



Agenzia per l'Italia Digitale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Direttore Generale

Al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Dott. Raffaele Cantone

Via Marco Minghetti, 10 - 00187 Roma

PEC

protocollo@pec.anticorruzione.it

p.c.

All'Ufficio Legislativo del Ministro per la
semplificazione e la pubblica amministrazione

legislativo@funzionepubblica.it

All'Avvocatura Generale dello Stato

Via dei Portoghesi, 12, 00186 Roma

PEC:

ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Oggetto

Richiesta di parere da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in ordine a “Linee guida per il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili”.(Rif. nota del 21/11/2016 n.0172300).

Premesse

Con nota trasmessa dal Presidente dell'ANAC, dott. Raffaele Cantone, richiamata in oggetto, acquisita al protocollo AgID il 21 novembre 2016, n.28954, si richiede, in considerazione delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato con parere sospensivo n.2284 del 3 novembre 2016, di acquisire sull'emanande Linee guida il parere preventivo dell'AgID. In particolare l'Autorità ritiene necessario acquisire il parere dell'Agenzia in merito alle seguenti questioni:

- a) come prevenire il lock-in o uscire da esso in caso di forniture e servizi informatici. Se sia possibile, a tal fine, il passaggio all'utilizzazione di sistemi basati su tecnologie standard e non proprietarie nonché il ricorso all'affidamento c.d. multisourcing;
- b) se e in che limiti gli obblighi legali di interoperabilità possono giustificare affidamenti diretti, e se e con quale modalità sia possibile assicurare l'interoperabilità tra sistemi informatici senza rischi di lock-in .

Considerazioni

In via preliminare si osserva che tra gli obiettivi delle linee guida per le quali è

Agenzia per l'Italia Digitale

Viale Liszt, 21

00144 Roma, Italia

t+39 06 85264.1

pec protocollo@pec.agid.gov.it

direzione.generale@agid.gov.it

stato richiesto il parere dell'Agenzia, vi è anche quello di fornire indicazioni alle Pubbliche Amministrazioni, in qualità di stazioni appaltanti, di quali siano, per quanto riguarda il settore ICT, i concreti presupposti in base ai quali possa risultare legittimo ricorrere ad affidamenti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, di cui all'art.63 e all'art.125 del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice degli Appalti), con particolare riferimento alle ipotesi di infungibilità di forniture e servizi nel settore ICT già richiamato e alle precauzioni da adottare per evitare il rischio di insorgenza del fenomeno del lock in.

Al riguardo, come già evidenziato nel parere del Consiglio di Stato al par. 5.1, l'attuale formulazione del già richiamato art. 63 del Codice degli Appalti, risulta maggiormente restrittiva rispetto a quella del corrispondente e previgente art. 57 d.lgs. 163/2006, costituendo già di per sé una parziale misura preventiva contro l'abuso del concetto di infungibilità.

Con riferimento agli acquisti in materia di prodotti e servizi digitali, la bozza di *Linee guida* appare pienamente coerente con la Comunicazione COM(2013)455 *Contro il lock-in: costruire sistemi TIC aperti facendo un uso migliore degli standard negli appalti pubblici*, emanata dalla Commissione europea il 25 giugno 2013, nonché con *L'Agenda Digitale Europea* [COM(2010)245] e con l'*eGovernment Action Plan*, anche nella sua più recente versione, formalizzata dalla Commissione con la Comunicazione COM(2016)179 del 19 aprile 2016.

Tale ultimo documento, nel raccomandare l'adozione di specifiche e di *standard* tecnologici internazionali, rinvia a due ulteriori strumenti, non ancora emanati, che risultano ormai prossimi al rilascio e che potrebbero incidere sulla materia:

- l'aggiornamento del c.d. *European Interoperability Framework*, documento quadro [nella versione attuale, COM(2010)744], che mira a potenziare l'interoperabilità dei servizi pubblici nell'Unione Europea, dove si afferma che “*L'agenda digitale può decollare solo se è garantita un'interoperabilità basata su standard e piattaforme aperte*” (dal documento introduttivo di sintesi, v. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f132547a-7d66-4626-8eb6-9f7428394de7.0015.03/DOC_1&format=PDF);
- il prototipo di “*Catalogo europeo degli standard ICT per gli acquisti pubblici*”, reperibile al link https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/description.

In via generale si condivide l'impianto complessivo adottato e gli indirizzi generali espressi nelle Linee guida in argomento. In considerazione del non trascurabile impatto che tali Linee guida potrebbero determinare su alcune Amministrazioni destinatarie, con conseguenti difficoltà di immediato adeguamento alle stesse, si

suggerisce di valutare l'introduzione di strumenti che disciplinino una graduazione nell'attuazione del richiamato adeguamento.

In ordine alle specifiche richieste di valutazione formulate da codesta Autorità si precisa quanto segue.

Come prevenire il lock-in o uscire da esso in caso di forniture e servizi informatici. Se sia possibile, a tal fine, il passaggio all'utilizzazione di sistemi basati su tecnologie standard e non proprietarie nonché il ricorso all'affidamento c.d. multisourcing;

Si premette che, al fine di prevenire il lock-in, occorre prevedere già nella fase precedente l'acquisizione delle forniture e dei servizi informatici un insieme di attività che definiscano le effettive esigenze dell'amministrazione e individuino le conseguenti migliori soluzioni idonee a soddisfarle, evidenziando anche quali, tra le soluzioni percorribili, possano comportare rischi di lock-in.

Pertanto, al fine di considerare l'intero "ciclo di vita" di una fornitura e di un servizio ICT occorre prevedere che vi sia un'organizzazione sistematica dei processi da svolgere secondo attività opportunamente coordinate tra loro. Tra queste è essenziale che la selezione dell'operatore economico sia preceduta da un'analisi di fattibilità. Un valido ausilio alle amministrazioni per la stesura dello studio di fattibilità è rappresentato dal Manuale applicativo redatto da CNIPA denominato "*Analisi di Fattibilità per l'Acquisizione delle Forniture ICT*", rinvenibile all'indirizzo <http://www.agid.gov.it/node/881>.

La predisposizione di uno studio di fattibilità deve prevedere almeno:

- l'individuazione degli effettivi fabbisogni di informatizzazione, sulla base dell'analisi dei processi interni e degli obiettivi da perseguire;
- l'identificazione della soluzione e la valutazione della fattibilità, dal punto di vista tecnico, dei costi connessi alla realizzazione, dei benefici attesi, dei rischi e dei vincoli tecnologici, temporali e normativi;
- l'analisi del "make or buy", intesa come valutazione dell'opportunità di esternalizzare, in tutto o in parte, la realizzazione del progetto e la definizione delle modalità di selezione del fornitore.

Occorre, inoltre, considerare che l'evoluzione tecnologica è molto rapida, e pertanto, la "prevenzione del *lock-in*" deve tenere conto dell'attuale sviluppo dei sistemi informativi e dei relativi apparati. In altri termini, non è così scontato poter prevedere quali prodotti e servizi informatici saranno disponibili nel futuro.

Nel contempo è un dato derivante dell'esperienza che prodotti tecnologici "nuovi" offerti dal mercato siano inizialmente caratterizzati da un certo grado di infungibilità, mentre, a distanza di poco tempo, possano diventare pienamente fungibili.

Riguardo le considerazioni contenute nel par. 2 (L'affidamento di forniture e servizi infungibili) delle Linee guida in argomento, in particolare a pag. 6, si ritiene opportuno approfondire la valutazione in ordine alle difficoltà che potrebbero determinarsi per le pubbliche amministrazioni nell'espletamento di accertamenti volti a *“verificare l'impossibilità a ricorrere a fornitori o soluzioni alternative attraverso consultazioni di mercato, rivolte anche ad analizzare i mercati esteri”*, sebbene tale previsione sia perimetrata dalle indicazioni svolte a pag. 9, le quali richiamano opportunamente la giurisprudenza del Consiglio Stato, che fa riferimento al solo *“ambito comunitario”*. Una ricerca sul mercato globale richiederebbe risorse umane e di tempo notevoli. Si suggerisce quindi di approfondire tali profili in sede di analisi di impatto delle indicazioni fornite con le Linee guida in argomento sui soggetti destinatari delle stesse, ad esempio si potrebbe dare indicazione di limitare le verifiche sopra indicate alle sole forniture rilevanti oltre una determinata soglia.

Analogamente alla necessità che la dimostrazione da parte delle PPAA *“dell'infungibilità del servizio o della fornitura si [debba] basare su valutazioni attuali”* (ultima proposizione del II capoverso di pag. 9), si potrebbe sostenere che, in base all'evoluzione tecnologica attuale, sia astrattamente sempre possibile sostituire un precedente s.i. con altro più *“attuale”* e dotato di quelle caratteristiche di rispondenza a standard aperti, in modo da consentire l'emancipazione da un precedente stato di lock-in. Tuttavia, si può dare altrettanto per scontato che il costo organizzativo sarebbe molto rilevante.

Nel riquadro a pag. 8 (a chiusura del par. 2.2) si richiede altresì alle PPAA di saper calcolare fin dalla fase di progettazione tutti i costi immediati e futuri, inclusi quelli *“per il cambio di fornitore”*. L'applicazione rigorosa di tale criterio potrebbe tradursi in ostacolo rispetto alla progressiva adozione di tecnologie nuove, anche in considerazione del fatto che, come su accennato, inizialmente queste siano spesso caratterizzate da infungibilità.

Inoltre il vincolo proposto presuppone la capacità ed effettiva possibilità per le singole amministrazioni di pianificare autonomamente l'intero ciclo di vita di un sistema informativo, ciò che non corrisponde pienamente alla realtà odierna.

Lo stato attuale della diffusione delle tecnologie informatiche nelle PPAA italiane è caratterizzato da:

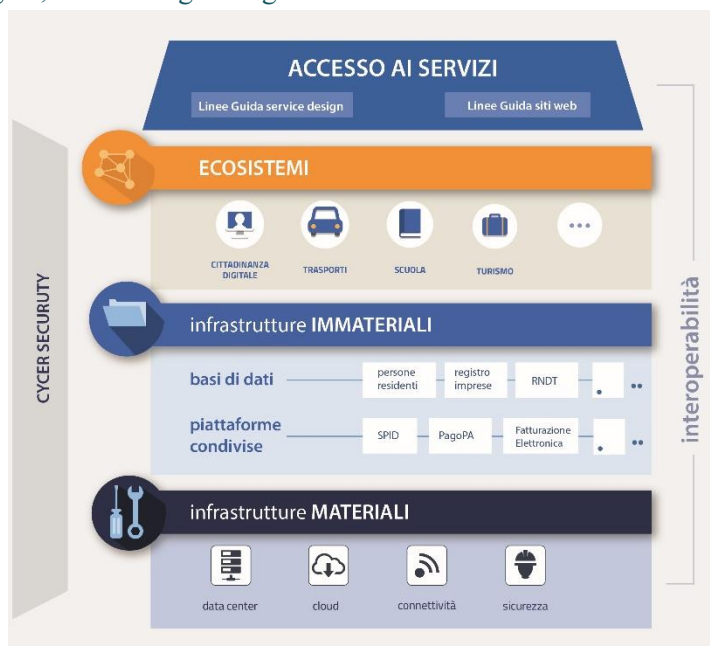
- pluralità di apparati e di sistemi operativi diversi, che coesistono nei data center delle PPAA, dovuta a stratificazione di diversi s.i., con forte presenza di sistemi c.d. legacy (appartenenti alla singola amministrazione, in quanto studiati ad hoc, anche molti anni fa, secondo le tecnologie del tempo);

- storicizzazione tardiva e parziale delle basi di dati e documenti digitali, con ancora limitata diffusione di sistemi di conservazione sostitutiva;
- competenze tecnologiche non sempre evolute in chi gestisce i sistemi, sia che si tratti di organizzazione in house, sia che si ricorra ad esternalizzazione parziale o completa dei servizi informatici;
- disponibilità di risorse economiche limitate.

Da tutto ciò, insieme alla parziale centralizzazione degli acquisti (quanto meno di hardware) attraverso CONSIP, discende una discrezionalità limitata, o quanto meno condizionata dall'esistenza di una strategia di politiche definite, riguardo alle scelte evolutive dei sistemi informativi.

Al riguardo, AGID gioca un importante ruolo di coordinamento e di indirizzo delle politiche di digitalizzazione del Paese e soprattutto delle PPAA, con l'obiettivo di ridurre la frammentazione esistente, rendere interoperabili sistemi e servizi informatici, realizzare le necessarie economie.

Attraverso il documento Strategia per la crescita digitale (marzo 2015, v. http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strategia_crescita_digital_e_ver_def_21062016.pdf) e la sua conseguente declinazione nel Piano Triennale, prossimo al rilascio, vengono assegnati gli obiettivi alle pubbliche amministrazioni italiane, che si tradurranno in azioni (evolutive, di monitoraggio, di rilascio di nuovi servizi). Il risultato previsto è quello di una maggiore armonizzazione e coerenza dei servizi digitali per cittadini ed imprese, nell'ambito del modello c.d. "Italia Login", come da figura seguente.



Tutto ciò evidenzia una cornice di sviluppo della digitalizzazione (del Paese e)

delle PPAA fortemente vincolata, a monte, dal Governo, considerato che il citato documento strategico è stato approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e che la prospettiva evolutiva che contiene è nettamente orientata verso un modello sistemico ed integrato.

Inoltre, come bene evidenziato nelle stesse Linee guida di ANAC, al par. 1, l'emancipazione da un fornitore o da un prodotto/servizio potrebbe comportare costi notevoli, particolarmente nel settore informatico.

A quelli indicati in particolare a pag. 4 del documento, vanno aggiunte:

- l'effettiva disponibilità di risorse finanziarie da parte delle PPAA;
- i costi della migrazione di dati (e documenti) informatici, che, prima di essere trasferiti da un s.i. ad altro, devono essere preparati (bonifiche pre-migrazione);
- i costi organizzativi, collegati alla necessità di reimpostare i servizi; è l'informatica che si deve adattare ai servizi e non viceversa, ma è noto che un processo di digitalizzazione sia tanto più efficace in quanto riconsideri il flusso di lavoro, tenendo conto delle potenzialità maggiori offerte dalla tecnologia nuova rispetto a quella precedentemente utilizzata;
- la (attualmente ineliminabile) complessità di molti flussi di lavoro delle PPAA, dovuta a vincoli normativi, a successione nel tempo di interventi organizzativi non sempre efficaci e conseguentemente la "dipendenza" da un frequentemente ristretto numero di esperti informatici in grado di comprendere la complessità di tali flussi di lavoro. Si pensi all'ambito sanitario, a quello giudiziario, al settore della sicurezza dove un certo grado di personalizzazione dei s.i. sarebbe comunque inevitabile, anche a seguito della preferenza per l'adozione di standard, piuttosto che di soluzioni basate su requisiti lasciati alla scelta discrezionale dei soggetti pubblici. Lo stesso documento ANAC considera l'impatto sulla sicurezza del passaggio da un s.i. ad altro (pag. 11).

Per quanto riguarda il ricorso al c.d. affidamento multi-sourcing, a più fornitori nel settore ICT, lo stesso è utilizzato con una certa frequenza, seppure non costituisca generalmente la miglior soluzione adottabile, in considerazione dei potenziali contenziosi che possono derivare dalla presenza di più fornitori per la realizzazione di un obiettivo unitario dell'amministrazione.

In effetti l'informatica offre solitamente una pluralità di soluzioni possibili per assolvere una esigenza e non necessariamente è individuabile un'unica soluzione ottimale. A fronte di ciò i fornitori che debbano operare nel medesimo contesto - per sviluppare software, per gestire data center, per assistere utenti finali di un contesto amministrativo - possono trovare difficoltà operative a cooperare tra loro.

Infatti è frequente assistere ad un reciproco rinvio di responsabilità tra i fornitori, nel caso di interruzioni o malfunzionamenti dei servizi, o di danni ai dati o ai sistemi. Si consideri una interruzione di funzionamento nel sistema informativo di un ufficio, dove siano presenti servizi di assistenza distinti per la rete dati (LAN, local area network) e per i software in uso agli utenti interni. Non è infrequente assistere a difficoltà diagnostiche, dovute più al tentativo di ciascuno dei fornitori coinvolti di scagionarsi dalle responsabilità di inadempimento, piuttosto che ad oggettive difficoltà tecniche.

Per quanto riguarda le possibili strategie per evitare di incorrere in una condizione di lock-in o superarla, oltre che ad una attenta valutazione degli standard e alla stesura dello studio di fattibilità, l'attenzione va rivolta anche ad un insieme articolato di interventi e misure che vengono qui di seguito riassunti:

- lo sviluppo ed il mantenimento di expertise in merito agli standard ed alle specifiche tecniche rilevanti in ambito ICT. La valutazione di standard e specifiche tecniche deve essere effettuata utilizzando apposite metodologie che assicurino l'agevole condivisione dei suddetti standard;
- la definizione di centri di competenza che forniscano consulenza sugli standard e le specifiche tecniche e che, inoltre, mantengano cataloghi di standard ICT;
- la pianificazione delle decisioni riguardanti i fabbisogni in ambito ICT in maniera coerente con la strategia ICT definita e successivamente sviluppata;
- la predisposizione della documentazione di gara sulla base di metodi e schemi condivisi e standardizzati;
- la previsione, nell'ambito della documentazione di gara, di clausole che, richiamando l'istituto del riuso delle soluzioni e gli standard aperti, valorizzino il ricorso, ove praticabile, a soluzioni e programmi informatici realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, resi disponibili nelle modalità stabilite dall'articolo 69 del Codice dell'Amministrazione Digitale, dalle pubbliche amministrazioni che ne sono titolari;

la realizzazione delle soluzioni informatiche acquisite dalle PA deve seguire il principio di modularità del software, ovvero il committente deve poter richiedere al produttore una descrizione dei moduli o componenti software in cui questo è strutturato, in modo tale che, per ciascun modulo, venga specificato il contenuto informativo richiesto in ingresso e quello atteso in uscita, non tralasciando le specifiche relative al tipo di tracciato di dati e ai tipi di formato utilizzati. Ciò permetterebbe di effettuare la modifica e revisione del software con un onere ridotto, poiché è solo il modulo che va collaudato e non l'intero software, motivo per il quale sarebbe possibile anche effettuare la sostituzione di un modulo con una componente software di altro produttore. Peraltro la numerosità dei moduli in cui è strutturato un software è direttamente legata alla complessità delle operazioni che devono essere eseguite, criterio

valutabile dal committente nella fase di definizione dei requisiti;

- occorre mantenere il controllo, e soprattutto la proprietà, sui dati partecipando, dove possibile, alla definizione della struttura di massima della base di dati o di altra soluzione di memorizzazione delle informazioni scelta e comunque assicurandosi che questa risulti essere standard e facilmente replicabile con strumenti non proprietari. Inoltre i dati devono essere accessibili dal committente in qualunque momento e non solo a seguito di un eventuale cessazione del contratto;
- è necessario richiedere al fornitore una documentazione adeguata della logica di business adottata, che sia in grado di spiegare il funzionamento dei moduli implementati, evidenziando le interfacce di ingresso e di uscita e l'algoritmo usato. Occorre utilizzare, dove possibile, gli standard disponibili per descrivere i comportamenti dei moduli e dei servizi web, come per esempio il Web Application Description Language (WADL);
- spingere l'adozione di software open-source in grado di garantire, da un lato, un risparmio sul costo complessivo dell'implementazione e dall'altro ridurre il rischio di lock-in, che consentano all'eventuale fornitore subentrante di poter operare in ambito di soluzioni standard ;
- utilizzare sistemi TIC, basati su standard invece che su tecnologie proprietarie, agevolerebbe una maggior apertura dei sistemi informatici, in quanto gli standard, mettendo a disposizione di chiunque le conoscenze essenziali su un sistema, consentono ad altri potenziali fornitori di poter mantenere o far evolvere il sistema, anche a condizioni più vantaggiose rispetto al fornitore originario;
- prevedere, nel caso di contratti di outsourcing in cui l'infrastruttura sia messa a disposizione dal fornitore, una specifica clausola di riscatto tramite la quale l'amministrazione, a conclusione del periodo contrattuale, possa acquisire la proprietà dell'infrastruttura stessa . Ciò consentirebbe all'amministrazione sia di gestire tale infrastruttura con risorse proprie sia di metterla a disposizione in occasione di successiva gara per l'aggiudicazione del servizio;
- prevedere la pianificazione, nell'ambito della documentazione di gara, di una strategia che, anche qualora, a seguito dell'individuazione delle esigenze e dell'analisi della situazione di mercato, risulti inevitabile incorrere in situazione di lock-in, consenta di prevedere un percorso di uscita da tale situazione, che deve intendersi come residuale e temporanea;
- si suggerisce, nel caso in cui le forniture e i servizi possano essere forniti unicamente da un determinato operatore economico, di prevedere che :
 1. la stazione appaltante monitori per tutto il periodo di vigenza contrattuale che il fornitore unico non effettui durante il periodo di contrattualizzazione operazioni di subappalto e/o acquisizione di

qualsiasi componente tecnologica dal mercato in relazione al prodotto servizio dichiarato come unico (in ogni caso andrebbe anche questo dichiarato esplicitamente in forma scritta prima della stipula);

2. la stazione appaltante, se non già previsto dalle disposizioni relative alla pubblicità per gli appalti pubblici, prima della stipula del contratto dia adeguata pubblicità (ad es. sul proprio profilo di committente, GURI, GUE ¹) della propria intenzione di attivare la procedura negoziata per unicità dell'operatore economico;
3. si preveda che la stazione appaltante verifichi preventivamente che i servizi oggetto di possibile procedura negoziata per unicità del fornitore non siano presenti nelle convenzioni Consip;

Si rappresenta, peraltro, che qualora ricorrano i presupposti di cui al comma 2, lett. f) dell'art.14-bis del Codice dell'Amministrazione digitale, le stazioni appaltanti sono tenute a richiedere ad AgID il rilascio di un parere tecnico sugli schemi di contratti e accordi quadro relativi ai sistemi informativi automatizzati, nell'ambito del quale vengono evidentemente valutati anche i profili relativi al rischio di lock-in informatico .

Sempre nell'ambito di possibili cautele per evitare o limitare il rischio di lock in si suggerisce, inoltre, di integrare le linee guida con il richiamo al seguente documento:

standard ISO/IEC 25010:2011 “Systems and software engineering - Systems and software Quality Requirements and Evaluation (SQuaRE) - System and software quality models”. Questo standard definisce un modello di qualità del prodotto software composto da: idoneità funzionale, efficienza, compatibilità, usabilità, affidabilità, sicurezza, manutenibilità, portabilità. In particolare la “manutenibilità” rappresenta il grado in cui un prodotto o sistema può essere modificato e migliorato, corretto o adattato ai cambiamenti dell'ambiente, compresi gli stessi requisiti, in termini di: modularità, riusabilità, analizzabilità, modificabilità, testabilità. Si ritiene che queste caratteristiche possano essere un valido strumento di dissuasione verso coloro che intendano spingere le amministrazioni verso la condizione di lock-in.

Se e in che limiti gli obblighi legali di interoperabilità possono giustificare affidamenti diretti, e se e con quale modalità sia possibile assicurare l'interoperabilità tra sistemi informatici senza rischi di lock-in .

Con riguardo al profilo relativo agli obblighi legali di interoperabilità e

¹ In caso di procedure d'importo superiore alla soglia comunitaria.

l'eventualità che questi possano giustificare il lock-in, la questione deve essere affrontata alla luce della definizione del concetto di interoperabilità ed esaminando le disposizioni di principio che, in ambito informatico, richiamano appunto questo concetto e valutando come esse si collocano rispetto al fenomeno del lock-in.

A tal fine si ritiene opportuno richiamare sia il riferimento normativo nazionale sia le indicazioni dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda il quadro normativo nazionale si fa riferimento al decreto legislativo 7 marzo 2005 n.82 e s.m.i., ("Codice dell'Amministrazione Digitale", di seguito CAD) che, innanzitutto, definisce all'articolo 1, comma 1 lettera dd), l'interoperabilità come la *"caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi"*.

Tale caratteristica deve permeare l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa di tutte le pubbliche amministrazioni che, infatti, ai sensi dell'articolo 12, comma 2 del CAD, sono tenute ad utilizzare, *"...nei rapporti interni, in quelli con altre amministrazioni e con i privati, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle regole tecniche..."*.

Il successivo articolo 14, comma 1 del CAD precisa che il coordinamento informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni viene assicurato anche attraverso l'emanazione di regole tecniche necessarie per *"...garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime..."*.

Dalla lettura coordinata di queste disposizioni del CAD, che afferiscono all'interoperabilità, si ritiene di poter concludere che le stesse disposizioni perseguono la finalità di assicurare l'apertura dei sistemi informativi e la circolazione dei dati fra gli stessi sistemi, da realizzare tramite l'emanazione di regole tecniche e di standard e, quindi, in evidente contrapposizione a situazioni che possano favorire fenomeni di lock in. Infatti, promuovere l'uso degli standard nelle gare d'appalto nel settore ICT rappresenta una delle principali azioni attraverso le quali prevenire fenomeni di lock-in od uscirne in caso di forniture e servizi informatici.

Per quanto riguarda le indicazioni che provengono dall'Unione Europea il concetto di interoperabilità è chiaramente definito nei documenti europei già sopra citati e può essere circostanziato ulteriormente, a seconda che si faccia riferimento all'interoperabilità giuridica, organizzativa, semantica o tecnica. In particolare,

nello *European Interoperability Framework* si legge:

"interoperabilità: nell'ambito dell'erogazione di servizi pubblici europei, è la capacità di organizzazioni diverse e disparate di interagire in vista di obiettivi comuni concordati e reciprocamente vantaggiosi, ricorrendo alla condivisione di conoscenze e informazioni tra le organizzazioni, per mezzo dei processi aziendali che su di esse si basano, tramite lo scambio di dati fra i rispettivi sistemi TIC." (v. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f132547a-7d66-4626-8eb6-9f7428394de7.0015.03/DOC_3&format=PDF).

Già da tale definizione ben si comprende come la risposta al quesito proposto sia anche in questo caso negativa: l'interoperabilità, mirando alla realizzazione di servizi on-line transfrontalieri fra gli Stati membri, punta sugli standard condivisi, per realizzare la massima apertura dei sistemi.

Il citato documento prefigura uno scenario di servizi pubblici europei caratterizzati dal rispetto dei seguenti principi/criteri:

- sussidiarietà e proporzionalità,
- centralità dell'utente,
- inclusione ed accessibilità,
- sicurezza e vita privata,
- multilinguismo,
- semplificazione amministrativa,
- trasparenza,
- conservazione delle informazioni,
- apertura (openness),
- riusabilità,
- neutralità tecnologica e adattabilità,
- efficacia ed efficienza.

Tali criteri non appaiono compatibili con l'infungibilità dei prodotti e servizi informatici e tra le raccomandazioni finali del documento europeo troviamo:

Raccomandazione 21. *Le pubbliche amministrazioni si avvalgono di un approccio strutturato, trasparente e obiettivo per valutare e selezionare le specifiche formali.*

Raccomandazione 22. *Allorché istituiscono servizi pubblici europei, le pubbliche amministrazioni devono prediligere le specifiche aperte, prendendo in considerazione le esigenze funzionali, il livello di maturità e il sostegno del mercato.*

Infine si segnala che il Piano triennale di prossima pubblicazione stabilirà, per quanto riguarda la realizzazione di applicazioni e servizi, le regole di interoperabilità standard basate sul paradigma API-REST, che hanno anche

l'obiettivo di mitigare il rischio di lock-in tramite la separazione tra front end e back end .

Il documento ANAC contiene una serie di prescrizioni certamente efficaci per limitare il lock-in, sia pure compatibilmente con le considerazioni suesposte.

Con riferimento ai settori nei quali si pongano problemi tecnologici del tutto nuovi e per quelli di ricerca e sviluppo, lo stesso documento richiama la metodologia del pre-commercial procurement, sia pure soltanto nella nota 12.

Si suggerisce di valutare l'opportunità di ampliare il riferimento al pre-commercial procurement, almeno nei citati contesti (novità dei prodotti/servizi da acquisire e ricerca/sviluppo), in quanto la struttura per fasi successive della gara e la partecipazione al concorso progettuale degli aspiranti fornitori, con un capitolato che contenga la raccomandazione di evitare forme di lock-in, potrebbe dare risultati di qualità.

Come ulteriore possibile misura preventiva, si propone di valutare l'opportunità di richiedere, in generale, nei capitolati di gara per l'acquisizione di prodotti o servizi tecnologici, una espressa dichiarazione da parte degli aspiranti fornitori, in sede di presentazione dell'offerta, riguardo agli elementi che possano comportare lock-in o che richiedano utilizzo di licenze. Non è infrequente, infatti, che anche per lo sviluppo SW le amministrazioni si trovino di fronte a richieste di particolari licenze, soltanto successivamente all'aggiudicazione.

Infine si fa presente che le indicazioni fornite hanno carattere generale e di conseguenza vanno declinate, nei vari contesti, in valutazioni specifiche, in particolar modo ove i progetti in esame riguardino infrastrutture critiche.

Si ritiene di aver rappresentato, con tutto quanto sopra esposto, i profili più significativi della complessa problematica trattata ed i possibili accorgimenti operativi adottabili, rimanendo, comunque, disponibili per eventuali chiarimenti al riguardo.

Antonio Samaritani