

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti della CONSIP.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'audizione di rappresentanti della CONSIP.

Desidero in primo luogo scusarmi del ritardo con cui abbiamo dato avvio ai nostri lavori, dovuto al prolungamenti dei lavori dell'Assemblea, che sono terminati soltanto pochi minuti fa.

Do la parola al dottor Broggi, amministratore delegato della CONSIP.

DANILO BROGGI, *Amministratore delegato della CONSIP*. Signor presidente, ho preparato un documento che lascio agli atti, ragion per cui mi concentrerò sugli aspetti che ritengo maggiormente rilevanti in ordine all'oggetto dell'audizione.

Mi preme innanzitutto rilevare che CONSIP è una società al 100 per cento del Ministero dell'economia e delle finanze, che opera ad esclusivo interesse dello Stato, gestendo servizi e progetti a valore aggiunto, in particolare attraverso l'utilizzo

dell'ICT (*Information and communication technology*), per il Ministero dell'economia e delle finanze, per la Corte dei conti e per le pubbliche amministrazioni in generale.

Abbiamo due principali ambiti di attività: il supporto al rinnovamento dei processi organizzativi del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei conti attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche; l'implementazione e la gestione del progetto di razionalizzazione della spesa pubblica in beni e servizi, anche attraverso strumenti e metodologie informatiche.

La prima riflessione relativa a questi ambiti si concentra sul modello con il quale CONSIP interviene. Per quanto riguarda l'aspetto dell'ICT, detto in termini semplici, CONSIP si occupa di ciò che io definisco l'*engineering dell'information technology*. In sostanza, si pone come un soggetto che recepisce i requisiti che l'amministrazione richiede e, mediante un processo di reingegnerizzazione, che passa anche attraverso logiche di valutazione organizzativa e di processo, realizza un progetto che vede nello strumento informatico un elemento sostanziale per poter ottenere il requisito che ci viene posto sostanzialmente a monte.

Tale modello presenta delle particolarità, che si traducono in benefici per la pubblica amministrazione. Il primo beneficio è che si elimina definitivamente uno dei problemi tipici della pubblica amministrazione, in questo caso, vale a dire il cosiddetto « grado di dipendenza ». L'amministrazione riesce a mantenere all'interno del suo perimetro tutta l'analisi e la progettualità che, in altri casi, non riesce a mantenere all'interno e quindi sposta di fatto sostanzialmente verso il mondo della fornitura.

Ci sono, quindi, casi nei quali il fornitore, che gestisce attraverso un contratto l'informatica di una pubblica amministrazione, si trova in una condizione di totale potere all'interno di quel mondo, condizionandone gli sviluppi futuri e gli aspetti di natura economica che contraddistinguono quel rapporto. CONSIP, invece, media con le competenze necessarie questo rapporto tra pubblica amministrazione e mondo della fornitura, intervenendo con tecniche tipiche di *procurement* per quanto riguarda la fase realizzativa del progetto che CONSIP compone e viene affidato al mercato attraverso procedure di evidenza pubblica.

L'altro aspetto importante è la gestione del contratto. Non si tratta solo della progettualità, ovvero della necessità di mantenere all'interno della pubblica amministrazione competenze in grado di definire un progetto, ma c'è anche un problema, di cui si parla poco, di competenze che siano in grado di gestire il contratto che si fa con la fornitura.

Siccome normalmente si tratta di contratti complessi, che in termini di SLA (*Service Level Agreement*), ossia di obiettivi che il contratto pone in essere, presentano aspetti anche molto tecnologici, in molti casi l'amministrazione non ha all'interno quelle competenze, o ne ha solo una parte, quindi soffre anche dal punto di vista della gestione contrattuale. CONSIP ha, appunto, queste competenze. Questo è il modello con il quale opera, che evidentemente genera una serie di ulteriori benefici che io ho descritto nell'appunto che ho consegnato, ma mi soffermo sui vantaggi che mi sembrano più determinanti.

Questa modalità di approccio sul mondo IT — in qualche modo, io ho anche inserito una logica di proposta all'interno del mio documento — è qualcosa che probabilmente deve ancora trovare una più alta potenzialità all'interno del mondo della pubblica amministrazione. Le esperienze di contenuto che CONSIP in questi dieci anni ha maturato con il Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare, e con la Corte dei conti riguardano i processi complessi dell'amministrazione,

quelli con i quali si governa la finanza pubblica in Italia, il bilancio dello Stato, nonché i processi più di *back office* che comunque quella amministrazione svolge: dal cedolino, al sistema di gestione delle paghe e dei contributi, al protocollo informatico, ai sistemi di comunicazione Intranet o Internet, fino ai sistemi più complessi di contabilità gestionale dello Stato o di altre applicazioni tipiche di quel Ministero.

Questi contenuti hanno come elemento principale quello di concentrarsi sui processi. Quindi, la nostra azione in termini di sostegno ai progetti per il Ministero è particolarmente contrassegnata dall'attenzione ai processi. La nostra è un'informatica di processo, non un'informatica di *repository*, di conservazione del dato.

In questo abbiamo maturato un'esperienza significativa, anche con riferimento alla possibilità di dare all'amministrazione strumenti per sorreggere le decisioni. Accanto ai processi, dunque, un altro tema sul quale abbiamo lavorato molto è quello di fornire all'amministrazione, in questo caso al Ministero, degli strumenti complessi — che passano da un *data warehouse* ad una cruscottistica che permette di estrarre dati a piacere, che possono immediatamente essere composti secondo le proprie necessità — per supportare i momenti decisionali dell'amministrazione.

Non si tratta, perciò, di un monitoraggio in termini di andamento, ma di una capacità di fornire un dato per poter prendere decisioni. In questo abbiamo anche sviluppato delle competenze sui modelli previsionali, che permettono di comporre attraverso competenze macroeconomiche e statistiche modelli previsionali utili a sorreggere decisioni di questo Ministero.

Queste sono le competenze di contenuto sulle quali abbiamo maggiormente lavorato. L'elemento che, tuttavia, intendo sottolineare, rispetto alla possibilità di ampliare questo potenziale, consiste nella logica sia di poter utilizzare questo modello anche per altre amministrazioni sia di poter mettere a disposizione anche di altre progettualità e di altre esigenze della

pubblica amministrazione il *know-how* che CONSIP ha maturato in questi anni.

Mi permetto di citare un'inchiesta svolta dall'*Economist* nel febbraio 2008 relativa allo sviluppo ICT della pubblica amministrazione a livello mondo. Gli elementi conclusivi di questo rapporto, che individuavano il differenziale tra l'avanzamento dell'ICT nel mondo privato rispetto al mondo pubblico, erano tre: innanzitutto, il settore pubblico ha una mancanza di pressione competitiva rispetto al privato; in secondo luogo, si pone l'attenzione troppo spesso sulla tecnologia e poco sull'organizzazione; infine, vi è una tendenza — in inglese si dice *reinvent the wheel* — a scoprire l'acqua calda. Se il primo elemento è meno interessante ai nostri fini, gli altri due mi sembrano estremamente centrati e su di essi credo si debba porre maggiore attenzione e focalizzazione, per poter in qualche modo utilizzare esperienze positive e competenze, laddove ci sono, e portarle ad un più ampio contesto dal punto di vista del loro utilizzo.

La nostra seconda attività è quella del *procurement* o, meglio, dell'*e-procurement*: il programma di razionalizzazione della spesa è un programma nel quale operiamo sempre con questa logica che, in qualche modo, si riconduce al tema dell'*e-government*. L'*e-procurement*, infatti, è contenuto nei processi di *e-government*, non è qualcosa a sé stante. Nella razionalizzazione della pubblica amministrazione, uno dei processi, tra l'altro in questo caso normalmente inteso nei *back office*, è proprio quello degli acquisti.

In questo senso, il nostro sforzo non è stato teso — e lo è tuttora — solo a lavorare sulle economie di scala. Il tema della centralizzazione si basa sul fatto che io accento logiche di acquisto e sulle economie di scala conquisto spazi di risparmio che, altrimenti, non riuscirei a portare a casa. Questo, però, è il punto di partenza. Il punto nel quale si atterra è costituito da altre componenti, una delle quali è proprio l'utilizzo dell'ICT anche su questo piano. Non si tratta solo dell'utilizzo dell'ICT per investire su una piattaforma, che quindi accelera i tempi e crea

la trasparenza per eccellenza — su questo mi soffermerò brevemente — ma anche per portare le amministrazioni a utilizzare gli strumenti informatici per fare i loro acquisti.

Non parlo solo del fatto che CONSIP usa la piattaforma telematica o la piattaforma per il mercato elettronico, ma del fatto che l'amministrazione può comprare sia attraverso il mercato elettronico, quindi in forma totalmente elettronica, sia anche tramite i negozi elettronici.

Per la prima volta nel 2008 segniamo un aumento consistente di amministrazioni che fanno ordini *on line*, mentre prima c'era una resistenza — anche dal punto di vista della persona che mandava l'ordine, in termini di responsabilità giuridica — a non farlo con il tradizionale pezzo di carta. L'aumento dell'utilizzo di questo mezzo comporta alcune conseguenze sulle quali vorrei soffermarmi. Ho già parlato di risparmi sui processi. Per quanto riguarda le gare telematiche, devo dirvi che una gara sul farmaco da 750 milioni di euro di valore, con più di mille articoli, a cui hanno partecipato più di 80 imprese, si è svolta su piattaforma telematica e si è conclusa in dieci giorni. Se si fosse svolta senza supporto telematico, una commissione avrebbe lavorato per mesi. La piattaforma telematica, pertanto, comporta vantaggi di processo indiscutibili che, in alcuni casi, stupiscono anche noi dal punto di vista della loro funzionalità.

Per noi la trasparenza è uno strumento, non un fine: se non lavoro con meccanismi che tendano a creare logiche di trasparenza, non riesco a sfruttare il concetto delle economie di scala e della competizione. Ebbene, l'informatica è una risposta assolutamente centrale da questo punto di vista.

Il mercato elettronico della pubblica amministrazione, lo strumento con il quale le pubbliche amministrazioni possono comprare sotto soglia, è uno strumento totalmente elettronico. Non si può fare se non elettronicamente e, facendolo solo elettronicamente, è lo strumento trasparente per eccellenza.

Quando andiamo in piattaforma telematica, tutta la procedura è gestita in automatico dalla piattaforma. Questo intanto riduce i tempi, come dicevo: abbiamo visto che, mediamente, i tempi si riducono da tre a sette volte, ma dipende dalla complessità; ho citato il caso limite, quello del farmaco, dove probabilmente al tre o al sette bisogna aggiungere uno zero. In casi meno complessi, inoltre, ciò induce risparmi dal punto di vista dell'onere di questo tipo che l'amministrazione subisce. In più, lo ripeto, c'è un grandissimo vantaggio in termini di trasparenza.

L'utilizzo dell'informatica nei processi di acquisto porta ulteriori benefici. Il mercato elettronico della pubblica amministrazione non solo ha in sé questi elementi, ma ne contiene un altro che intendo sottolineare. Mi riferisco a uno strumento che abbatte qualsiasi barriera di ingresso fra un'azienda e l'amministrazione, o meglio fra una piccola azienda, una micro azienda e l'amministrazione. Insomma, un'azienda che ha meno di cinque dipendenti può diventare potenzialmente fornitore della pubblica amministrazione abbattendo qualsiasi barriera geografica, fisica e di tipo economico. Ciò può accadere attraverso uno strumento, il nostro mercato della pubblica amministrazione. Noi abilitiamo questa impresa e, nella logica del mercato elettronico, essa va sul catalogo. Quindi, essa virtualmente si ritrova in un luogo che è il nostro supermercato elettronico — così lo chiamo — e diventa potenziale fornitore della pubblica amministrazione. Dico « potenziale », ma è tale solo all'inizio, poiché in seguito diventa in effetti fornitore.

Peraltro, in un momento di difficoltà complessiva delle imprese, questo è uno strumento che permette a molte di queste piccole e medie imprese di avere un ulteriore sfogo in termini di mercato e di sviluppo.

L'utilizzo intensivo dell'informatica nella nostra attività di *procurement* trova un grande beneficio, evidentemente, anche nello *sharing* di competenze che in questi anni abbiamo portato a casa sulla parte più squisitamente IT dei processi.

Noi abbiamo una raccolta dati su tutti gli acquisti che facciamo, dunque una banca dati, che ci serve per compiere i nostri studi in termini sia di fabbisogno che di monitoraggio. Le tecnologie usate per creare il *data warehouse* della parte acquisti sono esattamente quelle che abbiamo utilizzato per il *data warehouse* realizzato per il Ministero dell'economia e delle finanze. La parte acquisti sul mondo ICT ha una continua logica di scambio e di accrescimento con le competenze che vengono man mano a consolidarsi e ad accrescersi anche nel lato più IT dell'azienda.

Devo dire che, da questo punto di vista, ho lavorato molto, portando l'azienda a fare molto più *cross-checking* di esperienze e di competenze di quanto non accadeva prima che io arrivassi, perché ne vedevo un indubitabile beneficio, tra l'altro, bidirezionale rispetto alle competenze che stavano all'interno delle due *mission* istituzionali.

Per quanto riguarda la parte relativa al *procurement*, la nostra idea di sviluppo si basa sul fatto non solo di sviluppare in logica di continuità evolutiva ciò che facciamo, non solo di utilizzare gli strumenti che il codice dei contratti ci ha messo a disposizione (parlo di accordo quadro e di sistema dinamico di acquisto), ma in particolare abbiamo scommesso e abbiamo concentrato la nostra attenzione sullo sviluppo di quel sistema a rete — così si chiama — che permette di orientare un rapporto a mio avviso più chiaro, ma anche più funzionale, fra la centrale acquisti CONSIP dell'amministrazione centrale e gli enti locali che ritengono di dover investire e concentrare la loro attenzione sui programmi di razionalizzazione della spesa.

In altre parole ci siamo posti, con tutte le nostre *capability*, come strumento a disposizione degli attori locali. Attraverso le nostre competenze, messe a disposizione secondo i progetti delle singole realtà, abbiamo cercato di incidere in un'ottica di trasferimento delle conoscenze. Si tratta di una modalità di evoluzione dei sistemi locali secondo logiche che tendono a

creare anche meccanismi di interoperabilità, di armonizzazione, di riduzione dei tempi impiegati dalle amministrazioni locali per dotarsi di strumenti o anche di conoscenze legate ai processi di acquisto. Questo modello è partito a valle della riunione della Conferenza Stato-regioni della fine del gennaio 2008 e sta iniziando progressivamente ad operare e a dare i propri frutti.

Stiamo implementando questo rapporto con le amministrazioni e riteniamo che questa modalità potrà permettere ad esse di aggredire quote di spesa soprattutto sanitaria e a noi di allargare ulteriormente la nostra sfera di azione, utilizzando le nostre conoscenze e i nostri strumenti.

Prima di avviarmi alla conclusione, per lasciare spazio ad eventuali domande, vorrei fare, su questo secondo aspetto, un esempio relativo al valore degli accordi quadro che stiamo per bandire (ne abbiamo già banditi due). L'accordo quadro è uno strumento innovativo che permette di fare gare multiaggiudicatarie a condizioni tutte o non tutte fissate.

Abbiamo bandito una gara di *server mid-range*, cioè particolari *server* che non si possono comprare con una convenzione tradizionale, perché si tratta di macchine che devono essere tarate su misura dell'amministrazione. L'accordo quadro ci ha permesso di mettere insieme fabbisogni asimmetrici, quali quelli del Ministero della giustizia, del comune di Brescia, della regione Veneto e del comune di Genova. Chiarisco che l'accordo quadro è uno strumento che permette di comprare beni non facilmente standardizzabili, perché prevede due momenti di contrattazione: il primo, nel quale si definiscono alcuni aspetti e il secondo in cui si personalizza la richiesta. In questo modo abbiamo bandito la gara sfruttando le economie di scala e salvaguardando, allo stesso tempo, la specificità di ogni singola amministrazione in modo da definire il prodotto-servizio più coerente al fabbisogno che essa esprimeva in quel momento.

Il secondo bando ha riguardato le divise. È chiaro che la divisa dei carabinieri

è diversa da quella della guardia di finanza, ma è sempre di tessuto. Anche in questo caso si è pensato di combinare logiche di accordi quadro - che abbiamo bandito - prevedendo un accordo quadro generale che contenesse gli aspetti comuni della fornitura e lasciando poi a ogni singola amministrazione di fare la seconda contrattazione per definire il bene singolarmente.

Da questo ci aspettiamo, quantomeno, risparmi di processo, dal momento che la seconda contrattazione avviene solo con quelle imprese che hanno vinto il primo livello. Inoltre, va sottolineato che noi realizziamo tutti gli accordi quadro su piattaforma telematica e questo ci consente di agire in tempi rapidi e con la dovuta serenità anche nel secondo livello di contrattazione. Ho citato questi esempi solo per spiegarvi come sia possibile, in sostanza, attraverso un atteggiamento che combina competenze e fabbisogni, sostenere un più vasto disegno di cultura del *procurement* e dell'*e-procurement*, utile ad una gestione più razionale ed efficiente del ciclo degli acquisti di beni e servizi da parte dell'amministrazione nella sua interezza.

LINDA LANZILLOTTA. Ringrazio il dottor Broggi per la disponibilità e per l'illustrazione dell'attività della CONSIP. Forse il dottor Broggi non sa che io sono molto legata alla CONSIP, da quando nel 2000 essa ha cambiato la sua finalità ed ha assunto la missione che ancora oggi la caratterizza.

Su questo aspetto vorrei formulare una domanda. Originariamente, una delle funzioni che la CONSIP avrebbe dovuto svolgere era quella di assistere le amministrazioni nell'organizzare la propria domanda. Uno dei punti critici nella gestione delle amministrazioni pubbliche è proprio l'azione di qualificare, selezionare ed orientare la domanda di beni e servizi. Quindi, ancor prima che gestire i processi di acquisto, la CONSIP dovrebbe affiancare le amministrazioni nella ridefinizione dei propri bisogni di consumo, per renderli più efficienti e soprattutto per ra-

zionalizzarli. Dunque, chiedo se e come questa funzione viene svolta. In origine era stata definita una procedura, probabilmente un po' barocca, che comunque aveva cominciato a dare i suoi frutti.

La seconda domanda è relativa al rapporto, in termini quantitativi, tra volume di acquisti gestiti direttamente attraverso gare relative a singoli beni o servizi e volume di risorse gestite attraverso lo scaffale elettronico, cioè in modo autonomo dalle amministrazioni. In quest'ultima procedura, vorrei sapere se è stato completato il percorso di transizione verso la gestione elettronica dell'intero processo, legata all'autonomia di gestione dei *budget* dei singoli dirigenti.

Nel disegno originario era previsto uno scaffale elettronico, la CONSIP avrebbe dovuto assistere anche le amministrazioni nella selezione dei bisogni e, in generale, si realizzava una semplificazione sia dell'acquisto, attraverso pagamenti effettuati dai singoli comparti a carico dei propri *budget*, sia del *delivery*. Tutto ciò accelerava moltissimo il processo di acquisizione di beni e servizi da parte delle amministrazioni e digitalizzava l'intero processo. Dunque, vorrei capire a che punto si trova questa prospettiva.

Inoltre, mi interesserebbe capire che tipo di divisione o duplicazione dei compiti esiste tra CONSIP e SOGEL. Lei, ha detto che la CONSIP gestisce alcuni processi del Ministero dell'economia e delle finanze e anche alcuni modelli previsionali. Se non erro, la gestione dei modelli previsionali è proprio una delle missioni principali della SOGEL. Quindi, chiedo come mai queste funzioni vengono duplicate e se, quindi, ci siano sovrapposizione e dispersione.

Vorrei poi conoscere come sono definiti i rapporti tra la CONSIP e il IV Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze per quanto riguarda le attività di *information technology*.

Da ultimo — ma non per ultimo — voglio affrontare una questione molto delicata. Come lei sa, la CONSIP è stata oggetto di attenzione da parte dei mezzi d'informazione in relazione alla gara *global service*, che ha fatto emergere dei

profili che, ovviamente, dovranno essere chiariti dall'autorità giudiziaria. Non è questa la sede per affrontare tale tema. Tuttavia, pongo la questione della trasparenza delle procedure di gara in queste operazioni così grandi e, soprattutto, dei criteri di formazione delle commissioni di gara.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE JOLE SANTELLI

DANILO BROGGI, *Amministratore delegato della CONSIP*. Onorevole Lanzillotta, partirei dall'ultima domanda. La sua domanda riguarda l'attenzione alla trasparenza, perché questi sono gli aspetti che stiamo affrontando, però vorrei aggiungere qualche ulteriore elemento e approfitto per farlo in questa sede.

La vicenda giudiziaria Romeo non interessa in questo momento. Mi permetto soltanto di aggiungere che al momento la CONSIP non è, in nessun modo, tra i soggetti chiamati in causa dai giudici che hanno indagato o che stanno tuttora indagando. Peraltro, il giudice di Napoli ha ritenuto di non attribuire alla società Romeo applicazioni del decreto legislativo n. 231, ma ha solo nominato dei commissari giudiziari che la gestiscono amministrativamente in una logica di continuità.

Inoltre, il meccanismo che molti chiamano *global service*, ma che più correttamente noi chiamiamo *facility management*, è una pratica che nel mondo privato si è consolidata ormai da più di trent'anni e che porta notevoli benefici all'amministrazione se opportunamente utilizzata. Per dirla in termini semplici, si tratta di un contratto con cui una pubblica amministrazione acquisisce servizi che vengono centralizzati in ordine alla manutenzione, in senso più lato, di un edificio. Quindi, questa pratica comprende un numero di servizi, da quelli manutentivi alla guardia-nia, alla manutenzione del verde e ad altri aspetti di conduzione dell'immobile. Si è passati da una logica per la quale prima un'amministrazione aveva più di venti contratti aperti da gestire, con problemi di

costi amministrativi, di coordinamento, ad un singolo contratto con cui questi servizi vengono dati in responsabilità di gestione al soggetto posto dal contratto stesso.

Venendo adesso alla domanda che mi sembra più pertinente e interessante, CONSIP affronta il tema della trasparenza con diverse modalità. Innanzitutto vi è un numero rilevante di procedure, ossia siamo fortemente proceduralizzati. Il meccanismo della procedura risponde alle logiche del decreto n. 231, dunque del modello imposto dalla normativa vigente. Inoltre, noi poniamo particolare attenzione su questo tema e infatti abbiamo proceduralizzato ben oltre gli aspetti che hanno logiche derivanti dal decreto n. 231.

Riteniamo che quello dell'informatica sia lo strumento cardine per ragionare di trasparenza, proprio perché è per definizione uno strumento che lavora su procedure automatiche, all'interno di logiche che non hanno possibilità di intervento umano di nessun tipo. Inoltre, da quando la disposizione normativa ne ha cambiato la predisposizione, le commissioni sono tutte interne. Abbiamo meccanismi proceduralizzati, con logiche che tengono conto anche delle eventuali incompatibilità, laddove ce ne fossero; questo significa, ad esempio, che chi ha lavorato sul progetto di una data gara non può fare il commissario, così come non può farlo chi ha un grado di parentela con qualche membro dell'azienda interessata alla gara. Ci sono anche procedure che prevedono la possibilità di più proposte di commissione, che vengono poi vagliate fino alla scelta definitiva.

Per quanto riguarda questo aspetto, dunque, siamo sereni e non abbiamo alcuna preoccupazione in ordine alle vicende giudiziarie. Semmai, siamo più attenti al fatto che non si strumentalizzino tali vicende rispetto a una logica di servizio verso la pubblica amministrazione, quella del *facility management*, che è uno strumento che porta grandi benefici.

A questo riguardo apro una brevissima parentesi. Ci sarebbe un problema *a latere*, che riguarda la capacità di gestire i con-

tratti di *facility*, che molte volte manca nell'amministrazione. D'altronde, l'impiego di un contratto di *facility*, da parte delle amministrazioni, per comprare un servizio di pulizie equivale all'acquisto di un TIR per spostare una cassetta di frutta. La cassetta di frutta la si sposta con la 500, mentre per fare un trasloco occorre il TIR. Dico questo per precisare che occorre fare un lavoro di accompagnamento e di formazione rispetto alla gestione di strumenti innovativi nel campo degli acquisti.

I rapporti con il IV Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze sono regolati da due convenzioni, attraverso le quali ci vengono riconosciuti dei corrispettivi per eseguire le attività sia in ordine al programma di razionalizzazione, sia in ordine alla parte IT.

Entrambe le convenzioni hanno una quota variabile che viene erogata al raggiungimento degli obiettivi. Questo è il meccanismo con il quale noi regoliamo i rapporti con il IV Dipartimento, a cui viene assegnato il compito di natura amministrativa e di amministrazione vigilante rispetto al nostro operato.

Per quanto riguarda SOGEI, quando parlavo dei modelli previsionali mi riferivo a quelli che noi forniamo come supporto al Ministero dell'economia e delle finanze in relazione agli aspetti di finanza pubblica. Quindi, non conosco quale lavoro, in tema di modelli previsionali, faccia SOGEI. Devo dire che la mia percezione rispetto a questo tema è che noi lavoriamo molto su un'informatica di processo, mentre SOGEI realizza un lavoro importante sulla *repository* del dato, sui temi di *disaster recovery* e via dicendo.

Non sono in grado di dare una risposta precisa perché non conosco esattamente quello che fanno loro. So quello che facciamo noi, ma non so bene quello che fa SOGEI...

LINDA LANZILLOTTA. Esattamente voi cosa fate?

DANILO BROGGI, *Amministratore delegato della CONSIP*. Noi supportiamo le scelte del Ministero, in questo caso della

Ragioneria generale dello Stato, nel definire i modelli con i quali vengono assunte le decisioni. Si tratta di modelli economici.

LINDA LANZILLOTTA. La informo che SOGEI lo fa per il Dipartimento delle entrate.

DANILO BROGGI, *Amministratore delegato della CONSIP*. Per quanto riguarda il ciclo degli acquisti, noi siamo impegnati nel dotare ulteriormente tale ciclo di nuove funzionalità, che vanno dalla fatturazione elettronica all'*e-payment*, in modo da introdurre ulteriori strumenti che semplifichino il lavoro dell'amministrazione utilizzando l'elettronica, con tutti i benefici che essa fornisce in termini di rendicontazione, monitoraggio e trasparenza degli atti.

Da questo punto di vista, tale lavoro non può essere fatto se non di concerto con i soggetti dell'amministrazione che hanno competenze di tipo amministrativo o, comunque, su questi aspetti. Pertanto, si è aperto, da un lato, un tavolo di lavoro sulla fatturazione elettronica e, dall'altro, un tavolo sulla parte relativa all'*e-payment*, cioè al pagamento elettronico.

Inoltre, la Ragioneria dello Stato sta valutando con noi un progetto che mira a portare ad un'evoluzione dell'attuale SICOGES (*Sistema informativo di contabilità integrata delle pubbliche amministrazioni*) che comprenda sostanzialmente anche la gestione del ciclo passivo.

Quindi, si tratta di un ulteriore passo avanti nella logica di integrazione di strumenti che tendono a definire complessivamente il ciclo degli acquisti. L'analisi dei fabbisogni è un tema centrale all'interno dell'attività. Il *procurement* si basa sulla capacità, tra l'altro, di avere dati e poter fare analisi sui fabbisogni che siano rispondenti alle reali necessità dell'amministrazione, quindi con uno spostamento dalla logica della gestione del dato storico a una gestione del dato che deve rappresentare maggiormente i fabbisogni dell'amministrazione.

Noi abbiamo strutturato un'area aziendale che lavora con strumenti atti a for-

nire gli elementi alla nostra catena di valore, ma siamo fortemente impegnati verso le altre amministrazioni — in particolare con quelle del sistema-rete, ma non solo — per fornire loro le nostre esperienze e conoscenze, affinché si possano dotare di quei momenti, anche organizzativi, che in alcune di esse mancano, nonché di strumenti per poter meglio definire questi fabbisogni.

La legge finanziaria di due anni fa ha introdotto l'obbligo, per le amministrazioni centrali, di trasmettere i dati sui fabbisogni al Ministero e a CONSIP, secondo uno schema da noi predisposto; anche in tal caso abbiamo utilizzato l'informatica per poter avere dei dati.

Devo anche dire che, nel primo anno di risposta, il 2008, siamo stati molto colpiti dalla considerevole risposta delle amministrazioni centrali, nel senso che la *retention* ha raggiunto livelli altissimi: per buona parte delle amministrazioni essa ha superato il 90 per cento e solo poche — ne ricordo un paio — hanno risposto in misura minore; ci attendiamo, però, alla luce dei dati che porteremo a casa proprio in queste settimane, di avere un ulteriore miglioramento.

Questi strumenti sono indispensabili, da un lato, per poter ragionare in termini di aggregazione di fabbisogni e, dall'altro, per scovare le quote di spesa specifica non rappresentate in precedenza. Cito, ad esempio, la spesa per la benzina avio, che serve per far funzionare gli aerei, la quale è emersa attraverso l'analisi dei fabbisogni che ci sono arrivati dalle amministrazioni.

Anche su questo, allora, si può immaginare di fare un'iniziativa, così come su altri temi quali la ristorazione collettiva. Insomma, l'analisi dei fabbisogni è un punto fondamentale del processo di *procurement*. Concordo pienamente sul fatto che essa è strategica anche rispetto all'*output* finale del processo.

Su questo c'è da fare un lavoro importante anche nei confronti delle amministrazioni. Si tratta di un cambio — permettetemi di dirlo — di tipo culturale, legato anche ad alcune modalità con le quali il bilancio dello Stato, nella sua

dinamicità, poneva in essere le risorse rispetto ai fini. Mi riferisco al famoso discorso dei residui di fine anno. Occorre, quindi, organizzarsi in base alle necessità esistenti.

I dati relativi al 2008 sono i seguenti: noi intermediario 2,5 miliardi di ordini, che vengono fatti sulle nostre convenzioni; eroghiamo un risparmio diretto di 700 milioni di euro, a cui va aggiunto il risparmio di processo - che stimiamo intorno ai 200 milioni - derivante dal fatto che le amministrazioni comprano da noi, non devono fare gare e, quindi, non hanno costi di commissione, di personale interno e di ricorsi amministrativi. Questi sono i nostri dati interni.

Tale dato esplode per effetto del *benchmark*, salendo a 3,6 miliardi. In verità noi facciamo anche altro: assistiamo le amministrazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Broggi, con cui mi scuso per i tempi ristretti di questo incontro. D'altra parte, è all'ordine del giorno lo svolgimento di un'altra audizione prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea, previsto per le 15,45. Se lo riterrà opportuno, potrà comunque far pervenire alla Commissione in una nota scritta ulteriori considerazioni.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 15,10, è ripresa alle 15,15.

Audizione di rappresentanti della SOGEI.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, l'audizione di rappresentanti della SOGEI.

Do la parola al presidente della SOGEI, dottor Sandro Trevisanato.

SANDRO TREVISANATO, *Presidente della SOGEI*. Prima di tutto, consegno alla presidenza una relazione, anche perché è

la prima volta - per quanto mi risulta - che SOGEI viene audita in Commissione affari costituzionali.

Noi andiamo abitualmente davanti alla Commissione bicamerale sul controllo dell'anagrafe tributaria - ogni due mesi circa - ma questa è la prima volta in cui presenziamo in questa sede; abbiamo preparato, pertanto, un documento molto esteso che analizza tutte le attività, i progetti e i programmi presentati al Governo in questi ultimi sei mesi. Nel mio intervento farò riferimento a tale documento - « SOGEI: il sistema della fiscalità allargata » - che ho consegnato.

Esso riporta sinteticamente la storia e il contesto normativo in cui SOGEI opera, le sue competenze tecnologiche, i servizi che fornisce all'amministrazione, le banche dati, le attività di ricerca e sviluppo, i programmi e le attività internazionali, e giunge a delineare il ruolo odierno di SOGEI nel sistema della fiscalità allargata. In particolare, viene sviluppata analiticamente la tematica della confluenza dei diversi documenti di identificazione e abilitazione dei cittadini.

Il mio intervento si limiterà ad alcuni di questi temi, evidenziando le principali attività svolte da SOGEI, le connesse criticità, anche di tipo normativo, ed alcuni progetti già presentati al Governo. L'amministratore delegato illustrerà, poi, le caratteristiche tecniche del sistema informatico, con particolare riferimento alla sicurezza delle informazioni e delle infrastrutture.

Com'è noto, dal 1976 SOGEI affianca l'amministrazione finanziaria nell'assolvere i suoi compiti istituzionali. L'anagrafe, infatti, è stata uno dei cardini della complessa riforma fiscale del 1973, che portò il numero dei soggetti contribuenti da 4 a 25 milioni.

SOGEI è andata oltre il mandato di creazione di una moderna anagrafe tributaria e, nel corso della sua storia, ha individuato soluzioni *ad hoc* sulle tematiche fiscali e ha realizzato sistemi informativi integrati in grado di garantire unitarietà ed efficacia al governo dell'intero sistema fiscale.

SOGEI ha così favorito il conseguimento dei risultati che portano il sistema fiscale italiano al livello dei più alti standard europei in termini di tecnologie, qualità del servizio, sicurezza e efficienza operativa.

Da luglio 2002 il capitale della società è interamente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze. Nella sua funzione di *partner* tecnologico, SOGEI garantisce l'unitarietà, l'integrità e l'evoluzione del sistema informativo della fiscalità, fornendo alle diverse strutture dell'amministrazione finanziaria le specifiche soluzioni informatiche per l'adempimento dei loro compiti istituzionali. I clienti di SOGEI sono oggi le agenzie fiscali (demanio, dogana, entrate e territorio), l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il Dipartimento delle finanze, la Guardia di finanza, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, gli uffici di diretta collaborazione del Ministro (Gabinetto e SECIN (*Servizio di controllo interno*)) ed Equitalia.

L'insieme delle componenti ICT gestite da SOGEI costituiscono il sistema informativo della fiscalità. Il cuore di tale sistema è rappresentato dalle banche dati, dalle informazioni in esse contenute e, in particolare, da: l'anagrafe generale dei contribuenti; le dichiarazioni dei redditi; l'IVA, le tasse doganali e le accise; i pagamenti di imposte e contributi; le proprietà immobiliari e demaniali; il prelievo erariale sulla raccolta dei giochi pubblici; le tasse automobilistiche; gli esiti dei controlli delle dichiarazioni; le statistiche sui contribuenti, sulle basi imponibili e sugli oggetti d'imposta.

È evidente che si tratta di un patrimonio informativo di enormi dimensioni e di rilevante valore per la pubblica amministrazione, a patto che i dati siano affidabili e sicuri.

Per quanto riguarda l'affidabilità dei dati, SOGEI si avvale di consolidate metodologie e di *standard* internazionali per il controllo di qualità e per il governo dei dati stessi, con l'obiettivo di garantire accuratezza, aggiornamento, completezza e coerenza in ogni fase del ciclo della vita.

Della sicurezza, in particolare, parlerà nel suo intervento l'amministratore delegato, ingegner Ricci.

Il patrimonio informativo è tanto più prezioso quanto più estese e puntuali sono le correlazioni possibili tra informazioni diverse. Ad esempio, il rapporto « Gli immobili in Italia. Dialoghi tra banche dati: conoscere per decidere » - di cui faccio omaggio alla Commissione - che è stato presentato il 15 gennaio scorso nella Sala della Lupa di Montecitorio, contiene i risultati di uno specifico progetto di correlazione dei dati catastali con i dati reddituali, intrapreso da SOGEI con l'Agenzia del territorio e il Dipartimento delle finanze.

Questo progetto è finalizzato ad un'analisi innovativa delle dinamiche della fiscalità immobiliare in Italia. In tal modo, si è creata una nuova banca dati, primo passo verso la correlazione con ulteriori informazioni.

Per quanto riguarda i servizi ICT erogati da SOGEI ai propri clienti, rimando a quanto riportato nel documento che ho consegnato.

L'utilizzo dei servizi telematici, negli ultimi tempi, ha registrato un fortissimo incremento e ha segnato una vera e propria rivoluzione, modificando il rapporto tra fisco e cittadino, nell'ottica della semplificazione degli adempimenti fiscali e di una maggiore trasparenza. Ciò ha consentito di velocizzare l'attività dell'amministrazione finanziaria con servizi interattivi per gli utenti e di interoperabilità con altri sistemi connessi in rete: banche, poste, INPS, INAIL, professionisti e imprese.

Ricordo i principali servizi telematici realizzati per le agenzie fiscali che, dato il tempo limitato, mi limiterò a citare: per l'Agenzia delle entrate, i sistemi ENTRATEL e FISCONLINE e il servizio SIATEL; per l'Agenzia delle dogane, il servizio telematico doganale EDI e il sistema FALSTAFF; per l'Agenzia del territorio, il sistema SISTEr e il sistema SIGMA Ter, che permette ai comuni e agli enti locali l'accesso alle informazioni territoriali, catastali e regionali.

I servizi che SOGEI ha realizzato per il settore dei giochi permettono all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di svolgere le attività di controllo e di gestione del gioco pubblico.

Non mi dilungo nel descriverlo: sul punto mi limito a dire che la rete di controllo dei giochi, per dimensione e articolazione di struttura, complessivamente si configura come una delle reti giochi più grandi del mondo, se non come la più grande.

SOGEI gestisce inoltre i servizi ICT per Equitalia, per cui ha curato la migrazione presso un'anagrafe tributaria dei centri di elaborazione inizialmente dislocati sull'intero territorio italiano, con l'obiettivo di realizzare un sistema informativo unificato di esazione tributaria nazionale.

Un altro tema centrale sul quale è opportuno soffermarsi riguarda la cooperazione tra i diversi soggetti della fiscalità. Come ho già accennato, il sistema gestisce in tempo reale una molteplicità di banche dati che sono, secondo l'articolo 60 del codice dell'amministrazione digitale, di interesse nazionale.

Queste banche dati acquisiscono un interesse ancora maggiore nell'attuale quadro di profonda evoluzione proposto dallo sviluppo del federalismo fiscale, in cui regioni, enti locali, professionisti e intermediari fiscali avranno sempre più bisogno di cooperare ed integrarsi con il sistema informativo della fiscalità.

La normativa attuale recepisce le istanze di regioni ed enti locali, disponendo la trasmissione massiva di dati dal sistema centrale della fiscalità verso la periferia. Questa soluzione è, però, estremamente onerosa. Essa implica, infatti, notevoli costi per la necessità di replicare le banche dati, con le correlate misure di sicurezza e le complicazioni gestionali dovute al naturale disallineamento che si produce nel tempo tra l'archivio di origine e le sue repliche totali o parziali.

Sarebbe auspicabile, quindi, che tutti gli autori del sistema utilizzassero un limitato numero di banche dati di riferimento di interesse nazionale, procedendo

al loro aggiornamento ciascuno per le proprie competenze.

A tal fine, sarebbe opportuno prevedere specifici interventi normativi e regolamentari per permettere, a livello centrale, di acquisire in modo pianificato, strutturato e sicuro le informazioni provenienti, ciascuno per la propria competenza, da tutti gli attori del sistema della fiscalità allargata.

In tal modo, si utilizzerebbe un limitato numero di banche dati di riferimento di interesse nazionale aggiornate, consistenti e correlabili tra loro, con notevole riduzione dei costi di gestione e per la sicurezza. A livello locale, ogni ente potrebbe accedere a tali informazioni per i propri fini di indagine e per la propria competenza, utilizzando gli strumenti forniti dall'amministrazione o reperibili sul mercato, perché operanti secondo formati compatibili con i livelli di sicurezza definiti dalle norme.

Si delinea, così, un grande progetto per le autonomie locali e per le regioni, fortemente integrato con un sistema della fiscalità nazionale che, innescando un processo cooperativo di gestione delle informazioni, è in linea con il previsto ampliamento dell'autonomia impositiva degli enti territoriali, con la conseguente necessità di integrazione delle informazioni locali con quelle dell'anagrafe tributaria.

Ancora, in tema di integrazione, su incarico dell'Agenzia delle entrate, SOGEI ha realizzato e gestisce il sistema di monitoraggio della spesa sanitaria pubblica, la cui titolarità è in capo alla Ragioneria generale dello Stato. Questo progetto ha la finalità di fornire agli organismi preposti al governo della sanità, sia a livello centrale che periferico, gli strumenti di controllo della spesa farmaceutica e delle prestazioni specialistiche erogate ai cittadini.

La chiave di accesso è la tessera sanitaria, che è necessaria al cittadino per ottenere farmaci, esami e cure sanitarie. Il sistema elabora informazioni che consentono di analizzare la spesa per ambito territoriale, tipologia di prescrizioni, garantendo comunque la *privacy* degli assistiti.

La tessera sanitaria introduce il tema dei documenti di identificazione elettronici. Nell'ultimo quinquennio si è assistito, a livello nazionale e regionale, ad una proliferazione di carte che, a vario titolo, dovrebbero semplificare la vita dei cittadini italiani, consentendo loro l'accesso ai servizi messi a disposizione dalle diverse amministrazioni.

Tuttavia, nonostante siano state investite ingenti risorse, sia umane, sia economiche, la mancanza di un unico coordinamento sta creando, di fatto, evidenti sperequazioni tra cittadini — solo alcuni comuni sono in grado di emettere la CIE e solo alcune regioni sono in grado di emettere la CRS — senza offrire una tangibile contropartita.

Il considerevole numero di carte e documenti oggi in circolazione e il fatto che, per molte di esse, esistono svariate versioni (dalla cartacea all'ottica, all'elettronica), rendono manifesto, da un lato, il caos documentale e il conseguente significativo impegno da parte delle amministrazioni competenti per emissioni, riemissioni e via dicendo, e, dall'altro, la necessità di provvedere quanto prima a un riordino e a una conseguente ottimizzazione.

L'obiettivo auspicabile, pertanto, è di tracciare un percorso che porti, in prima battuta, alla razionalizzazione dei documenti emessi dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e, successivamente, all'individuazione dei criteri e delle modalità per la loro riorganizzazione e confluenza.

Sarebbe necessario approfondire il percorso conoscitivo attraverso i complessi meccanismi che dettano le regole tecniche e che governano i processi di emissione delle carte, le competenze per la loro attivazione e gestione, nonché le modalità del loro utilizzo.

A tal proposito, SOGEI è disponibile a dare il proprio contributo ai progetti previsti in tale ambito, dato che ha maturato un'esperienza trentennale nella gestione del sistema informativo della fiscalità, con le relative banche dati, che sono state costantemente aggiornate in collegamento

con la quasi totalità dei comuni — circa 8.100 comuni degli 8.200 esistenti — nell'adozione del governo delle più sofisticate tecnologie.

Il prodotto distribuito (oltre 40 milioni di tessere sanitarie) è coordinato alla gestione anagrafica, che è ancora in atto, per la produzione di oltre 15 milioni di tessere sanitarie CNS in Lombardia, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, che contengono tutti i dati anagrafici aggiornati, con esclusione dei soli dati fisiognomici.

Un progetto di sistema evoluto per il controllo della spesa sanitaria, infine, è stato elaborato e presentato alla Commissione bicamerale di controllo sull'Anagrafe tributaria nel 2002, e riproposto l'anno scorso al Governo.

Questo progetto, elaborato anche al fine di dare supporto alle regioni per la riduzione degli sprechi, prevede l'utilizzo di una carta dotata di *chip*, predisposta centralmente per la memorizzazione delle informazioni anagrafiche e sanitarie sul modello del progetto *Carte vitale 2*, che è in fase di avvio in Francia e che è molto più elaborato rispetto a quello della nostra tessera sanitaria attuale.

PRESIDENTE. Il presidente Trevisano ha fatto riferimento all'intervento successivo dell'amministratore delegato, l'ingegner Ricci, al quale, visti i tempi stretti dell'audizione, di cui ci scusiamo, la presidenza ha chiesto di trasmettere la relazione per iscritto.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni, riservandoci anche in questo caso di ricevere eventuali risposte in forma scritta.

LINDA LANZILLOTTA. Vorrei capire, innanzitutto, se c'è una strategia per quanto riguarda lo strumento elettronico di identificazione. Mi sembra, infatti, che oggi stiano viaggiando in parallelo la tessera del codice fiscale, la tessera sanitaria e la carta di identità elettronica, che non si sa più che fine abbia fatto. Sarebbe interessante, quindi, capire se il Governo, attraverso la SOGEI, abbia deciso o no di seguire una linea precisa.

In secondo luogo, il presidente ha giustamente fatto riferimento alla federalizzazione del sistema fiscale. Ebbene, vorrei sapere se non ritiene che, rispetto all'assetto federale del fisco, l'estromissione di figure di riferimento del sistema delle autonomie dal consiglio di amministrazione non costituisca un limite nell'interlocuzione.

Come loro sanno, infatti, prima del rinnovo del consiglio di amministrazione e prima della sua attuale configurazione, all'indomani dell'intervento legislativo operato dal Governo, ne facevano parte anche delle figure espressione del sistema delle autonomie locali, che realizzavano l'integrazione a filiera del sistema.

Desidero osservare, altresì, che si registra una frammentazione di compiti fra SOGEI e CONSIP, nel rapporto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che forse andrebbe razionalizzato, magari arrivando addirittura alla loro integrazione, dal momento che si tratta di due organismi che operano in ambiti contigui, senza che l'uno sappia che cosa fa l'altro, come abbiamo potuto rilevare poc'anzi ascoltando l'amministratore delegato di CONSIP.

Vorrei poi capire come si intende gestire tutte le criticità del rapporto *in house* tra SOGEI e Dipartimento delle entrate, un rapporto che anche di recente è stato oggetto di rilievi molto incisivi da parte del Consiglio di Stato.

Infine, vorrei sapere a che punto è il progetto di fatturazione elettronica. Lei ha fatto riferimento al monitoraggio della spesa sanitaria, ma un punto chiave è quello della fatturazione elettronica, che avevamo introdotto nella legge finanziaria del 2007 e che era stato lasciato a metà.

Vorrei delle notizie anche sull'informazione che abbiamo avuto circa il blocco

del sistema delle dogane che si è realizzato per circa due giorni, per capire se esso abbia delle cause strutturali o a che cosa debba essere attribuito. Leggerò poi con interesse i documenti che ci avete presentato ed eventualmente rivolgerò dei quesiti ai responsabili della SOGEI anche per iscritto.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della SOGEI per il contributo offerto. Mi scuso a nome dei colleghi per l'esiguità del tempo di cui abbiamo potuto disporre, dovendosi riunire prima della ripresa dei lavori dell'Assemblea, prevista per le 15,45, il Comitato permanente per i pareri e quindi il Comitato dei nove per l'esame degli emendamenti presentanti al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 207 del 2008.

Secondo quanto convenuto, verranno comunque trasmesse alla Commissione la relazione dell'ingegner Ricci e le risposte alle domande formulate dall'onorevole Lanzillotta.

LINDA LANZILLOTTA. Signor presidente, penso che le risposte, trattandosi di questioni delicate, debbano anche essere messe agli atti della Commissione.

PRESIDENTE. Certamente, onorevole Lanzillotta.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 20 marzo 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO