

19/21/CR9a/C14

POSIZIONE IN MERITO AL DOCUMENTO SUL PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Premesso che il documento, Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021 (d'ora in poi Piano), risulta molto corposo e complesso nella lettura e **tenuto conto del ridotto tempo avuto a disposizione da parte delle Regioni e Province Autonome per la disamina dello stesso¹**, si è scelto di soffermarsi solo su considerazioni di carattere generale che hanno la necessità di essere approfondite in una fase successiva in incontri dedicati.

A titolo di inquadramento si specifica il legislatore delinea il Piano come strumento di carattere prettamente operativo. Va segnalato quindi che il Piano analizzato riunisce elementi tra loro molto diversi:

- elementi strategici (come le modificazioni al Modello strategico)²;
- indirizzi per regole tecniche (ancora non approvate come Linee guida o altro)³;
- azioni di carattere operativo.

Quindi, il Piano dovrebbe, restare uno strumento agile e sintetico che, aggiornato con cadenza annuale, dia conto di obiettivi e scadenze fissate dalla legge (oppure dalle relative linee guida definite come da CAD) declinando i relativi percorsi attuativi (in essere o da avviare) limitatamente ai contenuti previsti dalla legge 208 del 28.12.2015 (legge di stabilità 2016) e dal CAD. Questo anche per evitare di fornire indicazioni differenziate su interventi già in fase avanzata di dispiegamento, si veda in particolare le azioni programmate attraverso la programmazione dei fondi europei.

Prendendo a riferimento la mappa del Modello strategico, come ri-definita nel Piano, **si evidenziano i punti più critici per l'attuazione in relazione alle azioni in corso:**

A. Infrastrutture (data center, cloud, connettività) e Sicurezza informatica

¹ Il documento nella versione testuale è per la prima volta entrato nella disponibilità delle Regioni il 22.01.2019, precedentemente era stata fatta solo una presentazione molto sintetica e non dei contenuti dello stesso nel corso della Commissione Speciale Agenda Digitale del 17.12.2018 - in quella occasione era stata fatta esplicita richiesta di condividere il testo integrale;

² Relativamente agli elementi strategici, si rileva che il Piano triennale 2019-2021 effettua una ri-denominazione e ri-delimitazione di alcune delle macro-aree del "Modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA" (modello architetturale complessivo la cui definizione compete al Comitato di indirizzo AgID, come da Statuto). In particolare, il Comitato delibera sul modello strategico di evoluzione del Sistema Informativo della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 3 (dello statuto), individuandone le priorità di intervento

anche sulla base delle disponibilità finanziarie, e ne monitora l'attuazione. Si ritiene rilevante che che gli aggiornamenti del Modello strategico non avvengano all'interno del Piano, ma nell'ambito di un apposito processo aperto di elaborazione architettuale che abbia un ciclo temporale necessariamente più lungo e stabile di quello annuale, per evitare che le amministrazioni non abbiano riferimenti certi (almeno sul livello dell'architettura complessiva) anche per valorizzare le iniziative già in essere sulla base di tale Modello.

³ In particolare gli elementi strategici e gli indirizzi per le regole tecniche dovrebbero trovare una collocazione diversa dal Piano, e nel caso delle Linee Guida è importante fissati gli indirizzi per la loro definizione in sede di Conferenza unificata.

Tenendo conto che gli investimenti delle Regioni e Province Autonome non possono subire ulteriori rallentamenti occorre pervenire ad un percorso chiaro di evoluzione verso il cloud per i data center del gruppo A e B, da definire in modo congiunto tra delegati tecnici delle Regioni e Province Autonome (e loro in house ICT). In particolare è necessario specificare che nel caso di Regioni che fanno da aggregatori sul territorio queste devono essere messe nelle condizioni di potere diventare Poli Strategici Nazionali. A tal proposito si accoglie favorevolmente la bozza di circolare sul tema che è stata trasmessa da AgID alla struttura tecnica della Commissione e nella quale sono definiti i requisiti necessari per essere (PSN). La circolare nella versione circolata apre alla possibilità per le Regioni o aggregazioni di Regioni (anche tramite le loro in house ICT) di candidarsi ad essere PSN. Non si tratta solo di una opzione di carattere tecnico ma con risvolti socio-economici rilevanti a livello territoriale.

Rispetto al cloud, occorre dare subito attuazione ai Centri di Competenza Territoriali (CdCT) per la migrazione al cloud, sotto la guida e indirizzo delle Regioni e Province Autonome (e loro in house ICT). Delegati tecnici delle Regioni devono quindi poter partecipare alla definizione delle prossime fasi del programma di cloud enablement. Inoltre, dovrebbero essere indicate in modo dettagliato le modalità per la selezione delle PA pilota per l'avvio del processo di migrazione dei sistemi informativi delle PA verso il cloud e dovrebbero essere fornite indicazioni più esplicative in merito alla possibilità di offrire servizi in cloud da parte della PA o dell'utilizzo di tali servizi offerti da soggetti terzi.

In relazione alle gare strategiche, sarebbe opportuno coinvolgere nella definizione del piano oltre a Consip anche le centrali di Committenza/Soggetti Aggregatori e fornire una maggiore chiarezza rispetto ai ruoli CSP, PSN e gare Consip e al funzionamento del Marketplace. Aspetti che se non chiariti rischiano di creare ulteriore confusione in capo agli Enti e di compromettere gli investimenti regionali già realizzati o tuttora in corso.

B. Modello di interoperabilità (API)⁴

L'interoperabilità è l'elemento centrale per un'effettiva digitalizzazione nell'accesso ai servizi e per lo sviluppo degli ecosistemi. Il ritardo nella definizione delle Linee guida sul nuovo modello di interoperabilità comporta una fase "intermedia" che appare essere di lunga durata. Le Regioni e Province Autonome intendono definire con chiarezza (anche tenendo conto dell'avvio del progetto interregionale di Interoperabilità e Cooperazione) un **modello di interoperabilità per la fase "intermedia"**, a partire da quanto indicato nell'allegato 3 al Piano, per evitare il rischio di frammentare sistemi e interfacce in essere. Rispetto al paradigma API first, occorre dare subito attuazione ai Centri di Competenza Territoriali (CdCT) per le API, sotto la guida delle Regioni e Province Autonome (e loro in house ICT). Delegati tecnici delle Regioni e Province Autonome devono quindi poter partecipare alla definizione delle Linee guida per il nuovo modello di interoperabilità.

C. Dati della PA Anche dati di interesse Nazionale

⁴ In riferimento ai cataloghi di API di livello territoriale, sarebbe auspicabile procedere con una architettura decentrata e policentrica, i cui metadati (da definire in via univoca) potranno poi essere "harvested" dal livello centrale.

Si apprezza che venga ancora una volta affermato il “principio once only” ma occorre avere garanzia che i **“Tavoli di lavoro congiunto tra AGID e le PA titolari di basi di dati di interesse nazionale”** operino per realizzare una reale fruibilità di tali banche dati. Va ricordato che al momento i servizi e i processi di accreditamento dei soggetti terzi (le Regioni) per ANPR non sono stati rilasciati e che il tema delle Attribute Authority, trasversale a questa azione, non è trattato.

In relazione ai Dati della Pubblica Amministrazione bisognerebbe partire dai dati prioritari individuati dalla nuova Direttiva EU su PSI/open data in corso di approvazione, per guidare la strategia sui dati aperti. Occorre sistematizzare il rapporto tra le piattaforme regionali sui dati aperti (e sui big data) con quanto previsto nella costituenda Piattaforma Digitale Nazionale Dati, per evitare di portare avanti investimenti skoordinati e non dare riferimenti chiari a livello locale. Sarebbe, infine, opportuno mantenere un costante allineamento tra il Piano e la strategia in definizione in ambito di Open Government Partnership (OGP), in capo a Funzione Pubblica e a cui le Regioni forniscono un contributo in termini di attività e progetti.

D. Piattaforme abilitanti

La nuova sistematizzazione data alle piattaforme abilitanti sul livello nazionale facilita la comprensione delle stesse e l'attuazione dell'integrazione a livello territoriale, occorrerebbe però definire con chiarezza il percorso che porta allo sviluppo ed all'individuazione di ulteriori piattaforme nazionali. Occorre anche definire un modello univoco di riferimento per l'integrazione tra servizi e piattaforme abilitanti, puntando su un'architettura a microservizi piuttosto che su piattaforme nazionali monolitiche, come definito per le architetture annunciate nelle nuove linee in termini di interoperabilità e marketplace.

In merito alle piattaforme di Public e-Procurement il Piano presenta alcune lacune e passaggi poco chiari⁵.

E. Ecosistemi

Occorre formalizzare con chiarezza, anche rispetto all'architettura di riferimento dell'interoperabilità europea (EIRA), quale siano i processi e l'architettura che assumeranno gli ecosistemi digitali. Il punto di vista dell'utente finale deve essere centrale nella definizione degli ecosistemi, così come devono essere molto chiari gli spazi di sussidiarietà se si vogliono ingaggiare i privati. Nel Piano alcuni ecosistemi vengono descritti come "in fase avanzata di

⁵ Il Piano non definisce in modo chiaro il tipo di supporto che sarà fornito da AGID per lo sviluppo delle Piattaforme e non precisa che il riuso del software dovrebbe essere consentito indipendentemente dall'inserimento in un catalogo specifico. Inoltre, per quanto attiene alla BDOE, sarebbe auspicabile avere a disposizione i servizi non solo per i controlli in fase di post-aggiudicazione, ma anche per quelli in fase di registrazione/abilitazione alle piattaforme di e-procurement, ai mercati elettronici e ai sistemi dinamici di acquisto.

Per quanto attiene la gestione elettronica degli ordini, non è indicata l'implementazione di un sistema centralizzato (tipo IPA) in cui gli OE dichiarano il canale di ricezione che impedisca a chi invia l'ordine di scegliere canali ormai obsoleti (es. PEC).

Inoltre, in merito alle linee di azione relative alla gestione del formato europeo della Fattura Elettronica come previsto dalla normativa vigente, non risulta indicato nel Piano il coinvolgimento delle PA e non viene indicato che, nella prima fase, l'adeguamento del sistema di interscambio non recepirà pienamente quanto previsto dalla direttiva europea. Deve, inoltre, essere indicato che è in fase di istituzione il tavolo tecnico previsto dal Decreto del MEF.

Occorre specificare con chiarezza le modalità secondo le quali la nuova Piattaforma per gli appalti di innovazione si inserisce all'interno del sistema nazionale del Public e-Procurement. Inoltre, dovrebbero essere indicati i possibili interventi previsti nel caso in cui le Stazioni Appaltanti utilizzino delle piattaforme che abbiano già le funzionalità per la gestione del PCP.

sviluppo", quindi si richiede la formalizzazione dei relativi tavoli ed il coinvolgimento delle Regioni e Province Autonome nel loro ruolo di snodo aggregatore territoriale. Le regioni hanno già esperienze in atto di ecosistemi digitali territoriali, sia PA2PA (community network) che PA2Privati (e015) che possono risentire di iniziative nazionali scollegate da tali realtà. Gli ecosistemi impattano su molte materie a legislazione concorrente, ed un mancato coordinamento (ed eventuale personalizzazione dei contenuti) può vanificare gli sforzi in essere senza incidere efficacemente sui processi organizzativi delle varie Pubbliche Amministrazioni coinvolte.

F. Strumenti per la generazione e diffusione dei servizi digitali

Si ritiene possa essere utile partire dai servizi prioritari individuati dal Regolamento EU2018/1724 (Single Digital Gateway - SDG - o c.d. sportello unico digitale europeo), rendendo le procedure ad essi connesse completamente fruibili on line entro il 2022 in tutta Europa. Questo potrebbe essere un modo per sistematizzare le azioni in campo sia a livello nazionale che regionale sull'accesso ai servizi delle PA e sulla semplificazione amministrativa. In tal senso va salvaguardato quanto già definito da AgID nel vocabolario di descrizione dei servizi CVPS_AP (servizi.gov.it) e le interfacce già definite per l'app IO.italia.it al Team digitale, nonché le esperienze regionali in corso sulla metafora di accesso unico ai servizi/rete degli sportelli unici.

G. Governo della trasformazione digitale

In generale le criticità che maggiormente influenzano negativamente la crescita digitale sono collegate all'elevata frammentazione della governance e alla scarsa capacità di fare sistema. Il Piano triennale tratta in modo residuale il funzionamento dei modelli di collaborazione che se frutto di un metodo condiviso potrebbero rendere strutturale il raggiungimento degli obiettivi. Partendo dalle collaborazioni esistenti (Regioni e Province Autonome in alcuni casi operano già da soggetti aggregatori anche per il tramite delle proprie in house ICT) è possibile arrivare a modelli di governance a rete. Questo è possibile solo se si produce un forte investimento sulla crescita delle competenze all'interno delle amministrazioni⁶.

Sarebbe inoltre importante valorizzare maggiormente il ruolo dei Responsabili per la Transizione al Digitale (RTD), ben oltre la loro semplice "messa in rete" con la consapevolezza delle differenze che inevitabilmente sono presenti tra tipologie differenti di Amministrazioni Pubbliche⁷.

Si richiama infine un punto di attenzione generale rispetto al tema del multilinguismo in tutti gli ambiti oggetto di intervento del Piano.

Roma, 13 febbraio 2019

⁶ All'interno del Piano, però, non sono evidenziati elementi che definiscono le modalità di costituzione dei Centri di Competenza Territoriali (CdCT) ma solo che AGID fornirà il proprio supporto con lo scopo di consolidare il know how ed inoltre si evidenzia la costituzione dei Centri Competenza Tematici (CDCT) a supporto dei PMO ma non vi è traccia di una strutturazione complessiva del modello (si evidenzia l'istituzione dei PMO regionali da dicembre 2019 solo per tre regioni pilota).

⁷ Sarebbe auspicabile che agli RTD delle Regioni e Province Autonome venisse chiesto di sviluppare azioni di aggregazione/collaborazione/cooperazione rispetto agli RTD del proprio territorio. E' peraltro indispensabile un riconoscimento pieno ed efficiente del ruolo degli RTD, delle funzioni e delle responsabilità oltre che la definizione degli strumenti operativi collegati all'organizzazione dei singoli Enti. Un esempio viene dalle figure relative ad anticorruzione e privacy, il cui ruolo di Authority interna alle proprie amministrazioni può essere preso come riferimento per rinforzare le possibilità di intervento degli RTD, in modo che nelle singole Amministrazioni questi siano dotati di strumenti organizzativi minimi efficaci e comuni.