

Circolare Agenzia per l'Italia Digitale 24 giugno 2016, n. 2

Modalità di acquisizione di beni e servizi ICT nelle more della definizione del «Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione» previsto dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 513 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016).

Gazzetta Ufficiale 06/07/2016, n. 156

Vigente al: 6-7-2016

Alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni (legge di contabilità e della finanza pubblica).

Premesse.

La presente circolare ha lo scopo di fornire le modalità con le quali le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), possono procedere agli acquisti di beni e servizi ICT nelle more della definizione del «Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione» (di seguito Piano triennale).

Sono di seguito fornite le indicazioni essenziali affinché i destinatari della presente circolare possano programmare le proprie spese in beni e servizi informatici in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale.

1. Contesto normativo di riferimento.

La recente legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'art. 1, commi 512-517, prevede un obiettivo di risparmio della spesa annuale della pubblica amministrazione, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015.

Nel testo della legge sono altresì indicate le modalità operative attraverso le quali le pubbliche amministrazioni dovranno conseguire il risparmio di spesa indicato, che prevedono:

a) redazione di un «Piano triennale» da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, come previsto all'art. 1, comma 513, della legge di stabilità. Il Piano triennale contiene, per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazioni, l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, suddivisi in spese da sostenere per innovazione e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica;

b) programmazione degli acquisti di beni e servizi per l'informatica da parte di CONSIP o del soggetto aggregatore interessato, sentita AGID per l'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel Piano triennale di cui al punto precedente;

a) raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla legge: risparmio di spesa annuale, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente sostenuta da ciascuna amministrazione per il solo settore informatico nel triennio 2013-2015.

2. Deroghe al risparmio di spesa (art. 1, comma 515).

Sono escluse dall'obiettivo di risparmio le spese:

a) sostenute per approvvigionarsi dei servizi di connettività;

b) effettuate tramite CONSIP S.p.a. o i soggetti aggregatori, documentate nel Piano triennale;

c) effettuate tramite la società di cui all'art. 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Sono inoltre esclusi dall'obiettivo di risparmio gli enti disciplinati dalla legge 9 marzo 1989, n. 88, nonché, per le prestazioni e i servizi erogati alle amministrazioni committenti, le società di cui all'art. 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le società di cui all'art. 10, comma 12, della legge 8 maggio 1998, n. 146, e la CONSIP S.p.a., nonché l'amministrazione della giustizia, in relazione alle spese di investimento necessarie al completamento dell'informatizzazione del processo civile e penale negli uffici giudiziari.

3. Il Piano triennale ed il modello strategico di evoluzione del sistema informativo della pubblica amministrazione.

Il Piano triennale è lo strumento con il quale raggiungere gli obiettivi definiti dalle disposizioni sopra richiamate e con il quale attuare l'Agenda digitale in un quadro organico, secondo quanto previsto dal documento Strategia per la crescita digitale, approvato dal Governo il 3 marzo 2015.

È quindi il documento di programmazione che deve, da un lato, definire il percorso di attuazione del «Modello strategico di evoluzione del sistema informativo della pubblica amministrazione» (di seguito «Modello strategico»), dall'altro, classificare le spese per amministrazione o categorie di amministrazioni in coerenza con gli obiettivi da raggiungere.

Necessita, quindi, di un lavoro organico che coinvolgerà le amministrazioni con forme e modalità diverse e andrà a regime dal 2017, anche in coerenza con quanto previsto nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del 17 maggio 2016, n. 16, in merito alla quantificazione del risparmio previsto dalle disposizioni in argomento.

Il Piano triennale, pertanto, costituisce, insieme alle indicazioni già fornite in materia da questa Agenzia, lo strumento fondamentale per l'innovazione dei servizi e la razionalizzazione della spesa ICT nella pubblica amministrazione, in attuazione delle disposizioni citate. Resta inteso, che fino all'approvazione dello stesso, si opera secondo quanto previsto dalla presente circolare.

Al fine di non pregiudicare la piena attuazione del Piano triennale a partire dal 2017, sono stabiliti i principi fondamentali che dovranno trovare applicazione già nel corso del 2016, secondo quanto descritto al paragrafo 4 - Disposizioni per l'anno 2016. Tali principi saranno recepiti ed esplicitati nello stesso Piano triennale.

Di seguito è anticipata l'architettura del Modello strategico, che è articolata in tre livelli (Infrastrutture materiali, Infrastrutture immateriali, Ecosistemi), per ciascuno dei quali nel Piano triennale verranno definiti gli obiettivi strategici, le linee guida per le nuove realizzazioni, i costi e gli obiettivi di risparmio. In particolare i richiamati tre livelli prevedono:

a) infrastrutture materiali: è il primo dei livelli nei quali si articola il sistema informativo della pubblica amministrazione e comprende le infrastrutture fisiche (e i relativi servizi sistemistici) con le quali vengono erogati i servizi applicativi delle pubbliche amministrazioni: data center, servizi di connettività, disaster recovery, business continuity, cybersecurity.

In termini generali, il Piano triennale indirizzerà la necessità di diminuire drasticamente la numerosità di data center, per conseguire obiettivi di efficienza e per assicurare adeguati standard di sicurezza, attraverso la riduzione della base d'attacco e la concentrazione degli investimenti su poche e qualificate realtà.

Per raggiungere tali obiettivi, le infrastrutture materiali verranno suddivise in cluster, in funzione dei servizi applicativi erogati e dei dati gestiti, e per ogni cluster verranno definiti gli obiettivi da raggiungere in termini di costi, performance (indici di virtualizzazione, di consolidamento, di consumo energetico, ecc.) e sicurezza, incluse le necessità di disaster recovery e business continuity;

b) infrastrutture immateriali: il secondo livello è costituito dalle infrastrutture immateriali, ovvero dalle piattaforme applicative nazionali (o di aggregazione locale), realizzate o in corso di realizzazione, che offrono servizi condivisi, ottimizzando al contempo la spesa complessiva.

Tra queste sono state per ora identificate: SPID (il Sistema pubblico di identità digitale), PagoPA (il nodo dei pagamenti per la gestione elettronica di tutti i pagamenti della pubblica amministrazione), la fatturazione elettronica, ANPR (l'Anagrafe unica della popolazione residente), ComproPA (il sistema delle piattaforme negoziali per gli acquisti della pubblica amministrazione) e NoiPA (il sistema di gestione del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti della pubblica amministrazione).

In sede di redazione del Piano triennale, verranno identificate ulteriori infrastrutture immateriali, tra le quali l'infrastruttura per l'emissione della CIE (Carta d'identità elettronica, la cui architettura dovrà essere integrata con quella di ANPR) e altre, che emergeranno a seguito delle analisi dei costi/benefici che ciascuna amministrazione effettuerà. L'inclusione tra le infrastrutture immateriale dipenderà dall'individuazione di esigenze che possano trovare soluzioni comuni per ottimizzare l'utilizzo di risorse e rendere più veloce lo sviluppo di servizi da parte delle amministrazioni.

Per ogni infrastruttura immateriale individuata sono già disponibili le specifiche, mentre nel Piano triennale verrà descritto il sistema di interfacce standard per consentire l'interoperabilità con i servizi della pubblica amministrazione (descritti al paragrafo c) ecosistemi);

c) ecosistemi: il terzo livello è costituito dai domini applicativi verticali, individuati a partire da quelli descritti nell'ambito del Documento di strategia per la crescita digitale 2014-20 (Sanità digitale, Scuola digitale, Giustizia digitale, Turismo digitale, Agricoltura digitale, Smart cities & communities).

A questi si aggiungono quelli che completano gli ambiti applicativi verticali (come ad esempio il public procurement, il fisco e tributi, i servizi alle imprese, il lavoro, l'edilizia e i lavori pubblici, ecc.).

Per ciascun ecosistema il Piano triennale definirà le logiche di interoperabilità interne ed esterne (nell'ecosistema e tra gli ecosistemi), quali servizi saranno resi disponibili a cittadini e imprese (Italia Login), le ontologie e i glossari che dovranno essere messi a fattor comune per garantire l'interoperabilità tra servizi realizzati da PAC, PAL e privati.

4. Disposizioni per l'anno 2016.

Per la realizzazione del Piano triennale sono necessarie azioni di coinvolgimento delle Amministrazioni, già peraltro avviate, e che porteranno il sistema a regime a partire dal 2017.

Al fine di non pregiudicare la sua piena attuazione dal 2017 e conseguire gli obiettivi fissati dalla legge di stabilità 2016, la presente circolare definisce il percorso di «convergenza» che le amministrazioni dovranno seguire sin dal 2016 per adeguare i propri sistemi informativi al nuovo Modello strategico, la cui architettura è stata anticipata nel paragrafo 3.

Secondo quanto indicato nella circolare del Mef n. 16 del 17 maggio 2016, le Amministrazioni possono procedere agli approvvigionamenti ai sensi dell'art. 1, comma 516 della legge di stabilità 2016, attenendosi alle seguenti disposizioni, considerate essenziali per il conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa di cui all'art. 1, comma 515:

- a) le pubbliche amministrazioni devono redigere e trasmettere ad AGID il piano di integrazione alle infrastrutture immateriali descritte al paragrafo 3, lettera b). In particolare sarà necessario che il piano traguardi il pieno utilizzo di tutte le infrastrutture disponibili e non ancora utilizzate (SPID, ANPR, PagoPA e NoiPA), entro dicembre 2017 in modo da consentire nell'anno 2018 di raggiungere gli obiettivi di risparmio previsti dal comma 515. Si ricorda che i costi sostenuti per l'integrazione alle piattaforme immateriali rientrano nelle spese per innovazione e pertanto sono escluse dagli obiettivi di risparmio previsti dal medesimo comma;
- b) le pubbliche amministrazioni non possono effettuare acquisti di beni e servizi informatici, anche se per innovazione, qualora siano in contrasto con i principi generali definiti nel paragrafo 3. In particolare non potranno essere sostenute spese relative alla costituzione di nuovi data center né tantomeno quelle per l'adeguamento di applicazioni rientranti tra quelle disponibili nelle infrastrutture immateriali, quali, ad esempio, il potenziamento di soluzioni di pagamento locale o di infrastrutture per l'autenticazione ai servizi online. In relazione alla infrastruttura immateriale ComproPA in corso di definizione, nelle more dell'emanazione delle Regole tecniche aggiuntive, previste dall'art. 58 del decreto legislativo n. 50/2016, per garantire il colloquio e la condivisione dei dati tra i sistemi telematici di acquisito e di negoziazione, si precisa che:
 - i. le amministrazioni che alla data non siano già in possesso di piattaforme telematiche per le negoziazioni, non potranno effettuare investimenti finalizzati allo sviluppo di nuove piattaforme. Tali amministrazioni potranno avvalersi dei servizi di piattaforma di negoziazione, messi a disposizione da CONSIP o dalle centrali di committenza, ovvero potranno ricorrere a «servizi di piattaforma di e-procurement» (pubblicazione, negoziazione, aggiudicazione) offerti in modalità ASP da operatori di mercato, fatto salvo quanto indicato al successivo punto c), relativamente alle modalità di acquisizione;
 - ii. le centrali di committenza che già siano in possesso di una piattaforma di negoziazione, in considerazione sia delle necessità di adeguamento derivanti dal nuovo «Codice degli appalti» (decreto legislativo n. 50/2016) sia, particolare, degli obblighi previsti dall'art. 40 del medesimo Codice, relativi all'obbligo di uso dei mezzi di comunicazione elettronici nello svolgimento di procedure di aggiudicazione, possono effettuare solo gli investimenti già pianificati per il biennio 2016/2017;
- c) per procedere ad acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività, ai sensi del comma 512, che fa salvi «gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente», le amministrazioni pubbliche e le società del conto economico consolidato ISTAT devono preliminarmente verificare se sussistono per l'acquisto in questione obblighi di acquisizione centralizzata e, cioè, strumenti di acquisto e strumenti di negoziazione centralizzata; in particolare, andrà verificata la sussistenza dell'obbligo di ricorso alle convenzioni CONSIP (di cui all'art. 1, comma 449, della legge n. 296/2006); l'obbligo di ricorso

al Mercato elettronico della pubblica amministrazione (di cui all'art. 1, comma 450, della legge n. 296/2006); l'obbligo di ricorso ad accordi quadro e gare su delega individuati con decreto ministeriale (ai sensi dell'art. 2, comma 574, della legge n. 244/2007); l'obbligo di ricorso a strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da CONSIP o dalle centrali di committenza regionali di riferimento (di cui all'art. 15, comma 13, lettera d), decreto-legge n. 95/2012);

d) qualora le amministrazioni non siano tenute a ricorrere a specifici strumenti di acquisto e negoziazione ai sensi delle disposizioni richiamate al punto precedente, la disposizione di cui al comma 512 richiede di ricorrere agli strumenti di acquisto e di negoziazione disponibili presso CONSIP ed i soggetti aggregatori. Fra i detti strumenti sono ricompresi le convenzioni-quadro, i contratti-quadro e gli accordi-quadro nonché il mercato elettronico della pubblica amministrazione, il sistema dinamico della pubblica amministrazione e le gare su delega che aggregano la domanda di più amministrazioni;

e) pertanto le amministrazioni e le società inserite nel conto consolidato ISTAT possono effettuare acquisti di beni e servizi informatici in via autonoma solo dopo aver verificato che non siano disponibili strumenti di aggregazione, attraverso la consultazione delle apposite pagine web (www.consip.it, www.acquistinretepa.it, nonché la sezione «soggetti aggregatori»). Ogni qual volta le amministrazioni e le società di cui al comma 512 non possano ricorrere ai detti strumenti a causa dell'indisponibilità del bene/servizio o della sua inidoneità al soddisfacimento del fabbisogno ovvero nei casi di necessità ed urgenza comunque funzionali per assicurare la continuità della gestione amministrativa, esse potranno procedere ad acquisti autonomi soltanto previa autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo.

Si ritiene che tale autorizzazione debba essere resa al momento dell'avvio della procedura di affidamento e, dunque, al momento dell'adozione della determina a contrarre. In tale momento andrà, pertanto, valutata la disponibilità o la compatibilità delle tempistiche preventivate da CONSIP e dai soggetti aggregatori per la messa a disposizione del bene/servizio rispetto ai fabbisogni della stazione appaltante, oltre ovviamente alla idoneità del bene/servizio. Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito degli acquisti di beni e servizi informatici di cui al punto precedente, devono comunque adottare gli standard vigenti (in particolare: le linee guida di design per i siti web della pubblica amministrazione, le regole di interoperabilità previste da SPC, le regole descritte al paragrafo 3, lettera c) ecosistemi) e attenersi a quanto disposto dal comma 516 per le comunicazioni, inviandole in via anticipata.

La presente circolata sarà pubblicata sul sito web dell'AgID e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 24 giugno 2016

Il direttore generale: Samaritani

Allegato**Appendice normativa: legge 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».****Art. 1.**

(Omissis).

510. Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da CONSIP S.p.a., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

511. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche con riferimento ai contratti in corso a tale data, nei contratti pubblici relativi a servizi e forniture ad esecuzione continuata o periodica stipulati da un soggetto aggregatore di cui all'art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, per l'adesione dei singoli soggetti contraenti, in cui la clausola di revisione e adeguamento dei prezzi sia collegata o indicizzata al valore di beni indifferenziati, qualora si sia verificata una variazione nel valore dei predetti beni, che abbia determinato un aumento o una diminuzione del prezzo complessivo in misura non inferiore al 10 per cento e tale da alterare significativamente l'originario equilibrio contrattuale, come accertato dall'autorità indipendente preposta alla regolazione del settore relativo allo specifico contratto ovvero, in mancanza, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'appaltatore o il soggetto aggregatore hanno facoltà di richiedere, con decorrenza dalla data dell'istanza presentata ai sensi del presente comma, una riconduzione ad equità o una revisione del prezzo medesimo. In caso di raggiungimento dell'accordo, i soggetti contraenti possono, nei trenta giorni successivi a tale accordo, esercitare il diritto di recesso ai sensi dell'art. 1373 del codice civile. Nel caso di mancato raggiungimento dell'accordo le parti possono consensualmente risolvere il contratto senza che sia dovuto alcun indennizzo come conseguenza della risoluzione del contratto, fermo restando quanto previsto dall'art. 1467 del codice civile. Le parti possono chiedere all'autorità che provvede all'accertamento di cui al presente comma di fornire, entro trenta giorni dalla richiesta, le indicazioni utili per il ripristino dell'equilibrio contrattuale ovvero, in caso di mancato accordo, per la definizione di modalità attuative della risoluzione contrattuale finalizzate a evitare disservizi.

512. Al fine di garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, provvedono ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite CONSIP S.p.a. o i soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. Le regioni sono autorizzate ad assumere personale strettamente necessario ad assicurare la piena funzionalità dei soggetti aggregatori di cui all'art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, nei limiti del finanziamento derivante dal Fondo di cui al comma 9 del medesimo art. 9 del decreto-legge n. 66 del 2014.

513. L'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) predispose il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato. Il Piano contiene, per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazioni, l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, suddivisi in spese da sostenere per innovazione e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica.

514. Ai fini di cui al comma 512, CONSIP S.p.a. o il soggetto aggregatore interessato sentita l'AGID per l'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui al comma 513, programma gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, in coerenza con la domanda aggregata di cui al predetto Piano. AGID, CONSIP S.p.a. e i soggetti aggregatori, sulla base di analisi delle informazioni in loro possesso relative ai contratti di acquisto di beni e servizi in

materia informatica, propongono alle amministrazioni e alle società di cui al comma 512 iniziative e misure, anche organizzative e di processo, volte al contenimento della spesa. CONSIP S.p.a. e gli altri soggetti aggregatori promuovono l'aggregazione della domanda funzionale all'utilizzo degli strumenti messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni su base nazionale, regionale o comune a più amministrazioni.

515. La procedura di cui ai commi 512 e 514 ha un obiettivo di risparmio di spesa annuale, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015, al netto dei canoni per servizi di connettività e della spesa effettuata tramite CONSIP S.p.a. o i soggetti aggregatori documentata nel Piano triennale di cui al comma 513, nonché tramite la società di cui all'art. 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Sono esclusi dal predetto obiettivo di risparmio gli enti disciplinati dalla legge 9 marzo 1989, n. 88 (1), nonché, per le prestazioni e i servizi erogati alle amministrazioni committenti, la società di cui all'art. 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, la società di cui all'art. 10, comma 12, della legge 8 maggio 1998, n. 146, e la CONSIP S.p.a., nonché l'amministrazione della giustizia in relazione alle spese di investimento necessarie al completamento dell'informatizzazione del processo civile e penale negli uffici giudiziari. I risparmi derivanti dall'attuazione del presente comma sono utilizzati dalle medesime amministrazioni prioritariamente per investimenti in materia di innovazione tecnologica.

516. Le amministrazioni e le società di cui al comma 512 possono procedere ad approvvigionamenti al di fuori delle modalità di cui ai commi 512 e 514 esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Gli approvvigionamenti effettuati ai sensi del presente comma sono comunicati all'Autorità nazionale anticorruzione e all'AGID.

517. La mancata osservanza delle disposizioni dei commi da 512 a 516 rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.