



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni

DOC XXII, n. 42

Dossier n° 425 - Schede di lettura
20 aprile 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 42
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni statali e locali e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Coppola
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	11 marzo 2015
Commissione competente :	I Affari costituzionali

Contenuto

Istituzione e compiti della Commissione

La proposta in esame ([doc. XXII, n. 42](#)) prevede l'istituzione di una **Commissione di inchiesta** sul livello di **digitalizzazione** e **innovazione** delle **pubbliche amministrazioni** statali e locali e sugli **investimenti complessivi** riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'obiettivo dell'inchiesta parlamentare (**articolo 1, comma 1**) è duplice:

- raccogliere **dati** informativi aggiornati;
- individuare **soluzioni**, anche di tipo legislativo, per adeguare lo stato dell'innovazione della pubblica amministrazione al livello degli altri Paesi europei.

Obiettivo dell'inchiesta

In particolare, la proposta individua i seguenti compiti (**comma 2**) della Commissione di inchiesta:

- analizzare gli **investimenti** effettuati dalle pubbliche amministrazioni (sia statali, sia locali) nel settore delle ICT anche al fine di individuare eventuali diseconomie;
- **comparare** la **spesa** pubblica nel settore delle ICT nei maggiori Paesi europei e l'Italia;
- esaminare lo **stato di informatizzazione** delle pubbliche amministrazioni, anche verificando il livello di **competenza professionale** dei responsabili del settore delle ICT;
- monitorare il livello di digitalizzazione e di investimento nelle **regioni**;
- verificare la possibilità di **razionalizzare** la **spesa** nel settore delle ICT.

Compiti della Commissione

Si ricorda in proposito che la legge di riforma della pubblica amministrazione (L. 124/2015) reca, tra le altre, una delega per la riforma del Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 82/2005). L'obiettivo è di creare una Carta della cittadinanza digitale che garantisca l'accesso in maniera digitale di cittadini e imprese ai dati e servizi delle p.a. Il Governo ha approvato il relativo schema di provvedimento, non ancora trasmesso alle Camere per il prescritto parere.

Composizione e durata

La proposta prevede che la Commissione sia composta da **20 deputati**, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante di ciascun gruppo (**articolo 2, comma 1**). Analogamente si procede in caso di eventuali sostituzioni a causa di dimissioni o in caso di altri impedimenti dei componenti (articolo 2, **comma 2**).

Composizione

Entro 10 giorni dalla nomina dei componenti, il Presidente della Camera convoca la Commissione (articolo 2, **comma 3**) che provvede a costituire l'**ufficio di presidenza** composto dal presidente, da 2 vicepresidenti e da 2 segretari. L'elezione dell'ufficio di presidenza avviene a scrutinio segreto da parte della Commissione tra i suoi componenti a **maggioranza assoluta dei voti**. Nel caso non venga raggiunto tale *quorum* si procede al ballottaggio tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è eletto (o entra in ballottaggio) il più anziano di età (articolo 2, **commi 3 e 4**).

Elezione
dell'ufficio di
presidenza

La durata della Commissione è fissata ad **1 anno**: infatti, il **comma 5** dell'articolo 2 specifica che la Commissione conclude i suoi lavori entro un anno dalla costituzione presentando una **relazione** alla Camera dei deputati sui risultati dell'inchiesta.

Durata dei
lavori
Relazione finale

Poteri e limiti

L'**articolo 3 (comma 1)** della proposta in esame richiama quanto già previsto dall'art. 82, 2° comma, Cost. in merito alla possibilità per la Commissione di procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. A questo riguardo, la proposta introduce una ulteriore limitazione. Analogamente a quanto previsto da altri provvedimenti di istituzione di commissioni di inchiesta (si vedano le leggi istitutive delle Commissioni d'inchiesta "antimafia" a partire dal 2006: L. 277/2006, L. 132/2008 e L. 87/2013 e la legge istitutiva della Commissione d'inchiesta sul caso Aldo Moro, L. 82/2014) si precisa che la Commissione **non può adottare provvedimenti** con riguardo alla **libertà** e alla **segretezza della corrispondenza** e delle altre forme di comunicazione, né limitazioni della **libertà personale**, ad **eccezione dell'accompagnamento coattivo** dei testimoni di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

La norma richiamata prevede che il giudice possa ordinare l'accompagnamento coattivo del testimone, del perito, della persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, del consulente tecnico, dell'interprete o del custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, se omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti. Il giudice può, inoltre, condannarli, con ordinanza, al pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

I commi da 2 a 8 dell'articolo 5 recano la disciplina della **richiesta di atti e documenti**.

Richiesta
documenti

In particolare, si prevede che la Commissione possa richiedere copie di documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni nelle materie oggetto dell'inchiesta (**comma 2**) e copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari (**commi 3**).

Per quanto riguarda le richieste di documenti dell'autorità giudiziaria, questa vi provvede con le stesse modalità delle richieste formulate dal pubblico ministero ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale (**comma 4**).

L'art. 117 c.p.p. prevede che quando è necessario per il compimento delle proprie indagini, il pubblico ministero può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga all'obbligo di mantenere riservati gli atti del procedimento fino alla chiusura delle indagini preliminari (segreto investigativo art. 329 c.p.p.), copie di atti relativi ad altri procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie e le informazioni anche di propria iniziativa. L'autorità giudiziaria provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato.

La Commissione garantisce il mantenimento del **segreto funzionale** degli atti relativi a procedimenti giudiziari e a indagini e inchieste parlamentari fino al momento in cui gli atti e i documenti trasmessi sono coperti da segreto (**comma 5**).

Segreto

La proposta prevede altresì il potere della Commissione di stabilire gli atti e i documenti che non dovranno essere divulgati, ma in ogni caso devono rimanere riservati i documenti relativi a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle medesime (**comma 6**).

Inoltre, sempre in tema di segreto si prevede (**comma 7**) che per il segreto d'ufficio, professionale o bancario si applicano le disposizioni vigenti e che è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato (segreto difensivo ex art. 103 c.p.p.).

Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia

venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.). Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.). Per quanto riguarda il segreto bancario si applicano le disposizioni generali in materia di riservatezza dei dati personali e le deroghe ad essa introdotte per le indagini tributarie.

Per quanto concerne le **audizioni a testimonianza** rese davanti alla Commissione, la proposta richiama l'applicabilità del complesso degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale (**comma 8**).

Testimonianze

Si tratta di diversi delitti contro l'attività giudiziaria, che vanno dal rifiuto di uffici legalmente dovuti (366) alla calunnia (368), dalla falsa testimonianza (372) alla frode processuale (374), dall'intralcio alla giustizia (377) al favoreggiamento (378-379), fino alla rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (379-*bis*). Per quanto le disposizioni vengano richiamate in blocco si ritiene che alcune di esse non possano, nonostante il richiamo espresso del legislatore, trovare applicazione in relazione all'attività della Commissione d'inchiesta: si pensi, a titolo di esempio, ai delitti di "false informazioni al PM" (371-*bis*) o di "false informazioni al difensore" nell'ambito di indagini difensive (371-*ter*).

Inoltre, la proposta di inchiesta prevede (**articolo 4**), come di consueto, l'**obbligo del segreto** per i componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa, i collaboratori e tutti i soggetti che, per ragioni d'ufficio o di servizio, ne vengono a conoscenza, sugli atti e documenti soggetti al regime di segretezza.

Segreto interno

Si ricorda che la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale, che punisce la rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, a meno che il fatto costituisca più grave reato.

Organizzazione interna e copertura delle spese

La proposta prevede che la Commissione adotti prima dell'inizio dei suoi lavori un **regolamento interno** (**articolo 5, comma 1**) e che questo può prevedere la costituzione di uno o più comitati in seno alla Commissione (**comma 2**).

Regolamento interno

Viene affermato il principio della **pubblicità delle sedute** della Commissione, ferma restando la possibilità di riunirsi in seduta segreta ove lo si ritenga opportuno (**comma 3**).

La Commissione può inoltre avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria (**comma 4**) e, per l'espletamento delle sue funzioni, fruisce di personale, locali e strumenti messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati (**comma 5**).

Le spese per il funzionamento della Commissione sono determinate nella misura di **50.000** euro all'anno e sono a carico del bilancio interno della Camera (**comma 6**).

Spese di funzionamento

Quadro normativo

In base all'**art. 82 della Costituzione**, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

Istituzione della Commissione

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'art. 140 reg. Camera e l'art. 162 Reg. Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei commissari, il secondo comma dell'art. 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la **proporzione dei gruppi**; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Nomina dei componenti

Di conseguenza, si applicano l'art. 56, comma 3, del reg. Camera e l'art. 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

In alcuni casi, l'atto costitutivo della Commissione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

Poteri inerenti alla organizzazione dei lavori sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un **regolamento** interno. Al riguardo si rammenta che da tempo si è venuta formando la prassi secondo la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un proprio regolamento, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

La **durata dei lavori** della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della **relazione finale** (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un **termine** finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva.

Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge.

L'art. 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli **stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, per le **convocazioni di testimoni** davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria. Si ricorda che per tali reati, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372).

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'art. 24 Cost., riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle **limitazioni** dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430, istitutiva della Commissione antimafia nel corso della XII Legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato, si vede la versione dell'art. 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge 124/2007).

Particolarmente complesso è il problema dei rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2008, ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno **ambiti e funzioni differenti**, con la conseguenza che

Organizzazione
dei lavori

I poteri delle
Commissioni
d'inchiesta

Rapporti tra
commissioni di
inchiesta e
autorità
giudiziaria

l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere.

Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost., e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Per quanto riguarda i profili di reciproca opponibilità del segreto, fondamentale è la sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (c.d. **segreto funzionale**), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario. La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.

L'indagine conoscitiva nella XVI legislatura

All'inizio della XVI legislatura, la I Commissione Affari costituzionali della Camera ha svolto sul tema dell'informatizzazione della pubblica amministrazione un'**indagine conoscitiva**, terminata con l'approvazione di un **documento conclusivo** nella seduta del 16 dicembre 2009. L'indagine ha preso in esame le azioni, gli interventi e le risorse destinati all'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, ponendoli a confronto con i risultati conseguiti.

I punti evidenziati dalle conclusioni del documento hanno riguardato, in primo luogo, la contrapposizione tra l'esistenza di un quadro normativo ispirato ad una **concezione estremamente avanzata** e di una pubblica amministrazione in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità connesse con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, e le **difficoltà legate alla concreta attuazione** di tale prospettiva. Sul piano quantitativo, da un confronto con gli altri paesi europei, è emerso che la **spesa pro capite per l'ICT da parte della pubblica amministrazione** in Italia è inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei. Sul piano della **governance**, caratterizzata da un'estrema articolazione organizzativa a livello centrale non sempre ispirata a criteri di razionalità, è stata evidenziata la difficoltà di trovare un centro di impulso e di coordinamento unitario delle politiche messe in campo nel settore dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, specie per quanto attiene il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali per evitare problemi di interoperabilità.

Anche alla luce dei risultati dell'indagine, nel corso della legislatura sono stati adottati provvedimenti di implementazione delle politiche di innovazione tecnologica delle pubbliche amministrazioni.