

06.436

Iniziativa parlamentare
Messa a disposizione elettronica dei verbali e dei documenti
delle commissioni

Rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale

del 1° settembre 2006

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

L'Ufficio propone di approvare il progetto di modifica allegato.

1° settembre 2006

In nome dell'Ufficio:

Il presidente, Claude Janiak

Rapporto

1 **Genesi**

1.1 **Il progetto Parlamento elettronico**

I membri delle Camere e collaboratori delle segreterie dei gruppi parlamentari e dell'Amministrazione federale hanno espresso sempre più frequentemente l'esigenza di rendere maggiormente accessibili in forma elettronica i documenti concernenti l'attività delle Camere e delle commissioni. Attualmente i membri delle Camere non hanno la possibilità di rendere disponibili tali documenti in forma elettronica, essendo la maggior parte di essi di natura confidenziale. Mancano le condizioni tecniche, organizzative e giuridiche inerenti all'invio e all'accesso di documenti elettronici classificati confidenziali.

Siccome tale esigenza si accentuerà verosimilmente nei prossimi tempi, i Servizi del Parlamento hanno ampliato l'offerta di prestazioni elettroniche riguardanti l'attività delle Camere e delle commissioni. La Delegazione amministrativa si è allineata a tale proposito nel novembre del 2004.

La direzione dei Servizi del Parlamento ha avviato il progetto «e-parl» sviluppando in questo quadro un sistema prototipo per la messa a disposizione su supporto elettronico dei documenti inerenti alle attività commissionali. Il prototipo è stato collaudato da alcuni membri delle Commissioni della scienza dell'educazione e della cultura nell'ambito di un esercizio pilota. Le impressioni raccolte sono state ampiamente positive.

Il 12 maggio 2006 la Delegazione amministrativa ha approvato il progetto elaborato dai Servizi del Parlamento. Esso prevede di rendere maggiormente accessibile in forma elettronica i documenti relativi all'attività delle Camere e delle sessioni. Già oggi numerosi documenti e informazioni riguardanti gli affari delle Camere e l'attività durante la sessione sono disponibili in Internet. Il progetto «e-parl» prevede di completare l'offerta esistente con ulteriori documenti quali paragrafi e proposte. Andranno inoltre rese elettronicamente disponibili le informazioni e le prestazioni in materia di indennizzo, infrastruttura e logistica nonché di documentazione e biblioteca.

Elemento centrale del progetto è la messa a disposizione su supporto elettronico dei verbali e dei documenti delle commissioni in un sistema informatico protetto (cosiddetto Extranet).

Il diritto vigente disciplina nell'articolo 6 in combinato disposto con l'articolo 8 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare la distribuzione dei verbali e dei documenti delle commissioni in forma cartacea. Esso disciplina in modo esaustivo chi riceve, automaticamente o su richiesta, i verbali e i documenti nonché gli oggetti degli stessi. In considerazione del fatto che la normativa vigente non costituisce una base giuridica sufficiente per la messa a disposizione su supporto elettronico dei verbali e dei documenti confidenziali delle commissioni e che i diritti di accesso saranno in parte ampliati, la Delegazione amministrativa ha proposto agli Uffici delle Camere di elaborare una base legale e di presentare una corrispondente iniziativa commissionale. Gli Uffici hanno preso tale decisione il 6 giugno 2006.

1.2

Extranet

I documenti relativi all'attività delle commissioni e delle delegazioni devono essere resi disponibili in forma elettronica al momento del passaggio di legislatura nel 2007. In un primo tempo saranno mantenuti gli invii cartacei destinati ai membri delle Camere. Essendo i verbali e i documenti delle commissioni documenti confidenziali – diversamente dai documenti delle Camere – (cfr. art. 47 legge sul Parlamento, LParl, RS 171.10), sarà istituita una rete esterna (Extranet) accessibile soltanto a una cerchia ristretta di persone. L'accesso al sistema è soggetto a una procedura di autenticazione (password) e ad autorizzazione (diritto di accesso differenziato ai documenti); inoltre deve avvenire mediante una connessione sicura, indispensabile secondo le norme di sicurezza previste per documenti classificati confidenziali.

Di principio i documenti riguardanti le riunioni, attualmente distribuiti o spediti per posta, dovranno essere messi a disposizione degli uffici, delle commissioni, delle sottocommissioni e delle delegazioni in Extranet. È questo il caso delle convocazioni a riunioni e dei corrispondenti documenti sui diversi oggetti, quali le liste di documenti, i documenti di lavoro della segreteria, i documenti dell'Amministrazione federale o di terzi. La segreteria provvederà alla messa a disposizione su supporto elettronico al momento della redazione della convocazione a una riunione e della spedizione dei documenti cartacei. Durante o dopo la seduta saranno messi a disposizione le proposte, i comunicati stampa e i verbali. Alle delegazioni attive in assemblee parlamentari internazionali andranno resi disponibili i documenti delle relative organizzazioni. Condizione necessaria per la messa a disposizione dei documenti è la configurazione elettronica degli stessi. Le segreterie dovranno dunque richiedere all'Amministrazione federale e ai terzi che i documenti siano forniti loro in forma elettronica. La segreteria competente potrà, d'intesa con il presidente dell'organo interessato, rinunciare a una messa a disposizione di documenti in Extranet qualora interessi privati o pubblici superiori lo giustificassero.

I documenti delle sessioni consegnati al membro della Camera in forma cartacea e messi a disposizione in forma elettronica sono di principio gli stessi. In tal senso, è garantita la parità di trattamento dei membri delle Camere, sia che optino per la forma cartacea o per la consultazione elettronica dei documenti.

Liquidato un oggetto, i relativi documenti saranno disponibili in un archivio. Mediante un motore di ricerca sarà possibile individuare documenti mediante loro elementi specifici o effettuare ricerche nel testo integrale.

2

Linee essenziali del progetto

La messa a disposizione elettronica implica anche un maggiore rischio di abusi. Si pensi alla possibilità di inoltrare via E-Mail a una persona non autorizzata i documenti resi disponibili in Extranet. Esiste un sistema di ricerca che permette al membro della Camera di effettuare una ricerca nel testo intero per tutti i documenti cui egli ha accesso. Per tale motivo la Delegazione amministrativa e l'Ufficio ritengono necessario, da un lato, iscrivere nella legge il principio di disponibilità elettronica dei verbali e dei documenti delle commissioni, dall'altro, disciplinare in modo definitivo i diritti di accesso. Rispetto alla distribuzione dei verbali in forma cartacea, i diritti di accesso dei membri della commissione dell'altra Camera con settori

d'attività analoghi o equivalenti (commissione omologa) risultano più estesi. Il presidente della commissione può rinunciare eccezionalmente alla messa a disposizione in Extranet di documenti su supporto elettronico qualora interessi superiori di ordine privato o pubblico lo esigano. Le commissioni e le delegazioni di vigilanza medesime disciplinano i diritti di accesso per il settore dell'alta vigilanza. Secondo l'articolo 9 OParl, le disposizioni proposte si applicano per analogia anche ai verbali e ai documenti degli uffici e delle delegazioni.

3 **Commento alle singole disposizioni**

Art. 6 cpv. 4 frase introduttiva

I membri delle Camere continueranno a ricevere i verbali e i documenti delle commissioni in forma cartacea. Essi potranno inoltre usufruire dell'accesso a Extranet. Il progetto prevede che, di regola, le segreterie dei gruppi parlamentari ricevano i verbali e i documenti delle commissioni soltanto in forma elettronica. Nel capoverso 4 si specifica tuttavia che le segreterie ricevono i documenti in forma cartacea «per quanto non disponibili in Extranet». Tale precisazione è necessaria al fine di assicurare che anche le segreterie dei gruppi parlamentari che non possono visualizzarli elettronicamente ricevano i documenti. La nuova normativa prevede un'ulteriore deroga a questa disposizione nel caso di documenti voluminosi (cfr. commento all'art. 8 cpv. 2 del progetto).

Art. 6a (nuovo) Extranet

Nel *capoverso 1* è iscritto il principio secondo cui di regola i verbali e i documenti delle commissioni sono elettronicamente accessibili a una cerchia specifica di persone. Un'eccezione è prevista nei casi in cui i documenti non siano disponibili elettronicamente o motivi tecnici ne impediscano la messa a disposizione su supporto elettronico. In futuro i Servizi del Parlamento dovranno chiedere all'Amministrazione federale e ai terzi che forniscano i documenti, sempre che ciò sia possibile, in forma elettronica. L'autenticità dei documenti forniti non è tuttavia garantita. L'esperienza mostra infatti che un documento elettronico può differenziarsi dall'originale cartaceo.

Il capoverso 2 disciplina in modo esaustivo i diritti d'accesso. Trattandosi necessariamente di un sistema accessibile soltanto a determinate persone, motivi di sicurezza e di praticabilità escludono la possibilità di estendere il progetto ai collaboratori dell'Amministrazione federale che partecipano alle sedute commissionali.

Di principio, il membro di una commissione ha accesso a tutti i verbali e documenti della stessa (*cfr. cpv. 2 lett. a*). L'accesso è dato durante il periodo di appartenenza alla commissione. Il membro di una Camera che esce da un organo non potrà più accedere ai relativi documenti. Nemmeno i membri delle Camere che sostituiscono un loro collega in occasione di singole sedute non hanno accesso ai verbali e ai documenti disponibili in forma elettronica.

Al fine di semplificare lo scambio di informazioni, il *capoverso 2 lettera b* del progetto prevede che le commissioni di ambedue le Camere con compiti medesimi o analoghi (commissioni omologhe) beneficino reciprocamente del diritto d'accesso. La legislazione vigente prevede che i membri della commissione dell'altra Camera

ricevono i documenti e i verbali soltanto se ne fanno richiesta. Il progetto estende i diritti di accesso. Gli stessi sono definiti nell'ambito di Extranet in considerazione dei compiti; il fatto che una commissione sia competente dell'esame preliminare di un determinato oggetto non implica l'attribuzione di siffatti diritti. Il diritto di accesso reciproco è dato di conseguenza alle commissioni permanenti di ambedue le Camere con compiti analoghi o equivalenti secondo l'articolo 10 del regolamento del 3 ottobre 2003 del Consiglio nazionale (RS 171.13) e l'articolo 7 del regolamento del 20 giugno 2003 del Consiglio degli Stati (RS 171.14) quando, all'interno delle due Camere, commissioni speciali procedono all'esame preliminare. Se viene istituita una sottocommissione, i membri di ambedue le commissioni devono avere accesso ai documenti della sottocommissione. Il diritto di accesso reciproco non è dato invece nel caso in cui l'esame preliminare è svolto in una Camera dalla commissione permanente e nell'altra Camera da una commissione speciale oppure quando l'esame preliminare è effettuato da diverse commissioni permanenti. I membri delle commissioni incaricate dei corapporti non hanno un diritto di accesso ai documenti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare. In questi casi i membri delle Camere possono comunque esigere i verbali e i documenti in forma cartacea (cfr. art. 6 in combinato disposto con l'art. 8 Oparl).

La soluzione proposta dal progetto trae motivo dal fatto che a ogni commissione permanente di una Camera corrisponde una commissione omologa nell'altra Camera. Attualmente i rispettivi regolamenti delle due Camere prevedono commissioni analoghe. Tuttavia già oggi i compiti delle commissioni omologhe non sono identici (cfr. ad es. i compiti della CSSS-N e della CSSS-S). Va osservato che ciascuna Camera può istituire indipendentemente dall'altra le commissioni permanenti e può modificare in ogni tempo il suo sistema. Fanno eccezione a tale regola le commissioni previste dalla legge quali la Commissione di redazione, la Commissione giudiziaria, la Commissione delle grazie, la Commissione della gestione e la Commissione delle finanze.

Il *capoverso 2 lettera d* del nuovo articolo 6 prevede che i collaboratori delle segreterie dei gruppi parlamentari abbiano accesso a tutti i verbali e documenti delle commissioni delle due Camere, per quanto siffatti documenti concernano un oggetto in consultazione di cui all'articolo 6 capoverso 4 Oparl. Secondo l'articolo 6 capoverso 4 lettere a-f Oparl, l'accesso è limitato ai documenti riguardanti disegni e progetti di atti legislativi, iniziative parlamentari, iniziative dei Cantoni, mozioni dell'altra Camera, petizioni e rapporti che non concernono l'alta vigilanza. L'accesso non è invece dato nel caso di documenti riguardanti oggetti propri dell'organo o oggetti in materia di alta vigilanza. Se da un lato le segreterie dei gruppi parlamentari avranno ampi diritti di accesso sul piano elettronico, dall'altro esse non riceveranno più i documenti in forma cartacea. Le segreterie dei gruppi parlamentari riceveranno i verbali e i documenti su carta soltanto in casi eccezionali. Il segretario del gruppo parlamentare comunicherà ai Servizi del Parlamento i nomi dei collaboratori del gruppo che necessitano dell'accesso per lo svolgimento della loro attività. Egli provvederà affinché i verbali e i documenti siano utilizzati dai collaboratori dei gruppi parlamentari conformemente allo scopo definito nella legge (cfr. art. 62 LParl). Al pari dei membri delle due Camere e dei collaboratori dei Servizi del Parlamento, le segreterie dei gruppi parlamentari sottostanno al segreto d'ufficio (cfr. art. 62 cpv. 4 LParl).

Come già nell'ambito della distribuzione dei verbali e dei documenti cartacei, il progetto prevede anche riguardo alla messa a disposizione su supporto elettronico (cfr. *progetto cpv. 3* che le commissioni e le delegazioni di vigilanza disciplinino i diritti di accesso in materia di alta vigilanza (cfr. art. 6 cpv. 5 Oparl).

Il presidente della commissione può, secondo il *capoverso 4*, decidere di non rendere disponibili determinati verbali o documenti qualora interessi privati o pubblici superiori lo richiedano. Il presidente è però tenuto a informare la commissione della sua decisione.

Art. 8 cpv. 1 e cpv. 2 (nuovi)

L'*articolo 8 capoverso 1* prevede che i principi enunciati nell'*articolo 6a* in merito ai verbali delle commissioni si applichino per analogia anche a tutti gli altri documenti commissionali (convocazioni, documentazione, rapporti aggiuntivi, ecc.).

Scopo del *capoverso 2* è assicurare che, ad esempio le segreterie dei gruppi parlamentari, le quali con l'introduzione del sistema elettronico non sono più destinatarie dei documenti cartacei, ricevano comunque, in taluni casi, la versione su carta. È il caso di documenti ponderosi quali i conti di Stato, il preventivo o il rapporto di gestione.

Entrata in vigore

Extranet dovrebbe essere introdotto per i membri delle Camere all'inizio della nuova legislatura. La conferenza di coordinamento dovrà provvedere affinché la modifica entri in vigore entro questo termine.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

I costi di realizzazione del progetto, dell'ordine di 160 000–200 000 franchi, sono stati iscritti nel bilancio preventivo per l'anno 2007.

La messa a disposizione dei documenti in Extranet non dovrebbe comportare oneri supplementari per i collaboratori dei Servizi del Parlamento. A lungo termine si prevede tuttavia una possibile riduzione dei costi e del carico di lavoro per gli invii e la distribuzione cartacei.

5 Basi legali

L'*articolo 47* della legge sul Parlamento disciplina la natura confidenziale delle deliberazioni delle commissioni. L'accesso ai verbali e ai documenti confidenziali è disciplinata a livello di ordinanza (cfr. art. 6 segg. Ordinanza sull'amministrazione parlamentare).