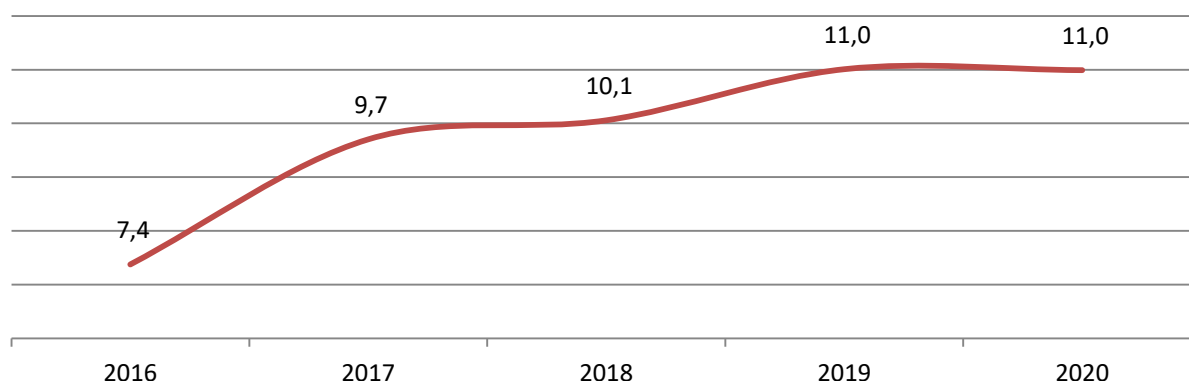
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

I RIBASSI DI GARA

Fra gli indicatori più interessanti della dinamica del mercato dei contratti pubblici, e dunque anche nello specifico del comparto ICT, il **ribasso medio** con il quale l'impresa aggiudicataria risulta aver vinto la gara è anche una misura del grado di concorrenzialità fra le imprese. Il dato che qui si presenta è calcolato con riferimento a tutte le procedure che prevedono un meccanismo di gara, ovvero un cosiddetto confronto competitivo e dunque al netto degli affidamenti diretti. Fra le procedure incluse sono pertanto in questo caso ricompresi anche gli accordi quadro e le convenzioni dai quali si origineranno quelle adesioni che, fruendo dell'aggiudicazione degli stessi, restano invece escluse dal computo.

La dinamica dei ribassi medi di gara sull'arco del quinquennio 2016-2020 evidenzia una **curva crescente sino a tutto il 2019**, anno in cui il dato si stabilizza per mantenersi sull'11,0% anche nel più recente 2020. Per tutto il primo triennio il ribasso medio risulta essere cresciuto e con esso il risparmio per la stazione appaltante, come effetto di una crescente competizione favorita probabilmente da appalti più appetibili per dimensione come nel caso dei sempre più frequenti accordi quadro e convenzioni di elevata capienza.

Fig.9. Procedure avviate (CIG) con confronto competitivo, ribasso medio 2016-2020



Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

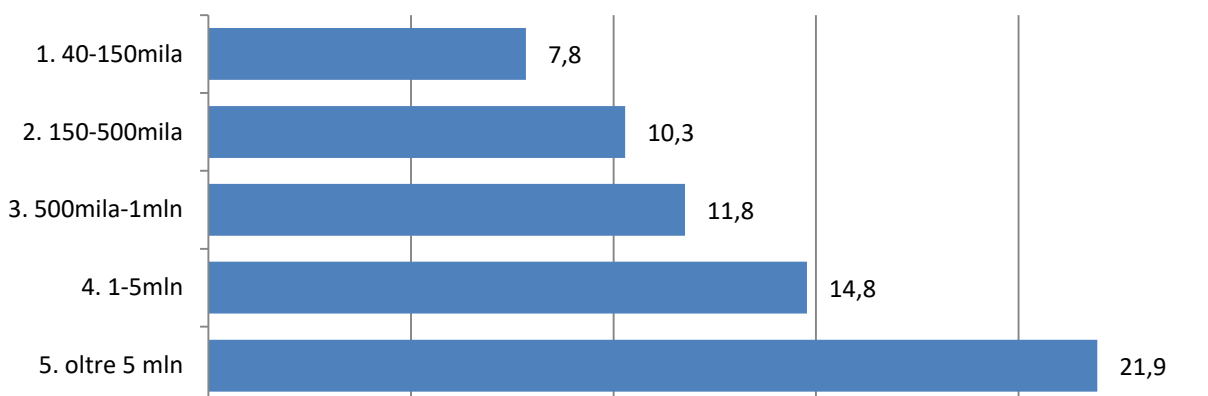
I ribassi tendono infatti per loro natura a crescere quanto più elevata è la prospettiva di guadagno, ovvero quanto più elevato è l'importo posto a base di gara. Si osservi in particolare come, con riferimento all'intero arco temporale in esame, si passi da un ribasso medio contenuto nell'8,9% per le gare di importo fino a 150.000 euro, ad uno del 22% per quelli di importo oltre i 5 milioni di euro.

Tab.9. Procedure avviate (CIG) con confronto competitivo, ribasso medio per fascia di importo e anno di aggiudicazione, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
1. 40-150mila	6,1	7,6	7,6	9,0	8,9	7,8
2. 150-500mila	8,3	10,1	10,2	11,0	11,5	10,3
3. 500mila-1mln	7,8	11,3	12,6	13,3	13,0	11,8
4. 1-5mln	10,5	15,2	15,1	16,0	15,6	14,8
5. oltre 5 mln	16,6	22,8	25,9	19,5	21,9	21,9
Totale complessivo	7,4	9,7	10,0	11,0	11,0	9,9

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Fig.10. Procedure avviate (CIG) con confronto competitivo, ribasso medio per fascia di importo, totale 2016-2020



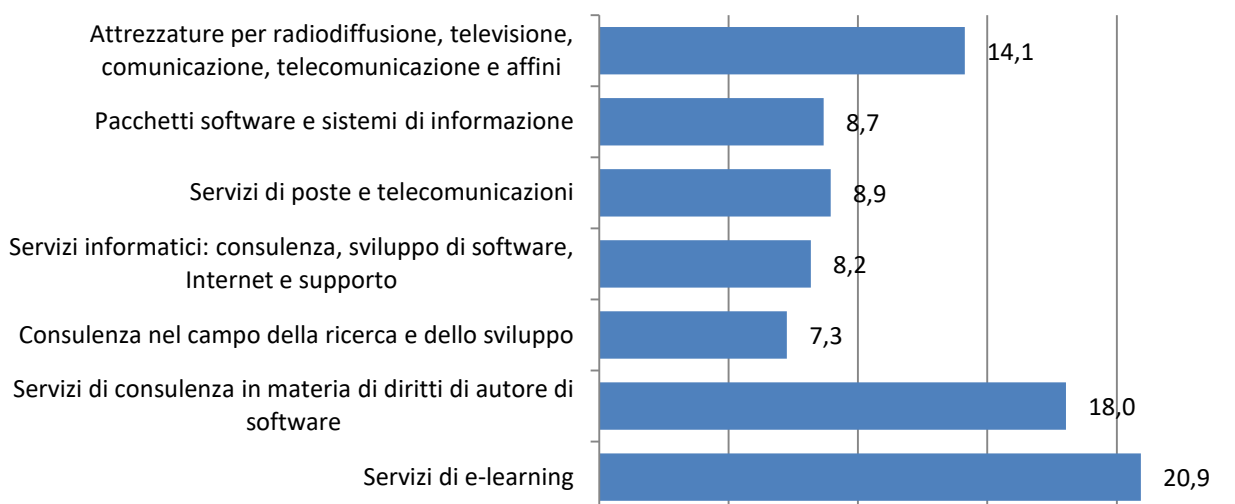
Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Nel dettaglio del comparto merceologico, nel 2020 i ribassi di gara più elevati si sono registrati nei **servizi di e-learning** (20,2%) e nelle **attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione** (14,7%). Analizzando la serie storica, rispetto al 2016 è aumentato il valore dei ribassi in quasi tutti i settori.

Tab.10. Procedure avviate (CIG) con confronto competitivo, ribasso medio per divisione CPV e anno di aggiudicazione 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	10,5	14,7	14,7	15,0	14,7	14,1
Pacchetti software e sistemi di informazione	7,2	7,8	8,1	10,8	8,8	8,7
Servizi di poste e telecomunicazioni	7,7	9,5	9,1	9,1	9,4	8,9
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	5,7	7,8	8,6	9,2	9,6	8,2
Consulenza nel campo della ricerca e dello sviluppo	4,6	7,0	8,5	8,1	7,7	7,3
Servizi di e-learning	16,5	10,6	27,3	26,0	20,2	20,9
Totale complessivo	7,4	9,7	10,0	11,0	11,0	9,9

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Fig.11. Procedure avviate (CIG) con confronto competitivo, ribasso medio per divisione CPV, totale 2016-2020

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

In quanto risultato della competizione fra più concorrenti, il ribasso è spinto verso l'alto dal numero di partecipanti che a sua volta sale quanto più l'importo è elevato e dunque il contratto è appetibile. Tale regola generale è confermata anche per il comparto ICT che tuttavia pare caratterizzarsi per un numero limitato di operatori economici interessati alle opportunità offerte dalla pubblica amministrazione, se è vero che il numero medio di imprese o ATI partecipanti per gara risulta pari ad appena 2,0. Intorno a tale media, il dato per classe di importo oscilla peraltro all'interno di un intervallo di poco superiore ad una unità restando ricompreso fra l' 1,8 della fascia più bassa (40-150mila euro) e i 2,9 di quella più elevata (oltre 5 milioni) e nonostante l'importo medio delle gare considerate per il calcolo di questi indicatori cresca in proporzione più che geometrica (dagli 82mila ai 2,2 milioni se si passa dalla prima all'ultima classe).

Tab.11. Procedure avviate (CIG) con confronto competitivo, ribasso medio, numero medio di partecipanti e importo medio delle gare per classe di importo, totale 2016-2021

	ribasso medio	numero medio partecipanti	importo medio delle gare (euro)
1. 40-150mila	7,8	1,8	82.432
2. 150-500mila	10,3	2,1	260.894
3. 500mila-1mln	11,8	2,2	718.617
4. 1-5mln	14,8	2,3	2.180.495
5. oltre 5 mln	22,0	2,9	26.163.300
Totale complessivo	9,9	2,0	1.305.332

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

Quale ulteriore evidenza dello scarso affollamento di concorrenti alle gare per ICT, si consideri che, sulle 29.396 gare ricomprese nel campione sul quale sono stati calcolati questi indicatori, **appena 465 (dunque l'1,6%) hanno visto presentarsi almeno dieci partecipanti**.

Non si rileva neppure una particolare differenziazione del numero medio di partecipanti in relazione all'oggetto. La specificità del comparto merceologico ha però molta rilevanza, se è vero che i valori non dipendono in questo caso dalla dimensione media degli appalti, regola che pare valere per la sola categoria delle "attrezzature informatiche" che risulta quella con il maggior numero medio di concorrenti (3,2). Si veda ad esempio come il settore dei servizi e-learning contino un numero relativamente elevato di imprese presenti sul mercato (3,0 in media le offerte) benché sia caratterizzato da gare di poco più di 300mila euro di media.

Tab.12. Procedure avviate (CIG) con confronto competitivo, ribasso medio, numero medio di partecipanti e importo medio delle gare per divisione CPV, totale 2016-2021

	ribasso medio	numero medio partecipanti	importo medio delle gare (euro)
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	14,1	3,2	2.391.836
Pacchetti software e sistemi di informazione	8,7	1,7	977.222
Servizi di poste e telecomunicazioni	9,0	1,5	2.430.510
Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto	8,2	1,5	1.232.744
Consulenza nel campo della ricerca e dello sviluppo	7,3	2,0	814.206
Servizi di consulenza in materia di diritti di autore di	18,0	1,9	328.003
Servizi di e-learning	20,9	3,0	324.878
Totale	9,9	2,0	1.305.332

Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su Open Data Anac

IL PUNTO DI VISTA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E REGIONALI

I problemi del procurement pubblico ICT attengono principalmente a: scarsa *programmazione della domanda pubblica di innovazione* digitale e rigidità del processo di programmazione (fase pre-gara), *tempi* della procedura di gara, oneri burocratici legati alla verifica dei requisiti (fase di gara), mancanza di *cultura di project management* (fase post-gara).

E' urgente dare al settore dell'ICT una disciplina specifica riconoscendo al procurement ICT specificità proprie. La direzione è quella segnata dal DL77, di cui occorre completare e consolidare il percorso.

La necessità di un quadro normativo specifico per l'ICT si accompagna alla necessità di una centrale unica di competenza sull'ICT, che potrebbe derivare dal potenziamento della struttura dedicata attualmente esistente in Consip o dalla creazione di un nuovo soggetto, con competenze specifiche, o dalla istituzione di nuclei specializzati ICT nelle centrali regionali esistenti sul territorio.

Una soluzione da tempo attesa è la creazione della Banca dati dei Contratti pubblici (evoluzione del sistema AVCPass) collegata alla Banca dati degli operatori economici, che è urgente implementare per realizzare il principio del "once only", cioè dell'interrogazione dell'operatore una sola volta, senza moltiplicare la richiesta delle stesse informazioni.

Occorre valorizzare nel Codice dei contratti pubblici le aziende startup e le micro e piccole imprese dell'ICT, oggi penalizzate o per la mancanza di requisiti o per l'impossibilità di affrontare le gare più complesse. Il Codice dovrebbe individuare percorsi privilegiati per i fornitori che innovano e che presentano elevati livelli di specializzazione.

CARATTERISTICHE DELL'INDAGINE

Questo capitolo sintetizza le riflessioni raccolte presso le Pubbliche Amministrazioni in merito al procurement pubblico ICT, coinvolgendo rappresentanti qualificati che dirigono le articolazioni organizzative preposte alla gestione e allo sviluppo dell'ICT nelle Pubbliche Amministrazioni e gli enti del sistema di governance.

Sono state realizzate **12 interviste aperte con Responsabili di Direzioni ed Uffici dell'area ICT di Enti centrali e regionali**, in prevalenza direttamente incaricati delle funzioni di acquisto di beni e servizi ICT per il procedimento complessivo o per qualcuna delle fasi.

Le interviste *face to face* sono state svolte in modalità virtuale attraverso le piattaforme di web meeting nei mesi di giugno e luglio 2021.

La metodologia di ricerca qualitativa, che qui è stata seguita, prevede l'ascolto in forma di **intervista aperta** delle voci di coloro che sono direttamente incaricati di gestire e sviluppare infrastrutture, piattaforme e sistemi informativi delle PA, ricorrendo al *procurement* di beni e servizi ICT. Sono state chieste valutazioni sul sistema degli appalti ICT, sulle nuove norme legate al PNRR e sulla riforma del Codice dei contratti pubblici.

L'indagine qualitativa non ha pretesa di esaustività né può servire a pesare quanto una certa idea o rappresentazione della situazione del procurement ICT e delle riforme in atto sia diffusa nell'universo della dirigenza pubblica, compito conoscitivo che potrebbe essere svolto solo con un'indagine quantitativa. Ma il campione di interviste raccolte risulta interessante e stimola la riflessione in quanto suggerisce piste di analisi e punti di attenzione, rileva auspici e preoccupazioni.

RICOGNIZIONE DEI FABBISOGNI E PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI

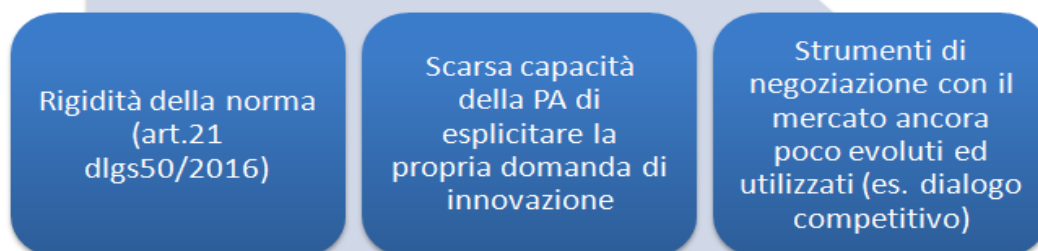
Il giudizio sulla fase pre-gara, che comprende la ricognizione dei fabbisogni, l'analisi di mercato e la programmazione degli acquisti, è condizionato dalle specificità dell'appalto ICT, che richiede anche una programmazione dedicata e flessibile. *“La programmazione come processo biennale rigido può andare bene per i lavori pubblici. Ma è uno “scatolone vuoto”...può andare bene per il fabbisogno fisico”* di beni e processi chiaramente definiti e discreti fissati come tali nel tempo. *“Nel procurement ICT non si va a onda libera ma neanche ha senso una programmazione congelata scritta dal legislatore”... questo è il primo problema. Il procurement ICT concerne l'acquisizione di un bene che è in continuo cambiamento e richiede una maggiore flessibilità programmatica. Se è un problema di regole, per rendere il processo programmatico più effettivo ed efficace occorre intervenire sulle regole. È un problema di burocrazia”.*

Il problema della programmazione del procurement ICT è anche **un problema di policy, cioè di definizione della domanda**. La questione chiave è da parte di *chi e in che modo* si stabiliscono le priorità nazionali e regionali in materia di digitalizzazione della PA, da parte di chi e in che modo si individuano i campi nuovi in cui la PA dovrebbe investire alla luce dei progressi tecnologici e dei fabbisogni dei cittadini. L'esigenza di sviluppare le competenze specialistiche nel campo

dell'innovazione digitale è stata ribadita da tutti gli interlocutori: *“la PA dovrebbe dotarsi di consulenti per orientare la ricerca di prodotti/servizi a forte contenuto di innovazione e dovrebbe acquisire nuovo personale con competenze e profili ICT aggiornati. Ad esempio, se io volessi realizzare controlli sugli applicativi non ho nessuno strumento in Consip, ma farlo con un appalto ordinario sarebbe impossibile, perché mancano le competenze tecniche e perché i tempi sarebbero lunghissimi”*. La competenza tecnica servirebbe anche a svincolare il procurement ICT dalle rigidità di lock-in: *“non ci dovrebbero essere procedure o sistemi intoccabili, che generano situazioni di lock in. Oggi prevale la legacy, invece occorre aprire il mercato, che oggi è un po' chiuso”*.

SINTESI DELLE CRITICITA'

Fase 1. Ricognizione dei fabbisogni e programmazione degli acquisti



LA FASE DI AFFIDAMENTO

I controlli ex art.80

Le criticità della fase di affidamento sono collegate alle **certificazioni ex art.80 del Codice dei contratti pubblici**, che rappresentano il **collo di bottiglia** di tutta la procedura di gara e che possono essere risolte soltanto con la realizzazione della **banca dati unica delle pubbliche amministrazioni**, progetto di cui si parla da anni ma che fino ad oggi non è stato realizzato. *“I controlli ex art. 80 portano via 3 mesi. Occorre cambiare prospettiva, piuttosto improntando il percorso secondo requisiti di efficienza. Nel caso di gare con 4 lotti, ci possono essere da controllare 40 società, i cui DURC hanno scadenze diverse e possono non conciliarsi e i tempi possono anche ulteriormente allungarsi”*.

Da qui entra in gioco la questione della banca dati nazionale dei contratti pubblici: *“deve acquistare centralità la Banca dati per la gestione di tutte le fasi della vita del contratto, come cuore del sistema delle piattaforme telematiche interoperabili. Vorrebbe dire condividere, ragionare su bandi tipo, su informazioni, sui modelli. Ma la comunicazione deve essere reale. Se nella banca dati si potesse condividere la documentazione che c'è dietro i capitolati tecnici si potrebbe risparmiare tanto tempo”*.

Banca dati unica delle amministrazioni e Fascicolo Virtuale dell'operatore economico

La questione della banca dati unica dei contratti è in stretto rapporto con la vicenda del DGUE. Mentre in Europa i criteri tecnici del DGUE sono 56, l'Italia ne ha definiti oltre 100. *“Rispetto al Regolamento europeo la nostra struttura di DGUE è raddoppiata: si dovrebbe utilizzare soltanto il formulario europeo, ridurre al minimo il contributo fornito dalle stazioni appaltanti e far dialogare invece le banche dati”*. Di digitalizzazione del sistema degli appalti si parla dal 2014. Il DL Semplificazioni riprende il progetto inserendolo **nella cornice del PNRR** (da realizzare entro il 2026) e distinguendo:

- Il **ruolo di Anac**, a cui spetterà la realizzazione della banca dati vera e propria;
- Il **ruolo di Agid**, a cui spetterà di definire le regole tecniche dell'interoperabilità. La redazione delle linee guida Agid è adesso possibile grazie alla recentissima emanazione del D.p.c.m. 12 agosto 2021, n. 148 (GU del 26.10.2021), che da finalmente attuazione all'art. 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016 e che entrerà in vigore il prossimo 11 novembre 2021.

Nel processo di costruzione di una banca dati dei contratti pubblici completa, una **prima componente** fondamentale è l'**identificazione di un nucleo di informazioni minime indispensabili attorno a cui lavorare**. Ad Anac sarà affidato il compito di definire il minimo comun denominatore delle informazioni e su questo ci sono ancora degli scogli che vanno superati. *“Si può trovare una base minima comune, partendo da ciò che dice la Commissione Europea che già ha definito degli e-forms (regolamento 17-80 del 2019). Ripartiamo dal nucleo degli e-forms e capiamo quali altre informazioni sono davvero importanti e quali no. Ad esempio, serve un'anagrafica delle stazioni appaltanti e un'anagrafica degli operatori”*. Le stazioni appaltanti devono garantire questo nucleo minimo di informazioni e per questa ragione servono piattaforme telematiche distribuite sul territorio. Oggi l'informazione è completa nelle fasi iniziali di gara, ma nelle fasi successive, man mano che la gara va avanti, le informazioni sono sempre di meno, perché sono meno rilevanti per le Stazioni Appaltanti e non c'è valore aggiunto nel condividerle. Occorre motivare le Stazioni affinché comunichino i dati sull'aggiudicazione, non solo perché è un adempimento ma perché comunque dovrebbero farlo per gestire il contratto. Occorre passare da un adempimento informativo e burocratico ad un **sistema flessibile in cui le informazioni sono acquisite nel momento stesso in cui sono prodotte**.

Una **seconda componente** fondamentale della banca dati unica delle pubbliche amministrazioni sarà il **fascicolo virtuale dell'operatore economico**. Si tratta dell'evoluzione del sistema AVCPass in una banca dati interoperabile, contenente un cassetto dei requisiti degli operatori economici a cui potranno accedere le imprese e la PA. Il sistema che ANAC intende mettere in piedi sarà fulcro dell'attività di controllo e verifica e metterà a disposizione dell'operatore i requisiti richiesti dalla Stazione Appaltante. Oggi l'operatore deve dichiarare i requisiti e poi la Stazione Appaltante compie le verifiche presso varie amministrazioni. Il futuro consiste nel progettare un nuovo sistema in cui quando un operatore ha già partecipato ad una gara, potrà utilizzare i requisiti per la gara successiva senza doverli di nuovo dichiarare, chiaramente nel periodo di vigenza. Ciò significa che la PA potrà accedere alle verifiche dei requisiti già effettuate da altre stazioni appaltanti, senza interrogare nuovamente gli stessi soggetti. *“Il principio once only è sacrosanto ma le banche dati devono essere interoperabili. Oggi non lo sono, perché manca uno standard condiviso che sia utilizzabile da tutti i fornitori. Il rischio lock in è alto, i sistemi sono ingessati. STANDARD è la parola chiave anche per aprire il mercato”.*

Una **terza componente** del processo per la creazione della banca dati è la **costituzione della rete dei soggetti aderenti**. Il progetto di ANAC intende mettere ordine nella frammentazione di piattaforme esistenti a livello centrale e locale. A fronte della situazione attuale in cui ogni Regione ha il suo sistema, quello di Anac è un progetto ambizioso, che richiede di lavorare con le Regioni e con le centrali di committenza nazionali. Si tratta di creare un network di piattaforme di *e-procurement*, cioè una serie di piattaforme anche diverse ma interoperabili che consentano di seguire tutti gli step del contratto. *“Servono piattaforme di e-procurement che siano operative non solo nella fase di gara. La fase di esecuzione è stata trascurata, eppure è una fase cruciale anche dal punto di vista finanziario: è la fase in cui intervengono le varianti al progetto, che portano ad aumenti di spesa. Serve un dialogo tra impulso alla centralizzazione e autonomie territoriali. Non è detto che ogni Regione abbia la sua; alcune Regioni potranno condividere la piattaforma, affidarsi ad altre Regioni”.*

Vanno dunque creati i presupposti per cui le PA possano scegliere se utilizzare piattaforme proprie ma che siano qualificate e inserite nella rete nazionale oppure piattaforme di ANAC, messe a disposizione come piattaforme *as a service*. **La singola PA deciderà come fare e cosa fare ma all'interno di un disegno organico**. Il progetto è pensato secondo una gradualità degli step e con l'integrazione di alcune funzionalità con Consip. In questo disegno il punto cruciale è come integrare le piattaforme regionali e quelle di Consip.

Scelta della procedura e tempi di affidamento

I tempi dell'affidamento sono strettamente connessi anche alla scelta della procedura di

SINTESI DELLE CRITICITA'

Fase 2 – Affidamento



gara. Nel caso degli acquisti di beni e servizi informatici a rapida obsolescenza e preferibilmente basati su cloud e connettività l'affidamento diretto accelera il processo di acquisto e consente di raggiungere gli obiettivi più facilmente, mentre tutto quello che non va in affidamento diretto deve seguire un lungo iter. Su questo punto un intervistato è molto chiaro: *“Più è alta l'urgenza e maggiore è la componente tecnologica, più le amministrazioni chiedono a Consip di comprare quella data soluzione e non altre. Ma occorre garantire la continuità tecnologica, anche se i casi di unicità tecnica vera sono rari, fare le analisi di mercato e identificare i casi di unicità assoluta, seguendo una trafila molto lunga e complessa. Quindi, occorre fare tavoli e tavoli e consultazioni di mercato: un percorso pazzesco non compatibile con i tempi”*.

L'attività di Consip da questo punto di vista non è semplice: occorre in primo luogo garantire la massima trasparenza e legalità, chiedendo alle PA di fornire tutti gli elementi tecnici necessari per scegliere il percorso migliore. Dopo che la soluzione è dimostrata infungibile, occorre capire come la soluzione viene venduta, se c'è un'esclusiva oppure no. Nel caso non ci sia, serve fare una gara di rivenditori. *“C'è da capire se c'è infungibilità, preponderante in gare con delega per singole amministrazioni. Per esempio un ente deve motivare ad Anac che quella è l'unica soluzione adeguata, deve analizzare tutti prodotti di mercato per dimostrare l'unicità assoluta. Il processo per scegliere il percorso da seguire, dunque, è complesso, mette in gioco competenze giuridiche e tecniche, richiede di riconoscere la soluzione infungibile. Ma i casi di unicità tecnica vera sono rari: per poter dimostrare l'infungibilità occorre fare analisi di mercato approfondite, tavoli e consultazioni di mercato lunghe e complesse. E poi bisogna capire se il brand vende direttamente o se invece ci sono distributori, canali di rivendita, per cui la gara va fatta tra rivenditori”*. La soluzione delle **indagini di mercato** con manifestazione d'interesse lungaggini sembra dunque determinare

tempi molto lunghi, è perfetta in termini di rispetto delle regole del gioco, ma spesso non è compatibile con i tempi della gara.

LA FASE DI ESECUZIONE

La prima criticità segnalata dagli interlocutori relativamente alla fase di esecuzione è la **mancanza di una cultura di *project management* nella PA**, che possa consentire alle stazioni appaltanti di mantenere il controllo sulla fornitura. Le difficoltà di questa fase vengono così sintetizzate: *“Una volta aggiudicata la gara, la PA spesso non riesce a fare il monitoraggio dei contratti, a governare la fornitura. Occorre rafforzare la capacità della PA di gestire il contratto: la catena va mantenuta, il controllo del Project Manager deve essere forte. Occorre lavorare sul contratto per ottenere un recupero di efficienza. Se c'è scarsa capacità di gestire la fornitura e la struttura del fornitore non è trasparentissima, la gara va male e dura anni”*. Il tema viene ribadito più volte. *“In fase di gestione dell'appalto mancano i project manager. Nella PA non esistono. Fare una gara è complesso, gestirla ancora peggio. La PA deve essere in grado di guidare la fornitura, soprattutto in fase di esecuzione e monitoraggio”*.

I **manager del settore ICT**, che sarebbero necessari per gestire tutto il ciclo di gara non sono attratti dalla PA perché nel privato le retribuzioni sono molto più competitive. La riduzione del personale ai livelli attuali non si risolve con un'immissione massiccia, poiché le figure necessarie sono molteplici e differenziate: non sono più sufficienti più gli ingegneri informatici, occorrono anche i gestionali, gli elettronici, elettromeccanici. Né va trascurato il fatto che le divisioni ICT delle PA usino fondi concessi e trasferiti da altre direzioni, in base alle esigenze. In questo senso, nella struttura del bilancio sarebbe opportuno un capitolo proprio dell'ICT.

La seconda criticità segnalata riguarda i **contenziosi**: fino a pochi anni fa il fenomeno del ricorso nelle gare ICT non esisteva, mentre adesso la questione viene ritenuta preoccupante, aggravata dai tempi della giustizia. Come è noto, con i ricorsi si sospende l'iter di gara e occorre aspettare il merito. Poi vi è un problema di interpretazione della norma (sentenze, orientamento giurisprudenziale, ecc.). *“Le amministrazioni oggi, proprio per la complessità delle gare, non vogliono fare gare, si appoggiano a Consip e aspettano la gara di Consip. Dunque, Consip è diventata il punto di riferimento per molti fornitori: se perdi la gara Consip sei tagliato fuori per anni dalla PA”*.

Di fatto, occorre **più rigore nella gestione del contenzioso amministrativo**: *“La PA dovrebbe essere più ambiziosa e più rigorosa di fronte all’elevato tasso di contenzioso che si riscontra attualmente: il contenzioso non va alimentato. Nei tre quarti dei casi, i fornitori uscenti alimentano il contenzioso con ricorsi al TAR. Questo andrebbe rimodulato. Nel primo decreto semplificazione è stato fatto un tentativo blando, ma i TAR sono indulgenti nel concedere le sospensive e questo rallenta enormemente i procedimenti di gara”*.

SINTESI DELLE CRITICITA'

Fase 3 – Esecuzione





Proposte per migliorare il procurement ICT nelle diverse fasi del ciclo dell'appalto

Ricognizione dei fabbisogni, programmazione e selezione fornitori

- a) Introdurre nel bilancio degli Enti un capitolo con risorse proprie per l'ICT
- b) Distinguere tra beni standard e beni innovativi nella fase di definizione dei requisiti di partecipazione, al fine di evitare fenomeni di *downgrading* dei requisiti
- c) Rendere più flessibili norme anti *lock-in* e legare la rotazione dei fornitori non a prescrizioni di periodi fissati per legge, ma ai cambiamenti di tecnologia e alla valutazione dei risultati della fase esecutiva
- d) Rendere più flessibile e meno burocratico il processo di programmazione

Preparazione dell'appalto e partecipazione

- e) Stabilire un set minimo di informazioni da acquisire per contratti pubblici, a partire dal riferimento degli standard (*eforms*) europei
- f) Clusterizzare le informazioni con tecniche di IA (bandi tipo per comuni della stessa dimensione, bandi tipo per USL; proposte di contratto)
- g) Sviluppare funzionalità che consentano all'operatore economico di simulare la propria situazione e verificare così se si dispone o no dei requisiti per una determinata gara
- h) Utilizzare piattaforme di Anac messe a disposizione come piattaforme *as a service*

Affidamento

- i) Adozione delle Linee Guida Agid conseguenti all'entrata in vigore (entro il 10.11.2021) del Regolamento recante le modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici (D.p.c.m. 12 agosto 2021, n. 148 - GU del 26.10.2021), che da finalmente attuazione all'art. 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50
- j) Realizzare la banca dati degli operatori economici
- k) Stabilizzare l'inversione procedimentale per le gare a massimo ribasso: per prima la verifica dell'offerta economica, solo a seguire quella dell'offerta amministrativa
- l) Digitalizzare e rendere interoperabili le interrogazioni dei diversi enti certificatori

Esecuzione

- m) Dotare i RUP di competenze evolute in maniera di project management, monitoraggio e controllo dei progetti
- n) Qualificare le stazioni appaltanti aumentando le competenze specialistiche nel campo dell'innovazione digitale interne ed esterne all'ente e adeguando profili e competenze delle figure professionali dell'ICT nella PA
- o) Utilizzare i Sal come indicatori per la fase esecutiva

LA GOVERNANCE DEL PROCUREMENT ICT

Il ruolo attuale e potenziale di Consip

La governance del procurement ICT è un sistema complesso che poggia su 4 pilastri: **architettura, regole, procedure e rete dei soggetti che fanno parte del sistema**. Fino a qui si è visto come senza interventi massicci di semplificazione il sistema risulti ingessato e bloccato dalle regole e dall'ipertrofia normativa. In questo capitolo si affronta il tema dell'organizzazione dei soggetti e delle istituzioni che si occupano di procurement a livello nazionale e regionale.

In materia di procurement ICT, Consip si occupa di tre aspetti

- ✓ le gare del **Programma di Razionalizzazione degli Acquisti della PA** ;
- ✓ le gare del **Piano Strategico ICT (PIANO AGID)**;
- ✓ le **gare su delega** per le PA.

Per le gare del **Programma acquisti**, i compiti svolti da Consip sono diversi e complessi: oltre ai processi di *Sourcing & Procurement*, tra le altre funzioni vi sono la costruzione della mappa dei fabbisogni attraverso la raccolta delle esigenze delle PA, l'analisi della domanda, le analisi di mercato e l'analisi di trend. Da queste attività scaturiscono: la mappa dell'*offering* ICT; l'identificazione delle iniziative; gli accordi quadro e le convenzioni;

Per le gare del **Piano strategico**, la situazione attuale ha subito l'effetto dell'emergenza Covid 19: alcune delle gare più rilevanti del pacchetto nato nel 2019 (*public cloud, digital transition, sicurezza*) sono rimaste bloccate durante la pandemia e sono state riaperte nell'ottobre 2020, stravolgendo i normali tempi di gara.

Le **nuove gare del PNRR** saranno gestite con il Ministero della Transizione digitale, come previsto dal DL semplificazioni. Consip dovrà gestire circa 30 maxi gare. Ci sono le risorse economiche ma vi è una carenza di risorse umane e le assunzioni a termine con contratti biennali non coprano il periodo degli interventi del *Recovery Plan*.

Nelle gare su delega fondamentale è l'attività di consultazione e di scambio volta a far emergere bisogni e istanze da parte delle stazioni appaltanti.

Fino ad oggi il programma acquisti si è basato su Accordi Quadro con rilancio competitivo, nei quali, dopo la prima fase che individua gli aggiudicatari dell'AQ, le amministrazioni aprono e rilanciano con loro gare. Ma dati i tempi mediamente di 6 mesi dall'idea alla stipula contratto, **dai tavoli è emersa chiaramente la necessità di usare l'ordine diretto**, in quanto strumento più tempestivo, che consente di definire subito tempi e attività.

Riguardo al modello organizzativo adottato da Consip per la gestione del procurement, l'articolazione interna si basa su tre linee *sourcing*, che insieme costituiscono la "fabbrica delle gare". Una delle linee è riservata all'ICT, con 50 persone dedicate in esclusiva, 40 merceologi e 10 legali, persone che conoscono nel dettaglio la merceologia ICT, le norme e il mercato. Vi sono poi funzioni trasversali che sono a supporto di tutte e tre le linee di *sourcing*: l'ufficio studi, l'ufficio subappalti, l'ufficio tecnico di gara che fa i controlli. *"La fabbrica delle gare ha efficientato al massimo la struttura senza tempi morti"*. La procedura di gara attraversa Consip trasversalmente avendo funzioni specializzate alle specifiche fasi, ad esempio, la verifica della busta amministrativa è un'azione centralizzata per tutte le linee di *sourcing*.

Il punto di vista dei "clienti" di Consip: alcuni casi

Caso 1: grandi enti pubblici

Nella descrizione del sistema attuale dell'approvvigionamento ICT della PA, gli Enti pubblici centrali apprezzano Consip non solo in virtù della sua competenza procedurale ma anche della conoscenza del mercato, che facilita l'individuazione efficiente dei servizi da acquistare. I limiti del sistema derivano soprattutto dalla rigidità delle norme e dalla standardizzazione eccessiva.

"Consip fa accordi quadro, convenzioni, individua basket di beni e servizi, crea dei bacini di beni e servizi avendo definito a monte il perimetro esatto in cui ci si può muovere. Dopodiché la PA va al supermercato. Qual è il limite di questa situazione? Sei dentro il mondo definito da Consip. La procedura rapida per adesione è apprezzabile, però stai salendo su un autobus in corsa e occupi il posto che trovi, non scegli". Anche la domanda di prodotti *ad hoc* trova un limite nel modello attuale, che tende a ricercare soluzioni standardizzate per un fabbisogno medio della PA, ma che presenta dei limiti quando servono soluzioni personalizzate. Emerge un'immagine della PA con stadi di sviluppo digitale e bisogni di digitalizzazione sempre più differenziati, di cui non si può non tenere conto nelle politiche di *governance* del sistema. **Consip, dunque, è percepito come un sistema rodato, che funziona per i beni divenuti *commodities* standardizzabili, ma è da sviluppare per le soluzioni personalizzate.**

Sul tema dei **prezzi** si osserva che Consip acquista per tutte le PA allo stesso prezzo. *"Sarebbe meglio differenziare dei lotti per piccoli o per grandi appalti. Noi, negoziando direttamente con grandi fornitori, spuntiamo prezzi migliori. Ben venga la Centrale unica ma con l'accortezza di un ventaglio di strumenti adattati per PA piccole e grandi. In alcuni accordi quadro Consip già segue questa linea e distingue piccole e grandi PA"*.

Un breve inciso riguarda il ruolo della *governance* rispetto al mercato, alla luce dell'attribuzione ad Agid dell'incarico per vigilanza, verifiche e segnalazioni delle violazioni degli obblighi di transizione digitale alla Presidenza del Consiglio per l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi: *"ad Agid come autorità di settore spetta il compito di stabilire principi per tutti, ad esempio per le procedure per back end, che spesso non rispettano requisiti minimi di legge"*. Si

auspica dunque un'autorità in grado di stabilire principi minimi in grado di trattare con i colossi del settore e impedire che prodotti, anche costosi, manchino di requisiti funzionali fondamentali. Con il passaggio al cloud lo scenario non cambierà "perché ogni fornitore sostiene di avere il migliore. Occorre. **Ci vorrebbero regole sul cloud, un po' come avviene per l'autorità della privacy**".

Caso 2: società in house ICT

Alcuni interlocutori sollevano perplessità sulla mediazione svolta da Consip e sul rischio di eccessiva burocrazia nel sistema Consip-Agid. Si evidenzia in particolare per le stazioni appaltanti il rischio di **perdere il contatto diretto con i mercati di fornitura** (poiché il processo viene intermediato da Consip) e dunque di non conoscere gli scenari di mercato, il cui presidio è ritenuto essenziale per essere incisivi nei rapporti con fornitori. In altri termini si lamenta un processo di appalto incentrato sui controlli e sui formalismi, ingessato dalla iper-regolazione. L'altro problema segnalato sono i **tempi**: in media servono 2-3 anni per acquisizioni più complesse e quando si ha il contratto la soluzione tecnica rischia di essere già superata. Inoltre per tutelare la trasparenza si fa un downgrading dei requisiti per aprire ai concorrenti, solo che qui non si tratta di beni *standard*, bensì di beni innovativi. Le richieste nei confronti di Consip sono dunque le seguenti:

- Inserire nelle convenzioni nuove filiere merceologiche ripetitive (ad esempio server, storage);
- Essere più tempestivi nell'analisi dei fabbisogni;
- Essere più flessibili nei contratti, ad esempio sulla cyber security;
- Utilizzare contratti a listino: non si individua un bene, un servizio specifico da acquistare, ma si mette a gara lo sconto su una molteplicità di listini di sicurezza. Così l'affidatario acquista e rivende al prezzo definito dal listino, con quel dato sconto, in modo da avere un serbatoio di approvvigionamenti pronto cui attingere;
- Adottare soluzioni contrattuali tipo contratti quadro.

Caso 3: Ministero

Le considerazioni su Consip da parte dell'Ente ministeriale non differiscono da quelle emerse precedentemente. L'acquisto tramite Consip, *"va bene per il materiale standard (licenze software, server, ecc.. Ma se voglio sviluppare un applicativo da mettere in cloud, mi servono 3 contratti, 3 accordi quadro Consip, uno per il cloud. Se il sistema applicativo riguarda i dati, devo andare su altri contratti e Accordi quadro Consip. In sostanza il ruolo di Consip è utile per chi non fa tante procedure e per amministrazioni piccole"*. Una criticità ulteriore è data dal fatto che molti contratti quadro sono al ribasso, quindi le aziende adottano personale poco qualificato. I tempi di gara sono una variabile chiave del supporto di Consip: se c'è il contratto quadro, per l'ente sono sufficienti 2-3 mesi - necessari a realizzare il progetto esecutivo - perché le fasi precedenti sono gestite da Consip, che comunque impiega tempo per stipulare *l'accordo quadro*. Un esempio di questo genere di problematiche è l'appalto LAN7 di Consip per le PA centrali per il nuovo impianto attivo e passivo della rete infrastrutturale, che ha avuto tempi lunghi ed è rimasto bloccato: *"Consip ha impiegato 3 anni per fare la gara e adesso abbiamo un contenzioso che rischia di non fare attivare il servizio, e*

questa è l'unica soluzione che io posso adottare" . Non ultimo è il tema dell'**adeguatezza e dell'ampliamento del catalogo**: *"a volte nelle Convenzioni Consip non troviamo quello che ci serve. Occorrerebbe ampliare il catalogo e creare una sezione apposita per l'ICT. Consip ragiona per accordi-quadro per spuntare prezzi migliori e lavora su grandi quantità e su standard ma i cataloghi sono limitati e pochi sono gli accordi-quadro su ICT, per cui su sistemi complessi evoluti c'è bisogno di altri modelli organizzativi"*.

Procurement ICT: il PNRR per gli Enti Locali

Una variabile cruciale per l'assetto della "governance" del procurement ICT nei prossimi anni è rappresentata dal nuovo schema di gioco che si attiverà con **l'attuazione del PNRR**.

Il sistema complessivo di governance del PNRR per quanto riguarda gli acquisti di soluzioni ICT si basa su una stretta interlocuzione tra l'amministrazione centrale e i territori. In parte il modello disegnato si distacca dall'assetto attuale della *2governance2* dell'ICT. Lo schema prevede un forte coinvolgimento delle amministrazioni locali, Comuni, Comuni capoluogo, Città metropolitane e anche Province come "soggetti attivatori" in rapporto diretto con i Ministeri, a fronte di una partecipazione più contenuta delle Regioni, sia in fase di pianificazione sia in fase di distribuzione delle risorse.

In particolare, per i progetti ICT l'ampiezza di manovra per i Comuni sarà definita dal perimetro tracciato dal Ministero della Transizione Digitale: *"ai Comuni sarà data la possibilità di aderire a "pacchetti di soluzioni predefinite"* da Consip e dal Ministero per la Transizione Digitale, orientati ad abilitare le PA alla migrazione al cloud dei loro dataset ed applicazioni. Fino al 2023⁴, gli Enti Locali saranno lasciati liberi di aderire a tali pacchetti (migrazione come servizio) e verranno dispiegate squadre composte da esperti ICT e project manager focalizzate a lavorare fianco a fianco con le PA locali e i loro fornitori IT per la pianificazione e l'esecuzione tecnica della trasformazione digitale. Con attenzione anche ai piccoli Comuni: infatti, per le PA locali minori, che non raggiungono una massa critica minima per la gestione individuale dei piani di migrazione, sarà resa obbligatoria l'aggregazione in raggruppamenti ad hoc per l'esecuzione dell'attività di trasformazione/migrazione, prevedendo un ruolo importante per gli enti di area vasta e ai Comuni capoluogo. Si ridefiniranno i ruoli e le dinamiche centro-autonomie nello sviluppo della digitalizzazione delle PA, attraverso il coinvolgimento di provider certificati dal Ministero per la Transizione Digitale. Tutto in linea con l'art.53 del DL 77, che ha previsto l'affidamento diretto di beni e servizi ICT fino al raggiungimento della soglia comunitaria. Per la fase attuativa dei progetti la "scommessa" del *"Recovery"* consisterà proprio nella capacità delle amministrazioni locali, soprattutto quelle più piccole, di presentarsi preparate e competitive all'appuntamento e nella capacità del Ministero di riferimento della Missione di fornire supporto.

⁴ Dopo un "periodo di grazia" fino al 2023, le amministrazioni che non hanno aderito alla trasformazione del cloud vedranno una restrizione nel loro budget di spesa ICT e sarà prevista una serie di incentivi e obblighi volti a facilitare la migrazione verso il cloud.

La Centrale unica di committenza sull'ICT

Nelle riflessioni degli intervistati lo sviluppo di una *governance* per competenza è fondamentale. La creazione di un polo di competenze specifiche per l'ICT viene considerata essenziale sia per la fase straordinaria dell'attuazione dei progetti del PNRR sia per la gestione ordinaria. Le considerazioni sull'utilità di una centrale acquisti per l'ICT sono strettamente legate alla consapevolezza della peculiarità di caratteristiche e regole del settore..

“Il modello Consip sul digitale funziona con estrema fatica. Idea alternativa sarebbe creare una branca dedicata all'ICT con prezzi di riferimento estratti dal sistema delle stazioni appaltanti, mettendo in rete l'attività delle singole stazioni. Per legge si potrebbe dire che questi prezzi diventano riferimenti. Consip potrebbe lavorare su riduzione del numero di gare e per traslare prezzi tra gare”. Il sistema dovrebbe essere ponderato da una Centrale specializzata per il settore ICT, che dovrebbe analizzare i prezzi .

A motivare l'orientamento a favore di una Centrale unica di competenza per l'ICT è anche la necessità di competenze specializzate nella PA. *“Appaltare sistemi complessi richiede competenze. Centralizzare tutto potrebbe essere una soluzione. Anche perché se il servizio si semplifica, la gestione si complica, per cui occorre avere gli strumenti per gestirlo. Il digitale è un diritto e il diritto va garantito su tutto il territorio”. D'altra parte, la centralizzazione eccessiva ha dei rischi: “Centralizzare gli acquisti funziona bene per le filiere merceologiche standard dell'ICT (server, dischi di storage), ma funziona meno bene per i contratti innovativi, per i bisogni più sofisticati, per le soluzioni non standard. La centralizzazione, inoltre, penalizza i piccoli che lavorano con il subappalto. Va trovato un equilibrio. Servirebbe un polo strategico nazionale”.*

Sul tema della *governance* vi è anche chi sostiene la necessità di rafforzare ciò che già esiste, piuttosto che dar vita a strutture nuove: *“Consip ha già specializzato strutture su specifiche fasi e su specifiche merceologie e forse non serve un altro modello. Il vantaggio di Consip è di abbinare una forte specializzazione settoriale alla presenza di funzioni trasversali di supporto. Se separo le due funzioni, rischio soltanto di moltiplicare i centri decisionali”.*

Un punto di vista ancora diverso evidenzia i rischi di un'eccessiva aggregazione del fabbisogno che può portare a penalizzare i bisogni specifici della singola amministrazione. *“Opterei più per avere delle business unit in ogni in house specializzata in un determinato settore. Queste possono essere punti di riferimento di un organismo centrale che utilizzi le varie in house per le loro specializzazioni. Non ha neppure senso che ogni in house abbia il suo sistema sanitario, il suo sistema contabile e così via: è una proliferazione di sistemi software che va gestita. Le società in house dovrebbero specializzarsi di più e aggregare esigenze”. La proposta prefigura dunque un modello nazionale con 2-3 società in house specializzate per settore che fanno capo ad una centrale di coordinamento .*



Proposte per il sistema della governance

a. Potenziare Consip nelle seguenti direzioni:

- ✓ Implementare e rafforzare il ventaglio di contratti, adattandoli per PA piccole e grandi, per programmi più o meno complessi, per durate diverse
- ✓ Focalizzare parte del catalogo Consip sul settore dell'innovazione e sulle soluzioni non standard
- ✓ Inserire nelle Convenzioni nuove filiere merceologiche standardizzabili (es server, storage)
- ✓ Utilizzare contratti a listino

b. Creare una centrale unica di competenza specializzata in ICT. Tre le ipotesi possibili:

- potenziare il nucleo ICT di Consip,
- dare vita ad una centrale di committenza dedicata
- istituire nuclei specializzati ICT all'interno delle società *in house* esistenti sul territorio

c. Rafforzare l'analisi della domanda pubblica di digitalizzazione, in modo da programmare il fabbisogno in modo più organico a livello centrale

d. Introdurre procedure "obbligatorie" di analisi dei livelli di efficacia dei progetti finanziati con risorse nazionali, come già accade per quelli finanziati con risorse Comunitarie

e. Centralizzare le funzioni di acquisto per i sistemi standardizzati, decentrare su progetti innovativi



Disciplina dei contratti e nuova legge delega

Il tema della specificità degli appalti ICT, collegato alle caratteristiche dei beni e dei servizi acquistati, ovvero al ciclo di vita breve dei prodotti, ritorna in quasi tutte le interviste a proposito della normativa, di cui si lamenta la scarsa aderenza alle esigenze di questo tipo di *procurement*. Non a caso, del PNRR viene colto come fatto nuovo l'aver finalmente riconosciuto le peculiarità di questo ambito. Anche nella scrittura del nuovo Codice il legislatore dovrebbe mantenere la rotta intrapresa, modellando le norme future in maniera appropriata alle caratteristiche specifiche del settore.

Il DL. 77/2020 (Art. 53) e il regime derogatorio del PNRR

Il DL 77 e in particolare l'art. 53 che innalza la soglia degli affidamenti diretti è apprezzato da tutti gli interlocutori perché fornisce risposte ad alcune delle istanze rappresentate dal settore ICT della PA e perché **per la prima volta riconosce le specificità e le peculiarità del settore ICT nel sistema degli appalti pubblici**. *“È un grande passo avanti perché si inserisce in una strategia complessiva. È un passo avanti della digitalizzazione strategica dei contratti, così come è un passo avanti il Ministero della Transizione digitale”*.

Potere sostitutivo, premialità per accelerazione, innalzamento della soglia per gli affidamenti diretti, possibilità per i ministeri di utilizzare Sogei come fosse una società in house del Ministero sono tutti interventi apprezzati. Le perplessità riguardano in particolare i seguenti aspetti:

- la conciliazione tra procedure del PNRR e procedure di gara “normali”. Quello che crea preoccupazioni è la presenza di un **triplo regime regolatorio**: quello del Codice dei contratti pubblici, ancora in vigore, quello del PNRR e quello del DL Semplificazioni, che introduce semplificazioni non solo per le gare del Recovery Plan;
- l'aumento della soglia per l'affidamento diretto, valutato da alcuni interlocutori, del tutto insufficiente nel caso di volumi di acquisti molto elevati;
- la gestione della transizione dal regime derogatorio al futuro Codice riformato: *“per tutto il periodo del PNRR si va senza gara. Ma tra 5 anni l'art. 53 sarà travasato nel nuovo Codice?”*.

Sul rapporto PNRR-progetti ordinari, si sottolinea il rischio di una duplice normativa, nella quale da un lato, si introduce un regime in deroga, eliminando le gare per semplificare e ridurre i tempi e, dall'altro lato, si introduce un nuovo regime ordinario dai contorni ancora non chiari. Quello che invece si auspica è un *“sistema ordinario più efficiente che non sacrifichi i controlli”*.

Sull'art. 53 in relazione ai tempi di gara riflette anche un altro intervistato, a partire dalla considerazione che il DL Semplificazioni ha portato Consip a introdurre semplificazioni, ad esempio nei criteri di valutazione, con l'effetto che, più i criteri sono generali, minore è la qualità dell'offerta. Ciò ha un impatto anche sui tempi della gara. Il DL 77 impone la chiusura della gara in 6 mesi. Sulle gare semplici di Consip questo limite temporale è realistico, ma su gare complesse con tanti lotti, con tante offerte - anche 80-90 - di piccole e medie imprese (succede anche che imprese piccole magari si presentino solo su un lotto con RTI specializzati in aree geografiche, mentre quelle grandi fanno offerte omogenee tra i diversi lotti) la gestione della fase di gara di valutazione si complica. "Occorre capire cosa è prioritario: la velocità o la trasparenza".

Riforma del Codice dei contratti pubblici e nuova legge delega

Gli orientamenti e le aspettative verso la riforma del Codice sono strettamente connessi alla richiesta di un riconoscimento delle specificità e delle problematiche dell'ICT nelle PA. Le attese sono alte. *"Il DL Semplificazioni è un nuovo piccolo passo, un passo in positivo. Ma è necessario far capire al legislatore che il settore ICT è particolare. **Non dovrebbe essere soggetto al Codice dei contratti pubblici, servirebbe piuttosto un regolamento ad hoc.** I materiali hanno una vita media di 5 anni. Se ci vogliono 3 anni ad affidare quando si arriva ad operare la soluzione è già vecchia".*

"Occorre trasformare e cambiare il nostro modo di pensare". Il Codice attuale è inopportuno per situazioni in cui ci vuole rapidità, per l'ICT ci vuole un Codice a parte, una normativa specifica. Non vanno bene le regole dei lavori pubblici. Ci vuole un regolamento a parte. L'ICT non può essere ingessato e gestito come i lavori. Devo poter agire con velocità".

"La strategia ICT non si può perseguire con il Codice attuale. Ci vorrebbero nuovi articoli che introducano una maggiore flessibilità, per esempio, facendo venir meno alcune cose come gli obblighi di valutazioni comparative tra software o le regole Anac che bloccano il lock in: non si può pensare dopo 4-5 anni di cambiare fornitore perché c'è la rotazione dei fornitori".

*"Il nuovo Codice dovrebbe dunque prevedere la **centralizzazione dei controlli ex art.80** con l'introduzione di un documento valido sul territorio nazionale, per avere un unico sistema di requisiti di compliance. La filosofia del Codice si concentra sui controlli come se il procurement pubblico fosse un contesto di malaffare. È ingessato tutto. E per ora ci sono soluzioni non definitive per uscire dalle ingessature".*



Proposte per il nuovo Codice dei contratti pubblici

- a) Definire una disciplina ordinaria dei contratti pubblici che stabilisca, al posto di regimi derogatori continui, un sistema di regole certe, con norme specifiche per il *procurement* ICT
- b) Adottare per il *procurement* ICT un Regolamento ad hoc, sulla spinta dell'art. 53 del DL.77/2020
- c) Centralizzare il sistema dei controlli ex art.80
- d) Stabilire forme di riconoscimento per le imprese innovative, start up e micro
- e) Ridurre gli obblighi di valutazioni comparative tra fornitori
- f) Rimodulare il principio della rotazione dei fornitori
- g) Sviluppare i Sistemi SDAPA-ICT
- h) Rivedere le classificazioni merceologiche e il sistema dei CPV non più adeguato
- i) Favorire le procedure di scelta del contraente che prevedano un maggior dialogo tra PA e fornitore del mercato (es. dialogo competitivo)
- j) Disciplinare in modo più flessibile la fase di programmazione e progettazione, basandola sul principio della funzione d'uso del bene ICT

I TEMPI DELLE GARE

La procedura di acquisto ICT si rapporta con un mercato articolato, in cui è più elevata l'urgenza e più specifica la richiesta. Come ricorda un intervistato, non esiste un *procurement* a tempo zero. Occorre sempre conciliare la doppia esigenza espressa dal legislatore di garantire da un lato trasparenza e controllo, dall'altro efficienza e rapidità. Nel PNRR il timing dei progetti è strettissimo e per la fase di *procurement* è di fatto ignorato: da un lato il legislatore richiede competitività e trasparenza massima, dall'altro per il procurement prevede tempo zero. Il dilemma si può sintetizzare così: *“non voglio correre nessun rischio? Allora devo rinunciare ai tempi. Voglio l'efficienza e i tempi stretti? Allora devo rischiare qualcosa”*.

Dal punto di vista del timing, non è semplificazione neppure ricorrere a procedure ristrette o negoziate: anzi le procedure ristrette, talvolta, richiedono più tempo delle altre. In fase di gara le maggiori criticità dei tempi si rilevano a partire dalla valutazione dell'offerta fino ad arrivare all'aggiudicazione. La previsione della chiusura in 6 mesi è realistica per gare semplici, ma non per gare complesse con tanti lotti e con tante offerte di piccole-medie imprese, che vanno giustamente tutelate. Occorre essere consapevoli che l'aumento dei lotti fa proliferare le offerte e, di conseguenza, allunga i tempi delle commissioni, apre ad aziende non avvezze a rispondere alle gare e quindi poco esperte degli iter amministrativi, aumenta i tempi per i chiarimenti, complica i controlli ex art. 80. Nella direzione dell'apertura alle PMI hanno operato la pressione legislativa e le aziende stesse, che chiedevano di poter presentare direttamente le offerte per non essere penalizzate ma gli uffici acquisti degli operatori economici sono da formare.



Proposte per ridurre il timing nel procurement ICT

- ✓ **Riconoscere a livello normativo un timing specifico per il procurement ICT**
- ✓ **Semplificare le norme ex art. 80 del Codice dando attuazione al progetto di realizzazione della Banca dati degli operatori economici**
- ✓ **Introdurre sistemi di qualificazione delle stazioni appaltanti dove siano valutate le competenze ICT degli uffici acquisti**
- ✓ **Professionalizzare il buyer pubblico ICT**
- ✓ **Introdurre tecnologie di *Artificial Intelligence* per accelerare le fasi pre-gara e la selezione dei fornitori**
- ✓ **Introdurre il Project Management come metodologia di gestione e controllo dei processi ICT, anche attraverso un Piano nazionale volto a istituire PMO (Project Management Office) nella PA**

SISTEMI DI QUALIFICAZIONE PER LE STAZIONI APPALTANTI E LE IMPRESE

L'incremento della complessità del fabbisogno di ICT richiede mutamenti sia nel sistema delle Stazioni appaltanti che in quello delle imprese.

Molto sentita è la necessità di un **rafforzamento della qualificazione delle stazioni appaltanti con specializzazione ICT**. Il procurement ICT è troppo complesso per poter essere gestito dalle piccole PA. È opportuno ridurre il numero delle stazioni appaltanti per qualificarle maggiormente. *“Qualificazione vuol dire capacità di analisi tecnica dei requisiti, di selezione del miglior software per il proprio fabbisogno e di valutazione critica delle proposte commerciali. Quindi sì all’attuazione dell’art. 38 ma all’interno di un sistema complessivo”*. Gli stessi acquisti del PNRR richiedono grandi competenze. Il Ministero della Transizione digitale dovrebbe fornire supporto alle stazioni appaltanti per affidare progetti ICT. Scelte tecniche come l’adesione o no al cloud dipendono da scelte strategiche.

Più perplessità e freddezza si riscontrano verso le proposte di *rating* reputazionali per i fornitori. La posizione più frequente è che, pur essendo urgente qualificare gli operatori economici, si debba anche aver chiaro quale utilizzo si vuol fare del *rating* senza creare l’ennesimo processo burocratico, per rilasciare l’ennesimo “bollino”. Ciò che viene auspicato è piuttosto avere requisiti contrattuali per mantenere la qualità indicata in fase di gara, a prescindere da rating e certificazioni. Un esempio riguarda la **certificazione per i sistemi cloud**. Emerge un paradosso: se ce l’hanno tutti, la certificazione si livella in poco tempo. La certificazione può livellare e non qualificare, meglio allora utilizzare criteri di valutazione di performance.

Maggiore rilevanza è riconosciuta ai sistemi di **vendor rating** di stampo privato, dove se i fornitori sono inadempienti e inefficienti, non partecipano alle gare successive.

IL PUNTO DI VISTA DEI PARTNER TECNOLOGICI

Le aziende della base associativa di Anitec-Assinform, che hanno risposto alla Web Survey, considerano le misure del DL77/2021 per gli acquisti ICT nel PNRR complessivamente efficaci, in particolare le procedure semplificate per la verifica della completezza della documentazione prodotta e l'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Tuttavia puntualizzano che l'urgenza di ridefinire la normativa non deve cadere nel rischio di rendere ulteriormente rigidi e statici i processi di procurement anziché introdurre vera e propria innovazione.

Per un contesto più favorevole che acceleri l'impatto dei miglioramenti normativi e tecnologici dei processi di procurement per il digitale nella PA serve pertanto il contributo di tutti gli attori in gioco, non solo delle centrali di committenza. Serve agire almeno su quattro ambiti di coordinamento: territoriale, finanziario, accordi quadro, organizzativo.

Tra le proposte di modifica e riforma del CCP considerano prioritarie

- per le semplificazioni/tempistiche: attivazione dell' e-procurement anche come strumento di trasparenza, semplificazione della gestione, flessibilità nelle attribuzioni dei punteggi, tempistiche certe di affidamento nell'ambito degli interventi per la semplificazione e le tempistiche
- per la governance: qualificazione delle stazioni appaltanti, sanzioni sui ritardi di esecuzione, monitoraggio avanzamento progetti, incentivi sull'esecuzione, il rafforzamento delle capacità di project management
- nell'ambito degli strumenti: finalizzazione dell' e-procurement, "white list" di fornitori e prodotti certificati (es. Cloud, Cybersicurezza, IA), certificazione che velocizzi le procedure Consip, integrazioni al CCP per maggiore coerenza con le caratteristiche del mercato digitale

CARATTERISTICHE DELL'INDAGINE

Nel settembre 2021 è stata condotta una Web survey con questionari ad autocompilazione presso la base associativa di Anitec-Assinform. Sono stati raccolti 15 questionari. Le aziende rispondenti sono 6 PMI (4 con 10-49 addetti e 2 con 50-249 addetti) e 9 grandi imprese. Tutte operano nei settori Software e soluzioni ICT o Servizi ICT o Consulenza; 12 hanno divisioni dedicate al procurement pubblico.

Su 15 rispondenti 13 hanno partecipato a gare pubbliche e hanno fornito beni e servizi ICT a centrali di committenza (7) enti centrali o loro articolazioni territoriali (4), ad aziende regionali del Sistema sanitario nazionale (1), a Università ed Enti di ricerca (2). Per l'80% di esse la tempistica del processo di affidamento delle gare cui ha partecipato è stata eccessivamente lunga. In 11 hanno partecipato, negli ultimi tre anni, a gare ICT in partenariato con altre imprese e il partenariato è stato giudicato particolarmente efficace sotto i seguenti aspetti:

- per partecipare a gare fuori regione o gare internazionali tra grandi aziende;
- per poter condividere competenze amministrativo-gestionali specifiche in materia di contratti pubblici tra le PMI.

L'offerta economicamente più vantaggiosa è per tutti il criterio di aggiudicazione più adatto per le gare ICT, mentre il 60% propende per le procedure aperte e il 40% per le procedure negoziate.

UN NUOVO CONTESTO PER NUOVE NORME

I partner tecnologici confermano che è urgente dare al settore dell'ICT una disciplina specifica riconoscendo al procurement ICT specificità proprie. Per il quadro normativo la direzione è quella segnata dal DL77, di cui occorre completare e consolidare il percorso. Tuttavia puntualizzano che l'urgenza di ridefinire la normativa in ottica di semplificazione e tempi rapidi, nel quadro di una completa digitalizzazione dei processi di procurement della PA attesa per il 2025, non deve cadere nel rischio di rendere ulteriormente rigidi e statici i processi di procurement anziché introdurre vera e propria innovazione.

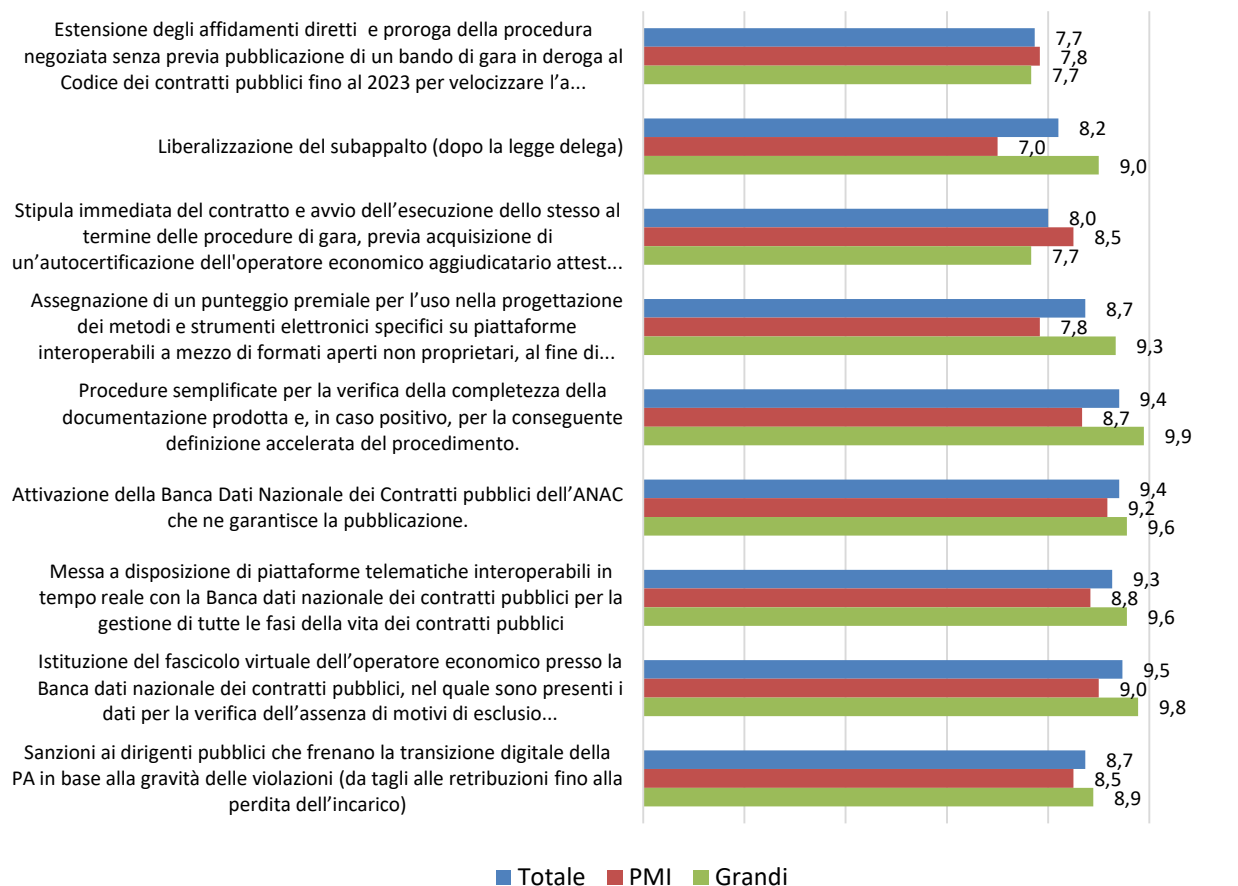
La digitalizzazione rende i progetti ICT sempre più dei “concept innovativi” condivisi tra funzioni e processi che ne determinano obiettivi, struttura, funzionalità e budget. Ne consegue che i meccanismi di gara e le procedure di valutazione, pur automatizzandosi con l'e-procurement, non devono tendere a rinnovare l'esistente e a ostacolare o impedire il salto innovativo. Per un contesto più favorevole che acceleri l'impatto dei miglioramenti normativi e tecnologici dei processi di procurement per il digitale nella PA serve pertanto il contributo di tutti gli attori in gioco, non solo delle centrali di committenza. In particolare, serve agire almeno su quattro ambiti di intervento prioritari:

- **coordinamento tra le amministrazioni centrali e regioni/territori** per i progetti di digitalizzazione;
- inserimento di una **voce di bilancio dedicata per l'ICT** nei piani di spesa degli enti, sia per agevolare la programmazione che per monitorare i livelli di spesa;
- maggiore **“apertura al mercato” del le procedure associate agli accordi quadro**, per garantire la concorrenza e l'accesso a soluzioni tecnologiche sempre più aggiornate;
- rafforzamento delle **qualificazioni dei contraenti**, affinché siano in grado di supportare il processo di gara, sia attraverso una formulazione più articolata e esaustiva dei bisogni, che il progetto dovrebbe indirizzare, sia attraverso una valutazione più oggettiva “in ottica di processo” dei benefici attesi dalle soluzioni tecnologiche proposte.

L'EFFICACIA DEL DL77/2021

Le misure del DL77/2021 sono complessivamente ritenute efficaci per gli acquisti ICT nel PNRR. In particolare sono apprezzate quelle relative alle procedure semplificate per la verifica della completezza della documentazione prodotta e, in caso positivo, per la conseguente definizione accelerata del procedimento e l'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Fig.12. Come valuta l'efficacia delle misure contenute del D.L. 77 del 2021 (Semplificazioni) per gli acquisti ICT nel PNRR in generale e in deroga al CCP? (da 1=efficacia minima a 10=efficacia massima)

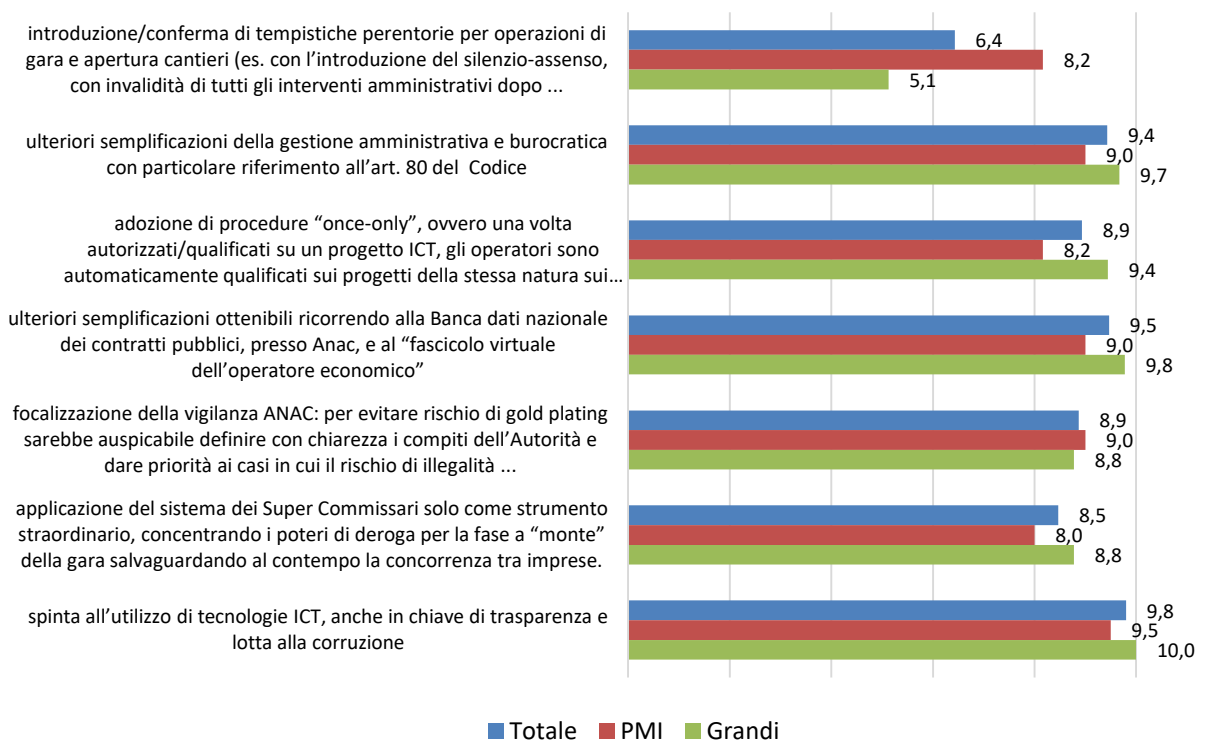


PROPOSTE PRIORITARIE PER IL PROCUREMENT ICT

Sia le PMI che le grandi imprese ICT, in ambito semplificazione e tempistiche, indicano come prioritarie: la spinta all'utilizzo di tecnologie ICT, anche in chiave di trasparenza e lotta alla corruzione, le semplificazioni della gestione amministrativa e burocratica con particolare riferimento all'art.80 CCP e le ulteriori semplificazioni ottenibili ricorrendo alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, presso Anac, e al fascicolo virtuale dell'operatore economico.

Fig.13. Quali delle seguenti proposte di modifica e riforma del CCP vede come prioritarie - alla luce della sua esperienza - per aumentare l'efficienza dei processi di approvvigionamento ICT nella PA In una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "per nulla rilevante" e 10 significa "assolutamente prioritario")

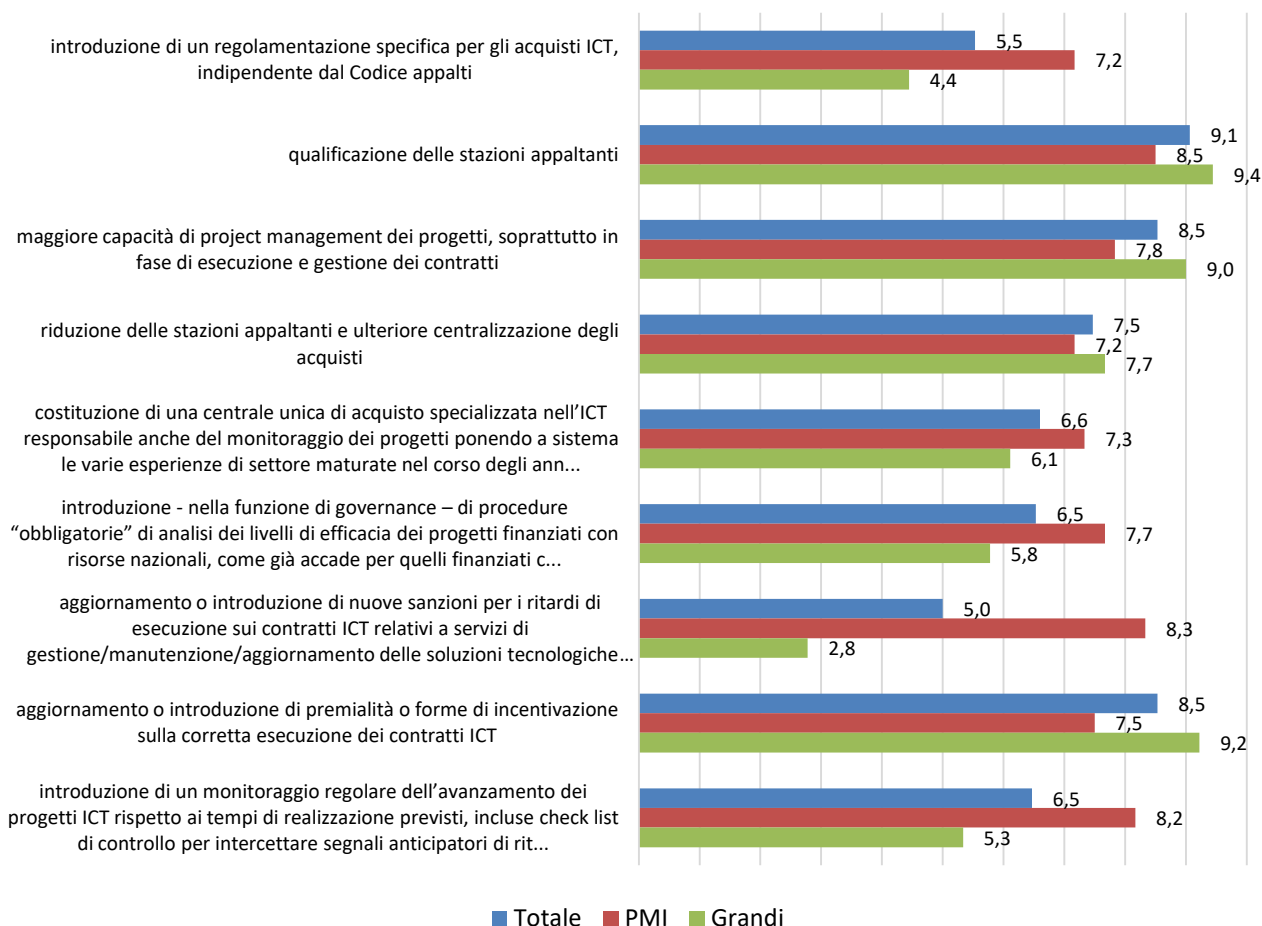
Semplificazione e tempistiche



Tra le proposte di modifica e riforma del Codice viste come prioritarie la **qualificazione delle stazioni appaltanti** è unanimemente considerata la misura prioritaria, seguita dall'aggiornamento o introduzione di nuove sanzioni per i ritardi di esecuzione sui contratti ICT e l'introduzione di un monitoraggio regolare dell'avanzamento dei progetti ICT tra le PMI dell'ICT, mentre per le grandi aziende sono anche prioritari aggiornamento o introduzione di premialità o forme di incentivazione sulla corretta esecuzione dei contratti ICT e maggiore capacità di project management.

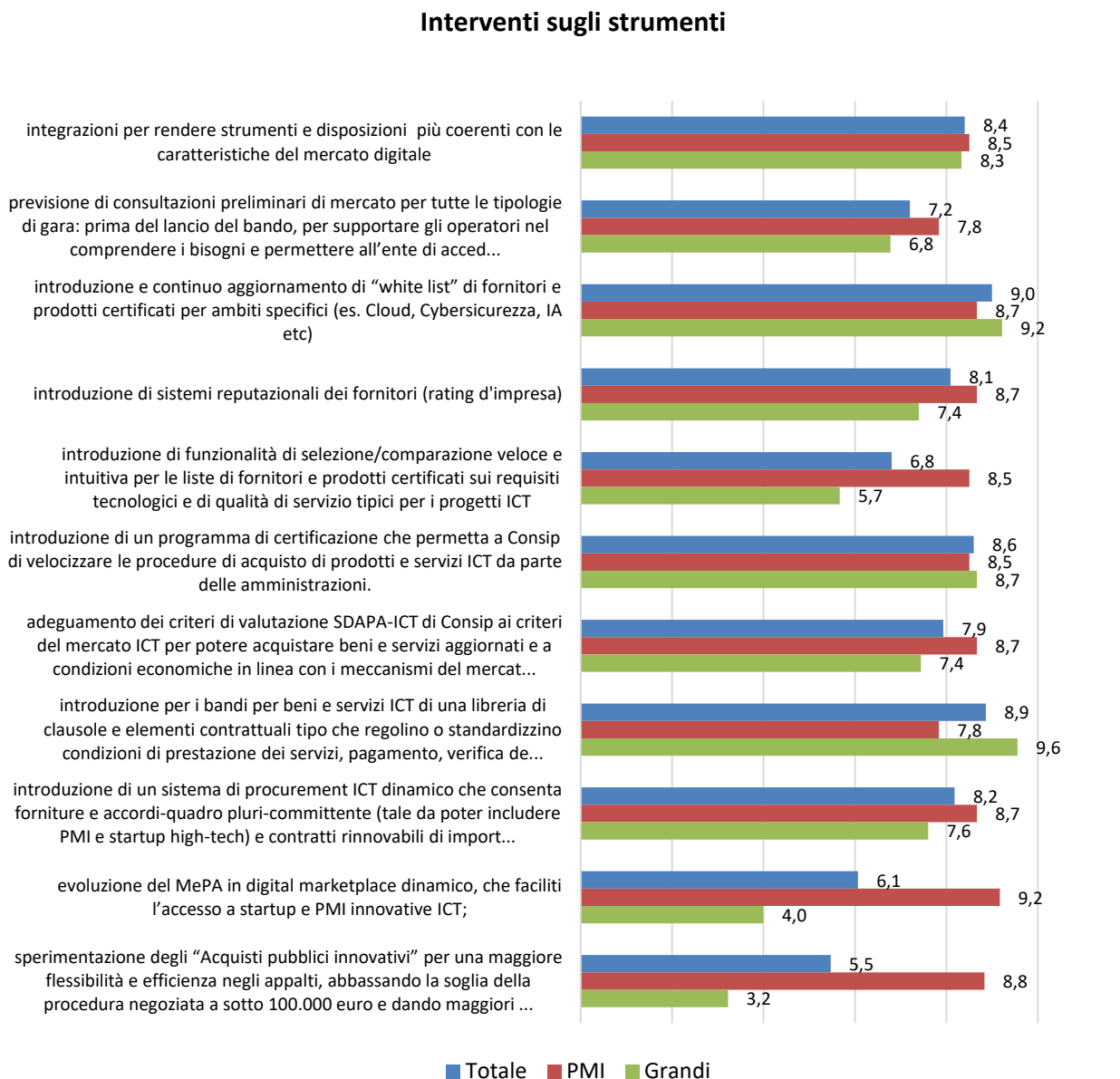
Fig.14. Quali delle seguenti proposte di modifica e riforma del CCP vede come prioritarie - alla luce della sua esperienza - per aumentare l'efficienza dei processi di approvvigionamento ICT nella PA In una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "per nulla rilevante" e 10 significa "assolutamente prioritario")

Interventi per la governance



Un'altra priorità condivisa riguarda ai possibili interventi sugli strumenti l'introduzione di **"white list" di fornitori e prodotti certificati** (es. Cloud, Cybersicurezza, IA), un programma di certificazione che velocizzi le procedure Consip e le integrazioni al Codice, che rendano strumenti e disposizioni più coerenti con le caratteristiche del mercato digitale. Le PMI ICT danno anche priorità all' **evoluzione del MePA in un digital marketplace dinamico** (al fine di consentire un accesso più facile per startup e PMI innovative ICT) e alla sperimentazione degli **"Acquisti pubblici innovativi"** con procedura negoziata sotto la soglia di 100.000 €, mentre per le grandi aziende è prioritaria anche l'introduzione di una libreria di clausole e elementi contrattuali tipo che regolino o standardizzino condizioni di prestazione dei servizi, pagamento e verifica per i bandi ICT.

Fig.15. Quali delle seguenti proposte di modifica e riforma del CCP vede come prioritarie - alla luce della sua esperienza - per aumentare l'efficienza dei processi di approvvigionamento ICT nella PA In una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "per nulla rilevante" e 10 significa "assolutamente prioritario")



Ulteriori proposte vengono formulate dagli intervistati per migliorare il procurement ICT:

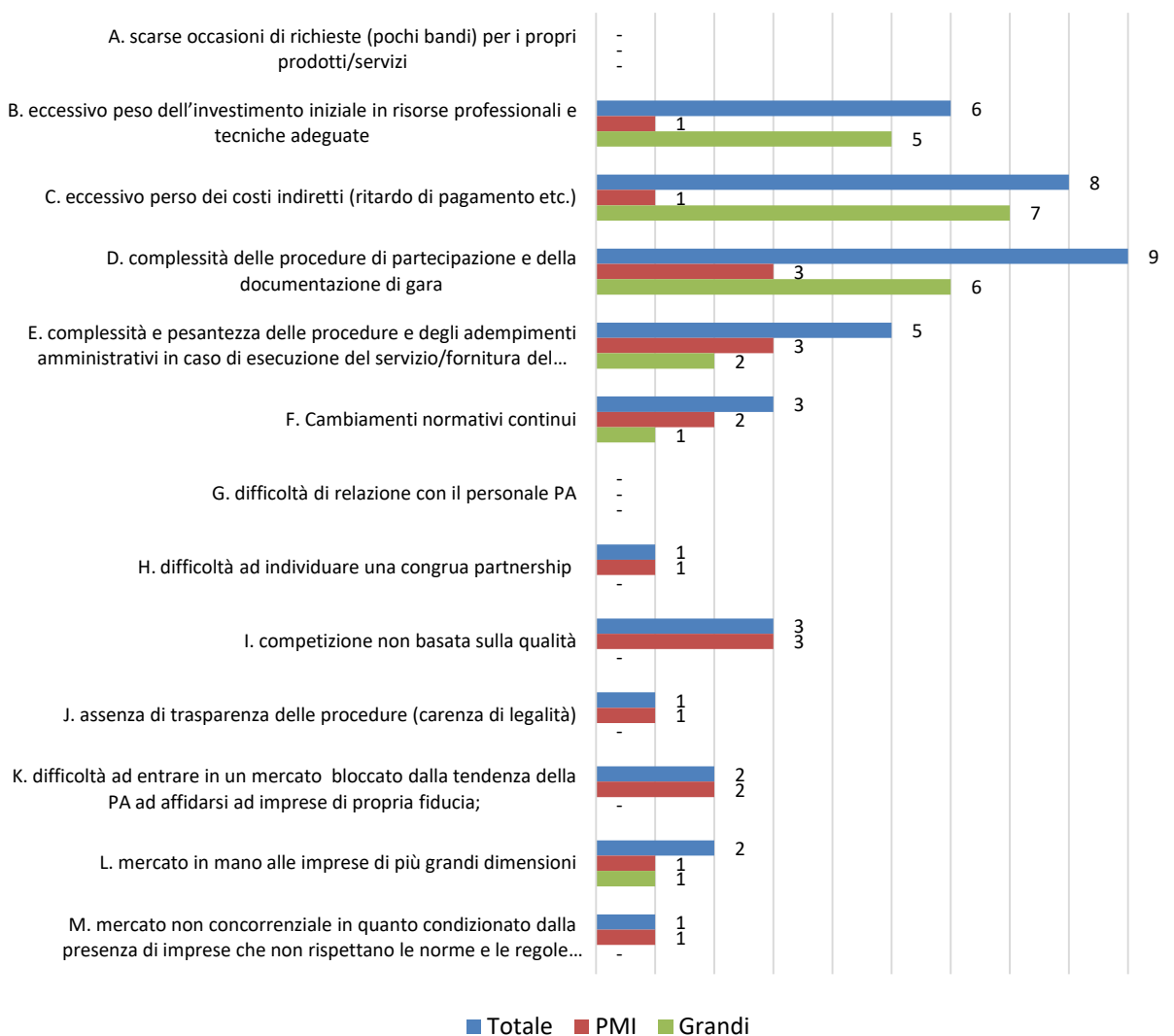
- nei requisiti di gara, dove sono previste le qualificazioni attraverso evidenza di contratti analoghi, **valutare in modo coerente le soglie minime** inserite, per consentire a sub-fornitori qualificati e innovativi di poter partecipare. Ci sono casi di gare pubbliche nel settore che seguono, dove la soglia minima per la qualificazione come indicato nel capitolato era in pratica copribile solo da un fornitore, quello storico.
- **rendere certe le tempistiche di affidamento, anche in caso di contenzioso** (es. prevedendo che il ricorrente possa essere solo indennizzato).

- Definire un “catalogo” di formule possibili per l’attribuzione del punteggio economico, con possibilità di contenere eccessivi sconti.
- negli adeguamenti/evoluzioni della norma **pensare "digitale"** e non basarsi sul processo "cartaceo". Occorre gestire le gare come flusso di dati e non di documenti. Questa è la digitalizzazione.

PRINCIPALI OSTACOLI ALLA PARTECIPAZIONE A GARE ICT

Complessità delle procedure di partecipazione e della documentazione di gara e **pesantezza delle procedure** e degli adempimenti amministrativi in caso di esecuzione del servizio/fornitura sono gli ostacoli maggiormente citati dai rispondenti sia nelle grandi aziende che tra le PMI ICT. Tra le grandi aziende sono più sentiti anche l’eccessivo peso dell’investimento iniziale in risorse professionali e tecniche adeguate e l’ eccessivo peso dei costi indiretti (es. ritardi di pagamento).

Fig.16. Quali dei seguenti fattori possono rappresentare un reale ostacolo alla (maggiore) partecipazione a gare pubbliche



CRITICITÀ

In fase pre-gara, la **complessità della struttura del capitolato** è la criticità più rilevante nella preparazione alla gara, mentre in generale le grandi aziende percepiscono maggiore gravità in tutti gli aspetti proposti. Nello specifico, presso le grandi aziende molto problematiche sono la predisposizione dell'offerta tecnica e la verifica dei requisiti di ammissibilità mentre tra le PMI maggiori sono le difficoltà di accesso ad altre informazioni utili alla partecipazione.

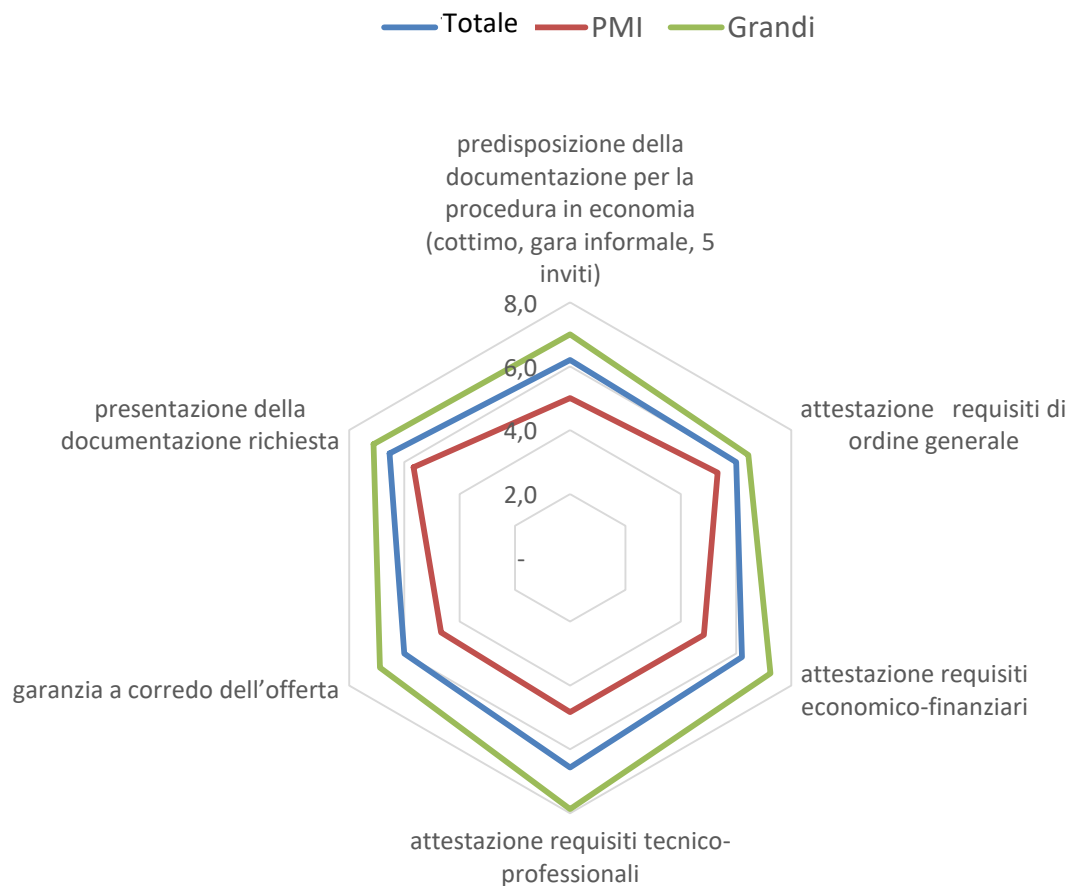
Fig.17. Quanto trova problematici / critici i seguenti aspetti (in una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "per nulla" e 10 significa "estremamente problematico"))



In fase di gara, anche per gli adempimenti amministrativi in generale, le grandi aziende percepiscono maggiore gravità in tutti gli aspetti proposti, rispetto alle PMI. Nello specifico presso le grandi aziende molto problematiche sono le attestazioni dei requisiti tecnico-professionali e economico-finanziari mentre tra le PMI più sentite sono le difficoltà di presentazione della documentazione richiesta.

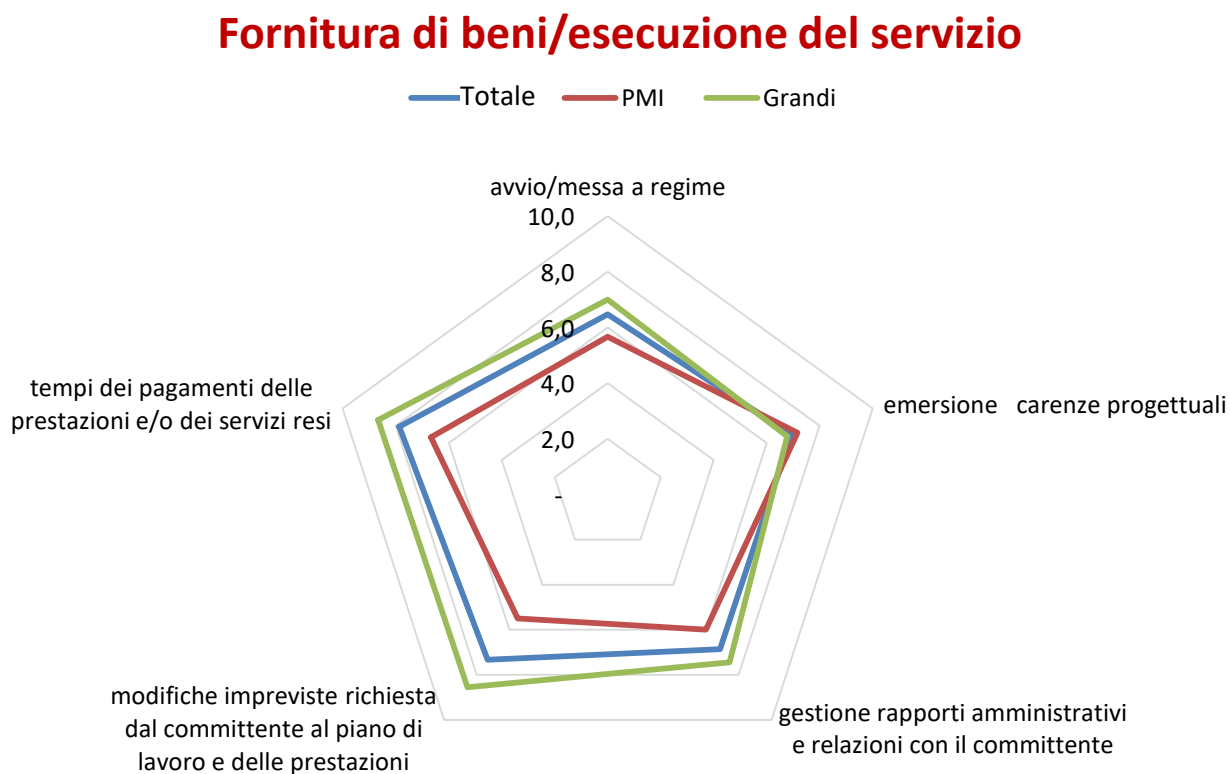
Fig.18. Quanto trova problematici / critici i seguenti aspetti (in una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "per nulla" e 10 significa "estremamente problematico"))

Gli adempimenti amministrativi



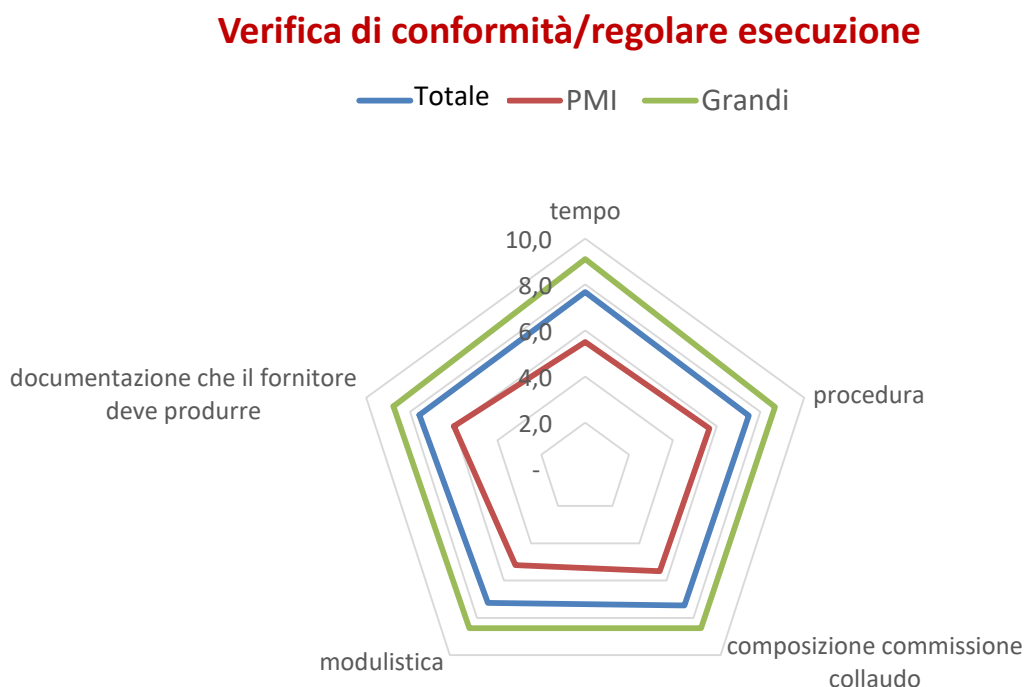
A livello di esecuzione, **tempi dei pagamenti** delle prestazioni e/o dei servizi resi e modifiche impreviste richieste dal committente al piano di lavoro e delle prestazioni sono le criticità più rilevanti, soprattutto per le grandi aziende. Le PMI segnalano anche le carenti capacità progettuali della PA.

Fig.19 Quanto trova problematici / critici i seguenti aspetti (in una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "per nulla" e 10 significa "estremamente problematico"))



Anche per le verifiche di conformità di esecuzione, i **tempi** sono la criticità sperimentata praticamente sempre, seguiti - quasi con la stessa frequenza - dalla documentazione che il fornitore deve produrre e dalla procedura. Le grandi aziende hanno sperimentato con frequenza molto maggiore tutti gli aspetti proposti, rispetto alle PMI.

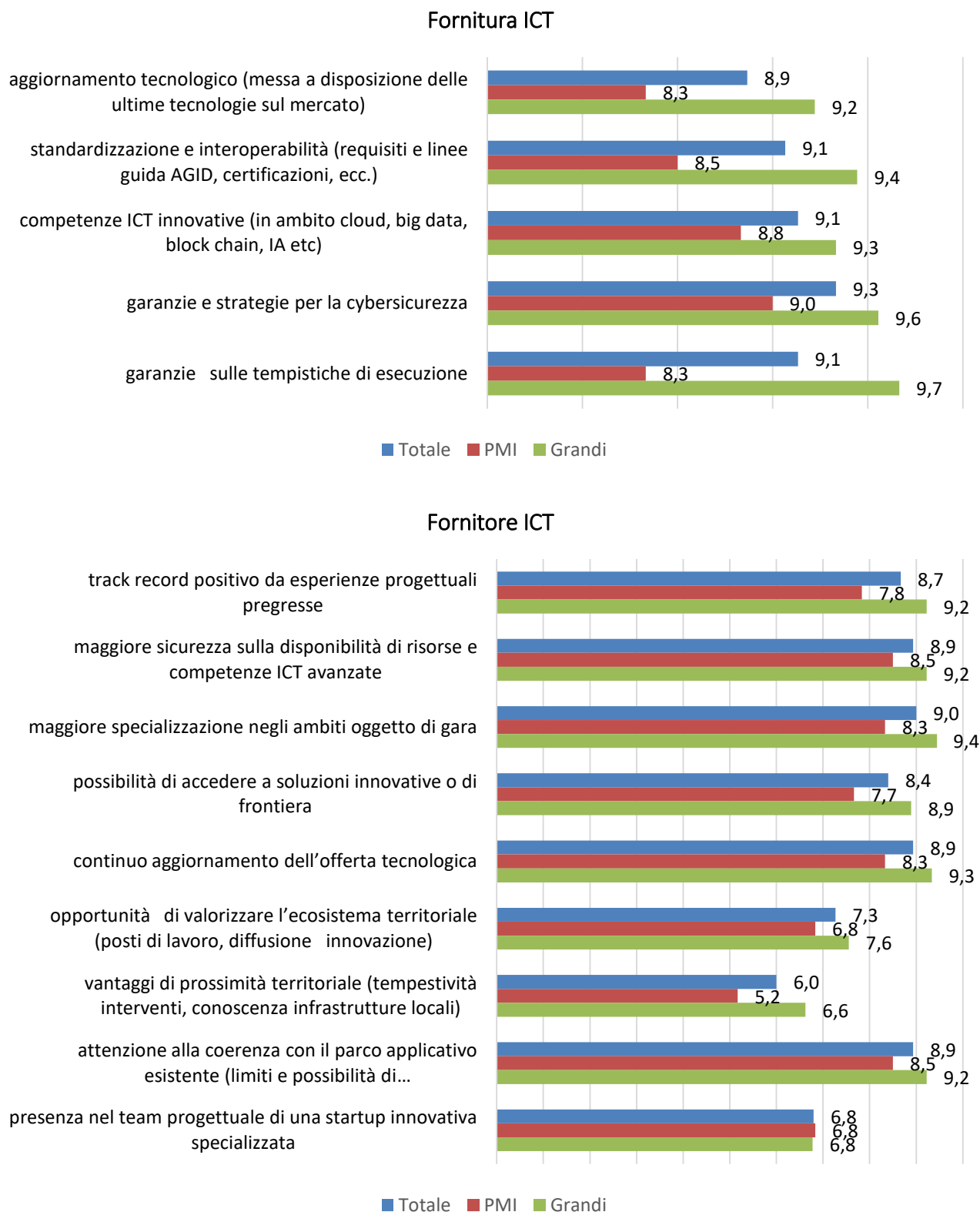
Fig.20 Quanto frequentemente avete sperimentato criticità con riguardo alla verifica di conformità / regolare esecuzione delle forniture e servizi ICT rispetto ai seguenti aspetti?
In una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "mai" e 10 significa "praticamente sempre")



I CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'OFFERTA ICT

Sulla fornitura ICT maggiore rilevanza è riconosciuta unanimemente alle garanzie e strategie per la cybersicurezza e, nelle grandi imprese, anche alle garanzie sulle tempistiche di esecuzione e a standardizzazione e interoperabilità (linee guida AGID, certificazioni).

Fig.21 A suo giudizio quale dovrebbe essere la rilevanza dei seguenti criteri di valutazione della fornitura e del fornitore nel caso di gare ICT da parte della PA? in una scala di valutazione da 1 a 10 (dove 1 significa "per nulla" e 10 significa "estremamente rilevante")



Sui criteri di valutazione del fornitore ICT da parte della PA, PMI e grandi aziende convergono nel dare più rilevanza alla maggiore specializzazione negli ambiti oggetto di gara, maggiore sicurezza sulla disponibilità di risorse e competenze ICT avanzate, continuo aggiornamento dell'offerta tecnologica, attenzione alla coerenza con il parco applicativo esistente (limiti e possibilità di nuovi sviluppi).

GLI APPALTI NEL SETTORE DELLA SICUREZZA E DEGLI INTERESSI STRATEGICI NAZIONALI: L'ESPERIENZA FRANCESE

Il *benchmarking* tra la situazione italiana e quella francese, condotto attraverso l'analisi *desk*, ha fatto emergere importanti differenze nel rapporto tra istituzioni pubbliche e settore ICT e nell'inquadramento normativo della materia del procurement ICT. In Francia, l'ICT è considerato un "settore di attività di importanza vitale"⁵ (SAIV), ovvero un settore che contribuisce alla produzione e alla distribuzione di beni o servizi essenziali all'esercizio dell'autorità statale.

Oltre ai settori SAIV, il modello francese prevede il riconoscimento di uno *status ad hoc* per gli operatori economici impegnati nella produzione di beni e servizi chiave nei settori sopra elencati: i cosiddetti "operatori di importanza vitale (OIV)".

Gli operatori vitali sono organismi, pubblici o privati, designati a livello centrale attraverso procedure ad hoc che tengono conto delle possibili distorsioni della concorrenza e mirano a evitare oneri indebiti.

Le azioni di tutela dei settori di importanza vitale e dei suoi operatori si inquadrano in una politica più ampia. La politica di sicurezza per le attività vitali riguarda molti settori, dalla *cybersecurity* al terrorismo, dal rischio idrogeologico a quello sanitario.

Il modello francese, anche alla prova degli ingenti approvvigionamenti sanitari richiesti dall'emergenza Covid-19, si è rivelato efficace nella costruzione di una metodologia comune tra gli apparati dello Stato e gli operatori dei settori coinvolti.

⁵ Un operatore vitale, come definito dall'articolo R. 1332-1 del Codice della difesa francese, è un'organizzazione che: "svolge attività incluse in un settore di attività di importanza vitale"; "gestisce o utilizza nell'ambito di questa attività uno o più stabilimenti o opere, uno o più impianti il cui danneggiamento o indisponibilità o distruzione a causa di un atto doloso, sabotaggio o terrorismo potrebbe, direttamente o indirettamente minare seriamente il potenziale bellico o economico, la sicurezza o la capacità di sopravvivenza della nazione; o mettere in serio pericolo la salute o la vita della popolazione". https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006574323/.

LE ATTIVITÀ DI IMPORTANZA VITALE

Un modello utile a comprendere la rilevanza del settore delle tecnologie e del loro inquadramento normativo nella disciplina del procurement ICT è rappresentato dalla Francia. In questo Paese, l'ICT è considerato un **"settori di attività di importanza vitale"**⁶ (SAIV), ovvero un settore che:

- contribuisce alla produzione e alla distribuzione di beni o servizi essenziali all'esercizio dell'autorità statale, al funzionamento dell'economia, al mantenimento del potenziale di difesa o alla sicurezza della nazione,
- è per sua natura difficile da sostituire o sostituire.

I **settori di attività di importanza vitale** (SAIV) sono in Francia 12, suddivisi in 4 aree principali⁷:

UMANO	STATUALE	ECONOMICO	TECNOLOGICO
Approvvigionamenti alimentari, Gestione dell'acqua, Salute	Attività civili dello Stato, Attività giudiziarie, Attività militari dello Stato	Energia, Finanza, Trasporti	Comunicazioni elettroniche, audiovisivi e informazione Industria Spazio e ricerca

GLI OPERATORI DI IMPORTANZA VITALE (OIV)

Oltre ai settori SAIV, il modello francese prevede il riconoscimento di uno *status ad hoc* per gli operatori economici impegnati nella produzione di beni e servizi chiave nei settori sopra elencati: i cosiddetti **"operatori di importanza vitale (OIV)"**.

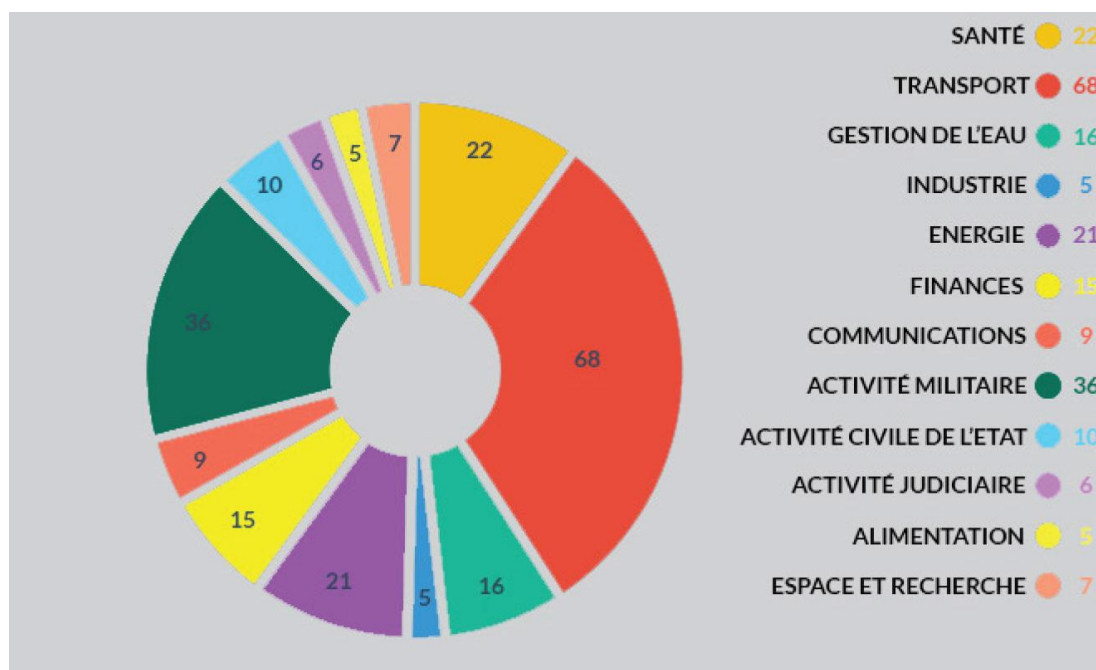
Gli operatori vitali sono organismi, pubblici o privati, designati dal ministro che coordina il settore, che li seleziona tra coloro che gestiscono o utilizzano strutture essenziali per la vita della nazione. I criteri di selezione e gli obiettivi di sicurezza sono stabiliti dal ministero coordinatore. La procedura si basa, da un lato, su una consultazione degli operatori potenziali e, dall'altro, su una consultazione interministeriale che permette una protezione equivalente tra i settori di attività. La scelta degli OIV tiene conto delle possibili distorsioni della concorrenza e mira a evitare oneri indebiti.

⁶ Un operatore vitale, come definito dall'articolo R. 1332-1 del Codice della difesa francese, è un'organizzazione che: "svolge attività incluse in un settore di attività di importanza vitale"; "gestisce o utilizza nell'ambito di questa attività uno o più stabilimenti o opere, uno o più impianti il cui danneggiamento o indisponibilità o distruzione a causa di un atto doloso, sabotaggio o terrorismo potrebbe, direttamente o indirettamente minare seriamente il potenziale bellico o economico, la sicurezza o la capacità di sopravvivenza della nazione; o mettere in serio pericolo la salute o la vita della popolazione". https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006574323/.

⁷ Così come definiti dall'ordinanza del 2 giugno 2006 che stabilisce l'elenco dei settori di importanza vitale e designa i ministri coordinatori di tali settori, successivamente modificata dall'ordinanza del 3 luglio 2008. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000019122953>

Attualmente sono stati riconosciuti **249 OIV**, ma, per motivi di sicurezza nazionale, l'elenco degli OIV non è pubblico e le società designate sono invitate a non comunicare il loro coinvolgimento. Tuttavia, secondo i dati del *Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale*, la ripartizione degli OIV per settore è la seguente:

Fig.22. Ripartizione degli OIV per settore



Sommando i tre settori che riguardano l'area tecnologica (*Comunicazioni elettroniche, audiovisivi e informazione: 9; Industria: 5; Spazio e ricerca: 7*), si rileva come l'ICT rappresenti l'8% del totale. Questa percentuale non deve trarre in inganno, infatti, per una stima corretta dell'impatto del settore tecnologico nella politica di sicurezza francese, occorre considerare che queste contribuiscono, trasversalmente, anche rispetto agli altri tre settori - umano, statale ed economico (basti pensare al rapporto tra TIC e trasporti).

LA POLITICA DI SICUREZZA FRANCESE PER LE ATTIVITÀ DI IMPORTANZA VITALE (SAIV)

Le azioni di tutela dei settori di importanza vitale e dei suoi operatori va inquadrata in una politica più ampia, **la politica di sicurezza per le attività vitali**. Concepita e guidata dal **Segretariato generale della difesa e della sicurezza nazionale** (SGDSN), essa rappresenta il quadro di riferimento per coinvolgere gli operatori pubblici e privati di importanza vitale (OIV) nell'attuazione della strategia di sicurezza nazionale in termini di protezione da atti dolosi (terrorismo, sabotaggio) e da rischi naturali, tecnologici e sanitari. Posti al centro del sistema, gli operatori di importanza vitale devono analizzare i rischi a cui sono esposti e applicare le misure di protezione che spettano loro, in particolare attuando il piano di sicurezza VIGIPIRATE, (Vigilanza e protezione dei servizi contro il rischio di attentati terroristi esplosivi). Gli operatori vitali, infatti, devono includere nei loro piani le

misure del piano VIGIPRATE che li riguardano e devono quindi essere in grado di adeguarsi all'impostazione dettata dal governo secondo l'evoluzione della minaccia o delle vulnerabilità rilevata.

Il **Libro bianco del 2013 sulla difesa e la sicurezza nazionale** sancisce questa politica come un elemento per rafforzare la resilienza della nazione, definita come *"la volontà e la capacità di un paese, della società e delle autorità pubbliche di resistere alle conseguenze di una grave aggressione, di un attacco o disastro, e poi ripristinare rapidamente la loro capacità di funzionare normalmente"*. Essa riguarda non solo le autorità pubbliche ma anche attori economici e la società civile nel suo insieme. A partire da quello stesso anno il SGDSN ha avviato un processo di revisione delle direttive di sicurezza nazionale con lo scopo di adottare un approccio *all-hazards* per incoraggiare gli operatori a prepararsi a tutti i tipi di crisi che potrebbero colpire il personale, i locali, le reti e gli impianti di produzione⁸.

LA GOVERNANCE DEL MODELLO FRANCESE: ATTORI E RUOLI

Il funzionamento della SAIV si basa su una governance molto articolata⁹, incardinata su:

- **9 ministri** coordinatori;
- **22 direttive** di sicurezza nazionale
- **1369 punti di importanza vitale (PIV)**
- **300 funzionari governativi** che lavorano quotidianamente su questioni vitali per la sicurezza.

La **Segreteria Generale della Difesa e della Sicurezza Nazionale**¹⁰, su delega del **Primo Ministro**, ha il compito di dirigere e coordinare il sistema interministeriale. Stabilisce il quadro della politica della SAIV, in particolare in termini di metodo e di impostazione. Approva le direttive di sicurezza nazionale (DNS). Stabilisce anche le regole di sicurezza informatica che devono essere applicate dagli OIV.

I **ministeri coordinatori** sono responsabili della redazione delle DNS per ogni settore (e sottosettore) di attività vitali, indicando le questioni, le vulnerabilità e le minacce che devono essere prese in considerazione e definendo gli obiettivi di sicurezza del settore. I ministeri coordinatori sono anche i punti di contatto privilegiati per gli operatori.

⁸ Codice della Difesa - articoli da L. 1332-1 a L. 1332-7, da L. 2151-1 a L.2151-5 e da R. 1332-1 a R. 1332-42. -Istruzione generale interministeriale n. 6600 sulla sicurezza delle attività di vitale importanza del 7 gennaio 2014.

⁹ Crf. Instruction Générale Interministérielle relative à la Sécurité des Activités d'importance Vitale N°6600 du 7 Janvier 2014 <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=37828>

¹⁰ La promulgazione del Libro bianco sulla difesa e la sicurezza nazionale nel giugno 2008 (Libro bianco, 2008) e la legge di programmazione militare del 29 luglio 2009 hanno portato alla creazione del Segretariato generale della difesa e della sicurezza nazionale (SGDSN), risultato della fusione del Consiglio di sicurezza interna e del Consiglio di difesa. Il SGDSN è un dipartimento del Primo Ministro che lavora in stretto collegamento con il Presidente della Repubblica, assiste il Capo del Governo nell'esercizio delle sue responsabilità in materia di difesa e sicurezza nazionale ed è responsabile del coordinamento e della direzione interministeriale.

Il **Ministero dell'Interno** è incaricato del coordinamento territoriale del sistema per sostenere l'azione dei prefetti di zona e dei prefetti di dipartimento.

Il **Prefetto di zona** è l'attore territoriale incaricato di coordinare il sistema SAIV. Il suo ruolo è quello di guidare, sostenere le prefetture e trasmettere informazioni tra il livello centrale e quello dipartimentale. Coordina anche le ispezioni dei **punti di importanza vitale** (PIV) situati nella sua area di responsabilità.

Il **prefetto dipartimentale** approva, per ogni PIV, il **piano di protezione particolare** (PPP) elaborato dall'operatore. Redige anche un **piano di protezione esterna** (PPE) che comprende le misure di vigilanza e di intervento previste in caso di minaccia o di attacco a questo punto vitale.

Da parte loro, una volta designati, gli **operatori di importanza vitale** devono soddisfare diversi tipi di obblighi: la designazione di un **delegato alla difesa e alla sicurezza** (interlocutore privilegiato dell'autorità amministrativa), la redazione di un **piano di sicurezza dell'operatore** (PSO) che descrive l'organizzazione e la politica di sicurezza dell'operatore, la redazione di piani di protezione specifici (PPP) per ciascuno dei punti di importanza vitale individuati. Il sistema SAIV pone l'OIV al centro del sistema, offrendogli così uno status speciale che si traduce:

- nella **designazione di un delegato alla difesa e alla sicurezza nell'azienda**: permette all'Ente pubblico di avere un unico interlocutore autorizzato a livello di "Difesa Riservata" al quale comunicare direttamente i cambiamenti dell'impostazione di VIGIPIRATE.
- nella procedura detta di **"screening"**: permette all'OIV di chiedere all'Ente pubblico di verificare che le caratteristiche della persona che desidera accedere ai suoi PIV non siano incompatibili con la sicurezza del sito interessato;
- nel **piano di protezione esterna** (PPE): eseguito sotto l'autorità del prefetto del dipartimento, il PPE completa il sistema di protezione, descrivendo e pianificando le capacità umane e materiali dello Stato per intervenire sul PIV e sorvegliare le aree a questo adiacenti.

Cybersecurity

Già nel 2008, in Francia il Libro bianco sulla difesa e la sicurezza ha identificato gli attacchi contro i sistemi d'informazione come una delle principali minacce alla difesa e sicurezza nazionale. Tra questi: blocco e/o distruzione di dati, sistemi e strumenti informatici, neutralizzazione dei computer, furto o alterazione dei dati. Per far fronte alle nuove minacce ai sistemi d'informazione, l'articolo 22 della legge di programmazione militare del 2013 ha imposto agli operatori di importanza vitale di rafforzare la sicurezza dei sistemi d'informazione che gestiscono. Questi obblighi si applicano ai **sistemi informativi vitali** (SIIV) designati dall'OIV e comprendono la notifica degli incidenti, l'attuazione di una serie di regole di sicurezza e l'utilizzo di prodotti di rilevamento e fornitori di servizi qualificati. Incaricata di attuare queste disposizioni è l'**Agenzia nazionale francese per la sicurezza dei sistemi d'informazione** (ANSSI), che lavora a stretto contatto con i ministeri e gli operatori per definire regole efficaci, appropriate e sostenibili per gli operatori.

Allo scopo di utilizzare prodotti e fornitori di servizi che soddisfino i requisiti di sicurezza e fiducia nel 2015¹¹ viene stabilita una **procedura di qualificazione per i prodotti di sicurezza** (rilasciata dall'ANSSI) e i prestatori di servizi fiduciari ai fini della sicurezza nazionale che riguarda, in particolare:

- sistemi di rilevamento degli incidenti di sicurezza;
- fornitori di servizi di rilevamento di incidenti di sicurezza;
- fornitori di servizi responsabili del controllo della sicurezza dei sistemi informativi.

Infine, nel 2016 la regolazione dei sottosettori (sanità, trasporti,...) viene aggiornata con l'introduzione di nuove disposizioni organizzative e tecniche che prevedono l'obbligo, per l'operatore di vitale importanza, di sviluppare, mantenere e implementare una politica di sicurezza dei sistemi informativi basata su procedure di approvazione della sicurezza, un audit di sicurezza, il mantenimento delle risorse in condizioni di sicurezza, la gestione degli incidenti e la gestione delle crisi in caso di attacchi informatici¹².

LA DIMENSIONE EUROPEA

In un mercato unico europeo dove le imprese sono sempre più interdipendenti, l'impatto dell'aggressione ai danni di un operatore può andare oltre il territorio di un singolo Stato. La Francia ha quindi sostenuto e ampiamente contribuito agli sforzi dell'Unione europea per sviluppare il **programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche**. Un elemento importante del programma europeo è la **direttiva del Consiglio sulla designazione e la protezione delle infrastrutture critiche europee** dell'8 dicembre 2008, che stabilisce un meccanismo per identificare le infrastrutture cruciali nei settori dell'energia e dei trasporti¹³.

L'infrastruttura critica è un *"punto, sistema o parte di esso, situato negli Stati membri, che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, la salute, la sicurezza e il benessere economico o sociale dei cittadini, e la cui interruzione o distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro a causa del fallimento di queste funzioni"*. Il sistema comunitario si è concentrato inizialmente su due settori di attività

- trasporti (stradali, ferroviari, aerei, fluviali, marittimi d'alto mare, cabotaggio e porti);
- energia (infrastrutture e impianti per la produzione e il trasporto di elettricità, produzione, raffinazione, lavorazione, stoccaggio e distribuzione tramite condutture, produzione di gas,

¹¹ Decreto n. 2015-350 del 27 marzo 2015 sulla qualificazione dei prodotti di sicurezza e dei prestatori di servizi fiduciari ai fini della sicurezza dei sistemi informativi.

¹² Ordinanza del 10 giugno 2016 che stabilisce le regole di sicurezza e le procedure di segnalazione dei sistemi informativi vitali e degli incidenti di sicurezza relativi al sottosettore "Prodotti sanitari" delle attività vitali, ai sensi degli articoli R. 1332-41-1, R. 1332-41-2 e R. 1332-41-10 del Codice della difesa.

¹³ Direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0114&from=en>

raffinazione, lavorazione, stoccaggio e distribuzione tramite condutture raffinazione, lavorazione, stoccaggio e distribuzione attraverso gasdotti e terminali di gas naturale).

Ma la stessa direttiva fa riferimento alla possibilità di essere rivista al fine di valutarne l'impatto e di esaminare la necessità di includere nel suo campo di applicazione altri settori, tra i quali anche quello delle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione** («ICT»). La direttiva, inoltre, incoraggia anche lo sviluppo e il miglioramento delle disposizioni nazionali di sicurezza per le attività critiche in ciascuno degli Stati membri, al fine di evitare distorsioni della concorrenza e di contribuire a una migliore sicurezza delle attività economiche e dei cittadini, cioè alla resilienza a livello dell'Unione europea.

I VANTAGGI DEL MODELLO

Il sistema di sicurezza delle attività vitali mira a preservare il buon funzionamento delle attività essenziali per la difesa e la sicurezza dello Stato francese, contro qualsiasi minaccia. Se la minaccia di natura terroristica ha rappresentato il catalizzatore di questa politica soprattutto nei primi anni Duemila, la **recente pandemia da Covid-19 ha reso chiara l'importanza di un modello siffatto anche rispetto agli approvvigionamenti sanitari**. Le misure di protezione previste dalla strategia francese consentono:

- una maggiore capacità di resilienza dei settori vitali, ovvero la loro capacità di resistere a una (o più) minacce senza danni per l'utente;
- la capacità di controllare e supervisionare le reti di questi settori anche a livello intereuropeo.

L'approccio alla sicurezza delle attività vitali ha, così, permesso di costruire una metodologia comune tra gli apparati dello Stato e gli operatori dei settori coinvolti, facilitando il dialogo nella ricerca di una migliore protezione delle attività e della resilienza del paese. Questo approccio permette anche di razionalizzare le scelte e definire le priorità delle azioni che sono essenziali in un contesto di risorse limitate e lanciare analisi prospettiche sui bisogni futuri in termini di soluzioni ai rischi alla sicurezza, e quindi di stabilire tabelle di marcia per programmi di ricerca e sviluppo in collaborazione con i produttori. La dimensione internazionale rimane molto importante, sia nel contesto degli accordi bilaterali di ricerca, dei programmi di lavoro con i paesi vicini o attraverso il lavoro condotto dalla Commissione europea.

CONSIDERAZIONI FINALI: PROPOSTE E RIFLESSIONI

PROCUREMENT DEL DIGITALE: ADESSO O MAI PIU'

La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni ha un ruolo centrale nel PNRR italiano, trasmesso a Bruxelles nel mese di maggio 2021. La digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA è una delle tre componenti della Missione n. 1 del Piano denominata *Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura*. In particolare, agli interventi in materia di digitalizzazione della PA è destinata la maggior parte delle risorse, **9,75 miliardi di euro**, distribuiti in tre tipologie di investimenti:

- **investimenti in infrastrutture digitali e cyber security**, con uno stanziamento totale di 1,5 miliardi di euro, di cui circa 50 già stanziati per la realizzazione di un *data center* del Ministero dell'interno e per il potenziamento delle reti di connettività delle strutture operatrici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- **investimenti in dotazioni infrastrutturali per garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazione tra le PA**, con uno stanziamento totale di 650 milioni di euro, che include i vari interventi delle amministrazioni centrali che hanno avviato processi di digitalizzazione degli archivi e del patrimonio di dati, nonché percorsi di digitalizzazione dei processi operativi;
- **investimenti per lo sviluppo di servizi digitali** in favore dei cittadini e delle imprese: lo stanziamento totale per questo investimento è di oltre 2 miliardi di euro.

Di seguito il dettaglio degli investimenti spalmati per anno:

Riforma o Investimento	Costi stimati per i quali si richiede il finanziamento del RRF								
	Total richiesto		Anni						
	Valore (mln EUR)	Sostegno finanziario prestiti)/ Sovvenzioni	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.2.1 Cloud enablement per la PA locale	1000	Prestiti	0	0	23	46	302	423	206
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.7.1 - Servizio civico digitale	60	Sovvenzioni	0	14	18	24	4	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.7.2 - Rete di facilitazione digitale servizi	135	Sovvenzioni	0	2	55	55	23	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.4.6 - Mobilità come servizio per l'Italia	40	Sovvenzioni	0	0,7	0,5	10	24,6	3	1,2
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.5.1 Rafforzare il Perimetro Nazionale di Sicurezza Cyber (PSNC) attraverso interventi su tecnologia, processi, governance e sensibilizzazione per aumentare le difese cyber e la resilienza del Paese	623	Sovvenzioni	0	170	190,4	174	88,6	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.3.1 Piattaforma nazionale dei dati digitali	556	Sovvenzioni	0	69	100	172	126	89	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.3.2 - Portale unico digitale	90	Sovvenzioni	0	7	22	25	21	15	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.1.1 Infrastrutture digitali	900	Sovvenzioni	0	0	111,6	292,6	286,6	146,6	62,6
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.4.1 - Citizen experience - Miglioramento della la qualità e la fruibilità dei servizi pubblici digitali	613	Prestiti	0	4,7	4,7	38,1	188,2	225,2	152,2
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.4.2 - Inclusione dei cittadini – Accessibilità miglioramento dei servizi pubblici digitali	80	Prestiti	0	8	22	20,8	15,6	13,6	0

1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.4.3 - Adozione scale up di PagoPA - servizi della piattaforma e dell'app IO"	755	Prestiti	0	56,6	177,1	85,5	118,8	106,5	210,5
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.4.4 - Adozione scale up delle piattaforme nazionali di piattaforme di identità digitale (SPID, CIE) e dell'anagrafe nazionale (ANPR)	285	Prestiti	0	8,4	28,6	93,5	96,7	57,8	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.4.5 - Digitalizzazione degli avvisi pubblici	240	Prestiti	0	0,7	2,7	25,7	70,3	90,9	49,7
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.2 Supporto alla trasformazione	155	Sovvenzioni	0	10	30	30	30	30	25
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.6.1 Digitalizzazione del Ministero dell'Interno	107	Prestiti	0	3	13	11	40	30	10
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.6.2 Digitalizzazione del Ministero della Giustizia	133,2	Prestiti	0	0	20,6	30	30	30	22,5
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.6.3 Digitalizzazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)	296	Prestiti	0	51,5	22,5	31	13	76	102
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.6.4 Digitalizzazione del Ministero della Difesa	42,5	Prestiti	0	5	12,6	13	10	2	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.6.5 Digitalizzazione del Consiglio di Stato	7,5	Prestiti	0	0,5	0,5	4	2,5	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 1.6.6 Digitalizzazione della Guardia di Finanza	25	Prestiti	0	0	4	7,5	7	6,5	0
1- Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 3.1.1 Innovazione organizzativa della Giustizia - Sotto misura - Assunzione di capitale umano per rafforzare l'Ufficio giudiziario e superare le disparità tra i diversi uffici giudiziari	2300	Sovvenzioni		402,4	562,3	762,1	398,7	100	74,5
1- Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - 3.1.2 Assunzione di capitale umano per rafforzare l'"Ufficio del Processo", per migliorare le performance degli uffici di primo e secondo grado e per accompagnare e completare il processo di transizione digitale del sistema giudiziario amministrativo	42,1	Sovvenzioni		0,5	8,5	8,5	8,6	8	8
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.2.5. Pubblica amministrazione orientata ai risultati	16,4	Sovvenzioni	0	2,4	3	3	3	3	2
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - R2.3.1. Riforma del mercato del lavoro della PA	24,3	Sovvenzioni	0	4,3	10	10	0	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.3.1. Investimenti in istruzione e formazione	139	Sovvenzioni	0	9	35	30	30	20	15
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.3.2. Rafforzamento delle capacità nella pianificazione strategica pianificazione, organizzazione e formazione della forza lavoro	350,9	Sovvenzioni	0	20,9	50	80	80	80	40
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.1.1. Creazione di un'unica piattaforma di reclutamento	11,5	Sovvenzioni	0	0	1,5	10	0	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.1.3. Procedure specifiche e iscrizione di profili tecnici	9	Sovvenzioni	0	1	4	4	0	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.2.1. Assistenza tecnica a livello centrale e locale	368,4	Sovvenzioni	0	88,4	110	110	60	0	0
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.2.2. Semplificazione e standardizzazione delle procedure aziendali	4	Sovvenzioni	0	0	0	0	2	1,5	0,5
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.2.3. Digitalizzazione delle procedure aziendali e procedure edilizie (SUAP & SUE)	324,4	Sovvenzioni	0	44,4	80	80	60	40	20
1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA - I2.2.4. Monitoraggio e comunicazione delle azioni di semplificazione	21	Sovvenzioni	0	2	4	4	4	4	3

Fonte: MEF

Nella Relazione della V Commissione Bilancio della Camera sulla individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund (Doc. XVI, n. 4), per quanto riguarda la componente in esame "Digitalizzazione della PA" vengono enfatizzati i seguenti indirizzi:

- trasformare la crisi pandemica nell'opportunità di far fare un passo avanti nella digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni;
- l'istituzione di un'Agenzia nazionale per il *cloud computing* volta a semplificare la fruizione di servizi resi dalla pubblica amministrazione o destinati ad essa;
- coniugare il processo di innovazione tecnologica della pubblica amministrazione con una complessiva azione di semplificazione del contesto normativo e procedurale, al fine di ridurre gli oneri burocratici;
- realizzare finalmente il principio cosiddetto "once only" in base al quale il cittadino o l'impresa non possono essere chiamati a fornire certificazioni, attestazioni, dichiarazioni o altri atti o documenti di cui la pubblica amministrazione nel suo complesso già dispone;
- implementare il processo di semplificazione a tutti i livelli di governo.

Per poter attuare tutti questi interventi il legislatore stesso comprende la rilevanza di agire sul procurement ICT, quale leva essenziale affinché gli interventi possano essere realizzati e realizzati con tempestività. Non a caso nel PNRR alla Missione 1 viene associata la Riforma 1.1 che riguarda proprio il processo di acquisto ICT e dove si legge “ *La riforma è mirata a rinnovare le procedure di acquisto di servizi ICT per la PA. Attualmente, l'acquisto di servizi ICT comporta dispendio di tempo e risorse per gli attori soggetti al Codice dei contratti pubblici. Per semplificare e velocizzare questo processo saranno effettuate tre azioni. Primo, sarà creata una “white list” di fornitori certificati. Secondo, sarà creato un percorso di “fast track” per gli acquisti ICT, adottando un approccio semplificato per gli acquisti in ambito PNRR. In ultimo, queste azioni normative saranno accompagnate dalla creazione di un servizio che includa la lista dei fornitori certificati e consenta una selezione/comparazione veloce e intuitiva*”.

In questo quadro è evidente a tutti che siamo dinanzi ad **un'opportunità storica** per il nostro Paese: intervenire sull'efficacia del procurement ICT significa rendere possibile il processo di modernizzazione della Pa e dunque dare una svolta alla competitività del paese.

MIGLIORARE NORME E CONTESTO PER MIGLIORARE IL PROCUREMENT ICT

L'Indagine svolta evidenzia con chiarezza come il procurement ICT sia affetto da una serie di problematiche e criticità che riguardano tutta la filiera del procurement in tutti i settori. Intervenire a 360° su tali criticità significa automaticamente migliorare *anche* il *procurement* del digitale.

Di seguito alcuni **indirizzi** emersi dalla ricerca, che confermano le raccomandazioni degli esperti (cfr. studi Università Tor Vergata/Promo PA Fondazione) e delle istituzioni deputate (Banca d'Italia, Corte dei Conti), che evidenziano la necessità di alcuni interventi normativi, organizzativi e di governance, da cui non possiamo più prescindere.

Semplificare, semplificare, semplificare

Semplificare significa innanzitutto stabilizzare il sistema regolatorio. Sulla scorta delle disposizioni introdotte delle direttive europee del 2014, il mercato degli appalti pubblici in Italia è stato a più riprese oggetto di interventi normativi e regolatori. Le criticità sollevate dalle riforme introdotte sono note, come noto è il senso di disorientamento che l'introduzione di questi cambiamenti in corso d'opera e le incertezze ad esso conseguenti hanno sortito sulle stazioni appaltanti. Non è mancata da parte degli operatori, sia di parte pubblica che di parte privata, la costante segnalazione del bisogno di semplificare e stabilizzare il sistema regolatorio al fine di arginare le conseguenze dello "stop and go" che ha caratterizzato gli ultimi anni.

Se la tentazione di procedere attraverso l'adozione di rimedi normativi radicali è ampiamente diffusa nella cultura del Paese, altrettanto evidenti sono stati gli esiti dell'adozione di provvedimenti che molto spesso hanno finito per complicare ulteriormente la materia che intendevano semplificare. La strada fin qui intrapresa sembra **NON** andare in questa direzione poiché ad oggi gli operatori hanno tre livelli di disciplina diversa sugli appalti a cui attenersi: il Codice vigente (Dlgs 50/2017), il DL 77/2020, che introduce alcune deroghe per alcune tipologie di gare e che sembra sarà ulteriormente rafforzato, le norme specifiche per le gare del PNRR.

Semplificare significa anche guardare a TUTTO il ciclo dell'appalto. Sino ad oggi, si è agito a livello normativo soprattutto sulla fase dell'affidamento. Sarebbe invece auspicabile l'introduzione di interventi semplificatori che interessino tutto il ciclo di vita progettuale: dalla programmazione alla progettazione, dalla gara alla stipula del contratto, dal rapporto contrattuale al contenzioso, dall'esecuzione al monitoraggio dei risultati e delle loro ricadute. In questo senso è auspicabile che prendano presto forma le semplificazioni evidenziate nel Rapporto e che devono attenersi soprattutto alla fase pre-gara e post-gara. Dove si registrano i tempi più lunghi e le maggiori criticità (cfr. pag. 36).

Skill e professionalità: rivoluzionare il sistema di reclutamento dei buyer pubblici

La rivoluzione del procurement deve essere soprattutto una **rivoluzione nel sistema di reclutamento del personale che opera nelle stazioni appaltanti**, rivoluzione basata sul concetto di *professionalizzazione* e sull'introduzione della figura del *buyer pubblico*. Ciò significherà¹⁴:

- cambiare la **formazione** nella PA dando spazio a saperi non solo giuridici ma economici, gestionali e settoriali: chi occupa i posti di procurement, direzione acquisti e appalti spesso ha una formazione e una visione puramente amministrativa, mentre sono carenti le conoscenze in materia di tecniche gestionali di procurement evolute, project management, informatica digitalizzazione della PA;

¹⁴ Cfr. "La riforma della Pa ascolti chi conosce la macchina", di Gaetano Scognamiglio e Francesco Verbaro, il Sole 24 Ore, 15 febbraio 2021.

- introdurre sistemi di **professionalizzazione** del buyer pubblico basati su sistemi di riconoscimento delle competenze sulle migliori pratiche di approvvigionamento, come il *category management*, unici strumenti che possono portare a: diminuzione dei costi di transazione (e successivamente del prezzo di acquisto), migliore qualità dei capitolati di gara, più efficace analisi del mercato, riduzione delle diseconomie di informazione e apprendimento, riduzione del rischio della catena di approvvigionamento.

Nuova governance degli acquisti e livelli ottimali di aggregazione

Nonostante l'intenzione del legislatore italiano di aggregare la spesa e di ridurre il numero di stazioni appaltanti, l'organizzazione attuale del *public procurement* non consente di perseguire questo obiettivo. Sembra emergere da più parti la richiesta di un nuovo modello di governance territoriale degli appalti che senza compromettere quanto di positivo è stato fatto a livello regionale, consenta di valorizzare al meglio modelli di aggregazione diversi a seconda delle peculiarità dei territori. A livello regionale, i **soggetti aggregatori** hanno costituito negli anni un sistema a rete che, seppur con grandi difficoltà ed eterogeneità territoriali, ha dato i suoi risultati in termini di razionalizzazione della spesa, risparmi e digitalizzazione del procurement. Sono tuttavia da risolvere alcune criticità, come, ad esempio, il rapporto di collaborazione-competizione con, che ad oggi non può dirsi risolto e una maggiore specializzazione merceologica ad oggi ristretta alle 25 categorie della normativa nazionale. Accanto ai soggetti aggregatori, sono state costituite negli anni altre centrali di committenza locali – le cosiddette **CUC comunali, le Città Metropolitane e le SUA provinciali** che, nella configurazione della Riforma Delrio, sono state riconfigurate come “case dei Comuni” e dunque hanno la possibilità di configurarsi come centrali di acquisto, prestando servizi e competenze a supporto dei comuni del proprio territorio, soprattutto in alcuni settori di competenza, come le strade e l'edilizia scolastica.

Una maggiore specializzazione settoriale sembra essere l'unica strada per definire il livello ottimale di aggregazione sui territori e per fornire supporto alle centrali locali su ambiti più tipicamente di gestione aggregativa.

Digitalizzare il ciclo dell'appalto e promuovere l'e-procurement

Insieme alla semplificazione e alle azioni di *capacity building* di sistema, è indispensabile aiutare le imprese completando il quadro normativo nell'ottica di una **effettiva digitalizzazione dei contratti pubblici**. Dalla digitalizzazione di processi preesistenti, ancorché semplificati, si deve passare a processi interamente pensati per essere digitali. La digitalizzazione deve poter intervenire dall'approvvigionamento all'attività amministrativa di selezione del contraente privato ed esecuzione del contratto pubblico (dalla pubblicazione dei bandi fino al pagamento). Questo non solo mitigherebbe il problema della complessità dei procedimenti amministrativi, ma indirizzerebbe il bisogno crescente di velocità decisionale (applicando in modo predefinito le procedure) e di maggiore fiducia nell'apparato amministrativo. Piattaforme di e-procurement, tecnologia blockchain e forme basiche di intelligenza artificiale possono velocizzare l'azione e rendere efficaci

e sicuri i correlati processi di verifica, conferendo immutabilità agli elementi sui quali le verifiche saranno compiute. L'utilizzo delle tecnologie per la gestione dell'intero ciclo di spesa è uno dei principali obiettivi delle Direttive Europee del 2014 n. 23, 24 e 25 volte ad incrementare la qualità degli appalti (in ottica di semplificazione, efficacia, trasparenza e partecipazione) e del Codice dei Contratti Pubblici che li recepisce (D. Lgs. n. 50/2016).

I finanziamenti del PNRR permetteranno di completare la digitalizzazione del procurement pubblico entro il 2025. Oltre ai finanziamenti, per completare il passaggio a comunicazioni e procedure interamente gestite in digitale, serviranno :

- l'emanazione delle Linee guida Agid conseguenti all'adozione del D.p.c.m. 12 agosto 2021, n. 148 (che da attuazione all'art. 44 del Codice dei Contratti pubblici), sulle modalità concrete di digitalizzazione di tutti i contratti pubblici anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati;
- il coordinamento del piano nazionale delle procedure telematiche e la digitalizzazione dei contratti pubblici;
- la precisazione o l'eliminazione delle deroghe all'utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronica;
- l'integrazione dell'art. 111 del Codice dei contratti pubblici con indicazioni più precise sulla digitalizzazione della fase esecutiva dei contratti e sulle misure idonee al maggior "efficientamento informatico" della fase di realizzazione della prestazione.

Inoltre come più volte messo in evidenza occorre procedere rapidamente con:

- la messa in operatività della Banca Dati Nazionale degli operatori economici contemplata dall'art. 81, D.Lgs. n. 50/16
- l'integrazione, sia nel Codice dei contratti pubblici sia nel suo Regolamento attuativo, di espressi riferimenti alla possibilità di utilizzo delle nuove tecnologie nell'ambito delle gare pubbliche e del settore della qualificazione degli operatori economici;
- l'introduzione di un "procedimento amministrativo assistito", volto ad ottimizzare l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici, utilizzando elementi di intelligenza artificiale, in grado di valorizzare l'apporto di linee guida e/o bandi tipo messi a punto dalle sedi istituzionali competenti all'interpretazione della legislazione vigente.

PROPOSTE PER IL PROCUREMENT ICT**Maggiore dialogo e interazione tra gli attori del procurement ICT**

E' urgente dare al settore dell'ICT una disciplina specifica riconoscendo al procurement ICT specificità proprie. Per il quadro normativo la direzione è quella segnata dal DL77, di cui occorre completare e consolidare il percorso.

La criticità e l'urgenza di ridefinire la normativa in ottica di semplificazione e tempi rapidi, nel quadro di una completa digitalizzazione dei processi di procurement della PA attesa per il 2025, non deve tuttavia cadere nel rischio di rendere ulteriormente rigidi e statici i processi di procurement anziché introdurre vera e propria innovazione.

La digitalizzazione rende i progetti ICT sempre più dei "concept innovativi" condivisi tra funzioni e processi che ne determinano obiettivi, struttura, funzionalità e budget. Ne consegue che i meccanismi di gara e le procedure di valutazione pur automatizzandosi, non devono tendere a rinnovare l'esistente e a impedire il salto innovativo. Per un contesto più favorevole che acceleri l'impatto dei miglioramenti normativi e tecnologici dei processi di procurement per il digitale nella PA serve pertanto il contributo di tutti gli attori in gioco, non solo delle centrali di committenza. Per realizzare un contesto più favorevole a questo continuo dialogo tra gli attori in gioco serve agire almeno su quattro ambiti di coordinamento, come è stato evidenziato chiaramente dalle riflessioni sia con i partner tecnologici che con le stesse amministrazioni contraenti: territoriale, finanziario, accordi quadro, organizzativo.

A essi possono essere associati **quattro ambiti di miglioramento prioritari**:

- spingere per un maggior **coordinamento tra le amministrazioni centrali e regioni/territori** per i progetti di digitalizzazione;
- inserire una **voce di bilancio dedicata per l'ICT** nei piani di spesa degli enti, sia per agevolare la programmazione che per monitorare i livelli di spesa;
- rendere più "aperte al mercato" le procedure associate agli **accordi quadro**, per garantire la concorrenza e l'accesso a soluzioni tecnologiche sempre più aggiornate;
- rafforzare la **qualificazione** dei contraenti sia a livello della stazione appaltante che a livello delle amministrazioni appaltanti affinché siano in grado di supportare il processo di gara attraverso sia una formulazione più articolata e esaustiva dei bisogni che il progetto dovrebbe indirizzare sia una valutazione più oggettiva "in ottica di processo" dei benefici attesi dalle soluzioni tecnologiche proposte.

Verso un nuovo modello di *demand management*: guardare al fabbisogno

Iniziando dalla fase di programmazione/progettazione è evidente l'inadeguatezza delle previsioni dell'art. 21 del Codice in materia di programmazione del fabbisogno ICT. L'obiettivo di un

processo programmatico efficace nel *procurement* del digitale è infatti duplice: 1) creare le condizioni per agevolare l'emersione del fabbisogno innovativo da parte delle amministrazioni pubbliche; 2) rendere flessibile e non burocratico il processo data la necessità di adattamento e flessibilità che le soluzioni ICT richiedono. Ciò significa **formulare la domanda di digitale (innovativo e non) in termini di bisogni**, in luogo della tradizionale descrizione degli *oggetti* che possano soddisfare i primi. È compito del fornitore, infatti, interpretare le esigenze espresse dalla domanda in termini di *funzioni d'uso*, corrispondenti al ruolo che la tecnologia può svolgere nel soddisfacimento dei bisogni stessi. Nell'ottica del fornitore di servizi ICT, è la fase progettuale del procurement (preparazione della gara) a rappresentare il momento genetico dell'intervento, essendo la fase operativa (gestione della gara) spesso una commodity. In altri termini, la *funzione d'uso* diviene il criterio discrezionale della domanda di innovazione ^[1].

In questo senso nel Procurement ICT è essenziale **valorizzare tutte quelle procedure di scelta del contraente che consentano di valorizzare il dialogo con il mercato**. Quando si compra ICT occorre garantire, a monte, un confronto aperto e trasparente con i fornitori potenziali, al fine di rispondere all'esigenza di amministrazioni che hanno difficoltà a esprimere i propri bisogni. Pertanto è richiesto un dialogo ben costruito tra committente, impresa e utilizzatore finale: tenere insieme queste tre dimensioni è un modo per co-progettare la domanda. La sfida è contemperare questa esigenza con i principi di trasparenza e integrità, esigenze oggi giustamente preordinate alle altre ma il cui perseguimento non deve inficiare l'efficacia dell'intervento innovativo.

Una nuova governance del procurement ICT

L'analisi della spesa pubblica di ICT realizzata nel Cap.1 del presente rapporto e la consapevolezza della specificità dell'ICT consente di ragionare su un **modello innovativo di organizzazione** degli acquisti pubblici di digitale in grado di integrare *l'approccio territoriale* oggi prevalente con un *approccio settoriale* basato sulla competenza di filiera. L'esigenza espressa da tutti gli interlocutori contattati di attivare una centrale di committenza specializzata nel procurement digitale non è altro che la richiesta di **un'evoluzione dell'attuale sistema di governance** verso un modello basato sulla specializzazione di filiera. Tale sistema dovrebbe consentire di:

1. raccogliere i fabbisogni delle stazioni appaltanti nazionali e/o di un singolo territorio rispetto agli acquisti ICT,
2. analizzare le caratteristiche dei mercati di riferimento e svolgere analisi di mercato,
3. definire i requisiti necessari delle gare,
4. aggregare gli acquisti per singola categoria merceologica,
5. guidare la competenza sul mercato di fornitura a livello nazionale e locale individuando i fornitori migliori,
6. operare attraverso team di category manager dedicati con competenze economiche, manageriali, settoriali.

La **centrale ICT** così configurata potrebbe contribuire a ridurre i tempi complessivi di attraversamento:

- ✓ rendendo più efficiente la fase di **programmazione e progettazione**, che oggi è frammentata tra le diverse unità di spesa e scarsamente affidata alle tecnologie;
- ✓ intervenendo nella fase di affidamento attraverso l'utilizzo di modelli standard di capitolati e **materiali di gara specifici per codice CPV**;
- ✓ rendendo effettivamente operativo il **sistema digitalizzato di e-procurement** che dovrebbe permettere uno snellimento dei tempi della verifica dei requisiti, in fase di svolgimento della gara;

Il modello di aggregazione dei contratti pubblici che la centrale ICT viene a determinare non va inteso necessariamente come centralizzazione della spesa, ma come specializzazione per l'aggiudicazione degli appalti ICT in modo efficiente e innovativo.

Accompagnare e supportare le PMI e le startup innovative con azioni di capacity building di sistema

Le PMI e le startup innovative sono i soggetti ad oggi più penalizzati nel procurement ICT, le prime perché spesso escluse dagli appalti di maggiore dimensione, dove prevalgono i fornitori consolidati, le seconde perché prive dei requisiti di fatturato o dell'esperienza pregressa, generalmente richiesta nelle gare pubbliche. E' evidente che togliere dal procurement ICT la fetta di mercato forse più in grado di generare innovazione è un problema che richiede interventi urgenti. Sul tema PMI si sta ragionando da tempo su alcune possibilità:

- l'introduzione nelle gare **meccanismi "sme's friendly"** che consentano di individuare percorsi privilegiati per le PMI, senza però che questo significhi né alterare le regole della concorrenza, care all'Unione Europea, né allungare i tempi di gara, come spesso accade in presenza di tanti lotti.
- la nascita della figura di un **Ambasciatore della piccola impresa**, con la funzione di assistere le PMI nella fase di partecipazione alle gare, di rappresentarne le esigenze, dando anche pareri sui singoli bandi per identificare miglioramenti che possono essere introdotti a vantaggio delle PMI¹⁵.
- lo sviluppo di **azioni di capacity building di sistema a supporto delle PMI**, per favorire la partecipazione delle imprese in Raggruppamenti Temporanei di impresa, strumento che consentirebbe di unire le capacità finanziarie e tecniche delle piccole e medie imprese nella esecuzione di contratti di importo elevato. L'introduzione di norme specificamente orientate a favorire l'aggregazione dell'offerta può sicuramente a stimolare la

¹⁵ G. Piga, G. Di Piero, *Small Business Act: dagli Stati Uniti al Lazio*.

partecipazione delle PMI agli appalti ma perché possa funzionare efficacemente richiede che le imprese conoscano gli strumenti giuridici offerti dall'ordinamento per regolare la collaborazione e dispongano delle competenze tecnico amministrative necessarie .

GLOSSARIO, PERIMETRO DI INDAGINE, METODOLOGIA

GLOSSARIO

ACCORDO QUADRO/CONVENZIONI. Sono accordi conclusi da Soggetti Aggregatori e Centrali di Committenza locali e nazionali (quali CONSIP) con uno o più operatori economici al fine di **stabilire le clausole relative agli appalti** da aggiudicare durante un determinato **periodo**, individuando in particolare **prezzi ed eventuali quantità** relative alla prestazione. Gli accordi quadro e le Convenzioni danno luogo a successive “adesioni” da parte delle singole stazioni appaltanti che intendono avvalersene.

ADESIONE ALL'ACCORDO QUADRO. E' l'insieme delle adesioni agli stessi accordi quadro e convenzioni e delle procedure espletate in proprio dalle stazioni appaltanti attraverso altre modalità.

AGID. E' l'Agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio che garantisce la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana (in coerenza con l'*Agenda Digitale Europea*). AgID coordina le amministrazioni nel percorso di attuazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione elaborando indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard per la piena interoperabilità e uniformità dei sistemi informatici.

A.N.AC. Autorità Nazionale Anticorruzione, Autorità amministrativa indipendente istituita dall'art.19 del D.L. 90/2014 convertito con L.114/2014 la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa. In materia di contratti pubblici il ruolo e le funzioni dell'A.N.AC. sono disciplinate dall'art.213 del D.Lgs.50/2016 che al comma 1 attribuisce la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi all'Autorità nazionale anticorruzione che agisce anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione.

APPALTI PUBBLICI. E' un accordo a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, avente per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi. Il concetto comunitario di appalto pubblico è espresso nelle direttive 17/2008/Ce e 18/2004/Ce, recepite nel nostro ordinamento pubblicistico dal Codice dei contratti pubblici (vedi voce). Pertanto ad oggi nel nostro ordinamento convivono due diversi concetti giuridici di appalto: quello di matrice comunitaria e pubblicistica e quello di matrice privatistica e civilistica desunto dall'art. 1655 del Codice civile, ove si afferma che il contratto di appalto è quel contratto dove una parte chiede all'altra la realizzazione di opere o servizi con organizzazione e gestione a proprio rischio in cambio di un corrispettivo in denaro.

BDNCP. Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. E' l'Autorità di cui al comma 8 dell'art.213 del D.Lgs.50/2016 gestita da A.N.AC "nella quale confluiscono, oltre alle informazioni acquisite per competenza tramite i propri sistemi informatizzati, tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, onde garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi a essa prodromiche e successive."

CENTRALE REGIONALE DI COMMITTENZA. La «Centrale di Committenza» è un'amministrazione aggiudicatrice, in questo caso regionale, che acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori. Le centrali di committenza sono uno strumento di centralizzazione degli acquisti in modo da evitare l'atomizzazione delle procedure ed ottenere, su acquisti di maggiori dimensioni, risparmi sia in termini di prezzi che di costi di gestione della procedura (per personale, per pubblicazioni, per contenzioso).

CONSIP. Concessionaria Servizi Informativi Pubblici. E' la centrale degli acquisti nazionale delle PA italiane. Si tratta di una società *in-house* che ha come azionista unico il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). CONSIP gestisce il **Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA**, che offre alle amministrazioni strumenti di e-Procurement per la gestione dei propri acquisti: Convenzioni, Accordi quadro, Mercato elettronico, Sistema dinamico di acquisizione, Gare su delega e in ASP (Application Service Provider).

CIG-CODICE IDENTIFICATIVO GARA. Rilasciato dal sistema Simog di A.N.AC. identifica univocamente ogni singola procedura di affidamento o contratto corrispondente ad ogni singolo lotto di gara di appalto o concessione. E' richiesto obbligatoriamente per tutti i contratti pubblici di importo pari o superiore a 40mila euro anche ai fini di tracciabilità dei pagamenti ai sensi della L.136/2010 e s.m.i.

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. Il D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii., Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive comunitarie in materia (direttiva 17/2004/Ce e 18/2004/Ce). Questa normativa regola al suo interno, tra l'altro, le modalità di affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici e del contratto di leasing finanziario ed altre forme di partenariato pubblico privato (vedi voce) come la sponsorizzazione.

CPV. Common Procurement Vocabulary è un sistema di classificazione unico europeo per gli appalti pubblici volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti. Il CPV comprende un vocabolario principale che poggia su una struttura ad albero di codici che possono avere fino a 9 cifre, ai quali corrisponde una denominazione che descrive le forniture, i lavori o servizi, oggetto del contratto.

E-PROCUREMENT. Procedure, operazioni e modalità organizzative, che consentono l'acquisizione di beni e servizi on line o comunque attraverso procedure informatiche e telematiche, tra aziende, tra aziende e privati o tra aziende e istituzioni pubbliche, grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo della rete Internet e del commercio elettronico.

ME.PA. MERCATO ELETTRONICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. È il mercato digitale di Consip in cui le Amministrazioni abilitate possono acquistare, per valori inferiori alla soglia comunitaria, i beni e servizi offerti da fornitori abilitati a presentare i propri cataloghi sul sistema.

PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE. Le procedure di scelta del contraente definiscono le modalità attraverso cui le stazioni appaltanti decidono come assegnare un contratto. Sono disciplinate dal Codice degli contratti pubblici che stabilisce le situazioni e le modalità con cui possono essere utilizzate. Le principali procedure sono:

- **PROCEDURA APERTA.** Modalità in cui qualsiasi operatore economico interessato può presentare offerta previo possesso dei requisiti economici e tecnico-professionali stabiliti nel bando di gara.
- **PROCEDURA NEGOZIATA.** Modalità in cui una stazione appaltante negozia con gli operatori economici prescelti le condizioni dell'appalto.
- **PROCEDURA RISTRETTA.** Modalità in cui nella procedura ristretta qualsiasi operatore economico dotato dei requisiti di partecipazione può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, ma, a differenza di quanto avviene nelle procedure aperte, non tutti possono presentare un'offerta. Le domande vengono infatti sottoposte a una selezione qualitativa preliminare, in cui la stazione appaltante individua i potenziali candidati; solo gli operatori economici che ricevono una lettera di invito possono quindi presentare un'offerta. Le offerte vengono valutate in base al criterio di aggiudicazione prescelto, che può essere tecnico/economico oppure solo economico. Una serie di fasi di verifica porta all'aggiudicazione definitiva e alla stipula effettiva del contratto.

RUP - Responsabile Unico del procedimento individuato dalla stazione appaltante per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione quale responsabile per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione. Ruolo e funzioni del RUP sono disciplinate dall'art.31 del D.Lgs.50/2016 e dalle Linee guida n. 3 di A.N.AC., recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni».

SIMOG - Sistema Informativo Monitoraggio Gare. Sistema che consente alle Stazioni Appaltanti di richiedere il codice identificativo gara (CIG) e di assolvere, anche tramite i sistemi

informativi regionali ad esso interconnesse, agli obblighi di monitoraggio dei Contratti Pubblici di cui al comma 9 art.213 del D.Lgs.50/2016.

SMARTCIG. Modalità semplificata di acquisizione del CIG per i contratti di importo inferiore a 40mila € e per alcune tipologie di contratti interamente o parzialmente esclusi dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

PERIMETRO DI INDAGINE E CATEGORIE MERCEOLOGICHE (CPV)

L'impianto metodologico dell'indagine è stato costruito su criteri analoghi a quelli utilizzati dalla **Corte dei Conti** per la redazione del "**Referto in materia di informatica pubblica**"¹⁶ dell'ottobre 2019, ricerca essa stessa fondata sull'elaborazione dei dati di fonte Simog ma tuttavia riferita ad un perimetro solo in parte sovrapposto e in assoluto più ristretto.

In particolare quest'ultima ha assunto un ventaglio di categorie merceologiche CPV di interesse **molto più ristretto; solo 68 voci rispetto alle 882** dell'indagine Anitec-Assinform come riportato in dettaglio negli elenchi successivi e 5 delle quali (relativi a servizi di ricerca, di laboratorio di ricerca, di consulenza in materia di ricerca, di sicurezza e di gestione impianti) non ricompresi nella nostra indagine, poiché non ascrivibili, in tutto o comunque in larga prevalenza, al comparto dell'informatica. Inoltre, le uniche due parole chiave utilizzate, ad integrazione del criterio CPV, per l'estrazione dei record di interesse dagli archivi Simog, sono state, nel caso dell'indagine della Corte dei Conti, "hardware" e "software".

Al fine di proporre un confronto fra i risultati delle due indagini, potendo contare sulla disponibilità degli stessi archivi di base Simog utilizzati per il "Referto", si è provveduto a ricostruire la serie storica dei **dati di quest'ultimo**, ferma, nel report pubblicato, al 2018, attraverso il ricalcolo dei dati fino a tale anno e la loro estensione al 2019 e al 2020. In particolare per tale ricalcolo è stato seguito lo stesso processo descritto per la nostra indagine sostituendo, nella fase A, i CPV e le parole chiave richiamate sopra, utilizzate da Anac per estrarre i dati dalla banca dati Simog per Corte dei Conti. Si avverte che i risultati di tale ricostruzione non coincidono perfettamente con quelli pubblicati nel Referto a causa del continuo assestamento/aggiornamento dell'archivio Simog e per l'esclusione, non operata da Corte dei Conti, delle gare andate deserte o annullate.

¹⁶ <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/10061/Referto%20informatica%202019.pdf>

Codici CPV attinenti sia al perimetro Anitec-Assinform che al perimetro Corte dei Conti

48321000-4	Pacchetti software per disegno assistito dal calcolatore (CAD)
48218000-9	Pacchetti software per la gestione di licenze
48461000-7	Pacchetti software analitici o scientifici
48462000-4	Pacchetti software matematici o previsionali
48510000-6	Pacchetti software di comunicazione
48511000-3	Pacchetti software di comunicazione desktop
48517000-5	Pacchetti software IT
48520000-9	Pacchetti software multimedia
48611000-4	Pacchetti software per base dati
48612000-1	Sistema di gestione di base dati
48613000-8	Gestione elettronica dati
48614000-5	Sistema di acquisizione dati
48621000-7	Pacchetti software di sistemi operativi per unità centrale
48771000-3	Pacchetti software generali
48783000-0	Pacchetti software di gestione dei contenuti
48810000-9	Sistemi di informazione
48920000-3	Pacchetti software di office automation
48930000-6	Pacchetti informatici di formazione e intrattenimento
48941000-6	Pacchetti software per modelli
48981000-8	Pacchetti software di compilazione
48983000-2	Pacchetti software di sviluppo
48991000-1	Pacchetti software per fogli di calcolo
50320000-4	Servizi di riparazione e manutenzione di computer personali
51212000-1	Servizi di installazione di attrezzature di registrazione delle presenze
64210000-1	Servizi telefonici e di trasmissione dati
64211000-8	Servizi telefonici pubblici
64216120-0	Servizi di posta elettronica
72150000-1	Servizi di consulenza per verifiche di sistemi informatici e servizi di consulenza per attrezzature informatiche
72212218-0	Servizi di programmazione di software di gestione delle licenze
72224000-1	Servizi di consulenza per la gestione di progetti
72230000-6	Servizi di sviluppo di software personalizzati
72253000-3	Servizi di assistenza informatica e di supporto
72260000-5	Servizi connessi al software
72261000-2	Servizi di assistenza software
72262000-9	Servizi di sviluppo di software
72266000-7	Servizi di consulenza di software
72267000-4	Servizi di manutenzione e riparazione di software
72267100-0	Manutenzione di software di tecnologia dell'informazione
72267200-1	Riparazione di software di tecnologia dell'informazione
72268000-1	Servizi di fornitura di software
72300000-8	Servizi di elaborazione dati
72310000-1	Servizi di trattamento dati
72315200-8	Servizi di gestione di reti di trasmissione dati
72316000-3	Servizi analisi di dati
72317000-0	Servizi di registrazione dati
72318000-7	Servizi di trasmissione dati
72320000-4	Servizi di banche dati
72321000-1	Servizi di banche dati a valore aggiunto
72322000-8	Servizi di gestione dati
72330000-2	Servizi di standardizzazione e classificazione di contenuti o dati
72411000-4	Fornitori di servizi Internet (ISP)
72420000-0	Servizi di programmazione di Internet
72421000-7	Servizi di programmazione di applicazioni cliente di Internet o intranet
72510000-3	Servizi di gestione connessi all'informatica
72514100-2	Servizi di gestione di impianti mediante attrezzature informatiche
72514200-3	Servizi di gestione di attrezzature informatiche per lo sviluppo di sistemi informatici
72590000-7	Servizi professionali connessi al computer
72610000-9	Servizi di assistenza informatica per computer
72611000-6	Servizi di assistenza tecnica informatica

72720000-3	Servizi di rete ad estensione geografica
72810000-1	Servizi di audit informatico
73220000-0	Servizi di consulenza nel campo dello sviluppo
73300000-5	Progettazione e realizzazione di ricerca e sviluppo

Codici CPV relativi esclusivamente al perimetro Corte dei conti

73110000-6	Servizi di ricerca
73111000-3	Servizi di laboratorio di ricerca
79417000-0	Servizi di consulenza in materia di sicurezza
79710000-4	Servizi di sicurezza
79993100-2	Servizi di gestione impianti

Codici CPV relativi esclusivamente al perimetro Anitec-Assinform

30000000-	Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i software
30100000-	Macchine per ufficio, attrezzature e forniture, esclusi i computer, le stampanti e i mobili
30110000-	Macchine per trattamento testi
30111000-	Elaboratori testi
30120000-	Fotocopiatrici e stampanti offset
30121000-	Fotocopiatrici e termo copiatrici
30121100-	Fotocopiatrici
30121200-	Fotocopiatrici
30121300-	Attrezzatura per riproduzione
30121400-	Macchine per duplicazione
30121410-	Apparecchi fax-telefono
30121420-	Trasmettitori digitali
30121430-	Duplicatori digitali
30122000-	Macchine offset per ufficio
30122100-	Sistemi offset digitali
30122200-	Attrezzature offset digitali
30123000-	Macchine per ufficio e per uso commerciale
30123100-	Obliteratrici
30123200-	Distributori automatici di banconote
30123300-	Duplicatori a matrici
30123400-	Macchine piegatrici
30123500-	Macchine perforatrici
30123600-	Macchine per manipolare le monete
30123610-	Macchine per selezionare le monete
30123620-	Macchine per contare le monete
30123630-	Macchine impacchettatrici di monete
30124000-	Parti e accessori di macchine per ufficio
30124500-	Accessori per scanner
30124510-	Endorser per scanner
30124520-	Alimentatori di documenti per scanner
30124530-	Adattatori di trasparenti per scanner
30125000-	Parti e accessori per fotocopiatrici
30125100-	Cartucce di toner
30125110-	Toner per stampanti laser/apparecchi fax
30125120-	Toner per fotocopiatrici
30125130-	Toner per trattamento dati e centri di ricerca e documentazione
30131300-	Stampatrici di indirizzi
30170000-	Macchine etichettatrici
30171000-	Macchine per la stampa di date o numerazioni
30172000-	Macchine per stampa di cartellini di identificazione
30173000-	Macchine per applicare etichette
30174000-	Macchine per produrre etichette
30175000-	Attrezzature per lettering
30176000-	Etichettatrici a rilievo
30177000-	Sistemi automatici di etichettatura
30200000-	Apparecchiature informatiche e forniture
30210000-	Macchine per l'elaborazione di dati (hardware)

30211000-	Unità centrale di elaborazione
30211100-	Supercomputer
30211200-	Circuiteria per unità centrale
30211300-	Piattaforme informatiche
30211400-	Configurazioni informatiche
30211500-	Unità centrali di elaborazione (CPU) o processori
30212000-	Circuiteria per minicomputer
30212100-	Unità centrali per minicomputer
30213000-	Computer personali
30213100-	Computer portatili
30213200-	Computer modello tablet
30213300-	Computer modello desktop
30213400-	Unità centrali per computer personali
30213500-	Computer da tasca
30214000-	Stazioni di lavoro
30215000-	Circuiteria per microcomputer
30215100-	Unità centrali per microcomputer
30216000-	Lettori ottici o magnetici
30216100-	Lettori ottici
30216110-	Scanner per uso informatico
30216120-	Dispositivi per il riconoscimento ottico di caratteri
30216130-	Lettori di codici a barre
30216200-	Lettori di schede magnetiche
30216300-	Lettori di schede perforate
30220000-	Attrezzatura per cartografia digitale
30221000-	Mappe catastali digitali
30230000-	Apparecchiature informatiche
30231000-	Schermi per computer e console
30231100-	Terminali informatici
30231200-	Console
30231300-	Schermi di visualizzazione
30231310-	Display a schermo piatto
30231320-	Monitor con schermo attivabile al tatto
30232000-	Apparecchiature periferiche
30232100-	Stampanti e tracciatori
30232110-	Stampanti laser
30232120-	Stampanti a matrice
30232130-	Stampanti grafiche a colori
30232140-	Tracciatori
30232150-	Stampanti a getto d'inchiostro
30232600-	Codificatori
30232700-	Unità di controllo centrale
30233000-	Dispositivi di stoccaggio e lettura di dati
30233100-	Unità di memoria informatica
30233110-	Unità di memoria a scheda magnetica
30233120-	Unità di memoria a nastro magnetico
30233130-	Unità di memoria a disco magnetico
30233131-	Unità a dischi flessibili
30233132-	Unità a dischi rigidi
30233140-	Unità di memoria ad accesso diretto
30233141-	Sistemi RAID (Redundant Array of Independent Disk)
30233150-	Unità per dischi ottici
30233151-	Lettori e/o masterizzatori di CD
30233152-	Lettori e/o masterizzatori di DVD
30233153-	Lettori e/o masterizzatori di CD e di DVD
30233160-	Svolgitori in continuo
30233161-	Dispositivi di manipolazione cassette
30233170-	Dispositivi a caricatore circolare
30233180-	Dispositivi di stoccaggio con memoria flash
30233190-	Controllori di dischi
30233300-	Lettori di smart card
30233310-	Lettori di impronte digitali
30233320-	Lettori combinati di smart card e di impronte digitali
30234000-	Supporti di memorizzazione
30234100-	Dischi magnetici
30234200-	Dischi ottici
30234300-	Compact disc (CD)
30234400-	DVD

30234500-	Strumenti di stoccaggio di memoria
30234600-	Memorie flash
30234700-	Nastri magnetici
30236000-	Apparecchiatura informatica varia
30236100-	Dispositivi di espansione memoria
30236110-	Memorie RAM
30236111-	Memorie DRAM
30236112-	Memorie SRAM
30236113-	Memorie SDRAM
30236114-	Memorie RDRAM
30236115-	Memorie SGRAM
30236120-	Memorie ROM
30236121-	Memorie PROM
30236122-	Memorie EPROM
30236123-	Memorie EEPROM
30236200-	Dispositivi per l'elaborazione dati
30237000-	Parti, accessori e forniture per computer
30237100-	Parti di computer
30237110-	Interfacce di rete
30237120-	Porte logiche per elaboratori
30237121-	Porte seriali a infrarossi
30237130-	Schede per elaboratori
30237131-	Schede elettroniche
30237132-	Interfacce USB
30237133-	Adattatori e interfacce PCMCIA
30237134-	Schede grafiche acceleratrici
30237135-	Schede per interfacce di rete
30237136-	Schede audio
30237140-	Schede madri
30237230-	Memorie di transito
30237240-	Web camera
30237300-	Forniture per computer
30237310-	Cartucce di caratteri per stampanti
30237320-	Dischetti
30237330-	Cartucce DAT
30237340-	Cartucce DLT
30237350-	Cartucce dati
30237360-	Cartucce LTO
30237370-	Cartucce di registrazione
30237380-	Cd-Rom
30237400-	Accessori per inserimento dati
30237410-	Mouse per computer
30237420-	Joystick
30237430-	Penne luminose
30237440-	Track ball
30237450-	Tavolette grafiche
30237460-	Tastiere per elaboratori
30237461-	Tastiere programmabili
30237470-	Tastiere Braille
30237475-	Sensori elettrici
30237480-	Unità di ingresso
30238000-	Apparecchiatura per automazione biblioteca
32000000-	Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini
32200000-	Apparecchi trasmettenti per radiotelefonía, radiotelegrafia, radiodiffusione e televisione
32210000-	Apparecchiature per radiotelevisive
32211000-	Apparecchiature per produzioni radiotelevisive
32220000-	Apparecchi di trasmissione televisivi senza apparecchi di ricezione
32221000-	Radiofari
32222000-	Apparecchi per la codificazione di segnali video
32223000-	Apparecchi di videotrasmissione
32224000-	Apparecchi di trasmissione televisivi
32230000-	Apparecchi di radiotrasmissione con apparecchi di ricezione
32231000-	Sistemi televisivi a circuito chiuso
32232000-	Apparecchiature per videoconferenze
32233000-	Stazioni amplificatrici di frequenze radio
32234000-	Telecamere a circuito chiuso
32235000-	Sistema di sorveglianza a circuito chiuso
32236000-	Radiotelefoni

32237000-	Walkie-talkie
32240000-	Telecamere
32250000-	Telefoni portatili
32251000-	Telefoni per automobili
32251100-	Kit mani libere
32252000-	Telefoni GSM
32252100-	Telefoni mobili mani libere
32252110-	Telefoni mobili mani libere (senza fili)
32260000-	Apparecchiature per la trasmissione di dati
32270000-	Apparecchi di trasmissione digitale
32300000-	Ricevitori radiofonici e televisivi e app. per la registrazione o riproduzione del suono o dell'immagine
32310000-	Apparecchi riceventi per la radiodiffusione
32320000-	Apparecchiature audiovisive e televisive
32321000-	Apparecchiature di proiezione televisiva
32321100-	Apparecchiature video e cinematografiche
32321200-	Apparecchiature audiovisive
32321300-	Materiale audiovisivo
32322000-	Attrezzature multimediali
32323000-	Schermi video
32323100-	Monitor a colori
32323200-	Monitor monocromatici
32323300-	Apparecchiature video
32323400-	Apparecchiature di riproduzione video
32323500-	Sistema di videosorveglianza
32324000-	Televisori
32324100-	Televisori a colori
32324200-	Televisori monocromatici
32324300-	Apparecchiature televisive
32324310-	Antenne satellitari
32324400-	Antenne televisive
32324500-	Sintonizzatori video
32324600-	Decoder per TV digitale
32330000-	Apparecchi per registrazione e riproduzione di suoni e immagini
32331000-	Piatti per fonografi
32331100-	Giradischi
32331200-	Mangianastri
32331300-	Apparecchi per la riproduzione del suono
32331500-	Registratori
32331600-	Lettori MP3
32332000-	Registratori a nastri magnetici
32332100-	Dittafoni
32332200-	Segreterie telefoniche
32332300-	Registratori di suono
32333000-	Apparecchi per la registrazione e la riproduzione di immagini
32333100-	Videoregistratori
32333200-	Videocamere
32333300-	Apparecchi di videoriproduzione
32333400-	Videoriproduttori
32340000-	Microfoni e altoparlanti
32341000-	Microfoni
32342000-	Altoparlanti
32342100-	Cuffie
32342200-	Auricolari
32342300-	Microfoni e set di altoparlanti
32342400-	Dispositivi acustici
32342410-	Apparecchiature sonore
32342411-	Minialtoparlanti
32342412-	Casse amplificatori
32342420-	Tavolo di missaggio
32342430-	Sistema di compressione dei segnali vocali
32342440-	Sistema di posta vocale
32342450-	Registratori di messaggi vocali
32343000-	Amplificatori
32343100-	Amplificatori di frequenze audio
32343200-	Megafoni
32344000-	Apparecchi riceventi per radiotelefonica o radiotelegrafia
32344100-	Cercapersone
32344110-	Sistema di registrazione vocale

32344200-	Ricevitori radiofonici
32344210-	Apparecchiature radiofoniche
32344220-	Cercapersone radiofonici
32344230-	Stazioni radiofoniche
32344240-	Torri radio
32344250-	Installazioni radiofoniche
32344260-	Apparecchiature multiplex e radiofoniche
32344270-	Sistemi di controllo radiofonici e telefonici
32344280-	Radio portatili
32350000-	Parti di apparecchiature audio e video
32351000-	Accessori di apparecchiature audio e video
32351100-	Apparecchiature di montaggio video
32351200-	Schermi
32351300-	Accessori per attrezzature audio
32351310-	Audiocassette
32352000-	Antenne e riflettori
32352100-	Parti di apparecchiature radar e radiofoniche
32352200-	Parti di ricambio e accessori per radar
32400000-	Network
32410000-	Rete locale
32411000-	Rete a gettone circolante
32412000-	Rete di comunicazioni
32412100-	Rete di telecomunicazioni
32412110-	Internet
32412120-	Intranet
32413000-	Rete integrata
32413100-	Router di rete
32415000-	Rete Ethernet
32416000-	Rete ISDN
32416100-	Rete ISDX
32417000-	Reti multimediali
32418000-	Rete radiofonica
32420000-	Apparecchiature di rete
32421000-	Cablaggio di rete
32422000-	Componenti di rete
32423000-	Concentratori di rete
32424000-	Infrastruttura di rete
32425000-	Sistema operativo di rete
32426000-	Sistema di editoria di rete
32427000-	Sistema di rete
32428000-	Estensione di rete
32429000-	Apparecchiatura di rete telefonica
32430000-	Rete ad estensione geografica
32440000-	Apparecchiature per terminali e telemetria
32441000-	Apparecchiature per telemetria
32441100-	Sistema di monitoraggio per telemetria
32441200-	Apparecchiature di controllo e telemetria
32441300-	Sistema telematico
32442000-	Apparecchiature terminali
32442100-	Quadri terminali
32442200-	Scatole terminali
32442300-	Emulatori terminali
32442400-	Blocchi di terminazione
32500000-	Materiali per telecomunicazioni
32510000-	Sistema di telecomunicazioni senza fili
32520000-	Apparecchiature e cavi per telecomunicazioni
32521000-	Cavi per telecomunicazioni
32522000-	Apparecchiature per telecomunicazioni
32523000-	Impianti per telecomunicazioni
32524000-	Sistema di telecomunicazioni
32530000-	Apparecchiature del tipo usato per comunicazioni via satellite
32531000-	Apparecchiature per comunicazioni via satellite
32532000-	Antenne paraboliche
32533000-	Stazioni terrestri per satelliti
32534000-	Piattaforme per satelliti
32540000-	Quadri di comando
32541000-	Apparecchiature per quadri di distribuzione
32542000-	Pannelli per quadri di distribuzione

32543000-	Quadri di commutazione telefonica
32544000-	Apparecchiature PABX
32545000-	Sistemi PABX
32546000-	Apparecchiature di commutazione digitale
32546100-	Quadri di distribuzione digitale
32547000-	Commutatori telefonici sotto vuoto
32550000-	Apparecchiature telefoniche
32551000-	Cavi telefonici e attrezzature connesse
32551100-	Connessioni telefoniche
32551200-	Centralini telefonici
32551300-	Cuffie telefoniche
32551400-	Rete telefonica
32551500-	Cavi telefonici
32552000-	Apparecchi elettrici per telegrafia o telefonia via cavo
32552100-	Apparecchi telefonici
32552110-	Telefoni senza filo
32552120-	Telefoni di emergenza
32552130-	Telefoni pubblici
32552140-	Apparecchiature per telefoni pubblici a pagamento
32552150-	Telefoni per ipovedenti
32552160-	Telefoni per ipoudenti
32552200-	Telestampanti
32552300-	Commutatori telefonici o telegrafici
32552310-	Centralini telefonici digitali
32552320-	Multiplatori
32552330-	Apparecchi per la commutazione telefonica
32552400-	Apparecchi di conversione dei segnali di frequenza audio
32552410-	Modem
32552420-	Convertitori di frequenza
32552430-	Apparecchi di codificazione
32552500-	Apparecchi teletext
32552510-	Terminali videotext
32552520-	Telescriventi
32552600-	Citofoni
32553000-	Parti di apparecchi elettrici per la telegrafia o la telefonia
32560000-	Materiali a fibre ottiche
32561000-	Connessioni a fibre ottiche
32562000-	Cavi a fibre ottiche
32562100-	Cavi a fibre ottiche per trasmissione di informazioni
32562200-	Cavi a fibre ottiche per telecomunicazioni
32562300-	Cavi a fibre ottiche per trasmissione dati
32570000-	Apparecchiature per comunicazioni
32572000-	Cavi per comunicazioni
32572100-	Cavo per comunicazioni con conduttori elettrici multipli
32572200-	Cavo per comunicazioni con conduttori coassiali
32572300-	Cavo per comunicazioni per applicazioni speciali
32573000-	Sistema di controllo per comunicazioni
32580000-	Apparecchiature per dati
32581000-	Apparecchiature di trasmissione dati
32581100-	Cavo per la trasmissione di dati
32581110-	Cavo per la trasmissione di dati con conduttori elettrici multipli
32581120-	Cavo per la trasmissione di dati con conduttori coassiali
32581130-	Cavo per la trasmissione di dati per applicazioni speciali
32581200-	Attrezzature per fax
32581210-	Accessori e componenti per attrezzature per fax
32582000-	Supporti dati
32583000-	Supporti dati e segnali vocali
32584000-	Mezzi di supporto dati
48000000-	Pacchetti software e sistemi di informazione
48100000-	Pacchetti software specifici per l'industria
48110000-	Pacchetti software per punti vendita
48120000-	Pacchetti software per il traffico aereo
48121000-	Pacchetti software per il controllo del traffico aereo
48130000-	Pacchetti software per supporto a terra e prove per l'aviazione
48131000-	Pacchetti software per supporto a terra per l'aviazione
48132000-	Pacchetti software per prove per l'aviazione
48140000-	Pacchetti software per il controllo del traffico ferroviario
48150000-	Pacchetti software di controllo industriale

48151000-	Sistema di controllo informatico
48160000-	Pacchetti software per biblioteche
48161000-	Sistema di gestione di biblioteca
48170000-	Pacchetti software di conformità
48190000-	Pacchetti software educativi
48200000-	Pacchetti software per reti, Internet e intranet
48211000-	Pacchetti software per l'interconnettività di piattaforme
48212000-	Pacchetti software per server di contenitori di dischi ottici
48213000-	Pacchetti software per migliorare i sistemi operativi
48214000-	Pacchetti software per sistema operativo in rete
48215000-	Pacchetti software di sviluppatori di reti
48216000-	Pacchetti software emulatore di terminale per connettività di rete
48217000-	Pacchetti software per processi transazionali
48217100-	Pacchetti software per processi transazionali su mainframe
48217200-	Pacchetti software per processi transazionali su minicomputer
48217300-	Pacchetti software per processi transazionali su microcomputer
48219000-	Pacchetti software vari per reti
48219100-	Pacchetti software gateway
48219200-	Pacchetti software per server CD
48219300-	Pacchetti software di amministrazione
48219400-	Pacchetti software per server di transazione
48219500-	Pacchetti software per switch o router
48219600-	Pacchetti software per multiplexer
48219700-	Pacchetti software per server di comunicazione
48219800-	Pacchetti software per apparati bridge
48220000-	Pacchetti software per Internet e intranet
48221000-	Pacchetti software per la navigazione su Internet
48222000-	Pacchetti software per server web
48223000-	Pacchetti software per la posta elettronica
48224000-	Pacchetti software per l'elaborazione di pagine web
48300000-	Pacchetti software per creazione di documenti, disegno, trattamento delle immagini e pianificazione
48310000-	Pacchetti software per la creazione di documenti
48311000-	Pacchetti software per la gestione di documenti
48311100-	Sistema di gestione documenti
48312000-	Pacchetti software per la pubblicazione elettronica
48313000-	Pacchetti software per sistemi di lettura ottica (OCR)
48313100-	Sistema di lettura ottica
48314000-	Pacchetti software per il riconoscimento vocale
48315000-	Pacchetti software di desktop publishing
48316000-	Pacchetti software per presentazioni
48317000-	Pacchetti software per l'elaborazione di testi
48318000-	Pacchetti software per scanner
48319000-	Correttori ortografici
48320000-	Pacchetti software per disegno e trattamento di immagini
48321100-	Sistemi di disegno assistito dal calcolatore (CAD)
48322000-	Pacchetti software per grafica
48323000-	Pacchetti software per produzione assistita dal calcolatore (CAM)
48324000-	Pacchetti software per diagrammi
48325000-	Pacchetti software per l'elaborazione di moduli
48326000-	Pacchetti software di cartografia
48326100-	Sistema di cartografia digitale
48327000-	Pacchetti software di disegno e pittura
48328000-	Pacchetti software di elaborazione di immagini
48329000-	Sistema di registrazione di immagini
48330000-	Pacchetti software di pianificazione e produttività
48331000-	Pacchetti software di gestione di progetti
48332000-	Pacchetti software di pianificazione
48333000-	Pacchetti software di gestione dei contatti
48400000-	Pacchetti software per transazioni commerciali e personali
48410000-	Pacchetti software di gestione degli investimenti e la preparazione di dichiarazioni fiscali
48411000-	Pacchetti software di gestione degli investimenti
48412000-	Pacchetti software di preparazione di dichiarazioni fiscali
48420000-	Pacchetti software e suite di pacchetti software per la gestione di installazioni
48421000-	Pacchetti software per la gestione di installazioni
48422000-	Suite di pacchetti software
48430000-	Pacchetti software di gestione degli inventari
48440000-	Pacchetti software di analisi finanziaria e contabilità
48441000-	Pacchetti software di analisi finanziaria

48442000-	Pacchetti finanziari per sistemi finanziari
48443000-	Pacchetti finanziari di contabilità
48444000-	Sistema contabile
48444100-	Sistema di fatturazione
48445000-	Pacchetti software di gestione delle relazioni con la clientela
48450000-	Pacchetti software di contabilizzazione del tempo o per le risorse umane
48451000-	Pacchetti software di pianificazione delle risorse delle imprese
48460000-	Pacchetti software analitici, scientifici, matematici o previsionali
48463000-	Pacchetti software statistici
48470000-	Pacchetti software per aste
48480000-	Pacchetti software di vendita, marketing e informazioni imprenditoriali
48481000-	Pacchetti software di vendita o marketing
48482000-	Pacchetti software per informazioni imprenditoriali
48490000-	Pacchetti software per appalti
48500000-	Pacchetti software di comunicazione e multimedia
48512000-	Pacchetti software di risposta vocale interattiva
48513000-	Pacchetti software per modem
48514000-	Pacchetti software di accesso remoto
48515000-	Pacchetti software di videoconferenza
48516000-	Pacchetti software di scambio
48518000-	Pacchetti software di emulazione
48519000-	Pacchetti software di gestione della memoria
48521000-	Pacchetti software di trattamento della musica o del suono
48522000-	Pacchetti software per tastiere virtuali
48600000-	Pacchetti software operativi e base dati
48610000-	Sistemi di base dati
48620000-	Sistemi operativi
48622000-	Pacchetti software di sistemi operativi per minicomputer
48623000-	Pacchetti software di sistemi operativi per microcomputer
48624000-	Pacchetti software di sistemi operativi per personal computer (PC)
48625000-	Sistemi operativi per sistemi aperti
48626000-	Pacchetti software per servizi cluster
48627000-	Pacchetti software per sistemi operativi in tempo reale
48628000-	Architettura Micro Channel
48700000-	Utilities per pacchetti software
48710000-	Pacchetti software di backup o recupero
48720000-	Pacchetti software per codice a barre
48730000-	Pacchetti software di sicurezza
48731000-	Pacchetti software di sicurezza dei file
48732000-	Pacchetti software di sicurezza dei dati
48740000-	Pacchetti software di traduzione di lingue straniere
48750000-	Pacchetti software di caricamento di supporti di stoccaggio
48760000-	Pacchetti software di protezione dai virus
48761000-	Pacchetti software antivirus
48770000-	Pacchetti software generali, per compressione dei dati e stampa
48772000-	Utilities di compressione
48773000-	Pacchetti software per stampa
48773100-	Pacchetti software per code di stampa
48780000-	Pacchetti software di gestione di sistemi, stoccaggio e contenuti
48781000-	Pacchetti software di gestione di sistemi
48782000-	Pacchetti software di gestione dello stoccaggio
48790000-	Pacchetti software di controllo delle versioni
48800000-	Sistemi e server di informazione
48811000-	Sistema di posta elettronica
48812000-	Sistemi di informazione finanziaria
48813000-	Sistema di informazione passeggeri
48813100-	Tabelloni elettronici
48813200-	Sistema informativo per passeggeri in tempo reale
48814000-	Sistemi di informazione medica
48814100-	Sistema di informazione infermieristico
48814200-	Sistema di gestione degenti
48814300-	Sistema di gestione sale operatorie
48814400-	Sistema di informazione clinica
48814500-	Sistema gestione pazienti
48820000-	Server
48821000-	Server di rete
48822000-	Server per elaboratori
48823000-	File server

48824000-	Server per stampanti
48825000-	Server web
48900000-	Pacchetti software e sistemi informatici vari
48910000-	Pacchetti software per giochi informatici, titoli per famiglie e screensaver
48911000-	Pacchetti software per giochi informatici
48912000-	Titoli per famiglie
48913000-	Screensaver
48921000-	Sistema di automazione
48931000-	Pacchetti informatici di formazione
48932000-	Pacchetti informatici di intrattenimento
48940000-	Pacchetti software per modelli e calendari
48942000-	Pacchetti software per calendari
48950000-	Sistemi di localizzazione di navi e di diffusione sonora
48951000-	Sistema di localizzazione di navi
48952000-	Sistema di diffusione sonora
48960000-	Pacchetti software per driver e sistemi
48961000-	Driver per Ethernet
48962000-	Driver per schede grafiche
48970000-	Pacchetti software per stampe
48971000-	Pacchetti software per indirizzari
48972000-	Pacchetti software per etichette
48980000-	Linguaggi e strumenti di programmazione
48982000-	Pacchetti software di gestione delle configurazioni
48984000-	Strumenti di interfaccia grafica utente (GUI)
48985000-	Linguaggi di programmazione
48986000-	Pacchetti software di verifica dei programmi
48987000-	Pacchetti software per operazioni di debug
48990000-	Pacchetti software per fogli di calcolo e potenziamento
64000000-	Servizi di poste e telecomunicazioni
64122000-	Servizi di messaggeria interna
64200000-	Servizi di telecomunicazione
64211100-	Servizi telefonici locali
64211200-	Servizi telefonici a lunga distanza
64212000-	Servizi di telefonia mobili
64212100-	Servizi del servizio di brevi messaggi di testo (SMS)
64212200-	Servizi del servizio di messaggeria potenziata (EMS)
64212300-	Servizi del servizio di messaggi multimedia (MMS)
64212400-	Servizi di protocollo di applicazione senza fili (Wireless Application Protocol, WAP)
64212500-	Servizi radio GPRS
64212600-	Servizi EDGE (Enhanced Data rates for GSM Evolution)
64212700-	Servizi di sistema universale di telefonia mobile (UMTS)
64212800-	Servizi di fornitura di telefoni a pagamento
64212900-	Servizi di fornitura di schede telefoniche prepagate
64213000-	Servizi di reti telefoniche commerciali ripartite
64214000-	Servizi di reti telefoniche dedicate
64214100-	Servizi di noleggio di circuiti via satellite
64214200-	Servizi di commutazione telefonica
64214400-	Servizi di noleggio di linee telefoniche terrestri
64215000-	Servizi telefonici IP
64216000-	Servizi di messaggeria e di informazione elettronica
64216100-	Servizi di messaggeria elettronica
64216110-	Servizi di scambio di dati elettronici
64216130-	Servizi telex
64216140-	Servizi telegrafici
64216200-	Servizi di informazione elettronica
64216210-	Servizi di informazione con valore aggiunto
64216300-	Servizi teletext
64220000-	Servizi di telecomunicazione, esclusi i servizi telefonici e i servizi di trasmissione dati
64221000-	Servizi di interconnessione
64222000-	Telelavoro
64223000-	Servizi di radioavviso
64224000-	Servizi di teleconferenza
64225000-	Servizi di telecomunicazione aria-terra
64226000-	Servizi telematici
64227000-	Servizi integrati di telecomunicazione
64228000-	Servizi di trasmissione di programmi televisivi e radiofonici
64228100-	Servizi di trasmissione di programmi televisivi
64228200-	Servizi di trasmissione di programmi radiofonici

72000000-	Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto
72100000-	Servizi di consulenza per attrezzature informatiche
72110000-	Servizi di consulenza per la scelta di attrezzature informatiche
72120000-	Servizi di consulenza per il ripristino di attrezzature informatiche
72130000-	Servizi di consulenza per configurazione di stazioni informatiche
72140000-	Servizi di consulenza per prove di accettazione di attrezzature informatiche
72200000-	Programmazione di software e servizi di consulenza
72210000-	Servizi di programmazione di prodotti software in pacchetti
72211000-	Servizi di programmazione di software di sistemi e di utente
72212000-	Servizi di programmazione di software applicativi
72212100-	Servizi di programmazione di software specifici per l'industria
72212110-	Servizi di programmazione di software per punti vendita
72212120-	Servizi di programmazione di software per il controllo dei voli
72212121-	Servizi di programmazione di software per il controllo del traffico aereo
72212130-	Servizi di programmazione di software per il supporto a terra e le prove per l'aviazione
72212131-	Servizi di programmazione di software per il supporto a terra per l'aviazione
72212132-	Servizi di programmazione di software per le prove per l'aviazione
72212140-	Servizi di programmazione di software per il controllo del traffico ferroviario
72212150-	Servizi di programmazione di software per il controllo industriale
72212160-	Servizi di programmazione di software per biblioteche
72212170-	Servizi di programmazione di software di conformità
72212180-	Servizi di programmazione di software medicale
72212190-	Servizi di programmazione di software didattico
72212200-	Servizi di programmazione di software per reti, Internet e intranet
72212210-	Servizi di programmazione di software per reti
72212211-	Servizi di programmazione di software per l'interconnettività di piattaforme
72212212-	Servizi di programmazione di software per server di contenitori di dischi ottici
72212213-	Servizi di programmazione di software per migliorare i sistemi operativi
72212214-	Servizi di programmazione di software per sistemi operativi in rete
72212215-	Servizi di programmazione di software per sviluppatori di reti
72212216-	Servizi di programmazione di software emulatore di terminali per connettività di rete
72212217-	Servizi di programmazione di software di processi transazionali
72212219-	Servizi di programmazione di software per reti varie
72212220-	Servizi di programmazione di software per Internet e intranet
72212221-	Servizi di programmazione di software per navigare su Internet
72212222-	Servizi di programmazione di software per server web
72212223-	Servizi di programmazione di software per posta elettronica
72212224-	Servizi di programmazione di software per editing di pagine web
72212300-	Servizi di programmazione di software per creazioni di documenti, disegni, immagini e programmazione
72212310-	Servizi di programmazione di software per creazione di documenti
72212311-	Servizi di programmazione di software per gestione di documenti
72212312-	Servizi di programmazione di software per pubblicazioni elettroniche
72212313-	Servizi di programmazione di software per lettore ottico di caratteri (OCR)
72212314-	Servizi di programmazione di software per riconoscimento vocale
72212315-	Servizi di programmazione di software per desktop publishing
72212316-	Servizi di programmazione di software per presentazioni
72212317-	Servizi di programmazione di software per trattamento testi
72212318-	Servizi di programmazione di software per scanner
72212320-	Servizi di programmazione di software per disegni e immagini
72212321-	Servizi di programmazione di software per la progettazione con l'aiuto del computer (CAD)
72212322-	Servizi di programmazione di software di grafica
72212323-	Servizi di programmazione di software per la produzione con l'aiuto del computer (CAM)
72212324-	Servizi di programmazione di software per diagrammi
72212325-	Servizi di programmazione di software per l'elaborazione di moduli
72212326-	Servizi di programmazione di software di cartografia
72212327-	Servizi di programmazione di software per disegno e pittura
72212328-	Servizi di programmazione di software per trattamento di immagini
72212330-	Servizi di programmazione di software per programmazione e produttività
72212331-	Servizi di programmazione di software per gestione di progetti
72212332-	Servizi di programmazione di software di programmazione
72212333-	Servizi di programmazione di software di gestione dei contatti
72212400-	Servizi di programmazione di software per transazioni commerciali e personali
72212410-	Servizi di programmazione di software per la gestione degli investimenti e dichiarazioni fiscali
72212411-	Servizi di programmazione di software per la gestione degli investimenti
72212412-	Servizi di programmazione di software per l'elaborazione di dichiarazioni fiscali
72212420-	Servizi di programmazione di software e suite di servizi di software per la gestione delle installazioni
72212421-	Servizi di programmazione di software di gestione di installazioni
72212422-	Suite di servizi di programmazione di software

72212430-	Servizi di programmazione di software per la gestione degli inventari
72212440-	Servizi di programmazione di software di analisi finanziaria e di contabilità
72212441-	Servizi di programmazione di software di analisi finanziaria
72212442-	Servizi di programmazione di software di sistemi finanziari
72212443-	Servizi di programmazione di software di contabilità
72212445-	Servizi di programmazione di software di gestione delle relazioni con i clienti
72212450-	Servizi di programmazione di software di contabilizzazione del tempo o per le risorse umane
72212451-	Servizi di programmazione di software per la pianificazione delle risorse delle imprese
72212460-	Servizi di programmazione di software analitici, scientifici, matematici o previsionali
72212461-	Servizi di programmazione di software analitici o scientifici
72212462-	Servizi di programmazione di software matematici o previsionali
72212463-	Servizi di programmazione di software statistici
72212470-	Servizi di programmazione di software per aste
72212480-	Servizi di programmazione di software di vendita, marketing e informazioni imprenditoriali
72212481-	Servizi di programmazione di software di vendita o marketing
72212482-	Servizi di programmazione di software per informazioni imprenditoriali
72212490-	Servizi di programmazione di software per appalti
72212500-	Servizi di programmazione di software per comunicazioni e multimedia
72212510-	Servizi di programmazione di software per comunicazioni
72212511-	Servizi di programmazione di software per comunicazioni desktop
72212512-	Servizi di programmazione di software per risposta vocale interattiva
72212513-	Servizi di programmazione di software per modem
72212514-	Servizi di programmazione di software di accesso remoto
72212515-	Servizi di programmazione di software per videoconferenza
72212516-	Servizi di programmazione di software di scambio
72212517-	Servizi di programmazione di software IT
72212518-	Servizi di programmazione di software di emulazione
72212519-	Servizi di programmazione di software di gestione della memoria
72212520-	Servizi di programmazione di software multimedia
72212521-	Servizi di programmazione di software per il trattamento di musica o suono
72212522-	Servizi di programmazione di software per tastiera virtuale
72212600-	Servizi di programmazione di software per banche dati e sistemi operativi
72212610-	Servizi di programmazione di software per banche dati
72212620-	Servizi di programmazione di software di sistemi operativi per mainframe
72212630-	Servizi di programmazione di software per sistemi operativi di minicomputer
72212640-	Servizi di programmazione di software per sistemi operativi di microcomputer
72212650-	Servizi di programmazione di software per sistemi operativi di personal computer (PC)
72212660-	Servizi di programmazione di software per sviluppo di servizi cluster
72212670-	Servizi di programmazione di software per sistemi operativi in tempo reale
72212700-	Utilities per servizi di programmazione di software
72212710-	Servizi di programmazione di software di backup o di recupero
72212720-	Servizi di programmazione di software per codici a barre
72212730-	Servizi di programmazione di software di sicurezza
72212731-	Servizi di programmazione di software di sicurezza dei file
72212732-	Servizi di programmazione di software di sicurezza dei dati
72212740-	Servizi di programmazione di software di traduzione in lingua straniera
72212750-	Servizi di programmazione di software per il caricamento di supporti di stoccaggio
72212760-	Servizi di programmazione di software di protezione da virus
72212761-	Servizi di programmazione di software antivirus
72212770-	Servizi di programmazione di software di utilità generale, di compressione e di stampa
72212771-	Servizi di programmazione di software di utilità generale
72212772-	Servizi di programmazione di software di stampa
72212780-	Servizi di programmazione di software di gestione di sistemi, stoccaggio e contenuti
72212781-	Servizi di programmazione di software di gestione di sistemi
72212782-	Servizi di programmazione di software di gestione dello stoccaggio
72212783-	Servizi di programmazione di software di gestione dei contenuti
72212790-	Servizi di programmazione di software di verifica delle versioni
72212900-	Servizi di programmazione di software e sistemi informatici vari
72212910-	Servizi di programmazione di software per giochi informatici, titoli per famiglie e screensaver
72212911-	Servizi di programmazione di software per giochi informatici
72212920-	Servizi di programmazione di software di office automation
72212930-	Servizi di programmazione di software di formazione e intrattenimento
72212931-	Servizi di programmazione di software di formazione
72212932-	Servizi di programmazione di software di intrattenimento
72212940-	Servizi di programmazione di software per modelli e calendari
72212941-	Servizi di programmazione di software per modelli
72212942-	Servizi di programmazione di software per calendari
72212960-	Servizi di programmazione di software per driver e sistemi

72212970-	Servizi di programmazione di software per stamperia
72212971-	Servizi di programmazione di software per creare indirizzari
72212972-	Servizi di programmazione di software per produrre etichette
72212980-	Servizi di programmazione di software per linguaggi di programmazione
72212981-	Servizi di programmazione di software di compilazione
72212982-	Servizi di programmazione di software di gestione delle configurazioni
72212983-	Servizi di programmazione di software di sviluppo
72212984-	Servizi di programmazione di software di verifica dei programmi
72212985-	Servizi di programmazione di software per operazioni di debug
72212990-	Servizi di programmazione di software per fogli di calcolo e potenziamento
72212991-	Servizi di programmazione di software per fogli di calcolo
72220000-	Servizi di consulenza in sistemi informatici e assistenza tecnica
72222000-	Servizi di revisione strategica e programmazione di sistemi o tecnologie dell'informazione
72222100-	Servizi di revisione strategica di sistemi o tecnologie dell'informazione
72222200-	Servizi di programmazione di sistemi o tecnologie dell'informazione
72222300-	Servizi di tecnologia dell'informazione
72223000-	Servizi di revisione dei requisiti delle tecnologie dell'informazione
72224100-	Servizi di programmazione per l'implementazione di sistemi
72224200-	Servizi di programmazione per l'assicurazione di qualità dei sistemi
72225000-	Servizi di valutazione e revisione per l'assicurazione di qualità dei sistemi
72226000-	Servizi di consulenza per prove di accettazione di software di sistema
72227000-	Servizi di consulenza di integrazione software
72228000-	Servizi di consulenza di integrazione hardware
72231000-	Sviluppo di software per usi militari
72232000-	Sviluppo di software per trattamento transazionale e software personalizzati
72240000-	Servizi di analisi e programmazione di sistemi
72241000-	Servizi di specificazione di obiettivi per progetti critici
72242000-	Servizi di modellizzazione di progetti
72243000-	Servizi di programmazione
72244000-	Servizi di prototipazione
72245000-	Servizi contrattuali di analisi di sistemi e di programmazione
72246000-	Servizi di consulenza di sistemi
72250000-	Servizi di manutenzione di sistemi e di assistenza
72251000-	Servizi di ripristino di programmi
72252000-	Servizi di archiviazione dati
72253100-	Servizi di assistenza informatica
72253200-	Servizi di assistenza sistemi
72254000-	Collaudo di software
72254100-	Servizi di collaudo di sistemi
72263000-	Servizi di implementazione di software
72264000-	Servizi di riproduzione di software
72265000-	Servizi di configurazione di software
72267200-	Riparazione di software di tecnologia dell'informazione
72300000-	Servizi di elaborazione dati
72311000-	Servizi di tabulazione informatica
72311100-	Servizi di conversione dati
72311200-	Servizi di trattamento a lotti
72311300-	Servizi informatici di time sharing
72312000-	Servizi di alimentazione dati
72312100-	Servizi di preparazione dati
72312200-	Servizi di riconoscimento ottico dei caratteri
72313000-	Servizi di acquisizione dati
72314000-	Servizi di raccolta e di collazione dati
72315000-	Servizi di gestione e supporto di reti di trasmissione dati
72315100-	Servizi di assistenza per una rete di trasmissione dati
72317000-	Servizi di registrazione dati
72319000-	Servizi di fornitura dati
72400000-	Servizi di Internet
72410000-	Servizi di provider
72412000-	Fornitori di servizi di posta elettronica
72413000-	Servizi di progettazione di siti per il World wide web (WWW)
72414000-	Fornitori di motori di ricerca per il web
72415000-	Servizi di host per operazioni connesse a siti del World wide web (WWW)
72416000-	Fornitori di servizi di applicazioni
72417000-	Nomi di dominio di Internet
72422000-	Servizi di programmazione di applicazioni server di Internet o intranet
72500000-	Servizi informatici

72511000-	Servizi software di gestione di rete
72512000-	Servizi di gestione documenti
72513000-	Servizi di automazione di uffici
72514000-	Servizi di gestione di attrezzature informatiche
72514300-	Servizi di gestione di attrezzature informatiche per la manutenzione di sistemi informatici
72540000-	Servizi di upgrade di computer
72541000-	Servizi di espansione di computer
72541100-	Servizi di espansione di memoria
72591000-	Elaborazione di accordi sul livello di assistenza
72600000-	Servizi di consulenza e assistenza informatica
72700000-	Servizi per rete informatica
72710000-	Servizi di rete locale
72800000-	Servizi di audit e collaudo informatico
72820000-	Servizi di collaudo informatico
72900000-	Servizi di back-up informatico e di conversione informatica di cataloghi
72910000-	Servizi di back-up informatico
72920000-	Servizi di conversione informatica di cataloghi
73200000-	Consulenza nel campo della ricerca e dello sviluppo
73210000-	Servizi di consulenza nel campo della ricerca
73420000-	Studi di prefattibilità e dimostrazione tecnologica
79121100-	Servizi di consulenza in materia di diritti di autore di software
79132100-	Servizi di certificazione della firma elettronica
80420000-	Servizi di e-learning
80533100-	Servizi di formazione informatica
80533200-	Corsi informatici

Parole chiave per l'analisi dei Codici CPV

Indagine Anitec-Assinform

SPC, ICT, Robotic*, Software, Internet, RFID **, Chip **, Cybersecurity, Firewall, VPN, Server, Cloud, SaaS, Software as a Service, PaaS, Infrastructure as a Service, IaaS, Big Data, Social *, Web, e-commerce, IoT, smartphone, Virtual, multimedial?, Database, Open Data, back-office*, Hardware, sistem? Informativ?, Dispositiv? Digital?, Sistemi digitali, PC, Personal Computer, tablet, smartphone, console **, videocamere, sistem? Operativ?, CRM**, SCM**, Business Intelligence, Business Analytics, HR **, Data Center, Outsourcing rete mobile, elaborazione dati, hosting, motor? di ricerca, banche dati, servizi applicativi, ASP *, ISP **, VoIP.

*) successivamente esclusa perché risultata prevalentemente associata a gare di settore diverso.

**) successivamente esclusa perché risultata non significativa (casi nulli o quasi).

Indagine Corte dei Conti

Hardware, Software.

METODOLOGIA

La base dati

La fotografia del mercato dei contratti pubblici del settore ICT di cui al capitolo 1 è stata scattata grazie all'elaborazione dei dati dell'**archivio SIMOG** (Sistema Informativo Monitoraggio Gare) dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione e dalla stessa Authority resi disponibili come open data sul proprio "Portale dei dati aperti" all'indirizzo <https://dati.anticorruzione.it/opendata>.

Dei database in catalogo sono stati in particolare utilizzati i dati relativi: a) ai **Codici identificativi di Gara (CIG)**, che individuano univocamente ciascuna procedura di affidamento (gara o singolo lotto in cui la gara può essere articolata) per appalto o concessione; b) alle **aggiudicazioni** delle stesse procedure utili a coprire l'arco temporale del quinquennio 2016-2020.

Il Codice Identificativo di Gara (CIG), che rappresenta dunque l'unità di analisi del nostro studio, è rilasciato dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione al Responsabile Unico del Procedimento (RUP): 1) ai sensi delle norme sulla tracciabilità dei pagamenti finanziari per contrastare la criminalità organizzata e le infiltrazioni nelle commesse (Legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal D.L. n. 187/2010 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217); 2) al fine di consentire il pagamento del contributo ad Anac da parte sia delle stazioni appaltanti che delle imprese partecipanti alle gare; 3) come codice chiave per consentire alla stessa Authority la vigilanza ed il monitoraggio dei Contratti Pubblici secondo quanto disposto dall'art.213 del D.Lgs.50/2016 e s.m.i. (Codice di contratti pubblici).

Il CIG deve essere obbligatoriamente richiesto, quale elemento essenziale e dunque pena invalidità degli atti, per tutti i contratti di importo superiore ai 40.000€, mentre al di sotto di tale soglia e per talune tipologie di contratti che non rientrano comunque nel nostro campo di interesse, è consentita una modalità semplificata per il rilascio del cd. SmartCig, codice cui è associato un numero informazioni molto limitato ed insufficiente alla nostra analisi che è dunque circoscritta all'insieme dei contratti con CIG ed in particolare a quelli di importo pari o superiore a 40mila euro. Tale soglia è riferita al valore dell'appalto così come calcolato ai sensi dell'art.35 del Codice dei contratti (art.167 per le concessioni), ovvero relativo all'importo a base di gara al netto dell'IVA ed al lordo degli oneri per la sicurezza come anche delle possibili opzioni di modifica contrattuale (es. proroga o rinnovo) consentiti dall'art.106 della stessa norma.

E' ad un valore così calcolato che sono riferiti i risultati presentati in questo studio, avendolo preferito, per la sua maggiore certezza e affidabilità, ad un importo di aggiudicazione, più consono a misurare l'entità del rapporto contrattuale che l'impresa affidataria sottoscrive con la stazione appaltante, ma che è tuttavia informazione carente, ovvero spesso non disponibile, a causa del mancato o ritardato rispetto degli specifici obblighi informativi verso Anac a carico del RUP circa l'esito delle procedure avviate, per quanto disposti dal comma 9 art.213 del Codice dei contratti pubblici.

Il database relativo agli appalti aggiudicati è stato comunque utilizzato per una stima comunque affidabile di indicatori caratteristici del mercato dei contratti pubblici, sui quali torneremo oltre, quali la durata media della procedura di affidamento (fase dell'evidenza pubblica), il ribasso medio di aggiudicazione e il numero medio di partecipanti.

Modalità e tipologia delle procedure di affidamento e gli indicatori specifici

Le modalità attraverso le quali possono essere realizzate le procedure di affidamento, identificate dal CIG al momento del loro avvio, corrispondente alla data di pubblicazione del bando o dell'avviso di indizione della gara o, in caso di assenza del confronto competitivo, della data del provvedimento di affidamento diretto, possono essere distinte nei seguenti tre grandi gruppi, associati ad altrettante tipologie di CIG e con diversa valenza ai fini dell'analisi del mercato:

- ✓ gli "accordi quadro e convenzioni"¹⁷ (Cig "Padre"), gare espletate da Soggetti Aggregatori e dalle Centrali di Committenza locali e nazionali (quali CONSIP), con cui si stabiliscono i termini e le condizioni, oltre che l'importo massivo complessivo (cosiddetta "capienza") di futuri contratti di affidamento di beni, servizi o lavori richiesti che altre amministrazioni attiveranno aderendo a detto accordo quadro;
- ✓ le adesioni agli accordi quadro o convenzioni (Cig "figlio" o Cig "derivato"), o più estesamente affidamenti diretti in adesione ad accordi quadro e convenzioni, quali procedure attraverso le quali le amministrazioni o stazioni appaltanti fruiranno, nei limiti della capienza, di tali strumenti;
- ✓ l'insieme delle altre procedure di affidamento (Cig "ordinario") che le stazioni appaltanti espletano in proprio secondo le diverse possibili modalità di scelta del contraente.

Detto che lo strumento dell'accordo quadro e della convenzione si è sempre più diffuso negli ultimi anni anche per effetto della spinta della normativa comunitaria e nazionale alla cosiddetta centralizzazione degli acquisti, e che ad esso è infatti dedicato un approfondimento specifico all'interno del capitolo 1, è evidente che le unità (procedure) del primo e del secondo gruppo sono fra loro complementari rispetto all'intero ciclo dell'appalto e legate in un rapporto "1 ad n": da una unica procedura di gara di accordo quadro derivano più contratti attuativi o adesioni.

Ne consegue che, per evitare duplicazioni, ovvero di considerare l'importo come adesione sia come tale che come quota parte della capienza dell'accordo quadro e altresì di considerare quella possibile parte dell'importo o capienza dell'accordo quadro che non ha dato luogo ad adesioni, laddove l'obiettivo sia ricostruire il valore effettivo di beni e servizi che le stazioni

¹⁷ La definizione di accordo quadro è riportata all'art. 3 co. 1 lett. iii) del D.lgs. 50/2016 che stabilisce si tratti di un "accordo concluso tra una o più Stazioni Appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste".

appaltanti intendono effettivamente acquistare, l'elaborazione dei dati dovrà essere circoscritta alle "adesioni" ed alle procedure svolte in autonomia e dunque escludere gli accordi quadro e le convenzioni. Laddove invece il fenomeno oggetto di analisi sia lo svolgimento della procedura di affidamento, ovvero la cosiddetta fase di evidenza pubblica, dovremo ricomprendere accordi quadro e procedure in proprio ed escludere le adesioni.

Quest'ultimo è il caso del calcolo dei seguenti indicatori specifici:

- ✓ tempo medio richiesto per completare l'iter di gara, calcolato come giorni intercorrenti fra la data di richiesta del Cig, come detto di norma coincidente con la data di pubblicazione del bando o dell'avviso di gara, e la data del verbale di aggiudicazione;
- ✓ ribasso medio di aggiudicazione, media aritmetica dei ribassi percentuali presentati dal soggetto (impresa singola, Associazione Temporanea di imprese o Consorzio) che si aggiudica la gara;
- ✓ numero medio di imprese che presentano offerta e che pertanto partecipano alla gara.

Gli ultimi due indicatori sono invero computati sul solo sottoinsieme di accordi quadro e procedure in proprio che vengono affidati tramite una vera e propria competizione fra le imprese partecipanti, ovvero per quelle tipologie di scelta del contraente basate su un cosiddetto confronto competitivo. Dunque escludendo i casi di affidamento diretto (come già le adesioni) e similari nei quali l'impresa affidataria è già stata individuata e selezionata all'avvio della procedura.

Nel prospetto che segue sono indicate quali modalità di realizzazione e quali procedure di scelta del contraente contribuiscono alle diverse elaborazioni.

	Andamento e dimensione del mercato (numero e importo procedure di acquisto)	Durata della fase di affidamento	Ribasso medio e numero medio di imprese partecipanti
Modalità di realizzazione			
Accordi quadro e convenzioni	No	Si	se procedura = Si
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	Si	se procedura = Si	se procedura = Si
Altre modalità (procedure espletate in proprio dalle SA)	Si	Si	se procedura = Si
Procedure di scelta del contraente			
Affidamento diretto	Si	Si	No
Affidamento in economia - cottimo fiduciario	Si	Si	No
Affidamento diretto in adesione accordo quadro senza successivo confronto competitivo	Si	No	No
Confronto competitivo in adesione accordo quadro	Si	Si	Si
Procedura Aperta	Si	Si	Si
Procedura negoziata (diverse tipologie specifiche)	Si	Si	Si
Procedura ristretta	Si	Si	Si
Altre procedure che prevedono confronto competitivo	Si	Si	Si

L'oggetto dell'analisi: definizione e selezione del perimetro di interesse

Le procedure (CIG) per l'acquisto di beni e servizi rientranti nel comparto delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) e dunque da ricomprendere nelle nostre analisi ed elaborazioni, sono state individuate e selezionate all'interno dei database Simog di A.N.AC. attraverso un processo suddiviso nei seguenti passaggi:

- a. verifica in successione della presenza dei due seguenti requisiti:
 - l'aver indicato, da parte del Responsabile del Procedimento (RUP) in fase di richiesta del codice CIG, una categoria merceologica del sistema di classificazione unico europeo per gli appalti pubblici CPV (così come indicate dal RUP in fase di richiesta del CIG) ricompreso nell'elenco di dettaglio cui all'Allegato 1 e comunque rientranti nelle seguenti "divisioni" (aggregazioni alla seconda cifra):
 - o 30. Macchine per ufficio, attrezzature e forniture, esclusi i computer, le stampanti e i mobili;
 - o 32. Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini;
 - o 48. Pacchetti software e sistemi di informazione;

- 64.Servizi di poste e telecomunicazioni;
- 72.Servizi informatici: consulenza, sviluppo di software, Internet e supporto;
- 73.Consulenza nel campo della ricerca e dello sviluppo;
- 79.Servizi di consulenza in materia di diritti di autore di software;
- 80.Servizi di e-learning;
- la presenza, all'interno del testo della descrizione dell'oggetto della gara, di una delle **parole chiave** di cui all'elenco che segue:
 - *SPC; ICT; Software; Internet; Cybersecurity; Firewall; VPN; Server; Cloud; SaaS; Software as a Service; PaaS; Infrastructure as a Service; IaaS; Big Data; Web; e-commerce; IoT; Smartphone; Virtual; multimediale; Database; Open Data; Hardware; sistemi Informativi; Dispositivi ; Digitale; Sistemi digitali; PC; Personal Computer; tablet; videocamere; Sistemi Operativi; Business Intelligence; Business Analytics; Data Center; Outsourcing; rete mobile; elaborazione dati; hosting; motori di ricerca; banche dati; servizi applicativi; VoIP.*

Tale elenco è il risultato di una selezione di un elenco di voci più ampio (si veda elenco in coda all'allegato 1) dal quale si sono successivamente escluse le "parole" che, anche a seguito di una analisi incrociata "parola/cpv", sono risultate non ricondurre in maniera univoca al comparto di interesse, ovvero essere prevalentemente associate a gare di settore diverso o per le quali non sono stati rilevati casi.

- b. Verifica puntuale, sui singoli "record" del database, dell'effettiva appartenenza al comparto tramite esame del testo della descrizione dell'oggetto e, per alcuni appalti di importo molto elevato, risalendo al contenuto dei documenti di gara, in caso di casi dubbi risultanti da:
 - i. parola chiave con possibile significato ampio o disambiguo (es. internet o PC);
 - ii. non corrispondenza dell'appartenenza al comparto fra gli accordi quadro e le relative adesioni;
- c. Esclusione delle procedure per le quali risultava essere stato comunicato un mancato esito (es. gara andata deserta o annullata) risultate in numero di 1.801;
- d. Esclusione delle rimanenti procedure di importo CIG inferiore a 40mila euro in quanto, per quanto nel numero elevato di 42.880, rappresentavano solo una quota parte minoritaria di un insieme che è prevalentemente censito tramite SmartCIG).

Al netto dell'esclusione di questi ultimi due gruppi, i record selezionati come utili per l'analisi, sempre relative a procedure avviate nel quinquennio 2016-2020, sono risultate in numero di 66.675, poi suddivise, per l'analisi, in base alla modalità di realizzazione. Di queste, 63.291 tramite codice CPV e le rimanenti a seguito dei successivi passaggi.

Fra le verifiche effettuate nell'ambito della fase B.ii) particolare attenzione è stata prestata ai casi di possibile **adesione ad una delle Convenzioni Consip del pacchetto SPC in ambito Cloud e connettività**, ovvero alle iniziative di gara con contratto quadro ancora attivo a maggio 2021¹⁸ ed in particolare:

- Gara SPC Connettività per servizi di connettività per le PA (Servizi di trasporto, sicurezza perimetrale...) per 2,4 miliardi (contratto prorogato);
- Accordo quadro S-Ripa per la progettazione di rete e servizi di connettività sicurezza servizi VOIP e della Rete Internazionale delle PA per 110 milioni
- Gara servizi Cloud per 1,95 miliardi suddivisa in quattro lotti: Lotto 1 (Servizi cloud evoluti per 500 milioni), Lotto 2 (Servizi di identità digitale e sicurezza applicativa per 600 milioni), Lotto 3 (Servizi di interoperabilità dati e cooperazione applicativa per 400 milioni), Lotto 4 (Servizi di realizzazione portali e servizi on-line per 450 milioni).

Si deve tuttavia segnalare che negli archivi Simog risultano presenti informazioni relative **alla sola gara a procedura ristretta per la stipula di contratti quadro per l'affidamento dei servizi di connettività nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività** (Cig 5133642F61). Alle adesioni a tale accordo quadro è stata dedicata una specifica elaborazione.

¹⁸<https://www.consip.it/media/approfondimenti/gare-spc-consip-e-agenda-digitale-italiana-contributi-servizi-contenuti-e-date>