

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XXII n. 81

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COPPOLA, BOCCADUTRI, D'INCÀ, MUCCI, BRUNO BOSSIO, FRAGOMELI, BARBANTI, ARTINI, ASCANI, BONACCORSI, D'AGOSTINO, DE LORENZIS, DELL'ARINGA, INCERTI, PAGLIA, QUINTARELLI, RIZZETTO, SIMONETTI**

Proroga del termine per la conclusione dei lavori della 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

*Presentata il 14 settembre 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con delibera del 14 giugno 2016, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 142 del 20 giugno 2016, la Camera dei deputati ha istituito 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.

La durata della Commissione è fissata in un anno a decorrere dalla data della sua costituzione, avvenuta il 3 novembre

2016 con l'elezione del suo ufficio di presidenza.

Sulla base di quanto viene esposto in seguito, si ritiene necessario prorogare la durata dei lavori della Commissione fino al termine della XVII legislatura, così da porre a disposizione del legislatore un quadro informativo più puntuale e aggiornato rispetto a quello contenuto nella relazione finale.

La Commissione ha potuto cominciare i propri lavori solamente dopo l'approvazione del proprio regolamento interno,

avvenuta nella seduta del 15 novembre 2016, condizionata dai tempi tecnici occorrenti per lo svolgimento delle procedure tecniche.

Le prime settimane sono state dedicate alla ricostruzione storico-legislativa del processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, convocando in audizione i diversi direttori generali che si sono succeduti alla guida dell'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), nelle sue varie vesti giuridiche. Questa operazione ha avuto il pregio di tracciare un quadro preliminare dell'oggetto dell'inchiesta, anche se fin da subito la Commissione si è scontrata con la complessità della questione e con l'assenza di informazioni complete e puntuali sullo stato dell'arte a causa di una eterogenea *governance* della *policy* del digitale che impedisce un controllo e un monitoraggio olistico, sia finanziario, sia di *performance*, da parte delle amministrazioni.

Per adempiere in modo più puntuale e proficuo allo scopo del mandato, la Commissione ha strutturato l'inchiesta in specifici filoni di indagine, scegliendo tra i casi che risultavano paradigmatici dei problemi della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, sono stati individuati i seguenti filoni meritevoli di approfondimento.

Il primo filone è quello relativo all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR); in particolare si è cercato di comprendere i problemi che hanno causato i continui ritardi nella realizzazione e implementazione del progetto. La scadenza prevista per la completa migrazione ad ANPR di tutti i comuni era la fine del 2016, ma, nonostante l'ingente stanziamento di risorse a carico del bilancio dello Stato nel corso degli anni, all'inizio dell'indagine, il solo comune di Bagnacavallo era stato integrato nel sistema anagrafico. L'indagine ha fatto emergere una criticità nella *governance* troppo sbilanciata a favore del soggetto privato incaricato della realizzazione, favorita da una scarsa competenza informatica e manageriale dell'amministrazione centrale. Grazie anche all'impulso dato

dalla Commissione, il progetto è uscito dalla fase di stallo e, negli ultimi mesi, undici nuovi comuni sono migrati nell'ANPR e 720 sono in fase di pre-subentro, previsto entro la fine del 2017.

Il secondo argomento che ha impegnato il lavoro della Commissione riguarda il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), sviluppato e gestito dalla società SIN Spa. In particolare, si è tentato di approfondire le motivazioni e le responsabilità dei persistenti malfunzionamenti del sistema nell'erogazione dei fondi europei per l'agricoltura, a fronte di 780 milioni di euro spesi dallo Stato negli ultimi dieci anni. Il quadro delle criticità nella *governance* e nelle competenze in capo all'amministrazione centrale è risultato essere simile a quello esposto. Nonostante ciò, a causa della complessità dell'indagine, le decine di audizioni svolte in pochi mesi, accompagnate dall'approfondimento della documentazione acquisita, non sono bastate per fare completa chiarezza sulle responsabilità dei malfunzionamenti.

La terza tematica di indagine si è concentrata sul Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; in particolare si è indagato sulle disfunzioni dall'algoritmo programmato per gestire la procedura automatizzata dei trasferimenti interprovinciali degli insegnanti. Sempre nell'ambito del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è stato fatto un approfondimento sulle spese sostenute dal Ministero in relazione alle postazioni di lavoro, in quanto il contratto quadro comprende forniture che sono possibili anche attraverso altre convenzioni della Consip Spa.

Il quarto argomento su cui la Commissione ha indirizzato la sua attività riguarda le modalità e l'efficacia con cui sono stati utilizzati i fondi riconducibili agli accordi di programma quadro (APQ) in materia di società dell'informazione e crescita digitale. L'indagine ha fatto emergere una difficoltà da parte delle amministrazioni regionali a rispettare i tempi dei progetti e, in particolare, ad espletare le procedure di rendicontazione richieste

dall'AGID con la conseguenza che molte risorse non possono essere trasferite dall'Agenzia agli enti territoriali.

Un quinto aspetto approfondito è quello relativo all'adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni del codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005 in particolare la Commissione ha richiesto ufficialmente ai Ministeri, alle regioni e alle città metropolitane, i decreti di nomina dei responsabili per la transizione digitale, ossia il titolare dell'ufficio dirigenziale generale, previsto dall'articolo 17 del CAD, a cui sono affidati i compiti di garanzia dell'attuazione e del coordinamento delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione. Il lavoro della Commissione si è scontrato con la difficoltà a convocare i direttori generali di cui all'articolo 17 del CAD, in quanto numerose sono state le amministrazioni che non hanno fatto pervenire alcuna risposta e che nella quasi totalità dei casi non hanno provveduto alla nomina, in completa inadempienza del CAD, mentre solo residuali sono le amministrazioni adempienti, spesso grazie all'impulso dato dalla Commissione. In generale, quando è stato possibile convocare il responsabile per la transizione digitale, dalle audizioni sono emersi una carenza di competenze informatiche e manageriali, una scarsa percezione dell'importanza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nella riorganizzazione amministrativa, un inadeguato rispetto del CAD, una deficitaria valutazione delle *performance* e una lacunosa attività di monitoraggio sia dei progetti, sia della spesa pubblica.

Un ulteriore filone di indagine si è concentrato sul sistema informativo di gestione dei migranti, ma dall'audizione del Ministero dell'interno sono emersi ritardi nella messa in opera del *software*. In un primo momento, la realizzazione era prevista per giugno 2017, scadenza in seguito prorogata a dicembre di quest'anno. La Commissione ha quindi preso atto dell'ulteriore rinvio sospendendo l'indagine in attesa di nuovi sviluppi.

Infine, allo scopo di misurare con precisione alcuni fenomeni oggetto dell'indagine, in particolare dal punto di vista finanziario, sono state effettuate una serie di analisi nell'intento di supportare i principali lavori della Commissione. Per definire il dominio di dati su cui operare è nato un rapporto con la Centrale acquisti della pubblica amministrazione italiana (Consip Spa) e con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con le quali si è avviato un percorso di confronto costante sulle analisi in atto, volto a interpretare correttamente i risultati via via ottenuti. Fin da subito i dati raccolti dai *database* di ANAC e Consip sono risultati imprecisi e parzialmente scorretti. Queste problematiche hanno rallentato il lavoro della Commissione in quanto l'analisi si è dovuta concentrare più sulla correttezza delle informazioni, che sulla valutazione qualitativa e quantitativa della spesa nelle ICT della pubblica amministrazione.

In sintesi, da quando la Commissione è divenuta operativa sono state svolte 52 audizioni, per un totale di 77 ore, oltre a una missione presso il *data center* della Società generale d'informatica (SOGEI) Spa. Inoltre è stato acquisito materiale documentale pari a circa un *terabyte*, tutto raccolto in formato digitale, depositato presso l'archivio della Commissione e disponibile per la consultazione secondo il rispettivo regime di riservatezza.

Nonostante il copioso e assiduo lavoro di indagine svolto in questi mesi, le attività ancora da svolgere per raggiungere gli obiettivi alla base della costituzione della Commissione risultano ancora estremamente impegnative e complesse a causa delle motivazioni sotto elencate. Innanzitutto, l'ingente quantità di documenti e di atti acquisiti dalla Commissione richiede un ulteriore tempo per essere analizzata e approfondita.

Alla luce di quanto emerso, la Commissione vuole procedere al monitoraggio della realizzazione dell'ANPR, ritenuta cruciale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, oltre che continuare l'indagine sul SIAN per identificare chiaramente le responsabilità dei malfun-

zionamenti, anche in vista dell'imminente gara di appalto con oggetto il sistema informativo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Sono emerse nel corso dell'inchiesta ulteriori prospettive di indagine, in alcuni casi riguardanti progetti strategici per il sistema Italia che subiscono ingiustificati e gravi ritardi nella realizzazione, come ad esempio il fascicolo sanitario elettronico.

Inoltre, dalle audizioni dei responsabili per la transizione digitale di cui all'articolo 17 del CAD si è potuto rilevare che numerosi progetti di digitalizzazione sono in corso di sviluppo ed entreranno in opera tra dicembre 2017 e i primi mesi del 2018. La Commissione intende quindi continuare a monitorare l'avanzamento dei progetti per controllare l'efficacia e l'efficienza delle risorse impiegate.

Dopo di ciò, la Commissione ritiene necessario proseguire nel lavoro per consentire alle amministrazioni inadempienti di rispondere alle richieste di nomina dei

responsabili per la transizione digitale, in modo da monitorare, fungendo da stimolo, al corretto adempimento delle disposizioni contenute nel CAD.

Infine, come esposto in precedenza, i dati acquisiti dai *database* dell'ANAC e della Consip Spa risultano imprecisi e dunque necessitano di un ulteriore approfondimento di indagine per analizzare e valutare con maggiore chiarezza la quantità di spesa e le modalità di acquisto delle amministrazioni nel comparto delle ICT.

Per queste ragioni, nonostante nella delibera istitutiva fosse prevista la durata di un anno non prorogabile, si propone di modificare l'articolo 1 della deliberazione della Camera dei deputati del 14 giugno 2016, per prolungare i lavori della Commissione fino al termine della XVII legislatura. Le risorse messe a disposizione dalla delibera istitutiva della Commissione rimangono invariate fino alla scadenza dei lavori.

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

—

## ART. 1.

1. All'articolo 1, comma 1, della deliberazione della Camera dei deputati 14 giugno 2016, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 142 del 20 giugno 2016, le parole: « per la durata di un anno » sono sostituite dalle seguenti: « per la durata della XVII legislatura » e le parole: « non prorogabile, » sono soppresse.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*170220022140\*