

## CAPITOLO 1

### Introduzione all'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta

#### Abstract

Il primo capitolo illustra le finalità dell'inchiesta della Commissione, prendendo in considerazione gli indicatori del DESI relativi al nostro Paese, in particolare nel rapporto contraddittorio degli italiani con l'uso delle tecnologie molto utilizzate nelle comunicazioni, ma scarsamente sfruttate per fini diversi, dall'*e-government* all'*e-commerce*. Da qui il confronto con gli altri Paesi europei e l'intenzione della Commissione di inchiesta di analizzare il livello di digitalizzazione nella Pubblica amministrazione, nonché le relative spese e i risultati degli investimenti effettuati. Si illustrano audizioni effettuate, l'esperienza di gestione dei documenti attraverso la modalità '*digital first*' e l'articolazione della presente relazione.

#### 1.1. Le finalità dell'inchiesta

Da anni l'Italia si trova in coda alla classifica del Digital Economy and Society Index (DESI), l'indice che analizza la connettività, il capitale umano, l'uso di Internet, l'integrazione degli strumenti digitali in ambito aziendale e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. L'ultima rilevazione posiziona il nostro Paese al 25° posto<sup>1</sup>. Sul DESI dovrebbero basarsi le politiche di tutti gli Stati membri in materia di digitalizzazione e connessione, con la creazione di agende comunitarie e locali per lo sviluppo coerente di sistemi di connessione e connettività che possano competere con il resto del mondo. Come evidenziato nel *Rapporto sull'e-government 2017*<sup>2</sup>, una migliore diffusione dell'*e-government* in linea con quella media dell'area euro permetterebbe di aumentare la crescita reale del PIL italiano, a parità di spesa pubblica nominale, di mezzo punto percentuale.

L'Italia, in questo quadro, vive in un grande paradosso. Se la popolazione sembra essere attratta dal mondo digitale e dalle modalità di interazione a distanza, allo stesso tempo l'utilizzo dei servizi digitali nella vita di tutti i giorni è relativamente scarso. Nel nostro Paese si riscontra un'altissima diffusione di dispositivi mobili, tant'è che sono attivi poco meno di 1,3 abbonamenti per abitante<sup>3</sup>. Gli italiani sembrano quindi essere particolarmente attenti alla tecnologia e al suo utilizzo per rimanere in contatto con il mondo esterno, grazie all'utilizzo dei *social network*. Quando, però, si passa a considerare l'uso del digitale per svolgere funzioni diverse dalla pura comunicazione lo scenario cambia drasticamente. I soggetti che acquistano beni e servizi tramite il *web* sono pari ad appena il 26 per cento, contro una media europea del 53 per cento. Il valore dell'*e-commerce* tra imprese e consumatori in Italia, stimato nel 2015 in circa 21 miliardi di euro, è pari ad appena il 3,6 per cento del mercato europeo, contro una quota dei consumi delle famiglie italiane, effettuati attraverso tutti i canali di acquisto possibili, pari al 12 per cento.

<sup>1</sup> [ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=43021](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43021)

<sup>2</sup> *Rapporto sull'E-government 2017*, Bem Research s.r.l.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pag. 5.

Insoddisfacente soprattutto la modalità di interazione a distanza che i residenti in Italia hanno con la pubblica amministrazione: solo il 24 per cento ha usato i servizi di *e-gov*. Tra gli altri grandi Paesi europei la Francia si attesta al 66 per cento, Germania e Regno Unito al 55 per cento e la Spagna al 50 per cento. La media dell'intera area euro è invece pari al 52 per cento, in aumento di due punti percentuali rispetto al 2016. Il nostro Paese continua, quindi, ad essere l'anomalia nel contesto europeo, poiché nel 2016 ha continuato a perdere terreno nei confronti degli altri Paesi. Sui 28 Paesi dell'Unione, 22 hanno registrato una crescita nell'uso dell'*e-government*, mentre soltanto Estonia, Slovacchia e Romania hanno marcato una flessione. L'Italia, in compagnia di Slovenia e Danimarca<sup>4</sup>, è invece rimasta ferma in termini di diffusione dell'*e-gov*, nonostante fra gli obiettivi del piano *e-gov* 2012<sup>5</sup> ci fosse proprio la massimizzazione del numero di servizi *on line* per la pubblica amministrazione. La questione riguarda, in particolare, la qualità e l'uso dei servizi messi a disposizione degli utenti, dalla navigazione sui siti *web* della pubblica amministrazione (19 per cento, contro la media europea del 42 per cento) e il *download* e l'invio dei moduli ufficiali (16 per cento, a fronte del 28 per cento della media UE). Lo scarso utilizzo dei servizi di *e-gov* ci penalizza sia in termini di efficienza della pubblica amministrazione che dal punto di vista economico.

Anche in ragione di questi motivi, la Camera dei deputati ha ritenuto opportuna l'istituzione di una Commissione parlamentare monocamerale 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<sup>6</sup>. L'istituzione è avvenuta nel corso della XVII Legislatura con deliberazione del 14 giugno 2016. La Commissione si è costituita il 4 novembre 2016 e ha continuato i propri lavori fino ad ottobre 2017, in conformità con l'articolo 1, comma 1 della delibera istitutiva, che ne ha fissato la durata in un anno.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della delibera istitutiva è compito della Commissione, in particolare:

- a) verificare le risorse finanziarie stanziare ed il loro utilizzo, nonché la quantità, la tipologia e l'efficacia degli investimenti effettuati nel corso degli anni nel settore delle ICT da parte delle pubbliche amministrazioni statali regionali e locali, anche al fine di individuare i possibili sprechi ed investimenti errati;
- b) effettuare una comparazione tra la spesa pubblica nel settore delle ICT nei maggiori Paesi europei e l'Italia, nonché un'analisi sulle tendenze in atto;
- c) esaminare, anche verificando i titoli di studio e il livello di competenza dei diversi responsabili del settore delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, lo stato di informatizzazione attuale e il livello di dotazione tecnologica raggiunto dalle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali, con riferimento, tra l'altro, al livello di reingegnerizzazione e automazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, all'utilizzo di *software open source*, all'apertura dei dati e al loro

<sup>4</sup> Con la differenza che la Danimarca sfiora un'incidenza del 90 per cento e la Slovenia ha un valore in linea con la media dell'Unione Europea.

<sup>5</sup> [http://leg16.camera.it/temi16/Piano%20egovernment%202012\\_report%20aggiornamento%20attivit%20.pdf](http://leg16.camera.it/temi16/Piano%20egovernment%202012_report%20aggiornamento%20attivit%20.pdf)

<sup>6</sup> Nella XVI Legislatura la I Commissione permanente della Camera dei deputati aveva svolto un'indagine conoscitiva sulla informatizzazione delle pubbliche amministrazioni (DOC. XVII, n. 6).

utilizzo, all'interoperabilità e all'interconnessione delle banche di dati, al livello di sicurezza e allo stato di attuazione del *disaster recovery* e al livello di accettazione di pagamenti elettronici;

d) monitorare il livello di digitalizzazione e di investimento nelle singole realtà regionali;

e) esaminare l'esistenza di possibili interventi di razionalizzazione della spesa nel settore delle ICT.

Alla luce dei compiti istitutivi, l'obiettivo della Commissione parlamentare d'inchiesta è stato quello di indagare l'effettivo livello di digitalizzazione e innovazione del settore pubblico del nostro Paese, verificando se le risorse stanziare fossero sufficienti, quali fossero le ragioni del divario fra l'Italia e gli altri Paesi europei e soprattutto quali risultati avessero ottenuto gli investimenti. Dalle audizioni e dallo studio della mole documentale è emerso un quadro complesso, nel quale è stato difficoltoso persino stimare precisamente i costi della spesa per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In sede di premessa, appare tuttavia opportuno evidenziare come, a fronte di un'abbondante produzione legislativa in materia, spesso le pubbliche amministrazioni si siano dimostrate pervicacemente inadempienti, come riscontrato, ad esempio, riguardo alle mancate nomine dei responsabili della trasformazione digitale e del difensore civico digitale previsti dall'articolo 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale, approvato con il decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005.

## **1.2. Gli strumenti dell'inchiesta**

La presente relazione è stata elaborata a conclusione delle attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La determinazione della Commissione ad approfondire questo tema con audizioni ed acquisizioni documentali è scaturita, in conformità con le prescrizioni della delibera istitutiva, dall'assunto che lo sviluppo e il rilancio di un'economia intelligente, sostenibile e solidale dell'Europa, finalizzati a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, siano strettamente legati alla sua crescita digitale.

### **1.2.1 Le audizioni e i sopralluoghi**

Le audizioni svoltesi nel corso delle sedute plenarie sono state finalizzate ad abbracciare l'intero arco dei temi posti ad oggetto dell'inchiesta, e possono distinguersi in quelle di carattere generale e in quelle concernenti settori o problematiche specifici, benché naturalmente, in questa seconda tipologia siano stati affrontati anche profili di carattere trasversale. L'elenco completo di tutte le audizioni e dei relativi partecipanti può essere consultato al capitolo 7, tra gli allegati della relazione. Dall'inizio della sua attività, la Commissione ha svolto finora 67 audizioni, alle quali hanno partecipato 127 invitati. Inoltre, la Commissione ha effettuato un solo sopralluogo, presso il centro di elaborazione dati di Sogei a Roma.

### 1.2.2 Le acquisizioni di documenti

La Commissione ha acquisito una grande mole di documentazione durante le audizioni e mediante richieste dirette a enti pubblici e privati, e, fin dal suo insediamento ha innovato le prassi, passando ad una modalità *digital first*. Si è richiesta infatti documentazione esclusivamente in formato digitale, costruendo di conseguenza un archivio digitale con livelli differenziati di accesso. Le comunicazioni con le pubbliche amministrazioni sono avvenute sempre tramite apposito indirizzo di posta elettronica certificata.

I maggiori comuni italiani sono stati invitati a compilare ad un questionario *on line* sull'attuazione del CAD, i cui risultati sono stati elaborati in forma aggregata per confrontarli con quelli emersi dalle audizioni dei ministeri e di alcune regioni.

L'accesso ai documenti dell'archivio da parte dei commissari, nonché la documentazione necessaria per le audizioni, distribuita usando le applicazioni GeoCamera e Filr, sono stati messi a disposizione con il supporto del Servizio Informatica della Camera dei deputati. I documenti dichiarati liberi sono stati pubblicati sul sito della Camera. L'attività della Commissione rappresenta la prima esperienza completamente *paperless* nella storia dell'amministrazione della Camera.

### 1.2.3 La relazione

La relazione, elaborata ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della delibera istitutiva, è articolata in più parti:

- nel presente capitolo si spiegano i presupposti e le finalità sui quali si è sviluppato il lavoro della Commissione d'inchiesta;
- nel secondo capitolo si forniscono informazioni riguardo al contesto normativo europeo e nazionale, con particolare attenzione agli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e Italiana ed i recenti interventi legislativi in materia;
- il terzo capitolo tratta dell'analisi della spesa per l'informatica nella pubblica amministrazione, mostra e spiega i grafici relativi alle gare d'appalto per l'ICT e prende in esame il caso della convenzione di telefonia Mobile 6, ANPR e APQ;
- nel quarto capitolo si sono affrontati alcuni temi che presentano particolari criticità: quello relativo al rispetto del Codice dell'Amministrazione Digitale da parte delle pubbliche amministrazioni, lo stato di avanzamento del progetto sull'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), la gestione informatica della mobilità dei docenti (MIUR) e il sistema informativo dei migranti. Le audizioni su queste questioni hanno messo in evidenza alcune delle criticità della digitalizzazione, in relazione alla carenza di competenze nei ruoli apicali delle pubbliche amministrazioni, all'eccessivo peso degli intermediari nella risoluzione dei problemi, al difficile rapporto fra monopoli e libero mercato e alla difficoltà nel controllare e verificare la qualità dei progetti e l'efficacia dei risultati ottenuti;

- nel quinto capitolo si è presentata una raccolta di alcune *best practice* esistenti, emerse in particolare nei casi della Provincia di Trento, del sistema di *vendor rating* dell'INAIL e dell'Agenzia veneta dei pagamenti in agricoltura (AVEPA), che hanno messo in luce come la digitalizzazione migliori dove esistono adeguate professionalità, oltre a indicatori e misurazioni che facilitano il controllo dei risultati;
- il sesto capitolo è dedicato alle conclusioni del lavoro della Commissione e ai suggerimenti scaturiti dalle riflessioni dei commissari, sulla base delle informazioni raccolte;
- Il settimo capitolo è composto da alcuni documenti allegati e richiamati nella relazione, oltre che dall'elenco delle 67 audizioni e dei 127 invitati ascoltati dalla Commissione.