



DETERMINAZIONE N. 260/2020

Oggetto: Approvazione della Trattazione, Invito e Comunicazione riguardante le Segnalazioni al Difensore civico per il digitale n. 9/2020 protocollo n.1535/2020 e segnalazione n.230/2021 protocollo n.2330/2021.

IL DIRETTORE GENERALE

VISTI gli articoli 19 (Istituzione dell’Agenzia per l’Italia Digitale), 21 (Organi e statuto), 22 (Soppressione di DigitPA e dell’Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione; successione dei rapporti e individuazione delle effettive risorse umane e strumentali) del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, recante “Misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito, con modificazioni, nella legge n. 134 del 7 agosto 2012 e s.m.i. e l’articolo 14-bis (Agenzia per l’Italia digitale) nonché l’articolo 17, (Responsabile per la transizione digitale e difensore civico digitale) del decreto legislativo n.82 del 7 marzo 2005 (Codice dell’amministrazione digitale) e s.m.i. e, in particolare, il comma 1-quater del suddetto articolo 17 ai sensi del quale è istituito, presso l’AgID, l’ufficio del difensore civico per il digitale;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 gennaio 2014 (pubblicato sulla GURI n. 37 del 14 febbraio 2014), che ha approvato lo Statuto dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID);

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 82 del 9 aprile 2015, concernente la “Determinazione delle dotazioni delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell’Agenzia per l’Italia digitale”, adottato ai sensi dell’articolo 22, comma 6, del decreto-legge n. 83 del 2012;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2017, recante “Approvazione del regolamento di organizzazione per l’Agenzia per l’Italia Digitale”;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2020, registrato alla Corte dei Conti in data 17 febbraio 2020 al n. 232, con cui l’ing. Francesco Paorici è stato nominato, per la durata di un triennio, Direttore Generale dell’Agenzia per l’Italia Digitale, con decorrenza dal 20 gennaio 2020;

VISTA la determinazione n. 188 del 13/04/2020 con cui si è conferito al Dott. Francesco Tortorelli, nei casi di temporanea vacanza, assenza o impedimento del Direttore Generale, come previsto all'art.6 del Regolamento di organizzazione, l'assolvimento delle relative funzioni;

VISTA la determinazione n. 15/2018 del 26/1/2018 con la quale si stabilisce che, in attuazione dell'articolo 17 comma 1-quater del decreto legislativo n. 82/2005 e s.m.i., è istituito presso l'AgID l'Ufficio del difensore civico per il digitale, al quale è preposto il dott. Massimo Macchia, che si avvarrà del personale in servizio presso l'ufficio Affari Giuridici e Contratti e che le aree tecniche presteranno supporto al Difensore civico digitale al fine di fornire ai medesimi elementi utili in ordine alle segnalazioni ricadenti nelle aree di propria competenza;

VISTO l'articolo 66 comma 2 del d.lgs. 217/17 ove, tra l'altro, si prevede che, *“Al fine di garantire una tempestiva ed efficace attuazione del decreto legislativo n. 82 del 2005, e, in particolare, di svolgere le attività previste dall'articolo 17, comma 1-quater e dall'articolo 71 del predetto decreto legislativo e le altre misure aggiuntive disposte dal presente decreto, l'AgID può avvalersi, in aggiunta alla dotazione organica vigente, di un contingente di 40 unità di personale di altre amministrazioni statali, in posizione di comando o fuori ruolo, ai sensi dell'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127”*;

VISTA la determinazione n. 37 del 12/02/2018 con la quale è stato approvato il Regolamento concernente le procedure interne all'Agenzia per l'Italia digitale aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento, nella fase di prima applicazione, dei compiti previsti dall'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione digitale, relativi al Difensore civico per il digitale;

VISTE le segnalazioni al Difensore civico per il digitale n. 9/2020 del 05.02.2020, acquisita in pari data dall'Agenzia per l'Italia digitale con prot. n. 1535 e n.230/2021 del 31.01.2021, acquisita al prot. AgID con n.2330 del 01.02.2021, relative alla presunta violazione delle disposizioni riguardanti il d.lgs. 82/2005 s.m.i e la digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare dell'art.68 del CAD e delle “Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni”, adottate dall'AgID in attuazione degli articoli 68 e 69 del CAD.

ESAMINATA la Trattazione n. 9/2020 e n.230/2021 connessa oggettivamente in maniera parziale alla prima relativa alla medesima amministrazione, predisposta dall'Ufficio del Difensore civico per il digitale, in base alla quale risulta che la Provincia Autonoma di Bolzano

non abbia osservato il disposto dell'art. 68 del CAD che, testualmente, recita: *“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 [...]”*.

Per quanto sopra esposto si propone al Difensore per il digitale di formulare un Invito all'Amministrazione a porre rimedio a quanto segnalato;

ESAMINATO l'Invito predisposto dal Difensore civico per il digitale, che approva la richiamata Trattazione n. 9/2020 e 230/2021 ritenendo fondate le Segnalazioni in questione, con comunicazione al Direttore Generale per quanto di competenza e, qualora nulla osti, con invio di detto invito all'Amministrazione segnalata per porre rimedio a quanto rappresentato in merito alla violazione dell'art.68 del CAD e delle sopracitate Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni, dandone comunicazione al Segnalante.

DETERMINA

- 1) di approvare dette Trattazione n. 9/2020 e n.230/2021, Comunicazioni e Invito, che allegati alla presente ne formano parte integrante, con il quale, ritenendo fondate le Segnalazioni, si invita la Provincia Autonoma di Bolzano;
- 2) di autorizzare la pubblicazione dello stesso invito nella apposita Area del sito Internet dell'Agenzia.

Segnalazioni n.9/2020 e n.230/2021 - Trattazione

Oggetto: Segnalazione 9/2020- Amministrazione segnalata: Provincia Autonoma di Bolzano -
Qualificazione tematica: Altro-Protocollo n. 1535 del 05.02.2020.

In connessione parzialmente oggettiva con:

Oggetto: Segnalazione n.230/2021 – Amministrazione segnalata: Provincia Autonoma di
Bolzano - Alto Adige, Ripartizione 16 Amministrazione, Istruzione e Formazione, Direzione
Istruzione e Formazione tedesca – **Qualificazione tematica:** Uso delle tecnologie – Protocollo
n.2330 del 01.02.2021.

I Segnalanti espongono le seguenti questioni:

“Vorrei segnalare una presunta violazione dell’art. 68 del CAD (analisi comparativa delle soluzioni) da parte della Provincia Autonoma di Bolzano.

In data 29/11/19, l’assessore alla scuola italiana annuncia il passaggio da FUSS (Free Upgrade in South Tyrol’s Schools) a Windows [1]. FUSS è “una soluzione GNU/Linux completa (server, client e desktop/standalone) basata su Debian per la gestione di una rete didattica” [2].

Il progetto FUSS è partito nel 2005 con lo scopo di portare Software Libero nelle scuole della Provincia Autonoma di Bolzano. [3]

*In merito a questo passaggio non è stata resa disponibile l’analisi comparativa come previsto dall’art. 68 del CAD. A seguito di un’istanza di accesso civico generalizzato (****) nella quale viene richiesta tale analisi, l’ente allega la risposta all’interrogazione presentata nel Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano (Interrogazione n. 2924/17 [4]). In particolare si vedano le risposte al quesito n.3 e n.4, nelle quali viene affermato che il “confronto ai sensi dell’art. 68 del CAD [...] non sussiste in caso di software per l’insegnamento”. Tale affermazione risulta in netta contraddizione con quanto previsto dal CAD che ne prevede l’applicazione a tutte le pubbliche amministrazioni, scuole comprese. Sia il CAD che le Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni non fanno alcuna distinzione sulla destinazione (sia essa per fini didattici o amministrativi) del software acquisito.*

Ne consegue che la Provincia intende portare avanti la migrazione da un software libero ad

uno proprietario senza una analisi comparativa e contraddicendo i principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica stabiliti dall'art. 68 del CAD. Lascio il link ad un approfondimento sul tema apparso su un sito d'informazione locale [5].

Rimango a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Cordiali Saluti".

[1] <http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?art=633014>

[2] <https://fuss.bz.it/>

[3] <https://fuss.bz.it/page/info/>

[4] http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_487065.pdf

[5] <https://www.salto.bz/it/article/03022020/fuss-un-caso-ancora-aperto>

e

*"Desidero segnalare una violazione dell'art. 68 del CAD (analisi comparativa delle soluzioni) da parte della Intendenza Scolastica Tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano. In data **** stata fatta una richiesta di accesso agli atti [1] alla Ripartizione 16 Amministrazione, Istruzione e Formazione, Direzione Istruzione e Formazione tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano al fine di richiedere copia della valutazione comparativa delle soluzioni che abbia condotto, con il decreto n.16908/2020 del Direttore per l'Istruzione e la Formazione Tedesca, alla decisione di utilizzare "Licenze Microsoft EES 2021/2023" e, con decreto n.18150/2020 del Direttore di Ripartizione 16. all'approvazione della gara d'appalto [2] per la stipula del "Contratto per Licenze Microsoft EES 2021/2023" aggiudicata (CIG 8504117B58) in data 14/12/2020 [3].*

La risposta [4] ricevuta alla richiesta di accesso civico agli atti, con i rispettivi allegati, non contiene traccia di alcuna valutazione comparativa".

Dall'analisi del testo della segnalazione n.9/2020 si evince che il segnalante lamenta, da parte della Provincia Autonoma di Bolzano, il passaggio dal progetto FUSS (*Free Upgrade in South Tyrol's Schools*) partito nel 2005 con lo scopo di portare Software Libero nelle scuole della Provincia Autonoma di Bolzano a Windows e che, *"in merito a questo passaggio non è stata resa disponibile l'analisi comparativa come previsto dall'art. 68 del CAD"*.

La questione riguarda in particolare l'art.68 del d.lgs 82/2005 "Codice dell'Amministrazione Digitale" (di seguito CAD), "Analisi comparativa delle soluzioni", che così recita: "1. 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.*

1-bis. A tal fine, le pubbliche amministrazioni prima di procedere all'acquisto, secondo le procedure di cui al codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, effettuano una valutazione comparativa delle diverse soluzioni disponibili sulla base dei seguenti criteri:

- a) costo complessivo del programma o soluzione quale costo di acquisto, di implementazione, di mantenimento e supporto;*
- b) livello di utilizzo di formati di dati e di interfacce di tipo aperto nonché di standard in grado di assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione;*
- c) garanzie del fornitore in materia di livelli di sicurezza, conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali, livelli di servizio tenuto conto della tipologia di software acquisito.*

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”.

Il segnalante a sostegno della sua richiesta allega una serie di documenti, tra i quali l'Interrogazione al Consiglio Provinciale n. 2924/17 avente ad oggetto: Open source nelle scuole della Provincia di Bolzano

(http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_487065.pdf), da cui risulta che

l'Amministrazione segnalata, al quesito posto se fossero state effettuate delle valutazioni comparative per i costi di installazione e utilizzo dei software, abbia risposto che: *“Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) disciplina solo l'attività amministrativa e non*

l'insegnamento. Pertanto l'articolo invocato non si applica direttamente alla decisione, poiché

a tale fine sono solo essenziali le competenze da acquisire da parte delle alunne e degli alunni come già menzionato. Sia il CAD sia il sito dell'AgID non prevedono nessun rinvio all'insegnamento, anzi, solo all'attività amministrativa".

A fini istruttori si è proceduto a richiedere approfondimenti, con e-mail del 05 marzo 2020, al competente ufficio di Agid, nello specifico appartenente all'Area Trasformazione Digitale "Centro di Competenza Riuso e Open Source". Con e-mail del 25 marzo u.s. il predetto ufficio ha riscontrato quanto segue: "Con nota indicata in oggetto il Segnalante rappresenta che la Provincia Autonoma di Bolzano riterrebbe inapplicabile l'art. 68 del CAD, recante Analisi comparativa delle soluzioni, in riferimento all'acquisizione di software di esclusivo fine didattico in ambito scolastico.

In via preliminare occorre osservare il disposto dell'art. 68 del CAD che, testualmente, recita: "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 (omissis)".

Al fine di delineare il perimetro di applicazione soggettivo di tale previsione si rende necessario il rinvio all'art. 2, comma 2, lett. a) del CAD ove il Legislatore ha espressamente previsto che le disposizioni del medesimo Codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; tra queste si annoverano anche istituti e scuole di ogni ordine e grado.

In aderenza a quanto precede, il documento "Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni", adottato dall'AgID in attuazione degli articoli 68 e 69 del CAD, richiama in chiaro, al paragrafo 1.4, le medesime pubbliche amministrazioni quali soggetti destinatari della metodologia in esso descritta.

Per quanto concerne la specifica soluzione informatica considerata nella fattispecie de quo in termini di "software per l'insegnamento", si osserva che il regime di acquisizione e riuso di programmi informatici, di cui agli articoli 68 e 69 del CAD, ha ad oggetto le soluzioni ICT a prescindere dalle relative finalità.

Esposte le linee essenziali delle disposizioni inerenti l'ambito soggettivo/oggettivo di applicabilità dell'art. 68 del CAD, si ritiene opportuno sintetizzare di seguito le conclusioni raggiunte prospettando le linee cui dovrebbe conformarsi l'attività amministrativa onde risultare aderente al disposto normativo.

L'Amministrazione, in quanto soggetto destinatario delle disposizioni dell'art. 68 del CAD, è tenuta ad acquisire il programma informatico a seguito di una valutazione comparativa di tipo

tecnico ed economico tra le tipologie di soluzioni disponibili sul mercato come contemplate dall'art. 68 del CAD.

Le sopra richiamate Linee Guida, che costituiscono un ausilio al percorso decisionale di acquisizione e riuso di software per le Amministrazioni, individuano, tra l'altro, specifiche "Macro Fasi", in termini di criteri e metodologie da adottare, per dare seguito alla detta valutazione comparativa.

In particolare, L'Amministrazione a partire dalla Macro Fase concernente l'individuazione delle esigenze è tenuta a verificare sulla base della disponibilità prioritariamente di "soluzioni a riuso delle PA" e successivamente di "soluzioni Open Source" il soddisfacimento dei propri bisogni in tali soluzioni.

Nel caso in cui risulti motivatamente l'impossibilità di individuare una soluzione che soddisfi almeno in larga misura le esigenze dell'Amministrazione tra le sopra dette soluzioni, la medesima provvede all'analisi delle altre soluzioni proprietarie presenti sul mercato analizzando le offerte secondo quanto indicato dal Codice di cui al decreto legislativo n.50 del 2016".

Da quanto sopra la segnalazione in esame sembrerebbe avere elementi di fondatezza ma essendo la situazione piuttosto articolata e complessa si è ritenuto opportuno effettuare ulteriori approfondimenti.

Tra l'altro, con nota prot.n.3181 del 12 marzo 2020, il MID ha chiesto all'Agenzia di fornire elementi di risposta su: "Interrogazione a risposta scritta 4-02674, presentata dalla Sen. Orietta VANIN e altri, il 19 dicembre 2019, seduta n. 178". Con il predetto atto ispettivo alcuni Senatori avrebbero posto l'attenzione sulla decisione della Provincia Autonoma di Bolzano "di sospendere il progetto Fuss (progetto di sostenibilità digitale che dal 2005 permette ad alunni e docenti di usare a casa gli stessi strumenti informatici installati a scuola, liberamente e senza alcun aggravio di costo), utilizzato nelle scuole della Provincia autonoma di Bolzano, per passare all'adozione di soluzione basata sul sistema operativo Windows della multinazionale americana Microsoft".

Ciò premesso, al fine di effettuare una valutazione complessiva della situazione, è stata inviata una richiesta di chiarimenti all'Amministrazione (nota prot.n.3974 del 31.03.2020).

Con nota acquisita al prot. AgID con n.4786 del 20.04.2020 la Provincia Autonoma di Bolzano ha rappresentato: *“Con riferimento al passaggio dal software FUSS a Windows, annunciata in data 29/11/2019, si fa presente che già con risposta all’interrogazione protocollata in data 2/12/2019 presentata al Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano (Interrogazione n. 614/2019 alla quale sono stati allegati il verbale della riunione tra il sovrintendente ed i componenti della cabina di regia per l’innovazione didattica ed il sondaggio somministrato ai dirigenti scolastici, insegnanti e studenti), l’amministrazione ha dichiarato di aver eseguito i dettami dell’art. 68 del CAD in quanto:*

Con riferimento al comma 1-bis lettera a) del CAD, che recita: “costo complessivo del programma o soluzione quale costo di acquisto, di implementazione, di mantenimento e supporto”, l’amministrazione ha eseguito un’analisi costi benefici basata principalmente su fattori tecnico amministrativi quali:

- Capacità e facilità di interfacciamento del software con le periferiche HW attualmente in uso: Windows è compatibile con tutte le periferiche attualmente in uso e con la maggioranza delle periferiche reperibili sul mercato;*
- Facilità di installazione: Microsoft detiene circa il 90% della quota del mercato mondiale dei PC mentre il restante 10% è diviso in maggior parte fra APPLE e LINUX;*
- Compatibilità: Windows è risultato compatibile con esistenti iniziative didattiche riferite anche ad una contestualizzazione europea. Risulta compatibile con il materiale didattico fornito dall’editoria scolastica nonché con esistenti contratti di licenza SW utilizzati ampiamente nelle scuole (si vedano ad esempio AUTOCAD, SW per alunni con bisogni educativi speciali, SW per alunni tutelati dalla legge 170/2010);*
- Facilità di utilizzo delle soluzioni e propensione personale degli allievi e del personale docente: i docenti delle scuole di ogni ordine e grado sono stati istruiti sui prodotti Office e l’intendenza tedesca usa già da tempo la soluzione Windows;*
- Reperibilità di tecnici specializzati per entrambe le soluzioni software: mentre per la soluzione Microsoft non sono emerse difficoltà nella ricerca di personale specializzato, per il software FUSS è attualmente difficile trovare tecnici specializzati.*

Con riferimento al comma 1-bis lettera b) del CAD, che recita: “livello di utilizzo di formati di dati e di interfacce di tipo aperto nonché di standard in grado di assicurare l’interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della pubblica amministrazione”; si precisa altresì che ad oggi gli strumenti Microsoft rappresentano la soluzione maggiormente utilizzata sul mercato e nel mondo del lavoro e, in questo contesto, Windows della Microsoft è lo standard comune per le aziende e per la Provincia Autonoma di Bolzano. L’adeguamento a tale sistema operativo è supportato, inoltre, dal programma triennale provinciale sulle tecnologie informatiche 2020-2022 che prevede l’utilizzo, come indicato nel comunicato stampa del 29/01/2020 di tecnologie fondate sul sistema Windows.

Con riferimento al comma 1-bis lettera c) del CAD, che recita: “garanzie del fornitore in materia di livelli di sicurezza, conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali, livelli di servizio tenuto conto della tipologia di software acquisito”, si precisa che l’amministrazione pone la massima attenzione alla sicurezza. Questo vale per programmi, procedure e sistemi operativi, e rappresenta una priorità assoluta nella migrazione dal sistema operativo FUSS al sistema operativo Windows. Microsoft si impegna a offrire prodotti caratterizzati da una sicurezza avanzata, dedicando il massimo impegno alla rimozione delle vulnerabilità non solo durante lo sviluppo ma anche durante tutto il ciclo di vita del sistema operativo stesso con i continui aggiornamenti che mette a disposizione. Infine, per avvalorare ancora di più il tema sicurezza, si fa presente che la stessa Microsoft è stata qualificata da AgID (Agenzia per l’Italia Digitale) come Cloud Service Provider dovendo garantire elevati standard di sicurezza nel fornire le proprie soluzioni.

Sicuramente quanto scelto rappresenta una presa di posizione decisiva ma che predilige i principi di efficienza ed economicità in quanto l’installazione e il mantenimento di due sistemi comporterebbe un aumento sostanziale in termini di costi e di risorse necessarie e non apporterebbe nessun ulteriore beneficio al corpo docente ed agli studenti stessi.

Da quanto esposto, inoltre, emerge che la Provincia ha portato avanti la migrazione da un software libero ad uno proprietario non solo nel rispetto di quanto richiesto dal CAD, prediligendo principi di efficienza ed efficacia, ma ha dato seguito agli obiettivi essenziali dell’istruzione fissati dalle Leggi provinciali n.5/2008 e n.11/2010 nonché delle relative indicazioni in quanto con la scelta effettuata ha fornito agli studenti la possibilità di utilizzare già durante la loro formazione strumenti e SW propri del mondo del lavoro, in modo da poter migliorare le loro future opportunità professionali. L’offerta formativa delle scuole, infatti, non va intesa soltanto in termini di risparmio e di equità sul piano economico commerciale ma va interpretata in

termini di efficacia ed efficienza rispetto al contesto più ampio di politica della formazione in cui entrano in gioco altri fattori decisivi quali le esigenze e le aspettative della politica scolastica sia sul piano nazionale che europeo. I questionari raccolti hanno messo in risalto una certa “sofferenza” sul piano di una piena fruibilità delle molteplici opportunità offerte dalla realtà attuale dell’informatica e delle nuove tecnologie. Le prospettive date da un allineamento fra i tre sistemi scolastici e l’adeguamento dell’intero sistema alle linee di indirizzo introdotte dal programma triennale 2020-2022 per le tecnologie informatiche, avviato dall’amministrazione provinciale, risulta essere coerente e appropriato rispetto ad uno scenario pedagogico-didattico in cui il principale obiettivo è, volendo citare una delle raccomandazioni EU per l’Italia, il miglioramento delle competenze chiave degli alunni e degli studenti.

In ultimo, volendo prestare attenzione a quanto sta accadendo a causa della pandemia da COVID-19, non va dimenticato che Microsoft sta seguendo con attenzione le istruzioni del **Governo Italiano e dei Ministeri coinvolti nella gestione della situazione** e sta fornendo supporto per sostenere i dipartimenti governativi. Infatti, insieme all’ecosistema dei Partner all’interno dell’iniziativa Solidarietà Digitale del Ministero per l’Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione, ha messo a disposizione gratuitamente la tecnologia Microsoft, la sua competenza ed i suoi esperti IT per superare velocemente eventuali blocchi tecnologici ed **abilitare allo Smart Working** tutte le Aziende ed enti Italiane, dalle PMI alle imprese private e pubbliche, **alle istituzioni ed alle scuole**, permettendo di fronteggiare le emergenti necessità di lavoro da remoto e/o in mobilità nonché consentire l’erogazione della didattica a distanza mantenendo un alto livello di produttività e collaborazione in tutta sicurezza. **Fonte:** <https://news.microsoft.com/it-it/2020/03/19/microsoft-italia-aggiornamenti-in-merito-al-covid-19-business-continuity-e-misure-adottate> “.

Il riscontro dell’Amministrazione è stato portato all’attenzione del già menzionato competente “Centro di Competenza Riuso e Open Source” in data 22/4/20 che al riguardo ha precisato che evidenziato: “riportiamo di seguito i rilievi formulati in ordine alla nota prot. AgID n. 4786 del 20 aprile 2020 [...]”.

Si osserva che l’Amministrazione, sebbene dichiara di aver eseguito i dettami dell’art. 68 del CAD, trascura di evidenziare i profili di coerenza dell’operato con le “Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni” adottate dall’AgID in attuazione del medesimo articolo.

Nell’evidenziare tale rilievo, si rammenta ad ogni buon fine quanto previsto dalle Linee Guida circa il processo decisionale per dare seguito alla valutazione comparativa di cui all’art. 68 del

CAD:

- *l'Amministrazione a partire dalla Macro Fase concernete l'individuazione delle esigenze è tenuta a verificare sulla base della disponibilità prioritariamente di "soluzioni a riuso delle PA" e successivamente di "soluzioni Open Source" il soddisfacimento dei propri bisogni in tali soluzioni.*
- *Nel caso in cui risulti motivatamente l'impossibilità di individuare una soluzione che soddisfi almeno in larga misura le esigenze dell'Amministrazione tra le sopra dette soluzioni, la stessa procede alla redazione di un documento che motivi le ragioni dell'accertata impossibilità, conservando lo stesso agli atti del procedimento; successivamente, la medesima provvede all'analisi delle altre soluzioni proprietarie presenti sul mercato analizzando le offerte secondo quanto indicato dal Codice di cui al decreto legislativo n.50 del 2016 [...]*

Sulla scorta di quanto sopra riportato, l'Ufficio del DCD ha provveduto ad inviare una richiesta di ulteriori chiarimenti all'Amministrazione in ordine alle attività svolte dalla stessa al fine di assicurare coerenza delle procedure adottate con le predette Linee Guida (nota prot.n.5467 del 12.05.2020).

Con nota prot. AgID n.7565 del 01.07.2020 la Provincia Autonoma di Bolzano ha riscontrato così come di seguito riportato: *"Con riferimento al passaggio dal software FUSS a Windows, al fine di assicurare la coerenza dell'operato con le "Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni" (Determinazione n.115/2019 del 9 maggio 2019 - Adozione delle Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni) adottate dall'AgID in attuazione dell'articolo 68, codesta Amministrazione ha:*

- Durante la seduta del Consiglio provinciale n. 21 del 04/07/2019 chiesto esplicito parere all'assessore alla scuola italiana (...)il quale, portando l'esperienza dell'utilizzo del software FUSS, ha evidenziato come una iniziale scelta di risparmio legata alla valutazione del costo delle licenze si sia tramutato in una situazione di grave disagio nell' utilizzare un SW che, non essendo largamente diffuso anche in ambito casalingo, risulta ostico per quegli insegnanti che non sono propriamente adepti all' uso delle tecnologie mostrando un elevato livello di "digital divide" in tal senso. Lo stesso assessore, inoltre, sempre nella stessa seduta, evidenzia che l'ufficio Informatica della Provincia non riesce a reperire dei tecnici dedicati a sufficienza all'assistenza della piattaforma FUSS. Inoltre, pone l'accento sul fatto che la parte software non può essere slegata dalla parte didattica sottolineando la necessità di molti più investimenti per quanto riguarda la formazione del personale, affinché si possa dare un supporto tecnico adeguato. Ma questo

annullerebbe il risparmio ottenuto sulle licenze e rappresenterebbe un nuovo progetto da pianificare, analizzare e far partire mentre le esigenze attuali rimarrebbero invariate.

- In data 1/10/2019 ha predisposto un incontro straordinario con la Sovrintendenza Scolastica Italiana in cui sono stati mostrati i risultati del questionario somministrato a ispettori, dirigenti, docenti, consulta degli Studenti e consulta Genitori. Dai risultati del questionario e anche durante l'incontro sono emerse delle difficoltà non superabili con SW in riuso o con SW libero. Tali difficoltà, come già comunicato nella precedente scrittura sono:

- Mancanza di assistenza tecnica adeguata a causa dello scarso numero di tecnici FUSS disponibili sul territorio;

- Scarsa compatibilità con SW e HW in uso e NON sostituibili in quanto, in alcuni casi, propedeutici all'insegnamento. Infatti, Windows risulta compatibile con il materiale didattico fornito dall'editoria scolastica nonché con esistenti contratti di licenza SW utilizzati ampiamente nelle scuole (si vedano ad esempio SW per alunni con bisogni educativi speciali, SW per alunni tutelati dalla legge 170/2010).

- Richiesta esplicita da parte delle famiglie di utilizzare SW in uso nel mondo del lavoro;

- Inadeguatezza del software FUSS che per gli insegnamenti delle scuole secondarie ad indirizzo tecnico risulta limitante o addirittura non utilizzabile (es. incompatibilità con i SW più diffusi quale ad esempio Autocad la cui conoscenza rappresenta un requisito importante nel mondo del lavoro come ad esempio nell'ambito della gestione e programmazione dei macchinari a controllo numerico).

Pertanto, in risposta a quanto richiesto, codesta Amministrazione ritiene di:

- aver interloquito con tutti gli attori coinvolti direttamente sull'uso del software FUSS e interessati da una sua eventuale sostituzione al fine di dare atto all'individuazione delle rispettive esigenze.

- A seguito, aver cercato di verificare sulla base della disponibilità prioritariamente di "soluzioni a riuso delle PA" e successivamente di "soluzioni Open Source" il soddisfacimento dei bisogni in tali soluzioni arrivando alla conclusione che ciò non era possibile soprattutto in riferimento alla compatibilità con alcuni HW già in uso e con alcuni SW propedeutici all'insegnamento.

- Aver tenuto conto anche dell'oggettiva assenza di un numero adeguato di tecnici specializzati disponibili sul territorio.

Quindi, con riferimento a quanto sopra esposto, ritiene altresì che risulti motivata l'impossibilità di individuare una soluzione che soddisfi almeno in larga misura le esigenze dell'Amministrazione tra le sopra dette soluzioni e pertanto ha ritenuto opportuno procedere all'analisi delle altre

soluzioni proprietarie presenti sul mercato orientando la propria scelta sul sistema Windows di Microsoft”.

Anche questo riscontro dell’Amministrazione è stato esaminato dal “Centro di Competenza Riuso e Open Source” di AgID in data 3/7/2020 , il quale in merito al secondo riscontro dell’Amministrazione ha indicato le ulteriori richieste da formulare alla Provincia di Bolzano: *“In riferimento a quanto rappresentato da codesta Amministrazione con nota del 3.06.2020, acquisita al registro di protocollo AgID n.7565 del 1.07.2020, si richiede un puntuale riscontro in merito alle conclusioni ivi evidenziate al fine di acquisire elementi esaustivi circa il processo decisionale effettuato per l’acquisizione del sistema in questione.*

In particolare, in ordine a quanto previsto dalle “Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni” con specifico riguardo alla c. d. Macro Fase 1 “Individuazione delle esigenze”, si richiede di voler fornire ulteriori elementi a corredo di quanto evidenziato con la succitata nota al passo: “aver interloquuto con tutti gli attori coinvolti direttamente sull’ uso del software FUSS e interessati da una sua eventuale sostituzione al fine di dare atto all’individuazione delle rispettive esigenze”, trasmettendo il “documento descrittivo delle esigenze” di cui al paragrafo 2.4.3 delle stesse Linee Guida.

Con riguardo al successivo passo della medesima nota che testualmente reca: “A seguito, aver cercato di verificare sulla base della disponibilità prioritariamente di “soluzioni a riuso delle PA” e successivamente di “soluzioni Open Source” il soddisfacimento dei bisogni in tali soluzioni arrivando alla conclusione che ciò non era possibile soprattutto in riferimento alla compatibilità con alcuni HW già in uso e con alcuni SW propedeutici all’insegnamento”, si richiede di voler fornire chiaro dettaglio circa la realizzazione della c.d. Macro Fase 2 prevista dalle Linee Guida, trasmettendo le evidenze dell’analisi delle “soluzioni a riuso delle PA” e delle “soluzioni Open Source” svolta nonché il documento conservato agli atti di cui al paragrafo 2.5.7 “Fase 2.7: Accertamento impossibilità” delle richiamate Linee Guida”.

Gli ulteriori rilievi sulla incompletezza della risposta in relazione alla procedura delineata dalle Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le PP.AA. ha fatto ritenere opportuno procedere ad una richiesta integrativa di elementi (nota prot.n.8277 del 16.07.2020 e nota di sollecito prot.n.10671 dell’11.09.2020) circoscritta alle osservazioni effettuate dal Centro di Competenza Riuso e Open Source

L’Amministrazione segnalata sollecitata a riscontrare con e- mail del 06 ottobre 2020 ha richiesto un incontro con rappresentanti di AgID per *“per chiarire i punti di vista sulle scelte*

annunciate e contemporaneamente individuare tutti gli elementi necessari per rispondere in modo puntuale alle richieste effettuate. Questo, tenendo sempre presente che la scelta annunciata riguarda principalmente la didattica e non la parte amministrativa delle scuole”.

Tale riunione è stata fissata, vista la situazione emergenziale dovuta alla pandemia, in modalità video call in data 14 ottobre 2020 ore 10,00.

A seguito della predetta riunione svoltasi tra rappresentanti dell’Agenzia e della Provincia Autonoma di Bolzano (della quale è stato redatto verbale sottoscritto dai Partecipanti), quest’ultima ha assunto l’impegno di subordinare la decisione di migrare dal sistema operativo FUSS (*Free Upgrade in South Tyrol’s Schools*) a Microsoft, alla presentazione del documento “*documento descrittivo delle esigenze*” di cui al paragrafo 2.4.3 delle Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni ed il documento “*Accertamento impossibilità*” di cui al paragrafo 2.5.7 “Fase 2.7” sempre delle predette Linee Guida che si collega alle evidenze dell’analisi delle “soluzioni a riuso delle PA” e delle “soluzioni Open Source”.

Quanto sopra si evince in un preciso passaggio del verbale di riunione di cui si riporta lo stralcio:

“[...] Nello specifico la decisione di migrare ad un altro software vorrebbe garantire sia una conformità di utilizzo del software tra le varie scuole sia dare agli alunni una preparazione sui tool office che sono utilizzati nel mondo del lavoro (richiesta effettuata sia dal mondo del lavoro che dai genitori). L’ing. Pirri espone che sostanzialmente queste sono le esigenze che verranno esplicitate nel documento, che non è stato ancora presentato in quanto in fase di perfezionamento, e che in assenza di tale documento la decisione di migrare ad un altro sistema operativo non può trovare attuazione. A tal proposito il RTD della Provincia Autonoma di Bolzano ha informato i presenti che è stata intrapresa l’iniziativa di creare un tavolo di lavoro dedicato ad effettuare l’analisi comparativa anche con soluzioni a riuso delle PP.AA. open Source per poi procedere ad elaborare la relativa documentazione [...]”.

Sempre durante la predetta riunione è stato convenuto che la consegna della sopracitata documentazione sarebbe avvenuta al massimo entro il 31 dicembre 2020.

Poiché alla scadenza fissata durante la riunione e risultante dal verbale redatto e sottoscritto da tutti i partecipanti alla stessa, non è pervenuta la documentazione attestante la valutazione comparativa già descritta in precedenza e poiché l'Agazia/Ufficio del Difensore Civico per il Digitale è venuta a conoscenza che la Provincia Autonoma di Bolzano, Ripartizione 16 – Amministrazione istruzione e formazione, ha pubblicato in data 06/11/2020, un bando di gara (<https://www.bandit-altoadige.it/sourcing/tenders/resume/id/771220>) per l'aggiudicazione di un contratto per licenze Microsoft EES 2021/2023 per un importo di €2.466.633,00, si è provveduto ad inviare un sollecito urgente di riscontro (nota prot.n.858 del 14.01.2021).

Con nota acquisita al prot. AgID con n.1956 del 26.01.2021, l'Amministrazione segnalata ha riscontrato quanto di seguito riportato: *“Con riferimento al sollecito e in particolare a quanto stabilito durante la riunione tenutasi in video call in data 14 ottobre 2020 tra i Rappresentanti dell'Agazia e codesta Amministrazione; in particolare che la decisione di migrare dal sistema operativo FUSS (Free Up-grade in South Tyrol's Schools) a Microsoft sarebbe stata subordinata alla presentazione, entro dicembre 2020, sia del documento “documento descrittivo delle esigenze” (di cui al paragrafo 2.4.3 delle Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni) sia del documento “Accertamento impossibilità” (di cui al paragrafo 2.5.7 “Fase 2.7” delle citate Linee Guida), che si collega alle evidenze dell'analisi delle “soluzioni a riuso delle PA” e delle “soluzioni Open Source”, si riporta quanto segue:*

Per dare atto a quanto stabilito, l'intendenza scolastica in data 16/11/2020 effettua un'indagine di mercato tramite PEC per lo svolgimento della valutazione in oggetto.

*È pervenuta solo una offerta da parte della ditta ACS Data Systems S.p.A. in data 19/11/2020. Successivamente, in data 26/11/2020 con prot. 810039 viene ufficialmente affidato l'incarico alla ditta ACS Data System **(si allega lettera incarico)**.*

Per rispettare la data stabilita con l'Agazia, si sono intrapresi una serie di contatti con la ditta ACS al fine di fornire alla stessa le indicazioni utili allo svolgimento dell'incarico. In data 23/12/2020 con prot. N. 0876124 la ditta ACS chiede risoluzione anticipata dall'incarico. Successivamente viene individuata una società specializzata a livello nazionale per analisi comparative riconducibili all'oggetto della richiesta. Vengono pertanto presi numerosi contatti ed effettuate alcune riunioni con la società Gartner, e gli stessi incontri sono finalizzati ad ottenere un importo di riferimento da porre come base d'asta, per una nuova comparazione di mercato per l'affidamento di un incarico sostitutivo a quello affidato alla ditta ACS. A fronte dell'importo preventivato (indicativamente Euro 100.000,00), in data 5/1/2021 viene comunicato

alla società Gartner l'intenzione dell'Amministrazione Provinciale di effettuare ulteriori verifiche sia economiche che di opportunità, prima di procedere alle necessarie attività amministrative, finalizzate ad un incarico.

Infine, si fa altresì presente che ad oggi non è stato fatto alcun acquisto del SO Microsoft.

Pertanto, in risposta a quanto sollecitato, codesta Amministrazione non è in grado di fornire nei tempi concordati quanto richiesto a causa delle motivazioni sopra esposte. Codesta amministrazione, precisa altresì che, intende comunque procedere alla stesura dei documenti richiesti.

Infine, con riferimento all'ultimo punto del sollecito relativo al bando di gara pubblicato in data 6 novembre 2020 dalla Ripartizione 'Direzione Istruzione e Formazione tedesca' riferito alle licenze Microsoft EES per il periodo 2021/2023, in allegato, si fornisce il decreto 16908/2020 che ha come oggetto: "Stipula contratto per licenze "Enrollment for Education Solutions".

Di seguito i principali obiettivi riportati nel decreto che hanno portato a tale scelta:

1. mettere a disposizione del personale delle scuole comprensivo del corpo insegnante, un pacchetto Office per il lavoro amministrativo.

o Il decreto 16908/2020 motiva la scelta dei prodotti di Microsoft con un rinvio alla decisione della Giunta Provinciale n. 388/2016 che prevede la migrazione della suite Office allora in uso verso Microsoft Office 365 nelle Pubbliche Amministrazioni dell'Alto Adige che comprende anche le attività amministrative delle scuole.

2. mettere a disposizione i prodotti Microsoft per l'uso scolastico.

o Si fa presente che le scuole in base all'autonomia scelgono il software da utilizzare per l'insegnamento in base anche alle disposizioni dell'ordinamento scolastico, e anche in base alle singole indicazioni provinciali e al piano triennale dell'offerta formativa adottato dalle singole scuole (per il primo ciclo si applica la legge provinciale 5/2008 e per il secondo ciclo la legge provinciale 11/2010). Pertanto, la decisione di utilizzare i prodotti Microsoft nella didattica spetta solo ed esclusivamente alla singola scuola autonoma e non all'Amministrazione Provinciale. Per questo motivo la stipula del contratto EES da parte della Direzione Istruzione e Formazione anche per la didattica, si basa sul comma 12 dell'articolo 12 della legge provinciale 12/2000, recante "Autonomia delle scuole". Il contratto centralizzato per l'utilizzo dei prodotti per la didattica è solo un'offerta contrattuale e non obbliga la singola scuola ad utilizzare i prodotti Microsoft stessi".

Durante l'istruttoria della segnalazione n.9/2020 è giunta al Difensore Civico per il Digitale la segnalazione n.230/2021 (prot.n.2330 del 01.02.2021) nei confronti della stessa Amministrazione, il cui testo è stato riportato in premessa, con cui il segnalante lamenta la mancanza di una preventiva valutazione comparativa ai sensi dell'art.68 del CAD da parte della Provincia Autonoma di Bolzano, prima dell'approvazione della gara d'appalto per la stipula del "Contratto per Licenze Microsoft EES 2021/2023" aggiudicata (CIG 8504117B58) in data 14/12/2020.

Dall'esame della segnalazione n.230/2021 emerge che la stessa presenta aspetti di connessione parzialmente oggettiva con la segnalazione n.9/2020, per cui si è proposto al DCD, per motivi di economicità procedimentale, una trattazione congiunta delle stesse.

Sulla scorta di quanto sopra è stato sottoposto sia il riscontro della Provincia Autonoma che la documentazione riguardante la più recente segnalazione n.230/2021 all'esame del già menzionato "Centro di Competenza Riuso e Open Source" di AgID per una valutazione tecnica complessiva (e-mail del 27.01.2021 e 09.02.2021).

Con e mail dell'08 marzo u.s. il predetto Servizio ha riscontrato così come di seguito riportato:

"In riferimento alla questione posta e alla relativa segnalazione 230/2021, occorre premettere che il decreto n.16908/2020 del Direttore per l'Istruzione e la Formazione Tedesca - ad oggetto "Stipula contratto per licenze Enrollment for Education Solutions con la ditta Microsoft Italia" - è stato emanato sotto la vigenza dell'art. 68 del CAD e relative Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni.

Alla luce di tali previsioni 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 verificando prioritariamente le "soluzioni a riuso delle PA" e successivamente le "soluzioni Open Source" ai fini del soddisfacimento dei propri bisogni; qualora risulti l'impossibilità di individuare una soluzione che soddisfi almeno in larga misura le esigenze le Amministrazioni, redatto un documento che motivi le ragioni dell'accertata impossibilità da conservare agli atti del procedimento, provvedono alla valutazione delle soluzioni proprietarie presenti sul mercato analizzando le offerte secondo quanto indicato dal Codice di cui al decreto legislativo n.50 del 2016.

Nel prendere atto della nota del 7.01.2021 della Direzione Istruzione e Formazione tedesca ad oggetto "richiesta di accesso civico generalizzato del 9.12.2020", si osserva che l'Amministrazione provinciale precisa che la decisione assunta con decreto n.16908/2020

persegue due obiettivi ossia mettere a disposizione un pacchetto Office per il lavoro amministrativo e prodotti Microsoft per l'uso didattico:

- *in riferimento al primo obiettivo ritiene che "poiché il decreto n.16908/2020 si basa sulla decisione di massima della Giunta provinciale n. 388/2016 e mette in atto questa deliberazione non serve un'ulteriore valutazione comparativa"*
- *in riferimento al secondo obiettivo evidenzia "la decisione di utilizzare i prodotti Microsoft nella didattica spetta solo ed esclusivamente alla singola scuola autonoma e non all'Amministrazione Provinciale. Per questo motivo la stipula del contratto EES da parte della Direzione Istruzione e Formazione anche per la didattica, si basa sul comma 12 dell'articolo 12 della legge provinciale 12/2000, recante "Autonomia delle scuole". Il contratto centralizzato per l'utilizzo dei prodotti per la didattica è solo un'offerta contrattuale e non obbliga la singola scuola ad utilizzare i prodotti Microsoft, una valutazione comparativa non può essere effettuata dall'amministrazione centrale".*

Nel merito, si rileva che in vigore dell'art. 68 del CAD e relative Linee Guida l'Amministrazione era tenuta ad effettuare la valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico ai fini del processo decisionale di acquisizione del programma informatico, tanto più che la richiamata delibera della Giunta provinciale n. 388/2016 è stata emessa precedentemente alla entrata in vigore del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 con il quale sono state emanate le disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al CAD, che hanno interessato anche il citato art. 68.

Tale rilievo, fatta salva l'autonomia delle scuole, è assorbente rispetto alla circostanza che la decisione sia stata assunta, tra l'altro, con l'obiettivo di acquisire software per uso didattico sulla base del comma 9 dell'art. 12 della legge provinciale n.12/2000, ai sensi del quale per il "perseguimento dell'efficienza o dell'economicità della gestione delle risorse finanziarie, l'amministrazione provinciale può assumere direttamente singole spese connesse allo svolgimento dell'attività scolastica".

Tanto premesso e rappresentato i rilievi manifestati dall'amministrazione circa il processo decisionale adottato ai fini dell'acquisizione dei prodotti Microsoft non appaiono in linea con quanto disposto dalla norma e dalle relative linee guida che peraltro prevedono che sia conservato agli atti del procedimento il documento che motiva le ragioni dell'accertata impossibilità di individuare una soluzione in riuso che soddisfi in larga misura le esigenze tra le soluzioni a riuso della PA e le soluzioni open source di terzi.

Si invia per i seguiti di competenza".

Pertanto, sulla base delle indicazioni fornite dal “Centro di Competenza Riutilizzo e Open Source” si ritiene che le segnalazioni in esame siano fondate e si propone al Difensore Civico per il Digitale di procedere ad invito affinché la Provincia Autonoma di Bolzano provveda a porre rimedio a quanto segnalato in violazione dell’art.68 del CAD e delle Linee Guida su acquisizione e riutilizzo di software per le pubbliche amministrazioni, con comunicazione al Direttore Generale per quanto di competenza, dandone contestuale comunicazione al Segnalante.

10 marzo 2021

Maria Antonietta Ventriglia



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

Spett.le Provincia Autonoma di Bolzano
Ufficio per la Transizione al Digitale
informatik.informatica@pec.prov.bz.it
adm@pec.prov.bz.it

Oggetto: Invito n.....– Segnalazione n.9/2020 – Qualificazione tematica: altro – prot.n. 1535 del 05.02.2020 – e Segnalazione n.230/2021 – qualificazione tematica: uso delle tecnologie – prot.n.2330 del 01.02.2021.

Come è noto l'art.17, comma 1-quater, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 (CAD) prevede "È istituito presso l'AgID l'ufficio del difensore civico per il digitale, a cui è preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità. Chiunque può presentare al difensore civico per il digitale, attraverso apposita area presente sul sito istituzionale dell'AgID, segnalazioni relative a presunte violazioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2. Ricevuta la segnalazione, il difensore civico, se la ritiene fondata, invita il soggetto responsabile della violazione a porvi rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni. Le decisioni del difensore civico sono pubblicate in un'apposita area del sito Internet istituzionale. Il difensore segnala le inadempienze all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione. Il mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio e il mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

La determinazione AgID n.15/2018 del 26/1/2018 ha stabilito che, in attuazione del richiamato art.17, comma 1-quater del CAD, è istituito presso l'AgID l'Ufficio del difensore civico per il digitale.

Tanto premesso, con segnalazione al Difensore Civico per il Digitale n.9/2020

(prot.n.1535/2020) è stato lamentato quanto segue: *“Vorrei segnalare una presunta violazione dell’art. 68 del CAD (analisi comparativa delle soluzioni) da parte della Provincia Autonoma di Bolzano.*

In data 29/11/19, l’assessore alla scuola italiana annuncia il passaggio da FUSS (Free Upgrade in South Tyrol’s Schools) a Windows [1]. FUSS è “una soluzione GNU/Linux completa (server, client e desktop/standalone) basata su Debian per la gestione di una rete didattica” [2].

Il progetto FUSS è partito nel 2005 con lo scopo di portare Software Libero nelle scuole della Provincia Autonoma di Bolzano. [3]

*In merito a questo passaggio non è stata resa disponibile l’analisi comparativa come previsto dall’art. 68 del CAD. A seguito di un’istanza di accesso civico generalizzato (****) nella quale viene richiesta tale analisi, l’ente allega la risposta all’interrogazione presentata nel Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano (Interrogazione n. 2924/17 [4]). In particolare si vedano le risposte al quesito n.3 e n.4, nelle quali viene affermato che il “confronto ai sensi dell’art. 68 del CAD [...] non sussiste in caso di software per l’insegnamento”. Tale affermazione risulta in netta contraddizione con quanto previsto dal CAD che ne prevede l’applicazione a tutte le pubbliche amministrazioni, scuole comprese. Sia il CAD che le Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni non fanno alcuna distinzione sulla destinazione (sia essa per fini didattici o amministrativi) del software acquisito.*

Ne consegue che la Provincia intende portare avanti la migrazione da un software libero ad uno proprietario senza una analisi comparativa e contraddicendo i principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica stabiliti dall’art. 68 del CAD. Lascio il link ad un approfondimento sul tema apparso su un sito d’informazione locale [5]. Rimango a disposizione per ulteriori chiarimenti”.

*Durante l’istruttoria della sopracitata segnalazione, è giunta a questa Agenzia/Difensore Civico per il Digitale anche la segnalazione n.230/2021, con cui è stato rappresentato: “Desidero segnalare una violazione dell’art. 68 del CAD (analisi comparativa delle soluzioni) da parte della Intendenza Scolastica Tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano. In data **** stata fatta una richiesta di accesso agli atti [1] alla Ripartizione 16 Amministrazione, Istruzione e Formazione, Direzione Istruzione e Formazione tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano al fine di richiedere copia della valutazione comparativa delle soluzioni che abbia condotto, con il decreto n.16908/2020 del Direttore per l’Istruzione e la Formazione Tedesca, alla decisione di utilizzare "Licenze Microsoft EES 2021/2023" e, con decreto n.18150/2020 del Direttore di Ripartizione 16. all’approvazione della gara d’appalto [2] per la stipula del "Contratto per*

Licenze Microsoft EES 2021/2023" aggiudicata (CIG 8504117B58) in data 14/12/2020 [3]. La risposta [4] ricevuta alla richiesta di accesso civico agli atti, con i rispettivi allegati, non contiene traccia di alcuna valutazione comparativa".

Gli elementi di quest'ultima segnalazione hanno costituito oggetto della più recente richiesta di chiarimenti (nota prot. AgID n. nota prot.n.858 del 14.01.2021) e, quindi, risultando una connessione parzialmente oggettiva con la segnalazione n.9/2020, si è ritenuto di procedere alla loro trattazione congiunta.

A seguito della riunione svoltasi in modalità videocall tra rappresentanti dell'Agenda e di codesta Amministrazione, è stato assunto l'impegno di subordinare la decisione di migrare dal sistema operativo FUSS (*Free Upgrade in South Tyrol's Schools*) a Microsoft alla presentazione del documento "documento descrittivo delle esigenze" di cui al paragrafo 2.4.3 delle Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni ed il documento "Accertamento impossibilità" di cui al paragrafo 2.5.7 "Fase 2.7", sempre delle predette Linee Guida, che si collega alle evidenze dell'analisi delle "soluzioni a riuso delle PA" e delle "soluzioni Open Source".

Quanto sopra si evince in un preciso passaggio del verbale di riunione di cui si riporta lo stralcio: "[...] *Nello specifico la decisione di migrare ad un altro software vorrebbe garantire sia una conformità di utilizzo del software tra le varie scuole sia dare agli alunni una preparazione sui tool office che sono utilizzati nel mondo del lavoro (richiesta effettuata sia dal mondo del lavoro che dai genitori). L'ing. Pirri espone che sostanzialmente queste sono le esigenze che verranno esplicitate nel documento, che non è stato ancora presentato in quanto in fase di perfezionamento, e che in assenza di tale documento la decisione di migrare ad un altro sistema operativo non può trovare attuazione. A tal proposito il RTD della Provincia Autonoma di Bolzano ha informato i presenti che è stata intrapresa l'iniziativa di creare un tavolo di lavoro dedicato ad effettuare l'analisi comparativa anche con soluzioni a riuso delle PP.AA. open Source per poi procedere ad elaborare la relativa documentazione [...]*".

Sempre durante la predetta riunione è stato precisato che la consegna della sopracitata documentazione sarebbe avvenuta entro il 31 dicembre 2020.

Poiché alla scadenza concordata durante la riunione e risultante dal verbale redatto e sottoscritto da tutti i partecipanti alla stessa, non è pervenuta la documentazione attestante la valutazione comparativa già descritta in precedenza e poiché l'Agenda/Ufficio del Difensore Civico per il Digitale è venuta a conoscenza che la Provincia Autonoma di Bolzano, Ripartizione 16 – Amministrazione istruzione e formazione, ha pubblicato in data 06/11/2020, un bando di gara (<https://www.bandit-altoadige.it/sourcing/tenders/resume/id/771220>) per l'aggiudicazione di un contratto per licenze Microsoft EES 2021/2023 per un importo di € 2.466.633,00, si è provveduto ad inviare a codesta Amministrazione un sollecito urgente di riscontro (nota prot.n.858 del 14.01.2021).

Con Vostra nota di riscontro acquisita al prot. AgID con n.1956 del 26.01.2021, è stato rappresentato che al fine di produrre la documentazione attestante l'avvenuta valutazione comparativa sopracitata sono stati intrapresi contatti con varie ditte per lo svolgimento dell'incarico e che per tali motivi *"l'Amministrazione non è in grado di fornire nei tempi concordati quanto richiesto a causa delle motivazioni sopra esposte [...]."*

In relazione al secondo punto richiesto relativamente alla gara con cui Codesta Amministrazione, Ripartizione 16 – Amministrazione istruzione e formazione, ha aggiudicato un contratto per licenze Microsoft EES 2021/2023, è stato rappresentato: *"infine, con riferimento all'ultimo punto del sollecito relativo al bando di gara pubblicato in data 6 novembre 2020 dalla Ripartizione 'Direzione Istruzione e Formazione tedesca' riferito alle licenze Microsoft EES per il periodo 2021/2023, in allegato, si fornisce il decreto 16908/2020 che ha come oggetto: "Stipula contratto per licenze "Enrollment for Education Solutions". Di seguito i principali obiettivi riportati nel decreto che hanno portato a tale scelta:*

1. mettere a disposizione del personale delle scuole comprensivo del corpo insegnante, un pacchetto Office per il lavoro amministrativo.

o Il decreto 16908/2020 motiva la scelta dei prodotti di Microsoft con un rinvio alla decisione della Giunta Provinciale n. 388/2016 che prevede la migrazione della suite Office allora in uso verso Microsoft Office 365 nelle Pubbliche Amministrazioni dell'Alto Adige che comprende anche le attività amministrative delle scuole.

2. mettere a disposizione i prodotti Microsoft per l'uso scolastico.

o Si fa presente che le scuole in base all'autonomia scelgono il software da utilizzare per l'insegnamento in base anche alle disposizioni dell'ordinamento scolastico, e anche in base alle singole indicazioni provinciali e al piano triennale dell'offerta formativa adottato dalle singole scuole (per il primo ciclo si applica la legge provinciale 5/2008 e per il secondo ciclo la legge

provinciale 11/2010). Pertanto, la decisione di utilizzare i prodotti Microsoft nella didattica spetta solo ed esclusivamente alla singola scuola autonoma e non all'Amministrazione Provinciale. Per questo motivo la stipula del contratto EES da parte della Direzione Istruzione e Formazione anche per la didattica, si basa sul comma 12 dell'articolo 12 della legge provinciale 12/2000, recante "Autonomia delle scuole". Il contratto centralizzato per l'utilizzo dei prodotti per la didattica è solo un'offerta contrattuale e non obbliga la singola scuola ad utilizzare i prodotti Microsoft stessi".

Tutta la documentazione prodotta da codesta Amministrazione è stata sottoposta alla valutazione del "Centro di Competenza Riuso e Open Source" dell'Agenzia per una valutazione tecnica complessiva, a seguito della quale è emerso che: "(...) Nel merito, si rileva che in vigore dell'art. 68 del CAD e relative Linee Guida l'Amministrazione era tenuta ad effettuare la valutazione comparativa di tipo tecnico ed economico ai fini del processo decisionale di acquisizione del programma informatico, tanto più che la richiamata delibera della Giunta provinciale n. 388/2016 è stata emessa precedentemente alla entrata in vigore del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 con il quale sono state emanate le disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, concernente modifiche ed integrazioni al CAD, che hanno interessato anche il citato art. 68.

Tale rilievo, fatta salva l'autonomia delle scuole, è assorbente rispetto alla circostanza che la decisione sia stata assunta, tra l'altro, con l'obiettivo di acquisire software per uso didattico sulla base del comma 9 dell'art. 12 della legge provinciale n.12/2000, ai sensi del quale per il "perseguimento dell'efficienza o dell'economicità della gestione delle risorse finanziarie, l'amministrazione provinciale può assumere direttamente singole spese connesse allo svolgimento dell'attività scolastica".

Tanto premesso e rappresentato i rilievi manifestati dall'amministrazione circa il processo decisionale adottato ai fini dell'acquisizione dei prodotti Microsoft non appaiono in linea con quanto disposto dalla norma e dalle relative linee guida che peraltro prevedono che sia conservato agli atti del procedimento il documento che motiva le ragioni dell'accertata impossibilità di individuare una soluzione in riuso che soddisfi in larga misura le esigenze tra le soluzioni a riuso della PA e le soluzioni open source di terzi".

Pertanto, dalle risultanze istruttorie si ritiene che le richiamate segnalazioni siano fondate e si invita la Provincia Autonoma di Bolzano "a porvi rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni", affinché si provveda a porre rimedio a quanto segnalato in violazione

dell'art.68 del CAD e delle Linee Guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni.

Si rappresenta altresì che, in caso di mancato riscontro, il presente invito è da considerare anche quale segnalazione dell'inadempienza all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari di codesta Amministrazione. Il mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio e il mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Cordiali saluti
Massimo Macchia



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

Gent.mo segnalante

Oggetto: Segn.9/2020 - Amministrazione segnalata: Provincia Autonoma di Bolzano-

Qualificazione tematica: altro -Protocollo n.1535 del 05.02.2020.

Gent.mo Segnalante, si riporta quanto da Lei rappresentato: *“Vorrei segnalare una presunta violazione dell’art. 68 del CAD (analisi comparativa delle soluzioni) da parte della Provincia Autonoma di Bolzano.*

In data 29/11/19, l’assessore alla scuola italiana annuncia il passaggio da FUSS (Free Upgrade in South Tyrol’s Schools) a Windows [1]. FUSS è “una soluzione GNU/Linux completa (server, client e desktop/standalone) basata su Debian per la gestione di una rete didattica” [2].

Il progetto FUSS è partito nel 2005 con lo scopo di portare Software Libero nelle scuole della Provincia Autonoma di Bolzano. [3]

*In merito a questo passaggio non è stata resa disponibile l’analisi comparativa come previsto dall’art. 68 del CAD. A seguito di un’istanza di accesso civico generalizzato (****) nella quale viene richiesta tale analisi, l’ente allega la risposta all’interrogazione presentata nel Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano (Interrogazione n. 2924/17 [4]). In particolare si vedano le risposte al quesito n.3 e n.4, nelle quali viene affermato che il “confronto ai sensi dell’art. 68 del CAD [...] non sussiste in caso di software per l’insegnamento”. Tale affermazione risulta in netta contraddizione con quanto previsto dal CAD che ne prevede l’applicazione a tutte le pubbliche amministrazioni, scuole comprese. Sia il CAD che le Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni non fanno alcuna distinzione sulla destinazione (sia essa per fini didattici o amministrativi) del software acquisito.*

Ne consegue che la Provincia intende portare avanti la migrazione da un software libero ad uno proprietario senza una analisi comparativa e contraddicendo i principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica stabiliti dall’art. 68 del CAD. Lascio il link ad un approfondimento sul tema apparso su un sito d’informazione locale [5].

Rimango a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Cordiali Saluti”.

[1] <http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp?art=633014>

[2] <https://fuss.bz.it/>

[3] <https://fuss.bz.it/paqe/info/>

[4] http://www2.landtag-bz.org/documenti_pdf/idap_487065.pdf

[5] <https://www.salto.bz/it/article/03022020/fuss-un-caso-ancora-aperto>

Con la presente, si informa che questo Ufficio, a seguito dell'istruttoria effettuata, ha ritenuto fondata la sua segnalazione ed ha pertanto proceduto all'invio dell'Invito n. xx/2021 all'Amministrazione, a porre rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni a quanto segnalato, provvedendo affinché applichi la normativa vigente in materia ai sensi dell'art.68 del CAD e delle Linee Guida su acquisizione e riuso software PA adottate dall'AgID in attuazione dagli articoli 68 "Analisi comparativa delle soluzioni" e 69 "Riuso delle soluzioni e standard aperti" del Codice dell'amministrazione digitale.

Si fa presente che la vigente normativa prevede che in caso di mancato riscontro, detto Invito è da considerare anche quale segnalazione dell'inadempienza all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari dell'Amministrazione. Inoltre il mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio e il mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Si precisa infine che con la presente comunicazione si conclude il procedimento relativo alla sua segnalazione.

Cordiali saluti
Massimo Macchia



AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

Gent.mo segnalante

Segnalazione n.230/2021 – Amministrazione segnalata: Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, Ripartizione 16 Amministrazione, Istruzione e Formazione, Direzione Istruzione e Formazione tedesca – Qualificazione tematica: Uso delle tecnologie – Protocollo n.2330 del 01.02.2021.

Gent.mo segnalante, si riporta quanto da Lei segnalato: *“Desidero segnalare una violazione dell’art. 68 del CAD (analisi comparativa delle soluzioni) da parte della Intendenza Scolastica Tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano. In data **** stata fatta una richiesta di accesso agli atti [1] alla Ripartizione 16 Amministrazione, Istruzione e Formazione, Direzione Istruzione e Formazione tedesca della Provincia Autonoma di Bolzano al fine di richiedere copia della valutazione comparativa delle soluzioni che abbia condotto, con il decreto n.16908/2020 del Direttore per l’Istruzione e la Formazione Tedesca, alla decisione di utilizzare “Licenze Microsoft EES 2021/2023” e, con decreto n.18150/2020 del Direttore di Ripartizione 16, all’approvazione della gara d’appalto [2] per la stipula del “Contratto per Licenze Microsoft EES 2021/2023” aggiudicata (CIG 8504117B58) in data 14/12/2020 [3]. La risposta [4] ricevuta alla richiesta di accesso civico agli atti, con i rispettivi allegati, non contiene traccia di alcuna valutazione comparativa”.*

Con la presente, si informa che questo Ufficio, a seguito dell’istruttoria effettuata per un’altra segnalazione nei confronti della stessa Amministrazione (segn.9/2020) che risulta connessa oggettivamente alla Sua segnalazione, ha ritenuto fondata la Sua segnalazione ed ha pertanto proceduto all’invio dell’Invito n. xx/2021 all’Amministrazione, a porre rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni a quanto segnalato, provvedendo affinché applichi la normativa vigente in materia ai sensi dell’art.68 del CAD e delle Linee Guida su acquisizione e riuso software PA adottate dall’AgID in attuazione dagli articoli 68 “Analisi comparativa delle soluzioni” e 69 “Riuso delle soluzioni e standard aperti” del Codice dell’amministrazione digitale.

Si fa presente che la vigente normativa prevede che in caso di mancato riscontro, detto Invito è da considerare anche quale segnalazione dell'inadempienza all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari dell'Amministrazione. Inoltre il mancato avvio delle attività necessarie a porre rimedio e il mancato rispetto del termine perentorio per la loro conclusione rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Si precisa infine che con la presente comunicazione si conclude il procedimento relativo alla sua segnalazione.

Cordiali saluti
Massimo Macchia

