

Dematerializzare il Parlamento

Diego Menegon

Navigando i siti internet di Camera e Senato, l'impressione è ottima. I visitatori sono quotidianamente informati sui lavori dell'assemblea e delle commissioni. Gli ordini del giorno, i disegni di legge, gli atti di sindacato ispettivo, i resoconti parlamentari sono aggiornati costantemente. I lavori dell'assemblea possono essere seguiti in diretta con la ripresa audio-video o con la lettura del resoconto in corso di seduta, aggiornato ogni 20-30 minuti.

Non che manchino i margini di miglioramento. I resoconti delle audizioni informali non sono pubblicati in rete, così come i lavori dei comitati ristretti per l'esame di alcuni provvedimenti. Le schede di seduta e i resoconti delle commissioni alla Camera sono disponibili il giorno dopo, mentre il Senato dà prova di maggiore efficienza rendendo i medesimi contenuti reperibili a poche ore dalla conclusione della seduta. Anche gli emendamenti depositati potrebbero essere pubblicati a poche ore dalla scadenza del termine fissato per la loro presentazione; invece, occorre aspettare la seduta in cui vengono discussi per trovarne traccia negli allegati ai resoconti o tra i testi di seduta relativi all'ordine del giorno dell'assemblea.

Ad ogni modo, tutto sommato, il sistema informatico del Parlamento soddisfa le aspettative del visitatore. Quale miracolosa linea di progresso ci consente di abbeverarci presso fonti di informazione così attente e generose e di emanciparci dalla costosa, lunga attesa della carta stampata.

Eppure, non è tutto oro quello che luccica.

I costi di digitalizzazione non si sono sostituiti ai costi di stampa, ma si sono semplicemente sommati a questi. Ogni atto e documento pubblicato su internet è anche stampato e distribuito ai parlamentari. Nel 2008 il Senato della Repubblica ha speso 4,8 milioni di euro per la stampa e la riproduzione di atti parlamentari. Per il 2010 sono stati stanziati all'uopo 7,4 milioni di euro. La Camera dei Deputati ha sostenuto nel 2009 costi pari a oltre 7,05 milioni di euro per la stampa di atti e documenti parlamentari. Per il 2010 si prevede una leggera crescita e sono pertanto stanziati 7,15 milioni di euro.

Gli investimenti per l'informatizzazione delle attività del Parlamento servono solo in parte alla pubblicazione in rete della documentazione. Tuttavia è possibile conoscere la cifra esatta dei costi per la pubblicazione on line degli atti parlamentari della Camera. Infatti, il bilancio isola le voci di spesa per l'accesso via internet di atti e documenti parlamentari, pari a 2,4 milioni di euro e per la riproduzione informatica dei medesimi, che ammonta a 3,4 milioni di euro.

Diego Menegon è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Si è specializzato in diritto pubblico europeo ed è tra i fondatori di Libertiamo. Si occupa di affari istituzionali e di analisi di impatto della regolamentazione. Per IBL approfondisce i temi dell'ambiente e dell'energia.

L'autore desidera ringraziare il Senatore Enrico Musso per il prezioso apporto alla realizzazione di questo paper.

Tanto in un'amministrazione quanto in un'organizzazione di tipo aziendale, le nuove tecnologie rappresentano strumenti capaci di aumentare la produttività del lavoro e di rendere più efficiente la gestione documentale.

In ogni azienda, tuttavia, a fronte degli investimenti per l'informatizzazione del lavoro, si pretende una riduzione delle spese tradizionali di cancelleria e di stampa, oltre che una diminuzione del numero di ore-uomo impegnate nella gestione documentale e nei servizi di comunicazione interna ed esterna.

Una spesa di circa 12 milioni di euro per i soli servizi di stampa sarebbe difficilmente giustificabile in un'azienda dotata di adeguati strumenti ICT e capace di servire on line pressoché tutta la documentazione prodotta.

Ancor più perplime il dato dei 3,4 milioni di euro spesi per la produzione informatica degli atti e documenti parlamentari. Forse una spiegazione è possibile. I costi della sola stampa, infatti, non tengono conto di altri fattori che gonfiano le spese realmente sostenute a causa dell'incompiuta opera di dematerializzazione della documentazione e delle comunicazioni nelle procedure parlamentari. Ci si riferisce, in particolare, alla prassi che rende irricevibili le proposte emendative e gli atti di sindacato e controllo parlamentare trasmessi in via telematica.

Nonostante i 400 mila euro stanziati per la formazione informatica e linguistica dei deputati e i più volte dichiarati obiettivi di valorizzazione del ruolo della firma digitale e della posta elettronica certificata, nonché di potenziamento della comunicazione in via telematica tra amministrazioni e tra queste, i cittadini e le imprese, la presentazione di disegni di legge, emendamenti e atti di sindacato ispettivo da parte dei parlamentari continua a svolgersi su supporto cartaceo.

La questione non è da poco, se si considerano le ore uomo impiegate per la trascrizione su video degli stampati consegnati dai 952 parlamentari.

Il conto degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo è presto fatto. Nel corso della legislatura in corso, al 6 agosto 2010 sono state presentate alla Camera 429 mozioni, 813 interpellanze, 3368 interrogazioni a risposta in commissione, 8396 interrogazioni a risposta scritta e 1211 interrogazioni a risposta orale, 43 risoluzioni in Assemblea, 388 risoluzioni in commissione, 88 risoluzioni conclusive di dibattito, che si sommano ai 83 ordini del giorno in commissione e 5185 ordini del giorno in assemblea. Al Senato dall'aprile 2008 sono state depositate 307 mozioni, 256 interpellanze, 1497 interrogazioni a risposta orale, 3608 interrogazioni a risposta scritta, 33 risoluzioni in assemblea, 63 risoluzioni in commissione, cui si aggiungono 1145 ordini del giorno in commissione e 1487 ordini del giorno in assemblea. In totale fanno 28400 atti depositati dai parlamentari e trascritti sui pc del parlamento dai funzionari.

Agli atti presentati dai parlamentari si aggiungono le risposte del Governo: le interrogazioni soddisfatte sono state complessivamente 3474. Un funzionario svelto può impiegare 5 minuti a riportare un atto di una o due pagine in formato elettronico. Per la trascrizione di 31874 atti servirebbero in tal caso 2656 ore-uomo.

Si prendano poi in considerazione i disegni di legge depositati in Parlamento. Anch'essi devono essere presentati con firma originale su supporto cartaceo dei membri del Governo o dei parlamentari proponenti. In questa legislatura, al 30 luglio 2010 sono stati presentati 2312 disegni di legge al Senato e 3673 progetti di legge alla Camera. Molti di questi non sono stati mai trattati, alcuni sono all'esame della commissione o dell'aula, altri sono destinati a naufragare dopo qualche seduta. Tutti devono essere riscritti al computer da un funzionario del Parlamento dopo la loro presentazione. O quasi tutti, nell'augurata ipotesi che almeno i testi dei disegni di legge di iniziativa

governati e quelli già approvati in una camera siano trasmessi anche in via telematica all'altra (un minimo di solidarietà tra colleghi, perbacco!). Ma, come vedremo, i disegni di legge approvati sono una minima parte della produzione totale.

Alcuni disegni di legge constano di una pagina, due con la relazione. Altri sono più articolati e si dilungano in decine di pagine. Nell'ipotesi, verosimile, in cui constino mediamente di sette pagine, trascrivere su video oltre 41000 pagine non è un lavoro da poco. Un funzionario dalle falangi svelte vi dedicherà 3500 ore-uomo, 21 mesi di lavoro.

Anche la singola proposta emendativa e ciascun ordine del giorno deve recare la firma del o dei presentatori. Non c'è firma elettronica e posta certificata che tenga. Devono essere ogni volta firmati e presentati a mano per essere trascritti dal buon funzionario parlamentare. Se poi i testi vengono corretti o riformulati, lo stesso emendamento viene più volte mandato in stampa.

Prendiamo ad esempio il lavoro svolto al Senato per l'esame dell'ultima manovra finanziaria e sintetizzato in numeri dal Corriere della Sera del 15 luglio 2010: sono occorsi 90 ore di dibattito in 30 ore di seduta, 3000 emendamenti, che equivalgono a 675 mila fogli e a 195 chilometri di carta. Se in media si può stimare che la redazione di ciascun emendamento richieda 3 minuti di lavoro, significa che sono state impiegati dai dipendenti del Senato 150 ore uomo, praticamente un mese di lavoro (o una giornata lavorativa di 19 dipendenti).

Si consideri che dall'inizio della legislatura sono state approvate complessivamente 194 leggi. Ognuna di queste è stata quindi esaminata da ciascuna delle due camere. Alcuni disegni di legge sono stati licenziati dopo una seconda lettura. Quand'anche fossero stati presentati in relazione a ciascun disegno di legge mediamente il 20% degli emendamenti depositati per la manovra, ciò significa che si possono stimare in 11640 le ore-uomo impiegate per la sola trascrizione degli emendamenti presentati nella legislatura corrente.

La mansione è in genere svolta da personale altamente qualificato, che dovrebbe occuparsi della chiarezza dei testi, del rispetto delle regole redazionali e della logicità della normativa. Lo stipendio base di un segretario parlamentare è di 2163 euro. Il personale è scelto attraverso una procedura tra le più selettive. Di certo impiegare profili di elevate competenze per trascrivere su video gli stampati rappresenta una fonte di spreco. Se non altro per il contributo che altrimenti potrebbero dare impiegando il loro tempo a migliorare la qualità della produzione legislativa. D'altro canto, anche i parlamentari e i loro uffici possono lamentare il fatto di essere obbligati a recarsi materialmente presso gli uffici della Camera e del Senato per depositare i testi, anziché poterlo fare in via telematica.

Il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82/05) promuove l'e-government e l'utilizzo della firma digitale e della posta elettronica certificata, rilasciata ai sensi del decreto legge 185/08, nei rapporti tra l'amministrazione pubblica, il cittadino e le imprese. Ai sensi dell'articolo 2

lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Recita il successivo articolo 6

le pubbliche amministrazioni centrali utilizzano la posta elettronica certificata, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne fanno richiesta e che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo di posta elettronica certificata.

Ma le politiche di e-government si intrecciano con quelle dirette alla dematerializzazione della gestione documentale delle amministrazioni. Il decreto legge 112/08, ad esempio, prevede all'articolo 27 (la cui rubrica recita significativamente "taglia-carta") che,

Al fine di ridurre l'utilizzo della carta, dal 1° gennaio 2009, le amministrazioni pubbliche riducono del 50% rispetto a quella dell'anno 2007, la spesa per la stampa delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni.

Il legislatore decide poi che,

Al fine di ridurre i costi di produzione e distribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la diffusione della Gazzetta Ufficiale a tutti i soggetti in possesso di un abbonamento a carico di amministrazioni o enti pubblici o locali è sostituita dall'abbonamento telematico.

I vincoli previsti dal legislatore per le amministrazioni pubbliche in tema di informatizzazione non vincola però lo stesso autore delle leggi, il Parlamento, che, in quanto organo costituzionale, peraltro non riconducibile in nessun modo all'amministrazione pubblica, è dotato di uno speciale grado di autonomia in materia amministrativa e finanziaria.

Si è comunque visto in questa sede come l'utilizzo della firma digitale e della posta elettronica certificata nelle attività parlamentari, unito alla dematerializzazione della documentazione dei lavori parlamentari, porterebbe ad un immediato risparmio quantificabile attorno ai 15 milioni di euro. Non sono pochi. Per ottenere la stessa riduzione di spesa occorrerebbe ridurre i compensi riconosciuti a ciascun parlamentare di 16 mila euro all'anno. Quand'anche si dovesse dotare ogni parlamentare di un laptop, il costo iniziale, che può essere contenuto entro i 700 mila euro, sarebbe ampiamente compensato dalle minori spese di stampa.

Oltre ai benefici di tipo ambientale, connessi al minor consumo di carta, sono poi significativi, come è stato notato, i benefici connessi all'ottimizzazione dei tempi di lavoro dei funzionari del Parlamento. Anziché essere distratti da un lavoro di routine, le competenze dei funzionari parlamentari potrebbero così essere valorizzate nelle attività volte a migliorare la qualità della legificazione. Non solo, mediante l'uso della firma digitale e della posta elettronica certificata, i dipendenti di Camera e Senato sarebbero in grado di rendere immediatamente disponibili in rete gli atti depositati in Parlamento. Ciò consentirebbe ai parlamentari di esaminare in anticipo la documentazione all'esame della commissione e della camera di appartenenza e all'opinione pubblica di seguire più attentamente l'operato dei propri rappresentanti.