

CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

**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**

Atto libero a norma dell'articolo 1 della *Deliberazione sul regime di
divulgazione degli atti e dei documenti*

Livio Zoffoli

Schema di relazione alla Commissione di inchiesta

Acquisito durante l'audizione del 17/1/2017

Comunicato nella seduta del 17/1/2017

LIBERO

Doc. N. 6/1

AUDIZIONE
dell'ex Presidente CNIPA
dott. Livio Zoffoli

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. (16A04670) (GU Serie Generale n. 142 del 20-6-2016)

martedì 17 gennaio 2017 alle ore 12.30, in via del Seminario, 76, Roma

Ringraziamenti per la convocazione.

Obiettivo: fare chiarezza sullo stato di digitalizzazione; era ora!

Tutti sono concordi nel dire che le tecnologie ICT sono fondamentali per lo sviluppo e la crescita del paese. In realtà, come vedremo, queste tecnologie non sono state usate come sarebbe stato opportuno.

Direttore Generale AIPA dal 1994 all'estate 2001. Successivamente, con decisione del Ministro Lucio Stanca, Capo Dipartimento dell'Innovazione tecnologica, poi Direttore del Centro Tecnico e, infine, Presidente del CNIPA dal 31 luglio 2003 al 30 luglio 2007 (sotto Governo Prodi – Ministro Luigi Nicolais).

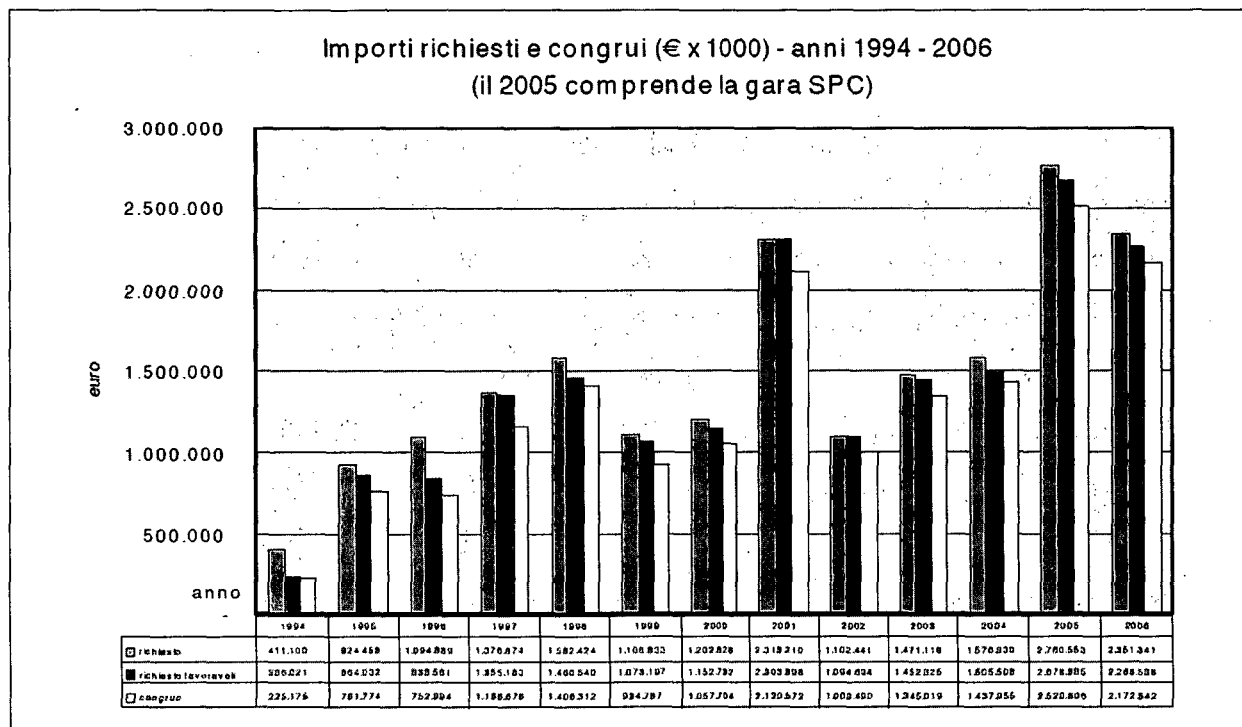
Attività del CNIPA sotto la mia presidenza. Importanza del Collegio nel supporto al Presidente per tutte le attività.

Successivamente: Fabio Pistella, Francesco Beltrame, Agostino Ragosa, Alessandra Poggiani, Antonio Samaritani. Tre assetti giuridici: CNIPA, Digitpa, Agid. Eliminazione del Collegio. Cinque capi in meno di dieci anni. Neanche il tempo di capire e poi essere sostituiti. Come si può affrontare un progetto così complesso e delicato in una situazione a così alto tasso di variabilità?

Dal Dlgs 39/93 e successive modificazioni: tre attività fondamentali: attività consultiva, attività progettuale e realizzativa, attività di regolamentazione

I pareri verso le pubbliche amministrazioni centrali, obbligatori. Risparmi conseguiti: centinaia di milioni di euro ogni anno. Nel 2005 il CNIPA ha trattato complessivamente 245 richieste di parere, per un valore complessivo di 2.761 milioni di euro, con una rimodulazione della spesa che ha consentito, tra l'altro, risparmi per le amministrazioni di almeno 158 milioni di euro.

Fig. 9 - Importi richiesti, richiesti per pareri favorevoli e importi ritenuti congrui per i pareri utilizzati per l'analisi economica (esclusi i pareri su progetti o su forniture sotto soglia). I dati 2005 tengono conto della gara SPC.



Le infrastrutture necessarie al processo di digitalizzazione; senza queste inutile parlare di servizi! Distinguere servizi alle pubbliche amministrazioni e servizi ai cittadini.

Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e interoperabilità, rete internazionale, CNS per riconoscimento cittadini in rete, firma digitale, posta elettronica certificata, applicazioni ASP, sicurezza informatica, riuso, protocollo informatico, ecc. Codice Amministrazione Digitale - CAD

Rapporti con le imprese. Il problema degli appalti e le nuove regole per la qualità delle forniture alle pubbliche amministrazioni

Fin qui siamo a metà del 2007.

Sono passati quasi 10 anni! La domanda è: cosa è stato fatto in tutto questo tempo?

Nel 2008 preparo un documento per intervenire sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni che oltre tutto avrebbe fatto risparmiare allo Stato dai cinque ai dieci miliardi per anno a seconda delle possibili diverse implementazioni; documento da offrire al nuovo governo e richiesto da Stanca il quale, in vista della vittoria di Berlusconi alle elezioni, sarebbe di nuovo diventato Ministro. Le cose andarono in altro modo e fu nominato Ministro Renato Brunetta il quale aveva idee molto diverse da Stanca.

Nel mio documento, tra l'altro, si proponeva il tema dei centri servizi territoriali che potevano assicurare uno sviluppo omogeneo agli enti locali senza toccare la loro autonomia.

Le trasformazioni apportate dai vari governi nella governance del settore non hanno prodotto risultati apprezzabili, anzi è aumentata la confusione e l'incertezza. Basti pensare alla farraginosità introdotta dal Governo Monti che aveva ripartito in ben tre ministeri le diverse responsabilità (Passera, Profumo e Patroni Griffi) e all'ultima novità del Governo Renzi con la chiamata di un alto dirigente di Amazon a palazzo Chigi.

La pubblica amministrazione è un organismo complesso e delicato, bisogna conoscerla a fondo e saperla governare. Non si può improvvisare e intanto si perde tempo non riuscendo neanche a mettere a frutto tutte le cose fatte fino al 2007.

A questo punto, fatta la storia, si impone una riflessione: in cosa abbiamo sbagliato, o meglio, hanno sbagliato? E chi ha sbagliato?

Per esempio, avere capacità di indirizzo ma lasciare le amministrazioni libere di fare quello che vogliono, non funziona. Fare il protocollo elettronico ma non imporne l'uso e non prevedere sanzioni per chi non l'adotta non funziona. Metterci più di trent'anni per fare la carta d'identità elettronica perché le diverse amministrazioni litigano sulle competenze, non funziona. Introdurre la posta certificata ma non imporne l'uso, è inutile. Bene l'introduzione della identità digitale, farraginoso l'implementazione con troppi enti preposti al rilascio, meglio una centralizzazione in capo alla Sogei sfruttando l'esistenza del codice fiscale che di per sé costituisce una identità certa. È inutile e dannoso che in ambito pa ci siano decine se non centinaia di applicazioni che fanno tutte le stesse cose e male. Quanti sw esistono per gestire l'anagrafe dei comuni? Etc.

Dal punto di vista organizzativo ci vuole un unico ente responsabile con funzioni ben definite che risponda a un sottosegretario alla presidenza del consiglio che abbia effettiva capacità di indirizzo sugli altri ministeri. È ora di razionalizzare tutto il

parco applicativo selezionando le applicazioni best in class e imponendone l'uso. Solo così facendo nel giro di dieci anni si può avere una pa che funzioni in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Soprattutto ora che la tecnologia delle web application consente di avere una applicazione in rete facilmente personalizzabile e utilizzabile ma unica e uguale per tutti.

Responsabilità dei politici e responsabilità dei tecnici.

La manovra-ombra

«Il mio piano per l'innovazione fa risparmiare 10 miliardi»

■ *L'agenda digitale fa capo a Passera; la ex Cnipa fa capo al ministro Profumo; la Sogei fa capo al Tesoro. Tutto il digitale dovrebbe invece rientrare nella responsabilità di un commissario straordinario*

LIVIO ZOFFOLI

■ ■ ■ ALESSANDRO GIORGIUTTI

■ ■ ■ C'è una manovra-ombra da 10 miliardi di euro. Non costerebbe un centesimo ai contribuenti, ma in compenso metterebbe a dieta lo Stato. L'ha scritta Livio Zoffoli, ex presidente del Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione) e grande esperto del mondo digitale. Si articola in 11 punti, che presentiamo nella tabella qui in alto. Le parole chiave sono: meno carta e più elettronica, meno anarchia e più coordinamento tra i vari enti della pubblica amministrazione. Alcuni interventi sono, negli effetti previsti, impressionanti. Riducendo anche solo del 10 per cento documenti e scartafacci che ingombrano i locali della pubblica amministrazione si possono risparmiare tre miliardi in un anno. Dai due ai tre miliardi sono invece i risparmi previsti con la diffusione dell'e-procurement. In altre parole, le aste on line. I comuni che vi ricorrono pagano in media il 10 per cento in meno i beni e i servizi acquistati o noleggiati dalle aziende esterne. Inoltre, i tempi delle operazioni si riducono e diventa più facile monitorare la spesa pubblica, gran calderone di furbie e corruzione. In totale, una volta a regime, gli 11 interventi si tradurrebbero in risparmi per 10,3 miliardi circa.

Zoffoli, perché non sottopone questo programma al ministro Pietro Giarda, impegnato nella spending review?

«Già fatto».

E il ministro che cosa ha risposto?
«Nulla. Se vuole le racconto la storia di quel documento. È indicativa».

Prego.

«Lo preparo nel 2008, su richiesta di Lucio Stanca».

Ex ministro dell'Innovazione dal 2001 al 2006...

«Avrebbe dovuto riavere quell'incarico dopo le elezioni del 2008, in caso di vittoria del centrodestra. Ma alla fine, per equilibri interni al Pdl, gli viene preferito Renato Brunetta. Berlusconi comunque aveva visionato il mio documento, definendolo interessante».

E Brunetta?

«Quando lo incontrai mi disse: ma lei lo sa che io sono molto intelligente?»

Insomma, non se ne fece nulla. E con il nuovo governo?

«Il nuovo capo di gabinetto del ministro Passera, Mario Torsello, mi ha fatto la cortesia di ricevermi; mi è sembrato molto interessato e mi ha chiesto di scrivere un breve documento da sottoporre a Passera. Ho scritto anche a Catricalà, col quale avevo collaborato quando era all'Antitrust e gli sottoposi il piano per il sistema pubblico di connettività, col quale abbattiamo il monopolio Telecom. Mi sono rivolto anche a Vittorio Grilli e a Filippo Patroni Griffi».

Tutti muti?

«L'unico che mi ha risposto è Patroni Griffi. Per dirmi che non aveva le deleghe per intervenire. Ma se non le ha lui, che è ministro della Funzione Pubblica... Io penso che sia ingiusto chiedere sacrifici ai cittadini se prima non si è fatto il possibile per eliminare gli sprechi statali».

Nel suo documento ci sono alcuni punti che valgono, da soli, oltre 2 miliardi. Eppure lei ne considera prioritari altri, che in termini di risparmio valgono meno. Perché?

«Prenda per esempio l'identificazione elettronica dei cittadini e delle imprese che "dialogano" con la pubblica amministrazione. È la premessa di tutto: senza di questa, on line non si fa nulla. La mia proposta prevede di integrare la carta

d'identità elettronica e la tessera sanitaria. Al momento la prima è su un binario morto, mentre la seconda, così come è stata voluta da Tremonti, non è dotata di chip identificativo».

C'è poi il capitolo del conflitto tra i sistemi informatici delle diverse amministrazioni...

«L'autonomia va benissimo, ma l'anarchia no. Qui invece ogni ente va per la propria strada, e i costi aumentano. Le faccio un esempio: il pagamento degli straordinari ai dipendenti pubblici. Ogni amministrazione deve chiaramente decidere in autonomia quanto versare. Ma il sistema informatico deve essere unico. E che dire delle anagrafi? Perché ogni comune deve avere un suo proprio sistema? Bisognerebbe istituire un centro servizi per ogni regione, in grado anche di garantire un servizio di backup per la regione limitrofa. Questo servirebbe, peraltro, ad aumentare la sicurezza dei dati. Ad oggi, eccezion fatta per il ministero delle Finanze, la sicurezza digitale della pubblica amministrazione lascia a desiderare...»

Lei parla di nuove strutture e nuove strutture significano nuovi investimenti...

«Ricorrendo al project financing i privati investono sull'infrastruttura e le amministrazioni pagano solo il servizio, e non la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura stessa. In questo modo si incentiva l'industria italiana dell'Ict, che oggi è a pezzi. E si creano nuovi posti di lavoro».

Gli 11 punti sono solo il primo passo di un piano pluriennale di intervento: da dove si dovrebbe cominciare?

«Ci vuole più coordinamento. Ad oggi, l'agenda digitale fa capo a Passera; la ex Cnipa (l'attuale Digit-Pa) fa capo al ministro Profumo; qualche voce in capitolo credo ce l'abbia anche Patroni Griffi, nonostante lui dica il contrario; la Sogei fa capo al Tesoro. Tutto il digitale dovrebbe invece rientrare nella responsabilità di un commissario straordinario»



GLI 11 INTERVENTI

1. Centro Servizi Gestione del Personale

Creazione di un Centro Servizi Unico dedicato alla Gestione Amministrativa del Personale della P.A. Centrale.

450 MILIONI DI EURO

2. Dematerializzazione

Lancio e diffusione del Programma "Paperless Government" finalizzato alla completa sostituzione del cartaceo con documenti informatici nell'ambito di tutta la P.A. Italiana

3 MILIARDI DI EURO

3. Sistema Unico Contabile

Sviluppo di un sistema contabile unico ed integrato, utilizzato da tutta la P.A. Centrale e che oltre ad ottenere importanti efficienze di processo sia in grado di migliorare i processi di allocazione risorse e di controllo della spesa.

150 MILIONI DI EURO

4. e-Procurement

Diffusione di strumenti innovativi di eProcurement (cataloghi elettronici, aste telematiche) per facilitare l'aggregazione della domanda e semplificare le procedure di acquisto di tutta la P.A. Centrale e Locale

2-3 MILIARDI DI EURO

5. Centri Servizi Territoriali

Istituzione di Centri Servizi, su base regionali, per la gestione centralizzata dei processi amministrativi e di back office (Paghe e contributi, Riscossione tributi, Gestione acquisti) delle Amministrazioni locali.

100-200 MILIONI DI EURO

6. Razionalizzazione Centri di Calcolo

Attuazione di un programma di integrazione dei Centri di Calcolo (aggregazione fisica e logico - organizzativa delle installazioni: es. CED, Server, ...) al fine di ridurre i costi ICT e migliorare l'efficienza

350 MILIONI DI EURO

7. Anagrafe Nazionale Integrata

Razionalizzazione del patrimonio anagrafico pubblico attraverso l'integrazione in un'unica Anagrafe delle diverse anagrafi presenti sul territorio (es. Anagrafi Comunali, Catasto, Anagrafe Tributaria)

2,1 MILIARDI DI EURO

8. Carta Nazionale dei Servizi

Diffusione della Carta Nazionale dei Servizi come unico strumento di autenticazione ed accesso ai servizi pubblici in rete da parte dei cittadini e abbandono del progetto di Carta d'identità elettronica (CIE)

100 MILIONI DI EURO

9. Banda Larga & Infrastrutture

Costituzione di un tavolo permanente di confronto tra stato e regioni, finalizzato alla progressiva riduzione del digital divide ed al recupero degli investimenti attraverso l'affidamento in gestione ad operatori privati

200-300 MILIONI DI EURO

10. Monitoraggio prestazioni sanitarie

Valorizzazione del patrimonio informativo sanitario (Data Base delle prestazioni ambulatoriali e farmaceutiche) al fine di aumentare il controllo sui costi e sulla qualità del servizio sanitario nazionale

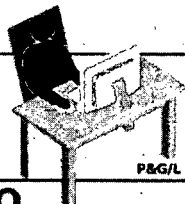
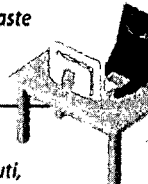
200-400 MILIONI DI EURO

11. Portale Unico P.A.

Integrazione dei servizi on - line attraverso interventi finalizzati a stimolare la cooperazione tra Amministrazioni per l'utilizzo di infrastrutture IT comuni (Portale Unico per Amministrazione)

270 MILIONI DI EURO

TOTALE: OLTRE 10 MILIARDI DI EURO



LA SCHEDA

L'AUTORE

Livio Zoffoli (1942) a comincia la sua carriera in Banca d'Italia, dove si occupa dei sistemi informativi e prende parte all'implementazione della Centrale Rischì. Fino al luglio 2007 è stato presidente del Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione).

BUROCRAZIA

Le amministrazioni centrali dello Stato, per i loro centri di calcolo, occupano uno spazio di ben 62mila metri quadrati. La pubblica amministrazione centrale dispone di 1.000 sale server, di circa 20.000 server installati, di 30 mainframe, di 7.300 addetti. Una razionalizzazione libererebbe spazi, ridurrebbe tempi, taglierebbe costi.

DOPPIONI

Tra le misure proposte, il Portale unico della Pubblica amministrazione (risparmio previsto: 270 milioni). Attualmente la Pubblica amministrazione dispone di oltre 1.000 portali. Il Ministero dei Beni culturali ha ben 350 siti, quello degli Esteri 240.

INVESTIMENTI

Con lo strumento del project financing dovrebbero costituirsi dei centri servizi regionali. Questo uniformerebbe le procedure, evitando dispersioni e sprechi da comune a comune, e permetterebbe all'ente pubblico di pagare solo il servizio e non la gestione dell'infrastruttura, che sarebbe in capo ai privati.

ALCUNE NOTE SULL'AGENDA DIGITALE ITALIANA E SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Al fine di attuare gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana sono stati istituiti sei appositi gruppi di lavoro orientati a: infrastrutture e sicurezza, e-commerce, e-gov/open data, alfabetizzazione informatica, ricerca e innovazione, smart communities.

E' evidente l'intento del Governo di dare impulso all'innovazione tecnologica nel paese e di favorire, da parte dei cittadini e delle imprese, la interazione "on line" con le amministrazioni. Ciò nella consapevolezza che per **la crescita** è fondamentale il diffondersi di tali pratiche negli strati più vasti della popolazione e delle imprese.

Alcune linee di azione sono contenute nel documento "Strategia EU2020 - Agenda Digitale Italiana".

Occorre, tuttavia, tenere presente che per raggiungere gli obiettivi indicati è indispensabile procedere ad alcuni interventi strutturali.

Tra questi assume particolare e determinante significato la definizione e realizzazione di uno strumento che consente la "identificazione certa" in rete dei cittadini e delle imprese che intendono interagire tra loro e con la pubblica amministrazione. Se non si provvede in tal senso continuerà la pratica oggi diffusa della identificazione "non univoca" in rete tramite "user name e password" con ovvi problemi di sicurezza e funzionalità.

Il Codice dell'amministrazione digitale aveva individuato quale strumento di accesso sicuro la CNS (Carta Nazionale dei Servizi) che non ha raggiunto gli obiettivi fissati tanto che ad oggi la sua diffusione è praticamente nulla.

Per la identificazione certa in rete andrebbe ripreso e portato a compimento il progetto della carta di identità elettronica unificandolo con quello della tessera sanitaria in modo da dare al cittadino uno strumento di sicura e facile fruibilità garantendo, per altro, allo Stato un risparmio considerevole proprio grazie alla unificazione di due grandi progetti di struttura.

Un aspetto non secondario, anzi fondamentale, riguarda l'evoluzione della pubblica amministrazione in un quadro di integrazione *all digital*.

Sono già passati troppi anni da quando il settore pubblico è stato dotato di strumenti operativi per realizzare la completa digitalizzazione della pubblica amministrazione. Mi riferisco a: rete di interconnessione nazionale, firma digitale, posta elettronica certificata, protocollo elettronico, servizi per la dematerializzazione, contratti quadro per la fruizione dei servizi in rete.

L'inerzia delle amministrazioni, la insufficiente spinta politica e la debole adesione da parte dei manager pubblici, ha rallentato enormemente la trasformazione da una pubblica amministrazione tradizionale a una pubblica amministrazione digitale; la ovvia conseguenza è quella di dover sostenere gli inutili costi necessari per supportare la duplice organizzazione per le due tipologie di amministrazioni destinate a coesistere ancora per molto tempo se non si interviene tempestivamente.

Con queste brevi osservazioni intendo sottolineare il fatto che gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana devono **sposarsi** con interventi strutturali sulla pubblica amministrazione centrale e

locale. Senza queste necessarie sinergie si corre il rischio serio di non mettere sul tavolo tutto quanto serve per una concreta e veloce modernizzazione del paese.

E' da osservare che la giusta "**autonomia**" delle amministrazioni non può giustificare l'**anarchia** realizzativa degli strumenti che portano alla adozione di tecniche digitali difformi e quindi non interoperabili.

Faccio solo l'esempio del trasferimento di residenza on line tra i comuni del nostro paese. Se non si adottano tecnologie interoperabili questa giusta opzione resta una vaga chimera e, soprattutto, non consente la stessa velocità di marcia da parte dei singoli comuni.

Una soluzione possibile consiste nella realizzazione, con strumenti di **project financing**, di **centri servizi regionali** i quali sarebbero deputati a dare servizi standardizzati alle regioni, province e comuni.

Soluzioni analoghe possono essere adottate per modernizzare le infrastrutture tecnologiche delle amministrazioni centrali le quali risentono di stratificazioni accumulate negli anni e che è possibile rivedere ottenendo, al contempo, maggiore efficienza, maggiore sicurezza, costi molto inferiori (ad esempio: accorpamento dei centri di calcolo, servizi standardizzati, ecc.).

Con gli interventi prospettati sulle amministrazioni centrali e locali, **senza oneri aggiuntivi per lo Stato**, si otterrebbe anche di poter dare nuovo e forte sviluppo a un settore, come quello dell'ICT italiano, oggi in grave crisi occupazionale essendo necessari, per il complesso degli interventi, almeno un migliaio di nuovi addetti.

In sintesi, una azione di tale portata richiede una funzione di impulso, di coordinamento, di controllo che oggi non esiste poiché vi è una disseminazione di competenze e responsabilità in diversi soggetti.

Data l'urgenza di effettuare interventi di grande spessore in un settore così strategico per **la crescita economica, funzionale e civile dell'Italia** si ritiene che sarebbe necessario istituire la figura di un **Commissario straordinario per l'innovazione e la pubblica amministrazione** dotato dei poteri necessari e sufficienti per potersi avvalere in modo organico di strutture quali il Dipartimento per l'innovazione, Digitpa, la Consip e la Sogei.

Senza quindi creare nuove strutture ridondanti e costose, con la semplice modalità dell'avvalimento dei citati uffici e società pubbliche sarebbe possibile conseguire, in tempi veramente rapidi, quei risultati che il Governo e il paese attendono ormai da troppo tempo.

Livio Zoffoli

Roma, 25.2. 2012