

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE  
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI COM-  
PLESSIVI RIGUARDANTI IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE DEL-  
L'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**55.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 SETTEMBRE 2017**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO COPPOLA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		De Lorenzis Diego (M5S) .....	8
Coppola Paolo, <i>presidente</i> .....	2	Pio Maurizio, environment & government affairs di Assintel .....	9, 10
<b>Audizione del Presidente di Assintel, Giorgio Rapari:</b>		Rapari Giorgio, <i>presidente di Assintel</i> .....	2, 6, 7, 8, 9, 11, 12
Coppola Paolo, <i>presidente</i> ..	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	Spampinato Emanuele, <i>vicepresidente di Assintel</i> .....	4, 5, 6, 8, 10, 11, 12

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO COPPOLA

**La seduta comincia alle 10.50.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante trasmissione diretta attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso e diretta *streaming* sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente di Assintel,  
Giorgio Rapari.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente di Assintel, Giorgio Rapari, accompagnato dal dottor Emanuele Spampinato, vicepresidente Assintel e dal dottor Maurizio Pio, *environment & goverment affairs*, che ringrazio per la presenza.

Avverto che, facendone espressa e motivata richiesta, in particolare in presenza di fatti illeciti sui quali siano in corso indagini tuttora coperte da segreto, consentendo la Commissione, i lavori proseguiranno in seduta segreta, invitando comunque a rinviare eventuali interventi di natura riservata alla parte finale della seduta.

Si tratta di un'audizione di natura prettamente conoscitiva, per la quale chiedo al dottor Rapari di fornire alla Commissione la posizione di Assintel sul sistema dei bandi e delle gare d'appalto ICT della pubblica amministrazione.

Cedo dunque la parola a Giorgio Rapari per lo svolgimento della relazione introduttiva, al termine della quale seguiranno eventuali domande e richieste di chiarimento da parte dei commissari.

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Grazie, presidente. Una breve presentazione dell'associazione: Assintel è l'Associazione nazionale delle imprese ICT aderenti a Confcommercio Imprese per l'Italia, è presente in maniera diffusa sull'intero territorio nazionale, avendo avuto modo di organizzare negli ultimi due anni delle presenze di tipo regionale. Siamo partiti dall'Umbria, siamo in Sicilia, il 20 prossimo avremo la presentazione di Assintel a Roma e Lazio e così via, man mano nelle altre regioni.

Rappresentiamo circa 600 imprese, tendenzialmente micro, piccole e medie imprese, anche se i grandi *player* che operano nel settore dell'ICT sono rappresentati sia in Confcommercio, quindi in Assintel, che in Assinform, l'altra associazione aderente a Confindustria (sono le due più significative presenti sul territorio nazionale).

Noi siamo quindi l'animo tecnologico di Confcommercio e l'anima innovativa nei confronti di tutto quel segmento di micro imprese rappresentato da questa eterogeneità che Confcommercio ha come rappresentanza. Andiamo dal commercio tradizionale al commercio di media e grande distribuzione, a tutto il mondo dei servizi, inteso sia alle imprese che alle persone, a tutto il settore del turismo, altro elemento trainante per l'economia nazionale, a tutto il tema dei trasporti e della logistica. Confcommercio è dunque fortemente eterogenea e sussistono più anime.

È chiaro che il tema della trasformazione digitale per noi è fondamentale, anche perché riteniamo che gli attori presenti

siano più d'uno. È sicuramente presente tutto il mondo dell'offerta di cui siamo parte, c'è tutto il tema della domanda rappresentato dal sistema delle imprese, c'è il tema dei cittadini intesi come consumatori, e la PA sia centrale che locale, che a nostro giudizio non può essere definita come domanda, perché è l'infrastruttura, l'ossatura del sistema Paese, ed è anche ciò che, attraverso AgID, detta le linee guida sulle aree di sviluppo e sui grandi temi, quindi su progetti pluriennali, sui quali il sistema Paese deve muoversi.

Il tema delle criticità nelle gare d'appalto a cui Lei accennava, presidente, è un tema per cui collaboriamo sia con AgID che con Consip. Oggi lamentiamo fortemente la mancanza di ascolto da parte della pubblica amministrazione, ascolto inteso anche come osservatori fatti in Consip o in AgID, a prescindere dal sistema delle gare che fanno capire cosa il mercato, che vedo fortemente innovativo in termini di idee nelle *start-up*, nelle piccole imprese, è in grado di sviluppare e mettere a disposizione. È quindi fondamentale attivare un sistema di ascolto presso questi due enti, a prescindere dal sistema delle gare, perché facciano un monitoraggio anche con una certificazione di soluzioni e proposte che tengano conto di un aspetto innovativo.

Se andiamo a vedere il tema delle gare, anche nei confronti dello SPID abbiamo battagliato a livello di ricorso, perché ritenevamo troppo *tranchant*, e il Consiglio di Stato ci ha dato ragione, ma questo non significa che nella pratica le cose vadano in un certo modo, senza tagliare fuori nessuno, perché il tema delle grandi gare nella pubblica amministrazione con Consip che fa da *hub* di veicolo fa sì che ci siano anche questioni di subappalto inerenti le gare, il *downpricing*, per cui chi è secondo o terzo fornitore tendenzialmente ne paga il prezzo, fungendo da cassa o da banca nei confronti dei *player* superiori e si perde tutto il tema della spontaneità di ciò che è nuovo. Da questo punto di vista, noi abbiamo un esempio virtuoso, al di là della venuta meno della Clara Fantoni, ossia l'accordo che Informatica Trentina aveva siglato con il territorio per poter utilizzare il *know-how*

emergente sul territorio, in modo tale che le gare nei confronti di Informatica Trentina tenessero conto di questo aspetto. Da questo punto di vista, bisogna riuscire a dare sfogo alle iniziative di innovazione che tutto il sistema delle nostre imprese fa senza grandi contribuzioni pubbliche regionali, né bandi.

Vorrei che il collega Spampinato desse uno spaccato più preciso dei tempi lunghi dei bandi di gara, perché chiaramente se faccio un bando in cui sono presenti elementi di innovazione e impiego due anni ad assegnarlo, probabilmente l'elemento di innovazione che aveva una grande valenza al momento del bando, quando lo vado ad assegnare è decisamente minore. Su questo aspetto siamo fortemente impegnati, abbiamo sul territorio anche esempi virtuosi, abbiamo contribuito pagando noi e mettendo assieme camera di commercio di Milano, Confindustria, Confcommercio e le associazioni territoriali per realizzare quella grande sperimentazione « atterrata » in Regione Lombardia che si chiama E015, Ambiente digitale, che abbiamo messo a disposizione gratuitamente di tutti coloro che potevano aderire sia come fornitori di informazioni che come soggetti che fanno applicazioni secondo delle *policy*. Questo atterraggio in Lombardia sul dopo Expo può essere esportato a livello nazionale, tanto che una serie di temi su come E015 è stato creato si è sviluppata anche in AgID. Da questo punto di vista, l'atteggiamento è assolutamente propositivo da parte della nostra associazione, anche se poi bisogna capire come questo atteggiamento propositivo possa declinarsi nei fatti nei confronti del sistema delle PMI anche attraverso strumenti di associazione in rete, reti di impresa, consorzi, per cui anche le gare Consip non escludono una serie di soggetti. Questo è un aspetto fondamentale, altrimenti si perde quella che chiamo la giovinezza delle nuove idee, che possono portare a un risultato.

Passerei a un approfondimento sul tema delle gare in modo più specifico e tecnico, se Lei è d'accordo, presidente e cederei la parola al collega Spampinato.

PRESIDENTE. Prego.

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Il presidente Rapari ha già condiviso il quadro, quindi riprendo dalla nostra partecipazione negli ultimi mesi a un'iniziativa avviata da Consip, il *supply board* con le associazioni di categoria, in cui c'è un tavolo specifico sull'IT. Abbiamo partecipato a tutti gli incontri con cadenza mensile il cui tema a noi particolarmente caro era quello del coinvolgimento delle PMI nelle iniziative di Consip. Abbiamo preso come caso di studio l'accordo di programma quadro sui servizi applicativi, per condividere la nuova impostazione per la nuova edizione bandita il 27 luglio, che recepisce alcune indicazioni per rendere più agevole l'accesso delle PMI a queste gare fino a un certo punto, perché tra i problemi burocratici c'è anche un problema di quadro normativo di adempimenti che per una singola azienda, specialmente se strutturata, sono più semplici da portare avanti, mentre per un raggruppamento di piccole e medie imprese tali adempimenti si moltiplicano per il numero di soggetti che fanno riferimento alla rete. Questo non è banale, perché in termini di accesso diventa motivo ostativo, perché se un nodo della rete ha qualche problema fa cadere tutta la rete, quindi ci muoviamo in un complesso normativo di adempimenti che ostacola l'aggregazione e la partecipazione a queste iniziative.

Vi è qualche segnale positivo, perché almeno si è avviata una fase di ascolto, forse meno con AgID, con cui abbiamo collaborato bene sull'osservatorio delle competenze digitali, ma per quanto riguarda in termini più spinti come coinvolgere le PMI nella condivisione della strategia per la crescita digitale del Paese attualmente non siamo tenuti in grande considerazione.

Lo spunto tecnico. Quello che stiamo vedendo e che vedremo nei prossimi anni è un consolidamento del quadro delle convenzioni Consip, per cui ci ritroviamo nei territori con un'assenza di gare alle quali partecipare. Raccontiamo l'esperienza di alcune pubbliche amministrazioni regionali, per esempio quelle del sud che hanno grandi dotazioni di fondi strutturali sul digitale, che oggi sono state tutte mappate

sul quadro delle convenzioni Consip, quindi le SPC, i sistemi di gestione integrati che sono operativi solamente da qualche settimana, l'APQ servizi applicativi prima edizione, che è appannaggio esclusivo delle grandi imprese. Il fenomeno al quale assisteremo è che le nostre imprese, che rappresentano l'ultimo miglio, che rappresentano le imprese che andranno a fare il lavoro sul territorio, saranno l'ultimo anello di questa filiera di subappalti non sempre in chiaro, che sconteranno il dover fare il lavoro con quello che rimane a valle della ripartizione delle marginalità che la filiera concede.

PRESIDENTE. Cosa intende con « non sempre in chiaro » ?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Non sempre in chiaro nel senso che oggi queste convenzioni prevedono subappaltatori, ma i subappaltatori, a loro volta, coinvolgono le aziende finali che non fanno parte dei subappaltatori in chiaro nelle convenzioni che due, tre o quattro anni fa sono state oggetto di gara e dopo quattro anni sono oggetto di aggiudicazione.

Qui entriamo nei tempi: anche Consip bandisce una gara per la convenzione, che viene contrattualizzata e resa operativa dopo tre o quattro anni, e anche il quadro delle aziende che operano sul territorio muta; quindi, nominalmente trovo il subappaltatore, ma poi devo fare i conti con le forze produttive presenti nei territori che verranno ingaggiate dai subappaltatori, dunque intendo qualcosa di realmente pratico.

Le forze produttive dell'ultimo miglio verranno ingaggiate sul territorio da questa filiera, e spesso ci ritroviamo con tante nostre aziende che lavorano in quanto partner dei subappaltatori, sconteranno una capacità di ingaggio con tariffe al limite della sostenibilità.

PRESIDENTE. Quindi voi suggerite di limitare o evitare la possibilità di subappalti ?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. No, per evitare o limitare

il subappalto non in chiaro bisogna sin dall'inizio far partecipare le PMI alle RTI. D'altra parte con le grandi imprese, con le quali c'è il rapporto, in questo momento per quei limiti normativi e quelle complicazioni burocratiche fare una RTI che inglobi un consorzio o una rete è motivo assolutamente ostativo.

PRESIDENTE. Ma quali ostacoli burocratici ci sono?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Oggi l'unica semplificazione per un'aggregazione per partecipare agevolmente alle gare d'appalto è quella di riunirsi in consorzio stabile, ma il consorzio stabile prevede un legame realmente forte tra i soggetti consorziati, che spesso diventa motivo ostativo. Tutte le altre forme di aggregazione prevedono che ogni soggetto della rete debba presentarsi come se fosse soggetto partecipante, quindi non si può avvalere della copertura del soggetto rete, che di fatto andrà a svolgere tutti gli adempimenti, dunque c'è il consorzio, ma in realtà ognuno partecipa per i fatti suoi. Si tratterebbe quindi di spostare alcune agevolazioni, alcune semplificazioni che oggi sono solo per i consorzi stabili – del resto, quello dei consorzi stabili era un concetto pensato inizialmente per i lavori pubblici, non per i servizi – e rendere alcune facilitazioni per i consorzi stabili per le reti o i consorzi ordinari. Questa potrebbe essere una grande agevolazione, che risolverebbe, anche per le grandi imprese, il problema di mettersi dentro un consorzio e poi vedersi bloccati, perché su alcuni adempimenti uno dei soggetti della rete ha problemi e quindi fa crollare tutto il castello dell'aggregazione.

PRESIDENTE. Quindi voi suggerite una modifica del codice degli appalti?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Sul tema delle aggregazioni cominciare a ragionare su come semplificare gli adempimenti per quanto riguarda le aggregazioni, facendo sì che le garanzie le dia il consorzio come soggetto e

non la singola consorziata. Quando la singola consorziata, che è una piccola impresa, ha problemi, deve essere il consorzio a farsi carico di questi problemi verso la stazione appaltante, invece oggi quando il singolo consorziato ha un problema fa cadere l'intero castello. La norma oggi è così. L'unico modo è il consorzio stabile, che però era pensato per i lavori pubblici ed esige un legame fra i consorziati troppo forte, che per i lavori pubblici ha senso, per i servizi forse meno. Questo può essere un ragionamento da avviare.

Per quanto riguarda i tempi, ci sono anche nuovi strumenti che il nuovo codice degli appalti ha finalmente reso praticabili per quanto riguarda l'innovazione. Parliamo del *pre-commercial procurement* e del partenariato per l'innovazione, strumenti nuovi che in questo momento le amministrazioni considerano innovazioni troppo forti e magari troppo impegnative per capire come muoversi dal punto di vista dell'incardinamento dei procedimenti amministrativi. Sono strumenti nuovi, le amministrazioni sono più avvezze a fare « copia incolla » di bandi e gare fatti in precedenza, vanno sul sicuro, e di fronte a procedimenti amministrativi nuovi si guardano bene dal fare i pionieri, tranne qualche esperienza.

C'è un'esperienza avviata da AgID su alcuni bandi di *precommercial procurement*, il primo bando di AgID per il *pre-commercial procurement*, tolto quello fatto a livello europeo su Cloud for Europe, il primo nazionale è stato quello sull'*early warning* e ce ne sono altri in programma. Se però guardiamo l'esperienza dobbiamo considerare che, se fai un bando dove non c'è alcun paletto di selezione all'ingresso, partecipa l'universo mondo e per aprire le buste impieghi un anno e mezzo, perché di fatto per aprire le 38 buste...

PRESIDENTE. Qual è stata la giustificazione di AgID?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Probabilmente non aveva capito quale poteva essere l'impatto amministrativo nell'incardinare un provvedi-

mento di quel tipo, ma quando hai raccolto i fabbisogni delle amministrazioni tre anni prima, fai il bando per il *pre-commercial procurement* e stai un anno e mezzo ad aprire le buste, sono passati tre anni dal fabbisogno che le amministrazioni avevano espresso e probabilmente quel fabbisogno è stato già coperto dal mercato, abbiamo fatto cadere il presupposto del *pre-commercial procurement*. Esiste quindi il principio del *pre-commercial procurement*, ma se con la burocrazia lo affossa perché lo tratta come un lavoro pubblico, è inutile fare il *pre-commercial procurement*, perché il principio per cui nasce cade, perché, come detto, dopo tre anni quel fabbisogno è stato coperto dal mercato, la stessa amministrazione mi dice che è inutile fare due anni di verifica pre-commerciale delle innovazioni considerato che già c'è il prodotto di mercato.

Bisogna quindi capire che non possiamo trattare strumenti nuovi, iniziative nuove con meccanismi vecchi, perché se tratto il *pre-commercial procurement* con le regole degli appalti ordinari non ho concluso niente, ho recepito una direttiva europea nel nostro codice degli appalti, ma la rendo assolutamente inattuabile. Abbiamo un'esperienza sulla quale cominciare a interrogarci, l'*early warning*; andiamo a capire che non ha funzionato perché ho trattato questo bando come se fosse un bando ordinario, con le regole vecchie, quindi l'ho reso assolutamente inefficace.

PRESIDENTE. Quindi, secondo voi, l'interpretazione da parte di AgID è stata troppo rigida oppure la normativa attuale che recepisce il *pre-commercial procurement* è troppo rigida e l'interpretazione è giusta? Voi consigliate una modifica normativa...?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. La cosa interessante sarebbe analizzare questa esperienza e capire perché, dopo un anno e mezzo, siamo ancora all'apertura delle buste, sono state comunicate le proposte che passano alla fase di valutazione, quindi siamo con un procedimento in corso. Sarebbe interes-

sante capire per quale motivo duri tutto questo tempo e renda inefficace a monte l'attuazione del principio.

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. E, di conseguenza, capire se è un cambio di normativa o un cambio operativo procedurale da parte di AgID.

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. In questo momento AgID, per esempio sul tema del PON Città metropolitane, dove c'è una componente importante di digitalizzazione, sta ragionando con le città per capire come incardinare alcuni aspetti sfidanti di innovazione su procedimenti di *pre-commercial procurement* o di partenariato per l'innovazione, dove ancora non abbiamo alcuna esperienza. Queste però sono le esperienze dove possiamo cominciare a capire come condividere in maniera anticipata le innovazioni che il mercato sviluppa e se queste comincino a coprire i fabbisogni che le pubbliche amministrazioni devono esprimere. Il mondo ideale sarebbe quello in cui le pubbliche amministrazioni esprimono fabbisogni, si confrontano con la ricerca e con il mercato, per capire quali possano essere le innovazioni di oggi, ma anche quelle future, fare un *matching* tra fabbisogni e innovazioni, tararsi sui tempi. Questo è quello che non si fa, non riusciamo a tararci sui tempi, perché quando arriviamo al momento dell'acquisto probabilmente quello non è più innovazione e neanche fabbisogno, quindi facciamo spesa assolutamente inutile, che potremmo fare in maniera differente. Queste esperienze possono essere le prime sulle quali cominciare a lavorare insieme, tararci e capire come principi trasformati in direttive europee e recepiti dal codice degli appalti possano diventare esperienze reali, che abbiano impatto sul Paese.

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Da qui la proposta dello sportello presso AgID e Consip, dove le PMI possono presentare, nel rispetto dei vincoli di riservatezza, le loro soluzioni e ricevere un attestato di qualità da utilizzare nei prossimi

appalti, la possibilità di avviare sperimentazioni remunerate o anche forniture in prova, quindi l'inserimento in un catalogo di soluzioni candidabili per il futuro, perché questo è un aspetto di aiuto.

Declino in questo modo il problema a cui faceva riferimento il collega Spampinato: come azienda non lavoro in subappalto, ho solo clienti diretti, quindi ho dimensionato i clienti per la mia azienda, poi lavoro solo nel privato, quindi il problema non esiste, però non mi scandalizzo del fatto che a fronte di una grande gara bisogna mettersi insieme; la cosa che ho sempre contestato ai grandi *player* che fanno i *system integrator* è la non dignità delle aziende che partecipano. Il problema è questo, quindi vanno bene anche due livelli di subappalto, però tutti dobbiamo avere la nostra giacchetta con nome e cognome, quindi vanno trovati strumenti in cui non sono uno nascosto nel sottoscala, ma sono lì presente, con la mia dignità, perché esprimo una certa professionalità o una certa soluzione riguardante un problema. Questo è un aspetto fondamentale, perché altrimenti su questa parte grigia i grandi *player* giocano non poco. Come vediamo anche dalla presentazione dell'osservatorio delle competenze che abbiamo fatto insieme anche ad Assinform, con la partecipazione della Ministra Fedeli, il 6 giugno qui a Roma, ci sono i fabbisogni da una parte e i livelli retributivi dall'altra, perché parto dal presupposto che se ho un collaboratore assolvo a tutti gli adempimenti nei confronti del collaboratore, quindi non posso fare *downpricing*, perché al di sotto di una tariffa ci metto io i soldi e io piccolo ci rimetto, mentre un grande lavora in un altro modo perché fa mettere i soldi a me.

Lo sportello serve anche, al di là degli incubatori – vengo da una realtà come Milano, dove tra *start-up* e incubatori ne abbiamo anche fin troppi, dovremmo razionalizzare questo sistema di incubatori –, per mettere una moltitudine di aziende. Tenga conto che le aziende intese nell'accezione tradizionale in Italia sono 130 milioni, in più abbiamo tutto un mondo variegato che non è censibile, non è quantificabile, rappresentato da portatori di idee.

Si tratta di canalizzare tutta questa serie di idee in meccanismi di aiuto al sistema delle imprese, perché l'economia deve crescere, ma anche alla pubblica amministrazione, che è l'asse portante del sistema Paese sia centrale che locale. Faccio un esempio: sono un fautore del fatto che per le imprese lo sportello naturale è il sistema camerale, perché, da Regalbuto a Cortina d'Ampezzo, se ho bisogno di un certificato camerale di iscrizione della mia azienda ho uno standard. Utilizziamo quindi questa porta di accesso per far sì che il resto della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese si muova attraverso uno sportello unificato, guadagnando tempo, denaro ed efficienza.

Da questo punto di vista ricorderà il disastro del Sistri, perché è stata fatta una gara di un certo tipo, è andata come è andata, però noi avevamo l'albo gestori gestito in nome e per conto del Ministero dalla camera di commercio di Milano, Ecocerved che gestiva il MUD a Bologna, si trattava di consolidare la funzione di *hub* di Ecocerved e dare regole chiare agli operatori che operavano per rendere vivo quel mercato che dal MUD tradizionale su carta passava allo strumento da mettere sui camion per i rifiuti. Abbiamo fatto tutta un'altra cosa, per cui abbiamo azzoppato anche il mercato libero. Qui entro nel tema della concorrenza che lo Stato fa alle proprie imprese e ai propri cittadini ad esempio attraverso le *in house* che inventano soluzioni che poi mettono sul mercato.

PRESIDENTE. Avevo già letto questo nella nota che ci avete mandato, ma a me risulta che le *in house* non possano fare attività commerciale.

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Non è così chiaro.

PRESIDENTE. Voi avete degli esempi specifici di *in house* che fanno concorrenza, cioè che vendono prodotti sviluppati?

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Servizi. Mi riservo di fargliele avere in

una nota aggiuntiva. Questo si lega anche a un altro aspetto, perché quando tratto con un mio cliente questo mi giudica, mi dice se il prodotto che offro o installo per lui rappresenti un *return on investment* (ROI) o meno. Da questo punto di vista, noi suggeriamo che ci sia anche uno schema di valutazione, quindi un bollino blu, rosso, verde o giallo di qualità delle aziende che forniscono servizi alla pubblica amministrazione, in modo tale che se ho un fornitore di qualità pessima, lo appesantisco in termini di punteggio in una gara successiva, perché altrimenti...

PRESIDENTE. Anche questo però richiederebbe una modifica del codice degli appalti...

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Assolutamente sì.

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Ci sono tanti indirizzi che dovrebbero diventare strumenti, è una grande incompiuta, perché se guardiamo anche al tema della semplificazione per le piccole imprese in teoria il nuovo codice degli appalti darebbe tanti automatismi, per cui nel famoso *database* delle imprese presento le informazioni una volta e, in teoria, la prossima volta non dovrei più presentare la documentazione se non in caso di modifiche, anche se il tema del *ranking*...

PRESIDENTE. Perché dice « in teoria » e non in pratica ?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Perché ancora tutte queste semplificazioni non le abbiamo viste, e ogni volta che devo partecipare a una gara d'appalto mi si richiede di ripresentare tutta la documentazione come se fossi per la prima volta davanti all'amministrazione del mio paese. Ogni volta che mi presento a una gara sono uno sconosciuto e mi devo ripresentare anche se abbiamo il registro delle imprese, in teoria il codice appalti indirizza questo *database* delle imprese, che dovrebbe essere di prossima realizza-

zione, di prossima attuazione. Oggi, nella pratica comune, quando mi presento a una gara, mi ripresento, e tutte queste innovazioni indirizzate dal nuovo codice degli appalti ancora non le vediamo.

PRESIDENTE. Nel senso che sono state appena introdotte dall'ultima modifica e quindi c'è bisogno... ?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. No, diciamo che il codice degli appalti entra in vigore nell'aprile del 2016, siamo a fine del 2017 e ancora quando partecipo a una gara mi presento da sconosciuto, raccolgo le informazioni e le fornisco all'amministrazione di turno, che non mi dice « dammi la Partita IVA perché ti conosco ».

DIEGO DE LORENZIS. Stava accennando qualcosa sul *ranking*.

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Sì, il codice degli appalti parla di *ranking*, comunque si viene valutati, poi che domani la valutazione sarà fatta sul grado di litigiosità, in qualche modo verrà fatta una valutazione del soggetto che ha vinto una gara e quindi è stato fornitore. Se su questi aspetti guardiamo anche alla qualità dei servizi forniti, ci inseriamo in un impianto normativo già previsto dal nuovo codice degli appalti. Il tema è come lo realizzi, perché tanti indirizzi del nuovo codice degli appalti sono ancora inattuati, dato che questi non sono diventati strumenti realmente operativi.

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Ad esempio, come Assintel, essendo a Milano, collaboriamo in modo stretto con Regione Lombardia e da quando è stato fatto l'atterraggio di E015 in Regione in alcune gare che hanno valenza sull'aspetto in cui il cittadino può accedere a una serie di informazioni se sono sviluppate in ambiente E015 hanno un 5 per cento nell'ambito del centro, l'aspetto economico è sceso di 15-20 punti rispetto alla soluzione tecnologica offerta, quindi c'è un *mix* diverso

che va incontro alla vita normale di cittadini e di imprese che cambiano nel tempo.

Noi riteniamo di essere fortemente collaborativi, quindi facciamo *co-working*, però, di fatto, che poi sia una vera ricaduta sul sistema delle imprese, perché noi rappresentiamo le imprese.

L'altra cosa che Lei, presidente, avrà avuto modo di leggere nella memoria che vi abbiamo inviato è che il piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione evidenzia alcuni nodi critici, legati ad uno dei temi più strategici, che è la conservazione digitale dei documenti. Il primo elemento critico per noi è la nuova costituzione dei cosiddetti poli di conservazione, sistemi realizzati dalle pubbliche amministrazioni per la conservazione perenne degli archivi digitali della PA. La norma così come è scritta crea ambiguità sui parametri di competenza dei poli e, soprattutto, rischia di tagliare fuori completamente le oltre settanta imprese accreditate AgID sul tema. Teniamo conto anche del mercato e facciamo in modo che le sacrosante esigenze anche del sistema dello Stato siano in linea, perché oggi non posso pensare di svegliarmi e fare questa norma e tutte le imprese che fino ad oggi lavoravano su questo vadano a casa. Essendo da una parte un cittadino imprenditore, dall'altra sono anche pubblico amministratore questo mi sembra oggettivamente...

PRESIDENTE. Quindi, Assintel cosa suggerisce?

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Suggestisce di sedersi intorno a un tavolo e capire esattamente come funzionano questi poli e come possiamo preservare, tanto che nell'ambito di Assintel si è creato un gruppo Assoconservatore Accreditati per la tutela del lavoro che queste imprese svolgono. Io parlo di imprese accreditate, perché poi c'è una miriade di imprese non accreditate, ma quelle accreditate, che hanno investito centinaia di migliaia di euro nelle cose, a mio giudizio debbono essere salvaguardate, quindi sediamoci un attimo e capiamo qual è il confine di questi poli. Questa è una richiesta specifica e concreta.

PRESIDENTE. Credo che il senso dei poli all'interno del piano triennale sia dovuto al fatto che si pensa che centralizzando alcune funzioni e magari sviluppandole *in house* si possa portare a un risparmio per la spesa pubblica, se questo è vero, cioè se è vero che centralizzando e sviluppando internamente si ottiene a un risparmio di spesa pubblica; è difficile giustificare di non andare in quella direzione se questo porta a un aumento della spesa.

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Sì, però, con questa logica – mi scusi, presidente – lo Stato può rivolgersi a qualunque cosa, anche alla fatturazione elettronica di cui parla il Viceministro Casero, allora stabiliamo che diventiamo tutti dipendenti statali. Io non sono contrario, ci mettiamo intorno a un tavolo e decidiamo come, che ruolo mi assegna, però, attenzione, c'è il tema della libera concorrenza, che ci siano delle sacche troppo marcate può anche essere, però parliamone, vediamo come il *know how* di queste imprese può essere utilizzato nell'ambito dei poli, perché un'azienda ha 1, 2, 3 anni per cambiare strategia e cambiare mercato. Credo che questo sia un approccio molto ragionevole da portare avanti, non è detto che uno debba fare in un certo modo, io ho cambiato tanti, tanti clienti, quindi non è questo il punto, però giustamente parliamone.

PRESIDENTE. Ho l'impressione che i poli non nasceranno prima di 2 o 3 anni, quindi...

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Però anche lì il contributo dei settanta possono essere l'infrastruttura con cui i poli nascono. Perché no?

PRESIDENTE. Da questo punto di vista, AgID non ha mai parlato con gli operatori accreditati?

MAURIZIO PIO, *environment & government affairs di Assintel*. Fino ad oggi non abbiamo avuto un confronto con AgID su questo tema, lo abbiamo chiesto...

PRESIDENTE. Però, voi chiedete che in questa transizione ci sia un dialogo con i conservatori accreditati...

MAURIZIO PIO, *environment & government affairs di Assintel*. Noi, rappresentando i conservatori accreditati, vediamo questa parte della medaglia, cioè quali sono i loro auspici, ma non riusciamo, per il momento, a far sì che questi diventino un elemento di confronto e di discussione con AgID. Auspichiamo che ciò avvenga, ma nel frattempo il tempo passa.

In passato ci sono state altre problematiche in questa categoria di aziende per quanto riguarda il fatto che sono accreditate ad AgID, mentre altre aziende che non lo sono continuavano tranquillamente a lavorare senza controllo, e questo è stato un problema che per fortuna abbiamo affrontato insieme a Consip, comunicato ad AgID e in buona parte bloccato, però è stato necessario un intervento forte della nostra associazione affinché ciò avvenisse, quindi l'auspicio c'è, però al momento i fatti mancano.

PRESIDENTE. Rispetto alla conservazione, in una nota precedente, mi avevate segnalato che relativamente al lotto 1 SPC i prezzi dell'accordo quadro sono superiori a quelli di mercato. Ho capito bene?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Sì, il mega-lotto, era anche anomalo il fatto che ci fosse un servizio di conservazione, era anche questa la segnalazione, rispetto alle altre iniziative portate avanti...

PRESIDENTE. E voi dicevate che le aziende che avevano vinto il lotto dicevano alle pubbliche amministrazioni locali che non era possibile accedere ad altri servizi diversi e che invece gli associati...

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Potevano garantire il servizio a un prezzo inferiore rispetto a quello che andava a catalogo.

PRESIDENTE. Quindi voi lo confermate? È una cosa che succede più volte che i prezzi di mercato siano più bassi rispetto a quelli delle convenzioni e degli accordi quadro Consip oppure no?

MAURIZIO PIO, *environment & government affairs di Assintel*. Continua questa tendenza, a quanto ci risulta, non è cambiato molto, magari possiamo presentare anche in questo caso una memoria specifica....

PRESIDENTE. Sì, magari sul caso specifico dei prezzi, chiaramente sull'offerta in modo che sia paragonabile. Sarebbe interesse della Commissione scoprire che ci sono degli accordi quadro che hanno dei prezzi...

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Poi succede anche il contrario.

PRESIDENTE. Il contrario è quello voluto, nel senso che, in teoria, Consip dovrebbe essere uno strumento attraverso il quale si ottengono prezzi più bassi.

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Torno su un passaggio che ha fatto il presidente prima, sul tema della incomprimibilità del costo delle professionalità, che è oggetto di questo nostro lavoro annuale sull'osservatorio delle competenze digitali. Su questo bisognerebbe fare una riflessione su quali sono i parametri che Consip o le stazioni appaltanti prendono in considerazione quando scelgono la base d'asta, perché in altre occasioni invece, specialmente in quelle iniziative che sono meno da prodotto a catalogo e più da progetto da realizzare ci troviamo nella situazione opposta, in cui l'offerta viene fatta con un ribasso del 35-40 per cento e lì facciamo fatica. In questo Paese siamo bravi a fare i conti per non fare scattare il semaforo dell'offerta anomala, a valle nessuno fa la verifica e ci troviamo con una gara aggiudicata che diventa insostenibile per tutta la filiera, perché, in realtà, quei numeri non stanno in piedi.

PRESIDENTE. Scusi la domanda ingenua, ma, se è insostenibile per la filiera, perché la filiera... ?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Perché poi non verrà fornita la qualità richiesta da quella gara.

PRESIDENTE. Quindi non c'è un controllo della qualità, quindi se ci fosse un controllo della qualità tutto questo non avrebbe possibilità di esistere ?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Se a monte, nel determinare la base d'asta, faccio una riflessione anche sulle tariffe professionali...

PRESIDENTE. Non toglie il fatto che si può avere lo stesso una qualità bassa con un prezzo più alto, cioè se il problema è che non c'è il controllo di qualità, aumentare la base d'asta non assicura una migliore qualità, assicura che il prezzo pagato sarà più alto, ma forse il problema maggiore è che non c'è un controllo qualità, perché se ci fosse un controllo qualità, probabilmente se il prezzo rende il sistema non sostenibile ci sarebbe un prezzo più alto.

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Siamo assolutamente d'accordo, però a monte non è chiaro, in questo momento, quali basi numeriche vengano prese in considerazione quando si determina la base d'asta. Questi sono argomenti che abbiamo discusso apertamente anche in Consip.

PRESIDENTE. Loro cosa hanno risposto ?

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Che sul tema dell'osservatorio delle competenze digitali quello è un documento che cominceranno a prendere in considerazione, ma parliamo di Consip, quindi di un soggetto, se andiamo poi su tutte le altre stazioni appaltanti diffuse nel Paese, questi sono argomenti che dovrebbero essere affrontati.

PRESIDENTE. Anche se la spesa ICT in virtù della norma contenuta nella legge di stabilità per il 2015 passa quasi totalmente per Consip e per gli aggregatori di spesa...

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Quindi, a tendere, Consip diventa il soggetto principe in tal senso, per cui ben venga il dialogo in Consip. Il tema è quanto Consip diventa anche strumento e soggetto che orienterà le stazioni appaltanti periferiche quando ancora ci sarà quel residuo di stazione appaltante periferica che andrà in autonomia. Sarà un processo che vedrà ancora 4-5 anni, nei quali la spesa ICT si farà anche localmente, quindi in questi 4-5 anni un confronto va fatto anche con le pubbliche amministrazioni periferiche.

PRESIDENTE. Voi quindi ci segnalate che la qualità delle prestazioni professionali delle persone impiegate nei bandi ICT non può essere adeguata rispetto ai prezzi.

EMANUELE SPAMPINATO, *vicepresidente di Assintel*. Il tema è che se su quel *deliverable* io ho bisogno di un certo tipo di *effort* con quel costo unitario, ne impiegherò meno, magari la persona che mando è di qualità, ma in realtà non mi serve una persona, me ne servono 3 per arrivare a un *deliverable* di qualità, quindi non stiamo dicendo che metto persone scarse al servizio, ma che ne metto probabilmente meno di quelle che mi servono per arrivare alla qualità di quel *deliverable*. Il tema è quello.

GIORGIO RAPARI, *presidente di Assintel*. Diciamo che il controllo qualità, come spesso succede nel privato, può essere già una buona pratica per migliorare. Siccome io vengo monitorato tutti i giorni nei confronti della pubblica amministrazione non solo centrale ma anche locale, non sarebbe cattiva cosa. Non avevo letto — l'aveva seguita il nostro direttore — l'intervista di Luigi Casero sul fatto di fare una fattura elettronica tutta italiana gestita da Sogei o da qualcun altro. Questa è una strada, l'altra è dare delle norme chiare, standard di riferimento europei, che permettano alle

aziende di fornire in una logica di interoperabilità, quindi da questo punto di vista cos'è di pubblica utilità e cosa invece è visto come leggi di mercato che favoriscono?

**PRESIDENTE.** Quando voi fate riferimento alla fatturazione elettronica tutta italiana intendete il formato oppure la proposta è che la conservazione delle fatture elettroniche sia centralizzata?

**GIORGIO RAPARI, presidente di Assintel.** Tutte e due, perché da questo punto di vista, come Lei ben sa, Infocamere per il sistema camerale, per aiutare le imprese sul tema della fattura elettronica ha detto che le prime tre venivano fatte con loro come diffusione di cultura. Il problema è che poi dalla diffusione di cultura uno ci prende gusto e passa a una quasi funzione di monopolio, e questo no, perché non è più un servizio di pubblica utilità, quindi dobbiamo distinguere.

Il servizio di pubblica utilità è il certificato camerale, una serie di certificati in italiano e in inglese, poi è chiaro che se voglio arricchire un dato perché prendo informazioni da più banche dati e quindi fare una profilazione perché a lei serve una profilazione più compiuta della mia azienda o dell'azienda di Spampinato, ci sono i *provider* che fanno questo tipo di mestiere. C'è però una forte differenziazione fra quello che è il diritto camerale per cui io pago per avere un'apertura su tutte le imprese standardizzate in Italia rispetto a un approfondimento di tipo commerciale *marketing* che chiedo ad aziende specifiche, sono due cose diverse. Stabilisco quindi le norme, do una mano e poi però lascio al mercato.

**EMANUELE SPAMPINATO, vicepresidente di Assintel.** E mi servono energie per controllare che poi quelle norme siano rispettate e controllino la qualità del servizio. Se, invece, divento fornitore del servizio, faccio un altro mestiere, non faccio il mestiere che dovrebbe essere quello del pubblico.

**GIORGIO RAPARI, presidente di Assintel.** Questo è quanto, speriamo di essere stati esaurienti, abbiamo due approfondimenti da mandarvi giustamente. Vi lascio l'osservatorio che abbiamo presentato a giugno con la Ministra Fedeli, quello che abbiamo presentato a ottobre, quando presentiamo la propensione di spesa nei dodici mesi successivi e quest'anno per la prima volta a maggio abbiamo detto come sta andando il mercato 2017.

**PRESIDENTE.** Vi chiederei la cortesia, se ce l'avete, di fornircelo in formato digitale.

**GIORGIO RAPARI, presidente di Assintel.** Credo che gliel'abbiano già mandato.

**PRESIDENTE.** Magari ce lo mandate insieme all'approfondimento, considerando liberi i documenti.

Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 11.45.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 17 gennaio 2018*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*17STC0027830\*