

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
2 / 2021

APRILE - GIUGNO

Malfunzionamenti nella prenotazione telematica del vaccino: il risultato prevedibile di affidamenti in-house

Gherardo Carullo

DOI: 10.13130/2723-9195/2021-2-14

Il contributo analizza alcune criticità nelle modalità di affidamento della realizzazione dei sistemi di prenotazione telematica dei vaccini anti covid-19. In particolare, si sottolinea come l'affidamento a società in house non si sia rivelato idoneo a consentire di far fronte alla situazione emergenziale, criticandosi altresì il mancato ricorso all'istituto del riuso. Il commento conclude suggerendo in che modo l'emergenza sanitaria in corso avrebbe invece potuto indurre a valorizzare contributi virtuosi da parte di operatori privati.

Malfunctions in the telematic booking of the covid vaccine: the unsurprising result of in-house providing

The contribution analyzes some critical issues in the procedures for entrusting the implementation of telematic booking systems for anti covid-19 vaccines. In particular, the Author emphasizes how the assignment to in-house companies has been unsuccessful. The Author also criticizes the choice of not reusing software solutions already developed for other public administrations. The comment concludes suggesting that the health emergency in progress should rather have led to make the best of the support that private operators could provide.

1. Introduzione

Sin da quando ha avuto avvio la campagna vaccinale in Italia, sovente si è letto di disservizi verificatisi in molte regioni italiane relativamente alle procedure di registrazione per le vaccinazioni anti covid-19^[1].

Per quanto riguarda in particolare la Regione Lombardia, i problemi riscontrati, secondo quanto riportato dalle fonti di cronaca^[2], sembrerebbero essere stati dovuti a malfunzionamenti del sistema informatico di prenotazione sviluppato da ARIA S.p.A. Secondo quanto si legge nel suo statuto, ARIA S.p.A. è una società con socio unico, Regione Lombardia, che «opera secondo il modello dell'«in-house providing»»^[3]. La Regione ha ritenuto di affidare il servizio ad ARIA S.p.A. senza gara pur a fronte di un'offerta tecnico economica per la «Progettazione, Realizzazione e Gestione del sistema di supporto alla campagna vaccinale lombarda anti COVID-19» di ben oltre 18 milioni di euro, «per 6 mesi, da febbraio 2021 a luglio 2021», di cui 1,8 milioni solo per l'«Infrastruttura ICT»^[4].

I risultati sono stati tanto deludenti da aver indotto Regione Lombardia, già nel mese di marzo, a sostituire il sistema di prenotazione di ARIA S.p.A. con quello messo a disposizione, gratuitamente, da Poste Italiane^[5].

Secondo quanto si legge nella delibera della giunta regionale di affidamento del servizio a quest'ultima, in data 9 gennaio 2021 Poste Italiane aveva già manifestato la propria disponibilità a concedere l'utilizzo *pro bono* dei propri servizi al fine di potenziare e implementare la campagna vaccinale anti covid-19^[6]. Tale proposta, dunque, sia in considerazione della provenienza dell'offerta, sia per l'indubbia convenienza economica della stessa, appariva nettamente più vantaggiosa di quella avanzata da ARIA S.p.a.. Senonché, come detto, Regione Lombardia ha preferito autoprodurre i servizi tecnologici tramite una propria controllata.

Lo schema applicato per lo sviluppo del software ha dunque seguito una logica ben nota: la realizzazione del sistema informatico è stata affidata senza gara ad una società interamente posseduta dell'amministrazione aggiudicatrice, in applicazione della deroga all'evidenza pubblica per i soggetti *in-house* ammessa dall'ordinamento europeo e nazionale^[7].

Lo stesso schema è stato seguito per la realizzazione di applicazioni software in molte altre occasioni, tra le quali si possono ricordare i sistemi sviluppati da Sogei – società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – tra i quali ad esempio PagoPA; ovvero i numerosi applicativi realizzati da CINECA – un consorzio interuniversitario senza scopo di lucro – per le istituzioni universitarie^[8].

Quello del ricorso a società *in-house* è dunque un modello operativo già ampiamente utilizzato per lo sviluppo di soluzioni software. Tralasciando in questa sede considerazioni di carattere generale circa l'opportunità di un tale *modus agendi*, e rinviando sul punto a quella dottrina che ha già avuto modo di analizzare il fenomeno^[9], qui preme concentrare l'attenzione su due aspetti specifici che appaiono rendere particolarmente problematico l'affidamento *in-house* nella fattispecie in esame.

2. La frammentazione della committenza in una situazione di emergenza nazionale

È anzitutto doveroso sottolineare che, come tutti sanno, ci troviamo nel corso di una pandemia che ha indotto le autorità ad adottare misure di eccezionale severità, quali addirittura il coprifuoco dopo le 22^[10]. È inoltre doveroso rimarcare che la pandemia non conosce limiti territoriali: né statali, né tantomeno regionali.

Non si vuole qui certo entrare nel merito della legittimità di queste misure, e ci si esime perciò volutamente da ogni commento in proposito^[11]. È sufficiente rilevare che, fintanto che il governo ritenga che queste misure siano necessarie, è assolutamente doveroso agire nel più rapido ed efficiente modo possibile per superare la situazione emergenziale. È infatti stato indicato nettamente dalle autorità pubbliche che, per uscire dall'emergenza sanitaria, è necessario vaccinare la popolazione rapidamente.

Tenute dunque in considerazione l'esigenza di una rapida ed efficiente campagna vaccinale, e la dimensione aterritoriale del fenomeno, una prima considerazione è che l'approccio seguito fino ad oggi per la scelta dei sistemi di prenotazione dei vaccini appare alquanto singolare perché è basato su modelli di azione altamente frammentati.

Sotto un profilo giuridico si potrebbe argomentare che tale modello di azione sia giustificato dal fatto che la sanità rientri tra le materie di competenza concorrente^[12]. Tale prospettiva, tuttavia, oltre che risultare poco ragionevole in rapporto alla situazione in fatto, risulta a ben vedere facilmente obiettabile anche in diritto. È infatti di competenza esclusiva dello Stato, sia la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono*

essere garantiti su tutto il territorio nazionale»^[13], sia soprattutto il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»^[14].

In un momento come quello attuale, in cui il vaccino è considerato l'unica via di uscita dalla pandemia, un sistema informatico volto a garantire a tutti i cittadini la possibilità di vaccinarsi, nel più breve tempo possibile, appare non solo riconducibile alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma ancor più sostanzialmente al coordinamento informatico dei dati delle amministrazioni statali, regionali e locali.

Non vi è infatti dubbio che la possibilità di vaccinarsi tempestivamente sia una prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale, e che sia necessario un efficace coordinamento delle iniziative adottate dai vari livelli di governo. Sicché un intervento a livello statale, tanto legislativo in via d'urgenza quanto regolamentare^[15], non pare che sarebbe risultato in contrasto con il riparto di competenze dettato dalla Costituzione.

3. Il mancato ricorso all'istituto del riuso

Anche laddove non si ritenesse che la realizzazione del software per la prenotazione dei vaccini dovesse avvenire a cura di un'amministrazione centrale, le modalità con cui si è proceduto sino ad ora risulta in ogni caso censurabile sotto un ulteriore profilo. In antitesi con quanto previsto dall'art. 69 d.lgs. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale, CAD) in tema di «*riuso delle soluzioni*», sono stati sviluppati più sistemi, tutti volti allo svolgimento della medesima funzione.

Il nostro legislatore, del tutto condivisibilmente, ha previsto già da diverso tempo la tecnica del riuso quale modalità di acquisizione dei sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni volta, da un lato, ad evitare la duplicazione dei costi e, dall'altro, a favorire l'efficientamento nell'approvvigionamento del software.

Il principio del riuso, in sostanza, si basa sull'idea per cui un sistema informatico realizzato per una pubblica amministrazione deve essere messo a disposizione delle altre pubbliche amministrazioni che abbiano esigenze analoghe. Tale meccanismo dovrebbe assicurare che, per esigenze analoghe, non sia necessario sviluppare due o più applicativi, o, come si suol dire in gergo, "reinventare la

ruota”, ma si possa riutilizzare lo stesso software.

Se pur questo istituto sino ad oggi ha avuto un impatto purtroppo limitato, il caso delle vaccinazioni appariva proprio come uno di quei casi in cui il ricorso a questa norma avrebbe potuto dare utili risultati. È infatti osservazione banale che la prenotazione del vaccino sia un’attività da svolgere su tutto il territorio nazionale e che tale servizio si risolva in una serie di azioni materiali sostanzialmente identiche in ogni luogo.

Sicché, a fronte di una medesima esigenza e di medesime caratteristiche del servizio da prestare (la prenotazione del vaccino), riutilizzare la stessa soluzione avrebbe consentito sia di evitare duplicazioni di costi, sia di velocizzare le operazioni di sviluppo. Ciò è nella sostanza quanto proposto e quindi messo in atto da Poste italiane con i propri servizi, a cui oggi risultano aver aderito 6 regioni^[16]. A fronte di una medesima funzione da assolvere, si è sviluppato un software astrattamente in grado di rispondere alle esigenze di più amministrazioni, così riducendo significativamente i costi marginali di sviluppo e gestione.

Peraltro, è da sottolineare che il riuso valorizza la diffusione del codice in *open-source*. Ciò significa che il codice sorgente del software viene preferibilmente messo a disposizione di chiunque, non solo delle amministrazioni. Questo aspetto è particolarmente importante in quanto, in una situazione di estrema emergenza in cui occorre agire rapidamente, è inevitabile che i sistemi informatici realizzati in breve tempo abbiano dei difetti o malfunzionamenti (c.d. *bug*). Grazie alla condivisione del codice sorgente in *open source* si sarebbe potuto attivare un circolo virtuoso di collaborazione tra amministrazioni, e magari anche di operatori privati interessati a contribuire fattivamente alla ripresa, al fine di perfezionare il sistema informatico in corso d’opera. Quanto descritto è un fenomeno ben noto ed ampiamente diffuso nel mondo *open source*, nel quale sviluppatori non necessariamente direttamente coinvolti in un dato progetto contribuiscono a questo, mossi dalle più diverse motivazioni, individuando ed eliminando *bug* e malfunzionamenti^[17].

Il che avrebbe potuto giovare a tutte le amministrazioni che avessero adottato in riuso il software per la prenotazione del vaccino.

4. Considerazioni conclusive

Allo stato gli applicativi per la prenotazione dei vaccini sono in gran parte costituiti da una serie di sistemi tra loro autonomi tutti volti allo svolgimento di un'identica funzione. Com'è inevitabile tali software, in quanto sviluppati rapidamente e con risorse relativamente limitate rispetto al numero di utenti da servire ed alle tempistiche da rispettare, presentano problemi e malfunzionamenti che richiedono un successivo perfezionamento del codice sorgente.

L'adozione di una soluzione unica per tutto il territorio nazionale, tramite lo sviluppo centralizzato ovvero tramite un effettivo ricorso all'istituto del riuso, avrebbe potuto mitigare drasticamente gli effetti negativi derivanti da tale situazione. Specie in un contesto in cui un soggetto quale Poste Italiane aveva messo a disposizione delle Regioni, gratuitamente, un applicativo precisamente sviluppato per gestire le prenotazioni del vaccino, concentrare gli sforzi su un unico applicativo avrebbe permesso di investire le risorse a disposizione in modo più mirato, altresì valorizzando logiche collaborative virtuose tra pubblico e privato.

Si deve quindi sottolineare che appare quantomeno poco lungimirante non aver valorizzato il settore privato, che ancora una volta è intervenuto in soccorso delle amministrazioni pubbliche in spirito solidaristico. Ciò era già avvenuto in relazione all'app Immuni, che è stata ceduta al Governo italiano a titolo completamente gratuito ed in *open source* da un'azienda privata per contribuire alla lotta alla pandemia^[18]. Sebbene l'app Immuni non si sia dimostrata efficace poiché non è stata scaricata da un numero sufficiente di persone^[19], non v'è dubbio che la modalità di approvvigionamento della stessa sia stata estremamente efficace ed efficiente, se non in termini assoluti, certamente in termini relativi rispetto a quanto è invece successo in relazione agli applicativi per la prenotazione dei vaccini, che solo nella Regione Lombardia sono costati ben 1,8 milioni di euro.

Questi comportamenti virtuosi andrebbero valorizzati e premiati, specie in un momento di estrema urgenza e necessità come quello attuale. Anziché ricorrere a modelli di affidamento che, non solo dovrebbero essere eccezionali alla luce della normativa europea sugli affidamenti pubblici^[20], ma che hanno anche già dimostrato più volte di attestarsi su livelli qualitativi troppo spesso deludenti.

CERIDAP

1. Senza alcuna pretesa di esaustività, a mero titolo esemplificativo si riportano alcune fonti di cronaca: per la Regione Lombardia si veda ad es. <https://www.ilgiorno.it/cronaca/vaccini-prenotazioni-aria-1.6158271>; in relazione alla Campania v. <https://www.fanpage.it/napoli/adesione-vaccino-covid-19-campania-prenotazione-problemi/>; per la Sicilia <https://www.palermotoday.it/cronaca/prenotazione-vaccini-problemi-sito-tessere-sanitari-e-rinnovate.html>; per il Lazio <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-02-01/vaccino-regione-lazio-prenotazioni-sito-crash-11237469/>; per la Toscana <https://www.lanazione.it/cronaca/covid-toscana-caos-per-la-prenotazione-del-vaccino-1.6169746>; per le Marche https://www.corriereadriatico.it/marche/coronavirus_oggi_vaccini_over_70_marche_prenotazioni_covid_sistema_tilt_numero_verde_ultime_notizie-5863486.html.
2. V. <https://www.ilgiorno.it/cronaca/vaccini-prenotazioni-aria-1.6158271>.
3. V. artt. 2 e 4 dello Statuto.
4. L'offerta tecnico economica è stata approvata e quindi accettata dalla Regione con Delibera della Giunta n. 4353 del 24 febbraio 2021. L'offerta è allegata alla Delibera sub allegato 3.
5. V. la Deliberazione della Giunta regionale n° XI/4384, seduta del 03/03/2021.
6. V. la Deliberazione della Giunta regionale n° XI/4384, seduta del 03/03/2021, p. 8.
7. Cfr. artt. 17, 12 e 28 rispettivamente delle Direttive nn. 23, 24 e 25 del 2014, nonché art. 5 d.lgs. 50/2016.
8. La natura di soggetto *in-house* del CINECA è stata prima affermata, poi negata, dal Consiglio di Stato, rispettivamente in sede consultiva con il parere del 30 gennaio 2015, n. 298, e poi in sede giurisdizionale con la sentenza del 26 maggio 2015 n. 2660 (in termini sentenza del 22 ottobre 2018, n. 6009).
9. G. Cosentino, M. Bruschi, *1977-2007: trent'anni di domanda e offerta ICT nella pubblica amministrazione italiana*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 36–37.
10. V. da ultimo l'art. 9 del DPCM del 02/03/2021, ai sensi del quale «*dalle ore 22,00 alle ore 5,00 del giorno successivo sono consentiti esclusivamente gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute*».
11. Sul punto si rinvia alla dottrina che si è già occupata del tema, tra i quali, senza alcuna pretesa di esaustività, si ricordano M. Calamo Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 1, 2021; G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 1, 2021; A. Celotto, *Emergenza e pubblica amministrazione*, in *Rivista AIC*, 1, 2021,
12. V. art. 117, c. 3, Cost.
13. V. art. 117, c. 2, lett. m), Cost.

14. V. art. 117, c. 2, lett. r), Cost.
15. Ai sensi dell'art. 117, c. 6, Cost.
16. Secondo quanto riportato all'1 aprile 2021 da <https://www.money.it/Prenotazione-vaccino-Covid-Poste-Italiane-cos-e-come-funziona>.
17. Si veda ad esempio GitHub (github.com), uno dei più noti *repository*, che ospita (gratuitamente) milioni di progetti *open source* a cui collaborano decine di milioni di sviluppatori (v. <https://github.com/open-source>).
18. Secondo quanto riportato nell'ordinanza del 16 aprile 2020, n. 10 del Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, la società realizzatrice dell'app, «*per spirito di solidarietà e, quindi, al solo scopo di fornire un proprio contributo, volontario e personale, utile per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 in atto, ha manifestato la volontà di concedere in licenza d'uso aperta, gratuita e perpetua [...] il codice sorgente e tutte le componenti applicative facenti parte del sistema di contact tracing già sviluppate, nonché, per le medesime ragioni e motivazioni e sempre a titolo gratuito, ha manifestato la propria disponibilità a completare gli sviluppi informatici che si renderanno necessari per consentire la messa in esercizio del sistema nazionale di contact tracing digitale*», v. <http://www.governo.it/it/dipartimenti/commissario-straordinario-lemergenza-covid-19/14483>. Sul punto si veda D.-U. Galetta, G. Carullo, *L'app Immuni quale requisito per lo svolgimento di attività a rischio di contagio? Una proposta per incentivare l'uso delle ICT nella lotta alla pandemia*, in CERIDAP, 4, 2020.
19. Sulla necessità di un ampio utilizzo dell'app perché questa sia efficace v. D.U. Galetta e G. Carullo, *L'app Immuni quale requisito per lo svolgimento di attività a rischio (di diffusione del contagio)? Una proposta per incentivare l'uso delle ICT nella lotta alla pandemia*, in questa Rivista, 4, 2020.
20. Le norme sugli affidamenti *in-house* sono testualmente collocate nella Sezione intitolata «*Esclusioni*» delle Direttive nn. 23 e 24 del 2014. Anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia il carattere eccezionale dell'*in-house* è da tempo affermato, v. ad es. v., la sentenza dell'8 maggio 2003, C-349/97, *Regno di Spagna c. Commissione*, punto 204 ove si parla espressamente della «*eccezione denominata "In House Providing"*». Da segnalare che nella giurisprudenza italiana si connota invece questo istituto quale «*modalità ordinaria di affidamento*», con ciò tuttavia alludendosi alla scelta dell'amministrazione, mentre l'eccezionalità di cui parla la Corte di giustizia è riferita all'ordinaria applicazione delle norme di evidenza pubblica. In senso critico sulla posizione espressa dalla giurisprudenza italiana si rinvia a quanto condivisibilmente di recente evidenziato da G. Greco, *Concessioni affidate alle società in house: una contradictio in adjecto*, in *Giustizia Insieme*, 2021.