

22/161/CR6b/C14

POSIZIONAMENTO SUI QUESITI APERTI RELATIVI AI “SERVIZI CLOUD INFRASTRUTTURALI”

Nel PNRR la Riforma 1.3 <<Introduzione linee guida "Cloud first" e interoperabilità>> prevede quanto segue:

*L'ultimo asse di riforma è mirato a facilitare gli interventi di digitalizzazione **semplificando e innovando il contesto normativo**. In particolare, sarà rivisto e integrato con l'anagrafe nazionale il domicilio digitale individuale per permettere corrispondenze digitali certe e sicure tra cittadini e PA. Inoltre, considerando che la migrazione al cloud ridurrà i costi ICT delle amministrazioni, saranno previsti disincentivi per le amministrazioni che non avranno effettuato la migrazione dopo un "periodo di grazia" predefinito. **Saranno anche riviste le regole di contabilità che attualmente disincentivano la migrazione (al momento, infatti, la migrazione al cloud comporta di "tradurre" capex in opex)**. In ultimo, saranno semplificate le procedure per lo scambio di dati tra le amministrazioni, che attualmente richiedono documenti/autorizzazioni dedicati, per favorire una piena interoperabilità tra le PA.*

In merito agli investimenti necessari alla migrazione e piena abilitazione al cloud dei servizi digitali delle PA, l'art.27 del DL 152/2021 recita oggi quanto segue:

2-bis. Al fine di garantire all'autorità di vigilanza sui mercati finanziari maggiore celerità nella realizzazione degli obiettivi della transizione digitale (..)

*2-quinquies Nell'ambito delle finalità di cui al comma 2-bis (..) **nonché' al fine di assicurare la trasformazione digitale dei servizi della pubblica amministrazione** in coerenza con gli obiettivi e i tempi previsti dalla **linea di intervento MIC1 - riforma 1.3** del medesimo Piano, garantendo l'efficacia e l'efficienza dei processi di spesa nella fornitura di servizi digitali, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché la Commissione nazionale per le società e la borsa, a decorrere dall'anno finanziario 2022 e fino al termine di attuazione del predetto Piano nazionale di ripresa e resilienza, **possono proporre**, nell'ambito dei rispettivi bilanci di previsione o con i provvedimenti di assestamento dei bilanci stessi, **variazioni compensative**, in termini di competenza e di cassa, tra gli stanziamenti previsti, nell'ambito delle proprie*

dotazioni finanziarie, per gli investimenti relativi alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in attrezzature, quali i server e altri impianti informatici, e quelli relativi all'acquisizione di servizi cloud infrastrutturali. (..).

Sulla stessa materia, la FAQ Arconet n.49 recita quanto segue:

(..) Ai fini dell'applicazione di tale norma, come sono classificate le spese per l'acquisizione di servizi cloud infrastrutturali nel modulo finanziario del piano dei conti integrato di cui all'allegato 6 al d.lgs. n.118 del 2011?

Le spese per l'acquisto di servizi infrastrutturali Cloud sono classificate tra le spese per l'informatica nel titolo 1 della spesa. A titolo esemplificativo si riportano di seguito le voci di parte corrente della spesa per informatica che possono essere ricondotte all'acquisto di servizi cloud infrastrutturali previste nel modulo finanziario del piano dei conti integrato di cui all'allegato 6 al d.lgs. n.118 del 2011. I servizi di assistenza e di consulenza rientrano nella spesa di servizi cloud infrastrutturali. (..)

Alla luce di quanto sopra, Regioni e Province autonome intendono evidenziare alcuni elementi urgenti su cui avviare un confronto tecnico con MITD/DTD e, ove necessario, con il MEF:

1. Definizione di “servizi cloud infrastrutturali”

L'art.27 comma 2-quinquies del DL 152/2021 non riporta una definizione di “servizi cloud infrastrutturali” e nella “Strategia Cloud Italia” pubblicata dal MITD all'indirizzo https://docs.italia.it/italia/cloud-italia/strategia-cloud-italia-docs/it/stabile/2_il_cloud_computing.html sono riportate le seguenti definizioni riferite ai classici modelli di servizio IaaS/PaaS/SaaS:

- 1. servizi sistemistici infrastrutturali, c.d. Infrastructure-as-a-Service (IaaS), per l'erogazione, ad esempio, di server virtualizzati e spazio di salvataggio dati;*
- 2. servizi di piattaforme computazionali, c.d. Platform-as-a-Service (PaaS), per l'erogazione di ambienti pre-configurati e amministrati per lo sviluppo di specifiche applicazioni, ad esempio per lo sviluppo software, la gestione di dati o di applicazioni containerizzate;*
- 3. servizi applicativi, c.d. Software-as-a-Service (SaaS), per l'erogazione di un'applicazione agli utenti finali, ad esempio la posta elettronica o altri sistemi di collaborazione remota.*

Occorre chiarire che l'art.27 del DL. 152/2021 **non si applica esclusivamente a servizi erogati nel modello IaaS**. Se così non fosse, diventerebbero impossibili nell'ambito delle missioni 1 e 6 del PNRR gli investimenti in servizi erogati da piattaforme digitali PaaS e in servizi digitali erogati nel modello SaaS, ovvero si andrebbero ad escludere proprio le modalità più innovative che permettono una piena abilitazione al paradigma *cloud*, con una

progressiva ri-architettura e modernizzazione delle applicazioni che sia tesa ad una maggiore efficienza ed economia di scala/scopo e una correlata nuova definizione dei modelli di servizio.

2. Natura dei fondi a cui si applica l'art.27 del DL 152/2021

L'art.27 comma 2-quinquies del DL 152/2021 limita la possibilità di tradurre CAPEX in OPEX alle seguenti finalità: “(..) *al fine di assicurare la trasformazione digitale dei servizi della pubblica amministrazione in coerenza con gli obiettivi e i tempi previsti dalla linea di intervento MIC1 - riforma 1.3* (..)”

Occorre chiarire che il riferimento alla riforma 1.3 del PNRR non esclude l'applicazione delle variazioni compensative per gli investimenti effettuati con fondi diversi dal PNRR, come ad esempio i fondi strutturali, i fondi sanitari regionali o quelli di bilancio.

Se così non fosse, sarebbe davvero limitata la possibilità di innescare percorsi di abilitazione al cloud a livello regionale, anche considerando che al momento non sono stati destinati fondi PNRR alle Regioni e Province autonome per tale scopo.

3. Durata del regime provvisorio previsto dall'art.27 del DL 152/2021

La riforma 1.3 del PNRR stabilisce l'obiettivo di rivedere le regole di contabilità che attualmente disincentivano la migrazione (al momento, infatti, la migrazione al cloud comporta di “tradurre” CAPEX in OPEX). Tale obiettivo è ampiamente condiviso da Regioni/PPAA, ma l'art.27 comma 2-quinquies del DL 152/2021 limita tale possibilità solo “*fino al termine di attuazione del predetto PNRR*”.

La necessità di una riforma rispetto alla classificazione della spesa per servizi *cloud* non si esaurisce però con il 2026, ed è necessario stabilire da subito un regime definitivo (e non provvisorio) per due ordini di motivi:

1. non è possibile effettuare investimenti nel PNRR per la migrazione a servizi cloud, senza considerare fin da subito i costi che deriveranno nel periodo successivo in ottica TCO;
2. la piena abilitazione al cloud richiede investimenti sul medio/lungo periodo che mal si conciliano con una norma che prevede una applicabilità solo fino al 2026.

Il normale ciclo di vita relativo a *hardware/server* prevede un investimento CAPEX ricorrente ogni 3/5 anni, mentre sposare la logica cloud vuol dire avere una spesa OPEX ogni anno. Occorre quindi individuare un meccanismo per non classificare la spesa in servizi cloud come una normale spesa corrente.

4. Piani di migrazione al cloud nei territori

E' necessario condividere un percorso tra MITD/DTD e le Regioni e Province autonome in possesso di datacenter qualificati come "A-candidati PSN" e/o già qualificati come CSP con AgID, per approfondire, con largo anticipo rispetto alla scadenza prevista per febbraio 2023, il tema dei piani di migrazione (in alcuni casi anche di dimensione territoriale) nel caso di enti che abbiano già investito in data center e/o hanno in corso ulteriori investimenti per adeguamenti da qui al gennaio 2023 (rif. Determinazione AgID 628/2021).

Occorre anche chiarire come sia regolata la fase transitoria che le determinazioni delineano tra il febbraio 2023 e il completamento della migrazione fissato al giugno 2026, in quanto anche i sistemi non adeguati potrebbero dover essere aggiornati/potenziati con investimenti fatti nelle more dell'attuazione effettiva e completa del piano di migrazione al cloud.

5. Linee guida per la valutazione degli investimenti cloud

L'articolo 68, comma 1 del d.lgs 82/2005 (CAD) riporta quanto segue:

Le pubbliche amministrazioni acquisiscono programmi informatici o parti di essi nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico tra le seguenti soluzioni disponibili sul mercato:

- a) software sviluppato per conto della pubblica amministrazione;*
- b) riutilizzo di software o parti di esso sviluppati per conto della pubblica amministrazione;*
- c) software libero o a codice sorgente aperto;*
- d) software fruibile in modalità cloud computing;*
- e) software di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso;*
- f) software combinazione delle precedenti soluzioni.»*

Nelle vigenti linee guida AgID su acquisizione e riuso di software al par.2.3.1 viene data la seguente definizione:

*D - software fruibile in modalità cloud computing: Soluzione nella quale la P.A. acquisisce il software come servizio. In questa soluzione **non** sono ricomprese le soluzioni HaaS (Hardware as a Service) e IaaS (Infrastructure as a Service).*

Quindi, di conseguenza, risulterebbero oggetto di valutazione comparativa ex art.68 CAD i servizi erogati secondo i modelli PaaS e SaaS.

Sempre al par.2.3.1 viene però stabilito anche quanto segue:

Per quanto riguarda la soluzione D) (Software fruibile in modalità cloud computing), questa è da considerarsi una modalità di erogazione di servizi informatici, quindi ascrivibile di volta in volta nelle categorie A), B), C) ed E).

Occorrerebbe sviluppare apposite linee guida per la valutazione delle particolari specificità legate alle modalità di erogazione PaaS e SaaS, anche in raccordo con i processi di qualificazione previsti ai sensi della Determinazione AgID n.628/2021 e Determinazione ACN n.307/2022.

Va anche considerato quanto riportato all'articolo 68, comma 1-ter del d.lgs 82/2005 (CAD):

*1-ter. Ove dalla valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico, secondo i criteri di cui al comma 1-bis, **risulti motivatamente l'impossibilità di accedere a soluzioni già disponibili all'interno della pubblica amministrazione, o a software liberi o a codici sorgente aperto**, adeguati alle esigenze da soddisfare, è consentita l'acquisizione di programmi informatici di tipo proprietario mediante ricorso a licenza d'uso. La valutazione di cui al presente comma è effettuata secondo le modalità e i criteri definiti dall'AgID.*

Occorre quindi chiarire se quanto al comma 1-ter rappresenti un vincolo solo rispetto al ricorso a software tradizionale sotto licenza d'uso oppure vada esteso anche ai servizi cloud in modalità PaaS/SaaS (che nella maggior parte dei casi prevedono il pagamento di un canone e non l'acquisizione di licenze d'uso).

Chiarire il quadro di riferimento, ed arrivare in maniera condivisa a delle specifiche linee guida cloud, rivedendo il concetto di valutazione e riuso da applicare in questi casi, appare necessario per massimizzare la piena abilitazione al cloud delle PA con gli investimenti previsti nel PNRR missione 1 e missione 6.

Roma, 3 agosto 2022