

**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**

**AUDIZIONE**

**35.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 MAGGIO 2017**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO COPPOLA**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Barbanti Sebastiano (PD) .....	6
Coppola Paolo, <i>presidente</i> .....	3	Bettacchi Roberto, <i>responsabile cliente Agea</i> ..	5, 6, 7
<b>Audizione del direttore progetti per la PA di Consip, Renato Di Donna:</b>		Di Donna Renato, <i>direttore progetti per la PA di Consip</i> .....	3, 4, 5, 8
Coppola Paolo, <i>presidente</i> .....	3, 4, 5, 6, 8	Fragomeli Gian Mario (PD) .....	7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO COPPOLA

**La seduta comincia alle 15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del direttore progetti per la PA di Consip, Renato Di Donna.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore progetti per la PA di Consip, Renato Di Donna, accompagnato dall'ingegner Roberto Bettacchi, responsabile cliente Agea, che ringrazio per la presenza.

Avverto i nostri ospiti che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e 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, volta ad approfondire alcuni aspetti della gara SIAN.

Cedo dunque la parola a Renato Di Donna per lo svolgimento della breve relazione introduttiva, al termine della quale

seguiranno eventuali domande o richieste di chiarimento da parte dei commissari.

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Ricopro l'incarico di direttore progetti per la PA solo da due settimane, in cui ho approfondito i temi contemplati nella direzione che mi è stata affidata, fra cui anche quello del SIAN.

L'ingegner Bettacchi, invece, li ha seguiti da molto tempo, dalla genesi della gara a oggi, quindi eventuali argomenti di dettaglio possono veder coinvolto lui, per apporare contributi.

Vorrei, però, specificare un aspetto...

PRESIDENTE. Mi scusi, Le faccio solo una domanda: c'è stata, di recente, una riorganizzazione interna a Consip?

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Sì, due settimane fa c'è stata un notevole riorganizzazione di Consip, che ha, di fatto, previsto una rotazione abbastanza estesa delle responsabilità sia dei direttori sia di alcuni dirigenti intermedi e, nell'ambito di questa riorganizzazione, ho preso questo incarico.

PRESIDENTE. Chi era il precedente direttore?

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Il precedente direttore era l'ingegner Sante Dotto, che adesso ha un altro incarico.

PRESIDENTE. Grazie.

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Vorrei, però, fare una puntualizzazione. Ovviamente parliamo di una gara che è in corso, quindi, se le

domande che mi verranno fatte riguarderanno tutta la fase di predisposizione della documentazione, sia io sia l'ingegner Bettacchi risponderemo serenamente, essendo una documentazione pubblica; invece, qualora si tratti di domande inerenti aspetti della gara in corso, essendo appunto *in itinere*, ci sono due possibilità: o che io non posseggo le risposte e le informazioni perché sono a esclusivo appannaggio della commissione di gara, quindi non potrei conoscerle, oppure, se io le conosco in base al mio ruolo, possono essere riservate e, in quanto tali, devono essere dette in modo secretato.

Detto ciò, ascolto qualsiasi domanda.

PRESIDENTE. Ci può dare almeno un'indicazione sul processo che ha portato alla gara? Che cosa è successo? Di cosa stiamo parlando? Lo chiedo per inquadrare la situazione.

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Pensavo che già conosceste l'argomento, quindi ho omesso questo preambolo.

La gara nasce da un accordo, alla fine del 2015, fra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Agea e Consip, nella costruzione di una documentazione di gara inerente lo sviluppo e la gestione del SIAN.

PRESIDENTE. L'accordo prevedeva la partecipazione anche di ANAC o solo di questi tre soggetti?

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Ci fu contemporaneamente anche la richiesta da parte del Ministero del coinvolgimento dell'ANAC, secondo il protocollo di vigilanza collaborativa con ANAC, cosa che poi è avvenuta durante il 2016, quando la documentazione di gara fu pronta in termini sia di strategia sia di disciplinare e capitolato tecnico e fu inviata poi all'ANAC. L'ANAC ovviamente fece le osservazioni tipiche nell'analisi della documentazione di gara, di cui talune sono state successivamente analizzate e recepite e altre argomentate in qualche modo. Detto

ciò, la gara fu bandita a settembre ed è stata strutturata in quattro lotti

PRESIDENTE. Chi decise la divisione in quattro lotti?

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. La decisione fu presa sicuramente da Consip, congiuntamente all'Agea, nel senso che l'Agea espresse le esigenze del servizio complessivo e un'analisi puntuale degli argomenti inerenti l'intero processo di gestione del SIAN, che indussero a creare quattro lotti funzionalmente e totalmente distinti tra di loro. Forse li conoscete, ma comunque li ripeto.

Il primo è un lotto di telerilevamento, di gestione delle immagini realizzate con voli e di produzione di ortofoto. Il secondo lotto, invece, riguarda l'interpretazione di questi *output* da parte di agronomi, con eventuale ispezione sul territorio in casi dubbi da parte degli agronomi. Il terzo è un lotto squisitamente di gestione, sviluppo e manutenzione applicativa del sistema informatico, esistente e da reingegnerizzare, del SIAN. Il quarto, infine, è un lotto di puro governo dei precedenti tre, a supporto e affiancamento dell'Agea.

Tutti e quattro i lotti riguardano ambiti merceologici totalmente diversi. Sono state fatte consultazioni del mercato distinte sui quattro lotti, con partecipanti alle consultazioni in termini di aziende totalmente diverse, perché si tratta di quattro ambiti appunto totalmente diversi. Tant'è vero che sono diverse le basi d'asta e sono diverse — o almeno simili, ma non uguali — le strutture di punteggi tecnici ed economici di valutazione.

In realtà, sono anche diversi, almeno tra il primo e gli altri tre, i tempi di convenzione, nel senso che per il primo lotto è previsto un tempo di tre anni e per il secondo, il terzo e il quarto lotto sono previsti cinque anni, con un'estensione eventuale di dodici mesi in caso di esigenze di migrazione per il successivo fornitore.

PRESIDENTE. Il quarto lotto è stato proposto da Consip oppure quella era una richiesta che veniva direttamente da Agea?

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Direi che è fondamentale una richiesta che incontra le esigenze di Agea.

PRESIDENTE. Si tratta di una proposta che è venuta da Agea, dal Ministero oppure da Consip? Analizzata la situazione, Consip ha proposto di fare anche un quarto lotto relativo...

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. Ci sono stati tantissimi incontri e c'è stata la lettura di tantissima documentazione che Agea ha fornito a Consip, il che ha indotto Consip a suggerire l'ipotesi di questo quarto lotto.

L'ingegner Bettacchi può contribuire a dare questa risposta, però presumo che le esigenze di Agea nell'avere un lotto dedicato al governo rispondano a una percezione da parte di Agea di non avere, nella propria organizzazione, le maestranze culturalmente adatte a gestire il SIAN.

Da ciò che, a posteriori, ho potuto capire, essendo oggi il SIAN gestito comunque da SIN, la società pubblico-privata posseduta al 51 per cento da Agea, che Agea non abbia le capacità di coordinamento e di governo dal punto di vista di gestione dell'intero SIAN, ma abbia competenze più per il processo amministrativo delle attività che fa come organismo pagatore. Questo è palese da ciò che ho letto dei fabbisogni espressi da Agea, per cui ritengo che questa proposta fatta da Consip, in realtà, è null'altro che una evidente deduzione del fatto che la gestione del SIAN non possa essere soddisfatta dalle maestranze di Agea stessa.

Non so se l'ingegner Bettacchi vuole aggiungere qualcosa, con il suo permesso, presidente.

PRESIDENTE. Prego.

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Ho seguito tutto l'iter di predisposizione della documentazione e, ancora prima, tutte le riunioni e i colloqui che sono stati svolti per verificare e fare un *assessment* del quadro complessivo e per

reperire le esigenze e le informazioni sulla situazione, in modo da produrre quella che Consip chiama inizialmente «strategia di gara», quindi la suddivisione in lotti, la tipologia, l'indagine di mercato ed altro, e poi declinare il capitolato.

Chiaramente è stato messo in piedi un *team* di lavoro e sono state fatte delle interviste con la parte SIN pubblica, quindi è apparso quasi chiaramente e immediatamente che, quando si cercava di ricostruire il quadro del procedimento amministrativo complessivo...

PRESIDENTE. Mi scusi. Le chiedo solo un chiarimento: quando si parla di parte SIN pubblica, che cosa si intende esattamente? La SIN, se non abbiamo capito male, è una società a capitale misto pubblico-privato e i dipendenti sono della società, per cui, quando si parla di SIN pubblica, che cosa vuol dire?

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. I dipendenti di SIN.

PRESIDENTE. Ci sono dipendenti di parte pubblica e dipendenti di parte privata?

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. C'è un'interlocuzione, nel senso che la composizione della forza lavoro è fatta dalla presenza di lavoratori del fornitore perché il 49 per cento della società...

PRESIDENTE. Il 49 per cento della proprietà è della società, però i dipendenti sono...

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Mi spiego: nello svolgimento delle attività, c'è una parte che è svolta dai dipendenti e l'altra che è svolta dal mercato di fornitura.

PRESIDENTE. Dall'RTI?

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Non potevamo incontrare il mercato di fornitura, dovendo predisporre la gara. Tuttavia, dovendo attingere le in-

formazioni, alcune volte — esemplifico — tendenzialmente, a una via, abbiamo fatto questo tipo di comunicazione per reperire i dati. Non abbiamo fornito indicazioni sulla gara, ma, come state facendo oggi voi, abbiamo fatto un'audizione per capire quali fossero i dati disponibili, le esigenze ed altro.

PRESIDENTE. Avevate bisogno di informazioni che SIN non aveva e che l'RTI aveva... ?

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Abbiamo chiesto delle informazioni. Dopodiché, il nostro committente, cioè Agea, predisponeva al meglio, o direttamente o con la parte di SIN pubblica, le informazioni che a noi servivano. Non abbiamo scelto noi l'interlocutore.

PRESIDENTE. Mi scusi se sorrido, ma noto che ormai è entrata nel gergo la dicitura « SIN pubblica ». Vorrei sapere se esiste una SIN privata oppure si tratta del fornitore RTI. Che io sappia non esiste una SIN privata, ma esiste la SIN.

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Mi scuso per aver usato una nuova dicitura.

PRESIDENTE. Non si deve scusare. Per noi è interessante sapere che questa viene identificata con la SIN pubblica, però vorrei assicurarmi che abbiamo capito bene: quando si parla di SIN pubblica, si tratta della SIN, mentre la SIN privata non esiste o, di fatto, esiste non ufficialmente.

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Nel momento in cui abbiamo avuto necessità di informazioni relativamente alla gara, queste informazioni potevano essere fornite dai dipendenti di SIN.

PRESIDENTE. Che Lei sappia, esistono dipendenti dei fornitori di SIN che lavorano all'interno degli uffici di SIN ?

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Mi perdoni, ma non ho capito.

PRESIDENTE. Esistono dei dipendenti dell'RTI, quindi delle società private componenti il 49 per cento, che lavorano dentro gli uffici di SIN ?

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Non glielo so dire.

PRESIDENTE. Non lo sa ?

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Non lo escluderei. Tra l'altro, c'è il CED all'interno, quindi, se non altro, credo che sia possibile l'accesso al luogo dove sono fisicamente le macchine che vengono gestite e che gli operatori del fornitore dovrebbero poter operare. Questi possono operare anche da remoto, però...

SEBASTIANO BARBANTI. Scusate. Voi avete detto che avete fatto delle domande ai dipendenti di SIN per acquisire le informazioni. Vorrei sapere se vi siete accertati dell'identità di quei dipendenti e che siano effettivamente dipendenti SIN e non eventualmente...

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Per fare una strategia di gara e scrivere un capitolato, dovevamo avere accesso alle informazioni. Non abbiamo chiesto l'interlocutore, ma Agea, sapendo che entrare in contatto con il mercato di fornitura in quella fase non è assolutamente pensabile, ha chiesto a chi poteva fare quell'attività di contribuire a fornire le informazioni, che — ripeto — non erano sul versante del processo di alto livello, che mi aspettavo l'amministrazione conoscesse perfettamente, come, di fatto, è stato.

I problemi c'erano, nel senso che il sistema nel suo complesso — non mi riferisco alla parte informatica — è molto complicato, ma loro ci hanno fornito tutta la documentazione, per cui entrare nei meccanismi del processo amministrativo è stato relativamente semplice. Quello che è emerso fin da subito è che c'era qualche problema a reperire alcune informazioni, che erano vitali soprattutto nella parte prettamente informatica dell'appalto. Per esempio, avevamo chiesto una *baseline* delle applica-

zioni installate e come i processi amministrativi che man mano ci descrivevano fossero mappati sulle applicazioni esistenti. Non è stato banale reperire questa tipologia di informazioni.

Fra l'altro, era stato messo a disposizione anche un *assessment* precedente del CNR, che credo fosse di un paio d'anni prima e che evidenziava fundamentalmente le stesse criticità. Si tratta di criticità che, in parte, abbiamo riportato anche sulla nostra strategia di gara antecedente al capitolato. Alla fine, anche la *baseline* applicativa è stata fornita perché, comunque, questa doveva essere in qualche modo allegata agli atti di gara. La *baseline* è arrivata, se non ricordo male, alla fine di maggio. Tenete conto che le prime riunioni del gruppo di lavoro sono avvenute a gennaio 2016. Da un punto di vista di processo amministrativo, c'era difficoltà nel rapportare il processo amministrativo con gli strumenti tecnico-operativi che poi devono sovrintendere a questo meccanismo.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Mi aiuti a capire. Acclarata la deficitarietà di Agea come soggetto interlocutore, il che ormai appare evidente, abbandoniamo un attimo il neologismo di SIN pubblica, anche perché abbiamo capito che non sappiamo se quelli con cui avete realmente interloquito fossero di SIN pubblica e se fossero distaccati o dipendenti, in qualche modo, della cosiddetta « SIN privata ». Quest'elemento non c'è molto chiaro perché non siete in grado di ricostruire i soggetti con cui avete interloquito.

Con questi soggetti, quale parte della documentazione di gara avete scritto? Lo chiedo perché vorrei anche capire che cosa avete acquisito da soggetti che potevano essere in parte ricondotti all'RTI. Vorrei semplicemente capire se, in qualche modo, quella era solo un'assunzione di dati tecnici non legati al fabbisogno che aveva la società e quale era la richiesta sul mercato. Anche questo è un elemento da approfondire, non di poco conto.

A questo punto, mi viene un dubbio, specialmente sul quarto lotto, quello di ridisegno del governo e di assistenza da parte di Agea per le problematiche. In

questa interlocuzione che cosa è emerso? Lo chiedo perché ci piacerebbe capire anche quest'aspetto.

ROBERTO BETTACCHI, *responsabile cliente Agea*. Forse, sono stato frainteso precedentemente, quindi ci tengo a precisare meglio quanto detto.

Questo tipo di incontri sono stati a una via, cioè Consip non ha fornito alcuna indicazione, ed erano esclusivamente volti a reperire informazioni. Elimino completamente il dubbio: non c'è stata alcuna possibilità. Comunque, c'è un carteggio da parte di Agea-SIN e, poi, di Consip, di cui non dispongo in questa sede, ma si possono ricostruire tutti i passaggi. Vorrei sgombrare il campo dal fatto che non fossero dipendenti e così via e, soprattutto, che da Consip possano essere trapelate informazioni sulla gara, perché lo escludo nella maniera più assoluta.

Detto ciò, il quarto lotto non era esattamente oggetto di questa indagine. Nel proseguire con questo *assessment*, quindi nel fare la fotografia di ciò che accadeva per poi riprogettare e cercare di migliorare gli elementi di criticità rilevati, siccome è emersa questa criticità che Le dicevo, è venuto in qualche modo naturale, anche su richiesta di Agea, di predisporre un lotto che fosse di supporto.

Vorrei precisare un ulteriore aspetto, che è anche *cross* su tutti e quattro i lotti. Si doveva riprogettare un modello e ci sono delle applicazioni che devono essere reingegnerizzate e dei processi che devono essere rivisti, non solo perché lo richiede la fotografia fatta, ma anche perché quello è un mondo in evoluzione in cui ci sono normative che variano, quindi c'è la necessità, a vario titolo, di poter flessibilmente recuperare e, comunque, soddisfare i processi innovativi necessari. Non parlo solamente di quelli informatici, ma anche a livello di gestione dell'intero sistema.

Che cosa abbiamo fatto? Anche per il quarto lotto, abbiamo cercato, nei limiti che il codice ci consente, di progettare degli strumenti flessibili, nel senso che da questi lotti scaturiranno, nel momento in cui la gara sarà portata a compimento, dei contratti quadro. Questo vuol dire che l'am-

ministrazione contraente avrà la possibilità di definire, attraverso successivi atti esecutivi, che cosa chiedere nel corso del tempo. Tutto ciò accade in una situazione in cui appaiono chiare alcune criticità, ma non sono stati ancora stabiliti dagli organi di governo dettagli più implementativi. Mi riferisco, per esempio, alle linee guida del SIAN, che appunto disegnano uno scenario e che devono essere implementate.

Tali dettagli implementativi consentiranno all'amministrazione di avere quella flessibilità operativa e di attingere a quelle risorse oppure, a seconda della situazione in cui si troverà, non lo consentiranno. La situazione in cui si troverà dipende da tutta una serie di fattori, tra cui, non in ultimo, le scelte decisionali che non spettano certamente alla stazione appaltante.

Il nostro obiettivo è stato di ipotizzare e mettere in campo degli strumenti, anche perché noi questo facciamo, in modo che tali strumenti, adeguatamente guidati, possano contribuire a centrare gli obiettivi prefissati.

PRESIDENTE. Ho una domanda da porre: il bando prevede la possibilità che lo stesso soggetto vinca contemporaneamente sia il terzo che il quarto lotto?

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. No. Il quarto lotto è

mutualmente esclusivo rispetto agli altri tre, nel senso che è assolutamente esclusa la possibilità che il fornitore del quarto lotto possa anche essere fornitore di uno degli altri tre. Questa è una regola interna del disciplinare complessivo.

PRESIDENTE. Propongo che il seguito dell'audizione si svolga in seduta segreta.

*(La Commissione concorda – I lavori proseguono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica).*

PRESIDENTE. Chiedo al dottor Di Donna se abbia documentazione in formato digitale da consegnare alla Commissione e quale regime di pubblicità questa debba avere.

RENATO DI DONNA, *direttore progetti per la PA di Consip*. No, non ho documentazione da consegnare.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Di Donna e tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.20.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 13 luglio 2017*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*17STC0024200\*