

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXII
n. 34

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'INCÀ, DE LORENZIS, SERRITELLA, BERTI, SODANO, MIGLIORINO, RIZZONE, ORRICO, CIPRINI, GIULIODORI, AMITRANO, ZANICHELLI, TERMINI, INVIDIA, PAXIA, LIUZZI, SIRAGUSA, CARABETTA, SURIANO

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e di innovazione delle pubbliche amministrazioni e del settore privato

Presentata il 5 settembre 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'Italia è stabilmente agli ultimi posti in Europa nella classifica del DESI (*Digital Economy and Society Index*), nonostante la spesa non indifferente dedicata alla digitalizzazione e all'innovazione e alle numerose iniziative istituzionali, a livello centrale e periferico, che hanno cercato di dare un impulso alla trasformazione digitale del Paese, quali il modello strategico di evoluzione del sistema informativo della pubblica amministrazione e il corrispondente piano triennale; iniziative che rientrano nella più ampia Strategia Europa 2020, che mira a realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nonostante questi sforzi, la pubblica amministrazione mostra un grande ritardo nell'introduzione organica delle nuove tecnologie nel processo organizzativo e nell'e-

rogazione di servizi ai cittadini. La digitalizzazione avviene in modo frammentato e disarmonico, ciascuna amministrazione segue un proprio percorso e l'interoperabilità è un miraggio. Inoltre, anche quando i servizi sono disponibili *on line*, vengono scarsamente utilizzati dai cittadini stessi.

Per comprendere le ragioni di questa situazione, nell'ultima parte della XVII legislatura è stata istituita alla Camera dei deputati la Commissione di inchiesta monocamerale 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. La Commissione ha lavorato dal novembre 2016 al marzo 2018, e al termine del primo anno di attività ha presentato

all'Assemblea una relazione (Doc. XXII-*bis*, n. 14).

Nella relazione si evidenziano numerose criticità e si descrivono alcune buone pratiche, con l'auspicio che queste possano servire come modello per altre amministrazioni.

Tra le criticità da segnalare figurano: l'insufficiente conoscenza e applicazione della normativa vigente sull'amministrazione digitale; la scarsità di competenze tecniche, manageriali e di informatica giuridica nelle pubbliche amministrazioni di qualunque livello; l'utilizzo delle risorse finanziarie, quantitativamente sufficienti, per progetti qualitativamente non adeguati, e non valutati dopo il loro avvio. I dati quantitativi sui contratti, desunti dalla banca dati dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), sono di qualità talmente bassa da risultare pressoché inutilizzabili.

La Commissione ha potuto solo iniziare il lavoro di analisi della situazione della pubblica amministrazione italiana, vista l'ampiezza del campo di indagine e il tempo limitato a disposizione. Molte questioni sono state appena affrontate e alcune sono rimaste del tutto sullo sfondo.

Rispetto al momento in cui la Commissione di inchiesta ha operato, la situazione presenta poche novità sostanziali.

A livello globale, l'incontro del G20 del 24 agosto 2018 a Salta, in Argentina, ha prodotto una « dichiarazione » che riconosce che « i governi, il settore privato, l'accademia, la società civile, le comunità di tecnici e importanti organizzazioni internazionali dovrebbero massimizzare i benefici e affrontare le sfide dell'economia digitale ».

A livello europeo, ci sono state alcune iniziative che impattano sul settore di competenza della Commissione di inchiesta.

La dichiarazione sull'*e-government* di Tallinn, firmata il 6 ottobre 2017, durante il semestre estone di presidenza europea, dai 32 Ministri competenti per i Paesi membri dell'Unione europea e dell'EFTA, ha stabilito gli obiettivi per i prossimi cinque anni (2018-2022), basandosi sui principi del *digital-by-default*, inclusività e accessibilità, *once only*, *trustworthiness and secu-*

rity, apertura e trasparenza, interoperabilità *by default*, e sul maggior uso di soluzioni *open source*. Annesso alla dichiarazione è il documento sulla centralità dell'utente per la progettazione e l'erogazione di servizi *on line*.

Sempre a livello europeo sono da ricordare la recente dichiarazione sulla cooperazione nel campo dell'intelligenza artificiale, firmata il 10 aprile 2018 da 25 Stati membri, e la dichiarazione sulla creazione di una *partnership* europea sulla *blockchain*, sottoscritta il 13 aprile 2018 da 22 Paesi e che l'Italia si accinge tardivamente a sottoscrivere.

Dal 25 maggio 2018 è pienamente applicabile il regolamento (UE) 2016/679 in materia di protezione dei dati personali, noto come GDPR (*General Data Protection Regulation*), il cui rispetto è essenziale per garantire una corretta digitalizzazione idonea a tutelare i diritti di tutte le persone coinvolte.

A livello nazionale la situazione non è cambiata in modo sostanziale: le piattaforme abilitanti definite nel Piano triennale (SPID, ANPR, PagoPA, eccetera) non sono ancora decollate, né nell'adozione da parte delle amministrazioni né nell'uso da parte dei cittadini, e le carenze strutturali evidenziate nella relazione della Commissione d'inchiesta della XVII legislatura rimangono purtroppo ancora valide.

In particolare, per quanto riguarda le piattaforme abilitanti, il sistema pubblico di identità digitale (SPID) vede, ad aprile 2018, il rilascio totale di circa 2.360.000 identità; per l'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), risultano confluiti nel *database* solo 135 comuni (corrispondenti ad una popolazione di poco superiore ai 2 milioni di cittadini), mentre 1.115 comuni risultano in fase di pre-subentro. Per quanto riguarda la piattaforma di pagamento PagoPA, risultano effettuate quasi 8.600.000 transazioni.

Alcune iniziative recenti sono da segnalare sul piano nazionale. In base alla delega di cui alla legge n. 124 del 2015, cosiddetta « legge Madia », è da segnalare il decreto legislativo n. 217 del 2017, cosiddetto « correttivo », che, dopo il decreto legislativo

n. 179 del 2016, ha recato ulteriori modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005). Significativo è, altresì, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019, che declina in obiettivi e linee di azione quanto previsto dalle norme e si pone come documento di indirizzo strategico, destinato all'intera amministrazione pubblica e finalizzato alla trasformazione digitale del Paese, prevedendo iniziative con termini puramente ordinatori. Degna di nota è, poi, la costituzione della *task force* sull'intelligenza artificiale da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale che ha portato all'elaborazione e alla presentazione nel marzo 2018 del Libro bianco « L'intelligenza artificiale al servizio del cittadino ».

Il ritardo italiano nel processo di trasformazione digitale non è confinato alla pubblica amministrazione, come emerge dal DESI e come testimonia ad esempio la rilevazione annuale dell'ISTAT « Cittadini, imprese e ICT »: nel 2017 solo il 16,2 per cento delle imprese con almeno 10 lavoratori ha addetti specializzati in ICT (*Information and Communications Technology*) e solo il 12,9 per cento organizza attività formative in materia informatica. Anche le infrastrutture digitali dedicate alle imprese sono in ritardo: in Italia ben 7.000 zone industriali su 11.000 non hanno la fibra ottica, mentre 1.700 non hanno nemmeno la comunissima banda larga. Il piano nazionale « Impresa 4.0 », che promuove gli investimenti privati in innovazione offrendo strumenti di supporto pubblico, potenziando le infrastrutture digitali e promuovendo la formazione dei lavoratori, sta cominciando a registrare i primi risultati positivi, ma potrebbe scontare il pesante ritardo infrastrutturale.

Il momento è particolarmente delicato anche per il cambio al vertice dell'Agenzia per l'Italia digitale e per il termine dell'incarico al Commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale, che con il Team digitale ha dato un grande impulso alla implementazione del Piano triennale da parte di alcune amministrazioni pubbliche.

Il ritardo, soprattutto culturale, del Paese nel processo di trasformazione digitale è perfino più grave in un momento che vede una grande pervasività delle ICT nella vita quotidiana degli italiani, in particolare delle nuove generazioni, senza che questo uso costante sia accompagnato da una consapevolezza degli aspetti problematici delle tecnologie stesse, per esempio per quanto riguarda la tutela dei dati personali, la protezione della *privacy* o l'effetto, ancora non sufficientemente studiato, dell'uso e abuso di apparecchi tecnologici nella prima infanzia e adolescenza. Contemporaneamente, assistiamo al veloce affermarsi di tecnologie di nuova generazione, che potenzialmente avranno un impatto ancora più notevole sulla vita quotidiana di ciascuno: *internet* delle cose, *big data*, *blockchain* e soprattutto intelligenza artificiale. L'unico modo per governare e civilizzare questi cambiamenti inevitabili passa per l'osservazione vigile e l'esperienza diretta delle nuove tecnologie, la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti, la riflessione condivisa sulle implicazioni etiche dell'innovazione.

Alla luce di queste considerazioni, si chiede di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione del Paese. In questo senso e per tali finalità, la proposta di inchiesta parlamentare prevede, all'articolo 1, l'istituzione (comma 1) della Commissione e la durata dei suoi lavori, pari all'intera legislatura, e l'individuazione (comma 2) dei compiti specifici previsti per lo svolgimento delle finalità descritte; all'articolo 2 i criteri per l'individuazione dei componenti e la costituzione dell'ufficio di presidenza; all'articolo 3 vengono definiti i poteri e i limiti previsti per lo svolgimento delle sue funzioni; l'articolo 4 definisce l'obbligo al segreto di atti e documenti per i componenti della Commissione, per il personale della stessa e per chiunque collabori con essa; infine, l'articolo 5 definisce l'organizzazione della Commissione, prevedendo l'adozione di un regolamento interno (comma 1), la possibilità di avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria (comma 4), la disponibilità di personale, locali e strumenti messi a disposizione dalla presidenza della Camera dei deputati

(comma 5) e l'individuazione di un limite massimo di spesa per il funzionamento della Commissione (comma 6).

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

—

ART. 1.

(Istituzione, durata e compiti della Commissione parlamentare di inchiesta).

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione è istituita, per la durata della XVIII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata « Commissione », per verificare il livello di digitalizzazione e innovazione raggiunto dalle pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, dalle autorità amministrative indipendenti, dai gestori di servizi pubblici, dalle società a controllo pubblico e dagli altri soggetti cui si applica il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché dai soggetti del settore privato, al fine di raccogliere dati aggiornati e individuare possibili soluzioni, anche legislative, per adeguare lo stato dell'innovazione e della digitalizzazione dell'Italia al livello degli altri Paesi europei.

2. È compito della Commissione, in particolare:

a) verificare la qualità, la quantità, la tipologia e l'efficacia degli investimenti effettuati nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) da parte delle pubbliche amministrazioni, sia statali che locali, anche al fine di individuare i possibili sprechi e gli investimenti errati;

b) analizzare l'offerta di beni e servizi ICT alle pubbliche amministrazioni e le relative modalità di approvvigionamento (*procurement*);

c) effettuare una comparazione tra il processo di trasformazione digitale nei maggiori Paesi europei ed extraeuropei e l'Italia, nonché un'analisi sulle tendenze in atto;

d) esaminare lo stato di informatizzazione attuale e il livello di dotazione tec-

nologica raggiunto dalle pubbliche amministrazioni statali e locali e dagli altri soggetti di cui al comma 1;

e) esaminare il livello di competenza dei responsabili per la transizione alla modalità digitale, dei diversi responsabili ICT e, più ampiamente, della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni;

f) analizzare i progetti di formazione al digitale rivolti ai dipendenti pubblici e privati, ai cittadini, agli studenti di ogni ordine e grado, agli anziani, agli immigrati;

g) monitorare il livello di digitalizzazione e di investimento nelle singole realtà regionali e negli enti locali;

h) analizzare il processo di trasformazione digitale delle imprese italiane e l'impatto del piano nazionale Impresa 4.0 (già Industria 4.0);

i) esaminare l'esito dei progetti ICT strategicamente più rilevanti portati avanti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali attraverso la verifica dei risultati raggiunti in rapporto agli obiettivi prefissati, evidenziando, se del caso, suggerimenti e correttivi per il futuro;

l) analizzare i rapporti fra pubbliche amministrazioni centrali e locali e le società ICT *in-house* pubbliche, esaminare i progetti attivati e i risultati conseguiti, le modalità di *procurement* ITC;

m) monitorare l'adeguatezza e la realizzazione delle infrastrutture digitali nazionali, il completamento delle piattaforme abilitanti e la loro adozione da parte delle pubbliche amministrazioni secondo quanto stabilito dal codice dell'amministrazione digitale, dal modello strategico di evoluzione del sistema informativo della pubblica amministrazione e dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.

n) esaminare il rapporto tra pubbliche amministrazioni e centri di ricerca e università che si occupano di ICT e innovazione;

o) monitorare la tutela e la valorizzazione dei diritti dei cittadini, ai sensi di

quanto previsto, in particolare, in materia di amministrazione digitale, innovazione, protezione dei dati personali, trasparenza e diritto di accesso a documenti, informazioni e dati, tutela della proprietà intellettuale, anche nel rapporto con le aziende che gestiscono piattaforme e servizi digitali a livello sovranazionale;

p) analizzare le ricadute della trasformazione digitale dei servizi pubblici sui cittadini, esaminando in particolare le motivazioni che portano allo scarso utilizzo dei servizi *on line*;

q) monitorare l'evoluzione tecnologica della sanità digitale (*e-health*) e delle sue conseguenze a livello sistemico e individuale;

r) esaminare le conseguenze pratiche e le implicazioni etiche delle innovazioni tecnologiche con particolare riferimento all'infanzia e all'adolescenza, al mondo del lavoro, alla vita quotidiana.

3. La Commissione riferisce alla Camera al termine dei suoi lavori nonché ogni volta lo ritenga opportuno, e comunque annualmente.

ART. 2.

(*Composizione*).

1. La Commissione è composta da venti deputati nominati dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. Il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due

segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Nell'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

ART. 3.

(Poteri e limiti).

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. La Commissione può richiedere agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione e agli altri soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materie attinenti alle finalità di cui al medesimo articolo 1.

3. La Commissione può richiedere 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 di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari.

4. Sulle richieste a essa rivolte l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e di documenti anche di propria iniziativa.

5. La Commissione mantiene il segreto funzionale fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 3 sono coperti da segreto nei termini precisati dagli organi e dagli uffici che li hanno trasmessi.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. De-

vono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

7. Per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti in materia. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

8. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

ART. 4.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3 che la Commissione abbia sottoposto al segreto funzionale.

ART. 5.

(Organizzazione interna).

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati, costituiti secondo le disposizioni del regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le sedute sono pubbliche. Tuttavia la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta tutte le volte che lo ritenga opportuno.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni e consulenze che ritiene necessarie, con particolare in riferimento ai temi del rapporto tra infanzia e nuove tecnologie, della trasfor-

mazione del mondo del lavoro e dell'etica delle nuove tecnologie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 120.000 euro annui e sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

PAGINA BIANCA



180220027760