

10637

**Iniziativa
della Conferenza dei presidenti dei gruppi
del Consiglio nazionale concernente il finanziamento
delle segreterie dei gruppi**

(Del 23 giugno / 19 novembre 1970)

A. Rapporto della Conferenza dei presidenti dei gruppi

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

La presente iniziativa è intesa a consolidare nuovamente la posizione del Parlamento. Mediante un sistema di contributi della cassa federale, si vuol offrire ai gruppi parlamentari la possibilità di ampliare le proprie segreterie al fine di meglio espletare i compiti loro affidati nell'ambito dell'attività consiliare, tenuto conto dell'interesse stesso dei parlamentari. In questo ordine di idee vi proponiamo di completare la legge sui rapporti fra i Consigli come anche quella sulle indennità ai membri del Consiglio nazionale e alle Commissioni delle Camere federali (detta qui di seguito «Legge sulle indennità»).

Il presente rapporto è strutturato nel modo seguente:

1. Esposizione del problema
2. Principali considerandi
3. Questioni giuridiche; costituzionalità
4. Principi del finanziamento
5. Commento ai testi proposti

1. Esposizione del problema

Quando, successivamente all'affare dei Mirages, l'Assemblea federale cominciò non solo ad ampliare il controllo sull'Amministrazione ma anche, in generale, a migliorare le proprie condizioni di lavoro, una qual certa attenzione fu del pari rivolta alla posizione dei gruppi parlamentari. In un postulato del 14 dicembre 1964, il Consigliere nazionale onorevole Blatti ebbe modo di rammentare che i gruppi, nel Parlamento, rivestono la medesima importanza che i partiti nella democrazia. Visto l'influsso crescente

esercitato dalle organizzazioni economiche, i gruppi parlamentari, che si ispirano all'interesse generale, dovrebbero tanto più essere consolidati.

L'ampliamento delle segreterie di cui si tratta potrebbe essere agevolato mediante contributi dalla cassa federale; proprio tale possibilità cercheremo di esaminare qui di seguito. Il 5 ottobre 1965, durante la discussione sull'entrata in materia relativa alla proposta della Commissione della gestione circa l'ampliamento del controllo sull'Amministrazione, il consigliere nazionale onorevole Furgler insistette sulla necessità di sviluppare del pari le segreterie dei gruppi (Boll. uff. pag. 506). Il giorno dopo, il consigliere nazionale onorevole Blatti motivò il suo postulato, accettato poi con qualche riserva del Consiglio federale quanto alle condizioni giuridiche e alle difficoltà di calcolo e di riparto degli eventuali contributi (Boll. uff. pag. 514 segg.).

I lavori preparatori della Segreteria dell'Assemblea federale circa l'istituzione di un servizio di documentazione ricercavano una soluzione intesa a far sì che il servizio in parola venisse ad essere composto, in una certa misura, di persone di fiducia dei gruppi parlamentari. Tuttavia, su raccomandazione del Consiglio federale, si finì per giungere alla soluzione presentemente attuata, ossia ad una composizione indipendente dai gruppi.

Alcune agevolazioni di lavoro sono state nondimeno offerte ai gruppi. Con la nuova formulazione della legge sulle indennità, si è infatti previsto di indennizzare parimente i Consiglieri partecipanti a sedute dei gruppi convocate fuori delle sessioni, come già era ed è il caso per la partecipazione alle sedute commissionali.

Nel palazzo del Parlamento, i presidenti dei gruppi dispongono presentemente, per essi e per le loro segreterie, di locali di lavoro, ovverossia di uno o due locali secondo l'importanza del gruppo.

Poco dopo l'inizio della legislatura corrente, la Conferenza dei presidenti dei gruppi ha fatto suo il suggerimento mosso nel contesto del postulato Blatti. Trattavasi avantutto d'acclarare i problemi giuridici derivanti dal pagamento di un contributo federale alle segreterie dei gruppi. I pareri di diritto espressi il 12 luglio 1968 dalla Divisione della giustizia e il 10 dicembre 1968 dal Professor Aubert di Neuchâtel dimostrarono che occorreva istituire un esplicito fondamento giuridico nell'ambito della gamma legislativa. In svariate discussioni, la Conferenza dei presidenti dei gruppi ha esaminato la questione, inizialmente assai controversa, dell'opportunità di istituire un sistema di sovvenzione dei gruppi, soluzione che, finalmente, è stata approvata senza equivoci. Il 19 febbraio 1970, la Conferenza suddetta ha deciso unanimemente di passare all'attuazione della proposta così formulata. In questo procedere, l'elaborazione di proposte concrete e il disegno delle necessarie disposizioni legali venne affidato alla Delegazione delle finanze e al segretario generale dell'Assemblea federale. I progetti cor-

rispondenti vennero allestiti e accettati il 21 maggio 1970; l'iniziativa venne presentata il 23 giugno 1970.

2. Principali considerandi

2.1 *La necessità dell'esistenza dei gruppi*, per la formazione della volontà politica in Parlamento, è assai ovvia; la democrazia ha bisogno di partiti e, pertanto, di gruppi parlamentari. Quest'ultimi, dato che risultano naturalmente dal principio della proporzionalità applicato per l'elezione del Consiglio nazionale (art. 73 Cost.), furono pure previsti nella legge sui rapporti fra i Consigli (art. 11 cpv. 2) nonché nel regolamento del Consiglio nazionale (art. 11, 17 e 48 cpv. 2). Per quanto concerne il Consiglio degli Stati, i gruppi non sono invece menzionati in alcun disposto, ma compaiono nell'elenco dei membri del Consiglio. Anche qui costituiscono dunque una realtà, facilmente riconoscibile nella composizione delle commissioni e dell'ufficio, nonché nella scelta del presidente del Consiglio. I membri dei gruppi dei 2 Consigli si riuniscono regolarmente nelle sedute di gruppo.

2.2 *Gli affari di segreteria* sono trattati, secondo i gruppi, da uno o più membri del gruppo, ovvero dalla segreteria del partito in causa. Presentemente, e da poco tempo, soltanto un gruppo dispone di un segretario proprio. La Segreteria dell'Assemblea federale si occupa dal canto suo di alcuni lavori ausiliari, per esempio delle convocazioni alle sedute. Le odierne condizioni sono reputate poco soddisfacenti dalla maggior parte dei gruppi, soprattutto dalle persone incaricate dei lavori di segreteria; questo stato di cose è caratterizzato da un'attività ridotta al minimo necessario.

La necessità dell'ampliamento accennato trova segnatamente giustificazione nelle esperienze finora fatte dai presidenti dei gruppi più importanti. La direzione di quest'ultimi è infatti oberata da un lavoro che può essere adempito soltanto se si dispone di un certo apparato, visto che le incombenze spettanti ai parlamentari di milizia sono già di per sé assai vaste.

È appena il caso di ricordare ancora la crescente complessità dei problemi, la potenza, sempre più estesa, dell'Amministrazione, l'attività dei diversi gruppi di pressione, come pure le molteplici difficoltà che insorgono nel corso dei lavori parlamentari. Tutto questo viene a consolidare l'opinione di chi ritiene necessario un più attento esame politico delle questioni di merito nonché degli affari consiliari, esame che non sarebbe concepibile senza la ristrutturazione delle segreterie dei gruppi.

I servizi che i gruppi sono in grado di prestare ai loro membri sono invero troppo ristretti: tale è il caso per esempio per la documentazione di carattere politico, per l'informazione sulle precedenti attività dei gruppi, per i rapporti con i gruppi di studio e di periti del partito, compiti che invero esigono una stretta cooperazione fra la segreteria del gruppo e quella

del partito, senza pertanto impedire l'attuazione di un'amministrazione autonoma, perlomeno nei gruppi più importanti.

Per svariate ragioni non v'ha pericolo che si passi da un estremo all'altro né che i gruppi sinora a beneficio di qualche raro aiuto vengano a costituire un apparato sproporzionato ai loro bisogni. Perfino i gruppi più importanti non intendono assumere più di un segretario a pieno tempo e più di una stenodattilografa. Le segreterie dei gruppi non assumeranno per altro compiti che potranno essere adempiuti dai servizi del Parlamento, per esempio dalla Segreteria dell'Assemblea federale o dal Servizio di documentazione. Per contro, essi abbisogneranno pur sempre dell'aiuto di questi servizi.

2.3 I gruppi *compensano presentemente le loro spese* con i contributi dei membri, con talune prestazioni (segnatamente prestazioni di servizio) del loro partito come anche con agevolazioni accordate dalla Confederazione come già visto più sopra.

Le spese aggiuntive ingenerate dall'ampliamento delle segreterie non potrebbero essere sopportate dai membri dei gruppi dacché le indennità pagate presentemente ai membri dell'Assemblea federale sono assai modeste, sia in riguardo all'entità del lavoro richiesto, sia in riguardo a quelle accordate ai parlamentari di altri Paesi. Il finanziamento dei gruppi per mezzo dell'economia privata implicherebbe per quest'ultimi una posizione di dipendenza indesiderata. Quanto poi all'idea di un più forte finanziamento dei gruppi ad opera degli stessi partiti potrebbero sorgere analoghi dubbi se già non esistessero a bella prima enormi difficoltà pratiche. Il finanziamento dei gruppi da parte della Confederazione non è affatto ingiustificato se si pensa che la loro attività è indispensabile all'attuazione degli intenti parlamentari e che i gruppi sono e devono essere non l'istrumento dei partiti bensì gli organi del Parlamento. Il finanziamento federale sembra, astrazione fatta dei contributi diretti dei membri, meglio corrispondere a questo spirito d'indipendenza cosciente delle proprie responsabilità che caratterizza i parlamentari e che, nonostante l'appartenenza di consiglieri nazionali e di deputati al Consiglio degli Stati a un partito determinato, è ricercata dalla Costituzione federale laddove si prescrive che i membri di ambedue i Consigli votano senza istruzioni (art. 91 Cost.).

2.4 I contributi federali di cui si tratta non costituiscono un *finanziamento dei partiti* da parte dello Stato né un primo passo su questa via. Questi due aspetti sono sempre stati fortemente distinti nel corso delle discussioni della conferenza dei Presidenti dei gruppi. I partiti saranno al massimo sgravati da talune prestazioni di servizio che finora concedevano ai gruppi in caso di necessità; anche in futuro però saranno piuttosto le segreterie dei gruppi che potranno beneficiare maggiormente dell'aiuto delle segreterie dei partiti; e non il contrario. I contributi della Confederazione saranno pagati ai gruppi, esclusivamente in quanto organi del Parlamento.

Anche nei Paesi esteri che non conoscono il finanziamento dei partiti da parte dello Stato, i gruppi parlamentari sono spesso finanziati per mezzo di fondi prelevati dal bilancio dello Stato. Nella Repubblica federale di Germania, il finanziamento dei gruppi ha un fondamento giuridico ben diverso dal sistema dei sussidi statali per le spese elettorali dei partiti.

In questo contesto, non si tratta dunque affatto di un finanziamento dei partiti. Dal canto nostro però avevamo ben ragione d'affermare che se non v'era possibilità di un fondamento costituzionale per un sistema di contributi federali in favore dei partiti, sussisteva invece senz'altro la possibilità d'ancorarsi alla Costituzione per i sussidi in favore dei gruppi.

Se non si istituisce una distinzione artificiale tra le prestazioni ai membri dei gruppi (per la partecipazione alle sedute preparatorie prima delle sessioni) e quelle che sono pagate ai gruppi stessi (per le loro segreterie), come pure fra le prestazioni in danaro (per le spese di segreterie) e quelle in natura (locali messi a disposizione), i contributi della Confederazione in favore dei gruppi non costituiscono in sé un'innovazione fondamentale come invece lo si potrebbe credere vedendo le cose dall'esterno.

3. Questioni giuridiche; costituzionalità

I pareri di diritto espressi dalla Divisione federale della giustizia e dal professor Aubert nel 1968 concludono sulla stessa risultanza, ossia che non si potrebbero introdurre delle prestazioni finanziarie in favore dei gruppi con un semplice decreto federale, per esempio con un decreto relativo al bilancio di previsione, ma, per contro, che occorre una vera e propria base giuridica, nella Costituzione e sotto forma di legge, e che finora non esistono i pertinenti disposti legali.

Ancorché la Divisione della giustizia sia del parere che occorra creare un fondamento giuridico formale piuttosto sul piano costituzionale che su quello della legge, il professor Aubert ha dimostrato in modo assai convincente che una base costituzionale implicita già esiste ed è sufficiente. Sol tanto gli organi principali dello Stato devono essere esplicitamente previsti nella Costituzione federale; gli altri possono essere istituiti da una legge che, ben inteso, non venga a contraddire con l'impianto costituzionale. La nostra Costituzione non impedisce al legislatore di istituire ovvero di riconoscere i gruppi come organi del Parlamento, tanto più che quest'ultimi sono l'effetto e il corollario del principio della proporzionalità applicato per le elezioni al Consiglio nazionale (art. 73 Cost.). Il legislatore però, se può innalzare i gruppi al rango d'organi del Parlamento, risulta dunque del pari autorizzato a pagare i contributi necessari all'esercizio della loro attività.

Il professor Aubert ha inoltre dimostrato che l'esigenza, posta dall'articolo 91 della Costituzione federale, secondo cui i membri di ambedue i

Consigli votano senza istruzioni, non osta a che si paghino delle prestazioni ai gruppi perché queste non costituiscono un incoraggiamento di quelle istruzioni. Perfino gli articoli 79 e 83 della Costituzione, concernenti le indennità concesse ai membri dei due Consigli, non vi si oppongono poiché sono semplicemente dei disposti di principio intesi a concedere almeno una indennità per la partecipazione all'Assemblea plenaria delle Camere federali; essi non impediscono dunque il pagamento di contributi federali ai gruppi se non nella stessa misura in cui contrastano col pagamento delle indennità per la partecipazione alle sedute commissionali e a quelle di gruppo prima delle sessioni.

I pareri di diritto del professor Aubert e della Divisione di giustizia concordano ancora su un punto, ossia che, nell'ambito della legge, occorre definire avantutto i gruppi nonché i loro compiti in quanto organi del Parlamento (nella legge sui rapporti fra i Consigli), affinché si possa poi disciplinare la questione dei contributi (nella legge sulle indennità); quest'ultimi devono essere calcolati in modo da evitare che essi vengano ad essere, sul piano concreto, un sussidio vero e proprio dei partiti per il tramite dei gruppi.

4. Principi del finanziamento

Nella motivazione del suo postulato, il Consigliere nazionale onorevole Blatti aveva già espresso l'opinione che un contributo federale poteva constare d'un importo base uguale per tutti i gruppi e d'un supplemento per ogni membro.

Esaminate le diverse possibilità, la Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che la combinazione di tali elementi rappresenta la soluzione più equa. Per determinare l'importo dei contributi, abbiamo calcolato approssimativamente le spese odierne di alcuni gruppi e, fondandoci sui dati in tal modo ottenuti, abbiamo potuto stimare che l'importo suddetto dovrebbe, per i gruppi più importanti, compensare i salari d'un segretario impiegato a pieno tempo e d'una dattilografa assunta a titolo permanente, come pure le spese di materiale. Per gli altri gruppi, l'importo dovrebbe essere ridotto proporzionalmente all'importanza dei loro bisogni effettivi.

Ciò posto e tenuto conto delle circostanze presenti, abbiamo calcolato una prestazione annua composta di un importo base di 5000 franchi per ogni gruppo e d'un supplemento di 1000 franchi per membro. Le spese totali rimangono di poca importanza. Per lo più, l'Assemblea federale ha spese minime non soltanto in riscontro a quelle di altri Paesi bensì anche sul piano federale dacché il suo bilancio di previsione è assai modesto in rapporto agli altri servizi della Confederazione; esso non è per esempio più alto di quello del Tribunale federale.

5. Commento ai testi proposti

5.1 Natura dell'iniziativa

La legge non prevede esplicitamente che un'iniziativa possa emanare dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi ovvero da un suo ufficio. Tuttavia, non v'è dubbio che un'iniziativa siffatta non può essere considerata una iniziativa individuale bensì un'iniziativa emanante da una commissione nel senso dell'articolo 21 ^{quinquies} della legge sui rapporti fra i consigli. La procedura è in questo caso analoga.

5.2 Completamento della legge sui rapporti fra i Consigli

Ordinamento sistematico dei nuovi disposti

La legge sui rapporti fra i Consigli riserva un disciplinamento più vasto alla procedura parlamentare che alla pertinente organizzazione. Per introdurre norme di organizzazione vere e proprie in tema di gruppi proponiamo, nel capo terzo, di introdurre un nuovo titolo «1^{bis} Esame preliminare», concernente non soltanto i gruppi ma anche le commissioni parlamentari. Questa sistematica della legge ha come effetto che nelle nuove disposizioni non appaiono determinate funzioni dei gruppi. In un atto legislativo, di carattere propriamente organizzativo, occorrerebbe, fra i compiti dei gruppi, citare ad esempio anche i servizi d'informazione e di documentazione che le frazioni forniscono ai loro membri.

La definizione dei gruppi essendo inclusa nella legge sui rapporti fra i Consigli, non è possibile fare differenza fra il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, tanto più che i gruppi come tali constano di membri dei due Consigli. I disposti progettati concernono pure la posizione e la funzione che le frazioni dei gruppi del Consiglio degli Stati hanno de facto nel loro Consiglio. Le nuove prescrizioni legali non richiedono che, nel regolamento del Consiglio degli Stati — contrariamente alla pratica vigente — siano inseriti dei disposti sui gruppi.

Articolo 11^{bis}

La menzione contestuale delle commissioni e dei gruppi non può e non deve cancellare le differenze che esistono fra loro. Queste sono stabilite parzialmente negli articoli seguenti.

Articolo 11^{ter}

Per la nomina delle commissioni, la rappresentanza dei gruppi in proporzione alla loro importanza corrisponde alla pratica vigente. Determinante è qui l'importanza del gruppo nel Consiglio di cui si tratta.

Articolo 11 quater

Capoverso 1. I membri di diversi partiti possono costituire un solo gruppo ma i membri di un sol partito non possono formare gruppi diversi. Non si esclude che un gruppo accolga un membro di un Consiglio senza partito.

Capoverso 2. È menzionato esplicitamente che i gruppi possono del pari discutere gli oggetti non esaminati dalle commissioni; per esempio possono pronunciarsi su un intervento personale.

5.3 Completamento della legge sulle indennità

Articolo 9 bis

Capoverso 1. Secondo questa disposizione, i contributi della Confederazione possono essere impiegati soltanto in favore delle segreterie dei gruppi. Questo capoverso costituisce la base per un adeguato controllo dell'impiego dei contributi, esercitato dalla Delegazione delle finanze.

Capoverso 3. La possibilità di adattare, con decreto relativo al bilancio, i contributi ad un nuovo livello di spese, è indicata non soltanto in previsione dell'evoluzione del potere d'acquisto, ma anche perché ci troviamo in una fase sperimentale che esige una certa elasticità.

Con l'accettazione delle disposizioni proposte il postulato Blatti sarà attuato e dovrà pertanto essere tolto di ruolo.

Vi raccomandiamo, onorevoli signori presidente e consiglieri, di entrare in materia e di accettare le nostre proposte.

Berna, 19 novembre 1970.

La Conferenza dei presidenti dei gruppi:

Il presidente:

Mathias Eggenberger

B. Testo dell'iniziativa

Legge federale concernente i gruppi parlamentari e le loro segreterie

(modificazione della legge sui rapporti fra i Consigli e della legge federale sulle indennità ai membri del Consiglio nazionale e delle commissioni delle Camere federali)

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'iniziativa parlamentare depositata il 23 giugno 1970;

visto il rapporto del 19 novembre 1970¹⁾;

e il parere del Consiglio federale del ²⁾,

decreta:

I

La legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli) è completata come segue:

*Nel capo «III. Deliberazioni nei due consigli»
è inserito il nuovo titolo seguente:*

1^{bis} Esame preliminare

Art. 11^{bis}

L'esame preliminare degli oggetti sottoposti ai Consigli spetta alle commissioni permanenti e non permanenti e ai gruppi.

¹⁾ FF 1970 II 1218

²⁾ FF

Art. 11^{ter}

Le commissioni fanno, al loro Consiglio, rapporto e proposte circa gli oggetti sottoposti al loro esame. Per la costituzione delle commissioni va tenuto conto della forza numerica dei gruppi nel Consiglio.

Art. 11^{quater}

¹ I gruppi comprendono i membri dello stesso partito che siedono nell'uno e nell'altro Consiglio. I membri di più partiti possono riunirsi in un unico gruppo.

² I gruppi esaminano gli oggetti sottoposti alle commissioni, preparano le elezioni che devono essere fatte dal Parlamento e possono deliberare su tutti gli altri oggetti sottoposti ai due Consigli.

³ I gruppi si adoperano affinché gli oggetti siano trattati adeguatamente nei due Consigli.

II

La legge federale del 4 ottobre 1968 sulle indennità ai membri del Consiglio nazionale e delle commissioni delle Camere federali è completata con il nuovo capo seguente:

V^{bis} Contributi ai gruppi

Art. 9^{bis}

¹ La Confederazione concede ai gruppi dei contributi destinati a sopprimere alle spese delle loro segreterie.

² I Contributi constano

- a. di un'indennità base identica per tutti i gruppi, di 5000 franchi per anno;
- b. di un supplemento annuo di 1000 franchi per ogni membro dei gruppi.

³ In caso di modificazioni dei costi, i contributi sono corrispondentemente adattati per il tramite del bilancio di previsione.

III

La presente legge entra in vigore il

Iniziativa della Conferenza dei presidente dei gruppi del Consiglio nazionale concernente il finanziamento delle segreterie dei gruppi (Del 23 giugno / 19 novembre 1970)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10637
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.12.1970
Date	
Data	
Seite	1218-1227
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 946

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.