



Audizione del Presidente di Assintel Giorgio Rapari
presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul
livello di digitalizzazione e innovazione
delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti
complessivi riguardanti il settore delle tecnologie
dell'informazione e della comunicazione

7 settembre 2017

***Il contesto: Trasformazione Digitale e Pubblica Amministrazione,
una visione sistemica***

La Trasformazione Digitale è un fenomeno ineluttabile e globale, a cui tutto il Sistema Paese si sta adeguando a velocità purtroppo diverse. L'ICT ne è l'infrastruttura abilitante ed ha la duplice responsabilità di realizzare soluzioni digitali compatibili e funzionanti, da un lato, e di motivare le tante enclave non digitali ad evolversi. Gli attori di questo sistema sono dunque molti, è utile per noi distinguerli in quattro grandi categorie: le imprese digitali dell'Offerta, le imprese della Domanda, i cittadini cosiddetti "consumer" di tecnologia, ed infine, elemento imprescindibile, la Pubblica Amministrazione.

Il ruolo di quest'ultima è complesso e non può essere risolto nella categoria \“Domanda”: la PA ha anche istituzionalmente e pragmaticamente l'obiettivo di stimolare una direzione, e se l'Innovazione è diventata una di queste direttrici strategiche a livello politico, l'obiettivo diventa ambizioso e squisitamente sistemico. Innovare la PA significa ottimizzare i processi interni, la cui ricaduta positiva arriva visibile al cittadino e alle imprese, ma anche essere esempio motivante in favore della cultura digitale sia al proprio interno sia all'esterno, ed infine stimolare la filiera del mercato ICT con ricadute positive a livello economico.

Questo ruolo è ancor più importante se pensiamo alla struttura del tessuto produttivo italiano: se fanno notizia le grandi imprese, la realtà è che la stragrande



maggioranza delle imprese è di piccole dimensioni, dunque difficilmente raggiungibili dai cambiamenti culturali a meno di lunghe campagne capillari sul territorio: la Trasformazione Digitale è connessa con la dimensione locale, tant'è vero che non può decollare se le istituzioni locali non adottano esse stesse una cultura e una mission ad essa sinergiche.

La logica vale anche se restringiamo l'obiettivo sulle imprese ICT dell'Offerta. Il nostro mercato è costituito da circa 130.000 imprese tipicamente ICT (a cui si aggiunge il variegato mondo ibrido legato al "digitale" in senso ampio, difficile da monitorare) con una netta preponderanza di micro, piccole e medie imprese innovative (99,4%), che creano innovazione e dialogano con il territorio fra le mille difficoltà del fare impresa in Italia, e da uno sparuto numero di big player - quasi tutti multinazionali - che gestiscono i principali clienti della PA e che riescono a influenzare in maniera significativa il sistema. Questo innesca una dinamica perversa di subappalto, che ha provocato in questi anni un indecoroso downpricing delle tariffe e minato spesso la capacità di fare innovazione nelle piccole imprese.

Questi sono anche alcuni dei temi identitari di Assintel, che lavora nello specifico per rappresentare l'intero ecosistema ICT proprio a partire dalla piccola impresa sul territorio; il lavoro è sinergico con quello di Confcommercio, di cui fa parte, una delle poche realtà federative nazionali con una presenza capillare a diretto contatto con le imprese e le istituzioni locali.

L'Innovazione nella PA e le sue criticità: gare d'appalto, criteri d'acquisto e coerenza normativa

Se il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019 è un segnale di priorità importante che Governo e AgID lanciano per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, è anche vero che governare il complesso sistema normativo, procedurale e culturale ad esso sotteso è impresa titanica.

Molte norme tecniche mancano di coerenza e coordinamento con l'impalcatura generale, generando confusione sia fra gli acquirenti sia fra le imprese fornitrici. I criteri di base con cui la PA acquista hanno criticità legate al rispetto dei principi di concorrenza, che impattano soprattutto sulle possibilità di accesso delle piccole



imprese. I tempi e le procedure dei bandi di gara sono incongruenti con i tempi e le modalità della tecnologia, i criteri di risparmio innescano offerte al ribasso estremo che intaccano la qualità dei servizi acquistati.

Elenchiamo qui di seguito in modo preciso alcune di queste criticità nel dettaglio, in modo che possano essere punti di riferimento utili per intervenire in modo mirato.

Il sistema dei bandi e delle gare d'appalto ICT per la PA

- La filiera del subappalto e il downpricing delle tariffe

Il sacrosanto input del risparmio nella PA ha causato effetti retroattivi distorsivi che hanno via via inquinato il mercato delle tariffe ICT e danneggiato i piccoli player.

La corsa al ribasso nei bandi di gara ha infatti favorito la sola partecipazione di pochi, grandi big dell'ICT, che possono permettersi di lavorare sottocosto, i quali danno poi i lavori in subappalto alle piccole imprese. I risultati nefasti sono almeno 4: in primo luogo le tariffe scendono oltre la soglia minima di sostenibilità, causando un effetto alone sull'intero mercato delle tariffe; in secondo luogo, le piccole imprese, per riuscire a lavorare, sono costrette ad accettare di abbassare la qualità dei servizi e delle prestazioni stesse, a discapito quindi del cliente; si attiva inoltre un perverso meccanismo di natura economico/finanziaria secondo cui le imprese che operano in subappalto "fanno da banca" in quanto sono assoggettate ai tempi di pagamento delle imprese appaltanti; infine, si amplifica l'utilizzo di risorse meno qualificate, che costano meno, o di contratti di lavoro atipici per poter risparmiare sui costi fissi.

Su questo punto decisivo sollecitiamo una soluzione anche attraverso il ripristino di bandi e di modalità di aggiudicazione in grado di garantire:

- prestazioni remunerate a reali tariffe di mercato, compatibili quindi con i costi effettivi delle risorse proposte
- Rimodulazione dei parametri economici di partecipazione alle gare, in modo da dare uguali opportunità anche alle piccole imprese singole o aggregate. Su questo punto si veda anche la battaglia legale sullo SPID, in cui l'associazione è stata costretta ad ingaggiarsi, a tutela dei propri associati, e in cui ha avuto un riconoscimento positivo dalle autorità giuridiche amministrative di primo e secondo grado



- Revisione del sistema delle convenzioni quadro fatto con le grandi imprese ICT, che di fatto impediscono a monte alle piccole e medie imprese di proporsi.

- **La concorrenza sleale delle in-house**

Il downpricing delle tariffe ICT viene oltremodo amplificato dal fenomeno per cui alcune Pubbliche Amministrazioni scelgono di crearsi in-house i servizi ICT necessari, e successivamente li rivendono sul mercato con tariffe sotto costo, grazie alle particolari condizioni di tutela in cui operano. In questo modo è come se utilizzassero i soldi dei contribuenti, tra i quali le aziende private ICT, per fare concorrenza sleale alle stesse aziende, inquinando di fatto le dinamiche del libero mercato. Occorre in tal senso una regolazione a monte che impedisca - o corregga - l'accesso delle in-house al mercato. Andrebbero altresì estese ad altri Enti locali, attraverso un coordinamento centralizzato, alcune esperienze virtuose come quella trentina, che ha definito un vero e proprio progetto di sviluppo di infrastrutture e strumenti digitali, attraverso l'attivazione di partnership e sinergie con le imprese innovative del territorio.

- **Adeguare le regole e le tempistiche dei bandi all'oggetto innovativo**

Se l'oggetto di una gara pubblica è l'Innovazione, è paradossale che tra l'appalto delle gare pubbliche e la loro aggiudicazione spesso passino oltre 2 anni, rendendo già obsoleta la tecnologia stessa.

Inoltre, il nostro sistema non è capace di "ascoltare" le innovazioni che arrivano dal tessuto delle piccole imprese: occorrerebbe, similmente a quanto avviene in alcuni altri Paesi UE, che chi fa innovazione abbia la possibilità di presentare i propri risultati al mondo pubblico e, in caso le soluzioni siano in grado di confermare solidità e capacità di generare benefici, possano aver accesso al mercato pubblico, eventualmente a partire da forniture di prova e/o attraverso sperimentazioni remunerate.

Al riguardo, allo scopo di incrementare la capacità di ascolto sentiamo fortemente l'esigenza dell'istituzione di uno sportello per l'innovazione, presso AgID o CONSIP, dove le MPMI possano presentare nel rispetto dei vincoli di riservatezza le loro soluzioni e ricevere a seconda dei casi un attestato di qualità da utilizzare nei prossimi appalti, la possibilità di avviare sperimentazioni remunerate o forniture di prova, l'inserimento delle soluzioni in un catalogo di soluzioni candidabili per il futuro, mentre la PA potrebbe valutare se vi sono elementi di interesse da inserire nei bandi di



gara. In realtà le attuali sperimentazioni di appalti precompetitivi (vedi AgID) non sono incoraggianti nelle loro modalità di attuazione. Lo strumento c'è ma la burocrazia lo rende inutilizzabile. Un esempio su tutti: il bando Early Warning ha richiesto quasi un anno per la sola apertura delle buste.

- **Valutare i fornitori e le prestazioni ICT**

Per garantire servizi ICT di qualità e aderenti agli obiettivi della singola PA richiedente, spesso i criteri espressi nel singolo bando non sono sufficienti. Innanzitutto non esiste un sistema di feedback cumulativo, tale per cui il fornitore che abbia erogato un servizio di scarsa qualità debba essere penalizzato nel partecipare e aggiudicarsi future gare di quella medesima PA.

Oltre a ciò, per i grandi progetti ICT destinati anche a Regioni, Città metropolitane ed Enti (di importo superiore ai 15 milioni di euro), non ci risulta che si sia attivato nessun monitoraggio sulle prestazioni contrattuali, così come, invece, previsto dalle modifiche al CAD.

- **La spesa ICT nella P.A. tende a valorizzare la gestione dell'esistente e non l'innovazione**

In regime di continuo e progressivo contenimento della spesa, andrebbe valutata con attenzione da parte degli organi preposti la reale composizione della spesa ICT delle PA, al fine di evitare, così come spesso accade, che in essa rientrino in misura significativa attività specificatamente di gestione o di mero supporto operativo - spesso funzionali a sopperire a consolidate carenze di organico - che poco hanno a vedere con l'ICT stessa. Tale fenomeno, peraltro, appare particolarmente distorsivo in combinazione con i sensibili contenimenti dei budget assegnati al tema ICT a cui si sta annualmente assistendo: infatti la sostanziale anelasticità dei fabbisogni di funzioni di supporto finisce per generare delle compressioni soprattutto della spesa e degli investimenti realmente associati all'ICT. A tal proposito si sottolinea la necessità di dover stimolare (ed eventualmente premiare) la partecipazione delle PA (specialmente quelle locali) a sviluppare progetti intercettando risorse (fondi diretti comunitari, banca mondiale....) in partnership con le forze produttive del territorio.



Incoerenza normativa: il caso della conservazione e della fatturazione digitale dei documenti

Il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione evidenzia alcuni nodi critici legati ad uno dei temi più strategici per la PA: la conservazione digitale dei documenti.

- Il primo elemento critico 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 crea ambiguità sui perimetri di competenza dei Poli e soprattutto taglia completamente fuori le oltre 70 imprese private accreditate AgID, che hanno investito decine di migliaia di euro per rientrare nel registro e per poterci restare, e alle quali il CAD stesso dà il diritto di fornire questi servizi. Queste imprese si sono riunite nel gruppo Assoconservatori Accreditati di Assintel, che sta portando avanti un continuo monitoraggio sul tema e azioni di tutela: l'auspicio è che il legislatore tenga in conto tutti gli elementi anche progressi, nel rispetto degli investimenti fatti dalle aziende.
- Il secondo elemento critico riguarda la fatturazione elettronica B2B ed è emerso in una recente intervista a Luigi Casero, Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, in cui ventila la costituzione di una fattura elettronica tutta italiana, veicolata da un unico provider di stato (Sdl di Sogei) e conservata da un unico ente centralizzato governativo. Se si avverasse, andrebbe contro gli indirizzi di Bruxelles, che tutelano la libera concorrenza attraverso l'idea di access point certificati ma liberi.
La soluzione corretta sarebbe invece l'approvazione di un unico standard di riferimento europeo (CEN), che permetterebbe alle aziende che lavorano con l'estero di avere un solo tracciato, e tanti provider di mercato certificati dall'UE con la compliance Peppol per la trasmissione delle stesse all'Agenzia, e infine una conservazione a norma lasciata al libero mercato attraverso i conservatori accreditati AgID.