



20.483

Iniziativa parlamentare Voto a distanza per i membri del Consiglio nazionale impossibilitati a presenziare a causa della crisi di COVID-19

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 1° dicembre 2020

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul Parlamento, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

1° dicembre 2020

In nome della Commissione:
Il presidente, Andreas Glarner

Compendio

Vista la situazione sempre difficile a causa dell' epidemia di coronavirus, si propone una modifica urgente e limitata nel tempo della legge sul Parlamento in modo da consentire ai membri del Consiglio nazionale in isolamento o in quarantena a causa del COVID-19 di votare da casa.

Dato che nella legislazione sul Parlamento è sancito l'obbligo di partecipare alle sedute e per una partecipazione alle votazioni al di fuori della sala del Consiglio non esistono né una base costituzionale né una base legale, questa possibilità dev'essere prevista soltanto per un breve periodo, vale a dire fino alla conclusione della sessione autunnale 2021. L'obiettivo del progetto è di preservare la rappresentatività delle decisioni del Consiglio nazionale anche nel caso diversi dei suoi membri siano impossibilitati, a seguito di istruzioni emanate da un'autorità a causa del COVID-19, a partecipare fisicamente alle sedute. Nel Consiglio nazionale la rappresentatività politica dei partiti è molto più importante rispetto al Consiglio degli Stati, perché la Camera bassa è eletta secondo il sistema proporzionale. Pertanto la soluzione d'emergenza proposta deve valere per il Consiglio nazionale.

L'obbligo di partecipazione è mantenuto e i principi del parlamentarismo svizzero esigono la presenza fisica dei deputati. In assenza di un numero significativo di deputati, occorrerà verosimilmente chiedersi se interrompere o differire la sessione. La decisione di differire la sessione necessita dell'approvazione di entrambe le Camere, come stabilito nel progetto proposto.

Rapporto

1 Genesi

1.1 Dall'iniziativa parlamentare 20.475 all'iniziativa parlamentare 20.483

Nell'ottobre del 2020 il numero di malati di COVID-19 in Svizzera è aumentato notevolmente. Ciò significa non soltanto che sempre più persone infette si trovano in isolamento, ma anche che sempre più persone, a seguito di istruzioni emanate da un'autorità, devono ritirarsi in una quarantena a causa di contatti con persone infette. Si può supporre che anche sempre più deputati dell'Assemblea federale siano interessati da una simile istruzione.

Considerato questo scenario, il 22 ottobre 2020, con 12 voti contro 7, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha deciso di elaborare un'iniziativa di commissione (20.475). Secondo l'iniziativa, occorre creare le condizioni affinché i deputati dell'Assemblea federale possano comunque votare sebbene non siano presenti fisicamente alle sedute del loro Consiglio a causa di un ordine di quarantena o isolamento. Questo disciplinamento deve valere per un periodo limitato.

Il 9 novembre 2020 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha approvato la proposta con 7 voti contro 6.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale si è occupata nuovamente del progetto il 20 novembre 2020. Visto che nei dibattiti del Consiglio degli Stati è posta scarsa attenzione ai risvolti concernenti gli equilibri partitici, per la CIP-N è comprensibile che i membri del Consiglio degli Stati non ritengano necessario legiferare in materia. Per venire incontro alla Commissione del Consiglio degli Stati, la CIP-N ha pertanto proposto con una nuova iniziativa parlamentare (20.483) di prevedere un disciplinamento soltanto per il Consiglio nazionale.

Visto che manca una base sia nella Costituzione sia a livello di legge ed è pertanto necessario elaborare una base legale, anche l'attuazione di questo progetto richiede l'approvazione da parte della Commissione del Consiglio degli Stati. La Commissione ha dato la sua approvazione il 30 novembre 2020 con 8 voti contro 4.

1.2 Elaborazione di un progetto da parte della CIP del Consiglio nazionale

Il 1° dicembre 2020 la Commissione ha presentato un progetto di legge federale urgente volto a consentire, fino alla conclusione della sessione autunnale 2021, ai membri del Consiglio nazionale assenti a causa del COVID-19 di votare al di fuori della sala consiliare. La Commissione ha esaminato il progetto e con 18 voti contro 7 lo ha adottato all'indirizzo della propria Camera. Gli Uffici delle Camere e il Consiglio federale sono stati invitati a esprimere il proprio parere entro il 4 dicembre

2020, affinché il progetto possa essere trattato e adottato dalle Camere federali nella seconda settimana della sessione invernale.

La minoranza della Commissione respinge il progetto. A suo avviso il principio della presenza fisica alle sedute delle Camere non deve essere abrogato mediante una procedura avventata e frettolosa.

2 Situazione iniziale

2.1 Il principio dell'obbligo della partecipazione in presenza dei parlamentari

L'articolo 159 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) prevede un quorum per le deliberazioni dei Consigli: le Camere deliberano validamente se è presente la maggioranza dei loro membri. Il quorum serve in particolare a garantire la legittimità democratica dei dibattiti e delle decisioni del Parlamento¹. Il quorum impone altresì che i membri dell'Assemblea federale siano presenti in aula o nelle vicinanze. Non si tratta di un quorum finalizzato unicamente ai voti, ma piuttosto a ogni tipo di deliberazione, anche se tale regola è applicata con flessibilità. Previsto nell'articolo 10 della legge sul Parlamento (LParl), l'obbligo di partecipare alle sedute è strettamente connesso al quorum fissato nell'articolo 159 Cost. Il divieto di votare per rappresentanza, sancito esplicitamente nell'articolo 56 capoverso 3 del regolamento del Consiglio nazionale, costituisce uno degli strumenti più importanti per attuare l'obbligo di partecipazione.

2.2 Nozione di rappresentanza individuale e principio d'immediatezza

Diversamente da quanto si può osservare attualmente in alcuni parlamenti europei, dalla nozione di rappresentanza individuale e dalla mancanza di un obbligo riferito al gruppo parlamentare nel parlamentarismo svizzero discende che una parte di un gruppo parlamentare non può agire in Parlamento in rappresentanza di un'altra parte assente. I deputati godono degli stessi diritti e possono votare indipendentemente dall'opinione del loro gruppo di appartenenza.

Secondo il principio d'immediatezza è inoltre indispensabile che il deputato sia presente fisicamente ai dibattiti delle Camere federali, poiché in caso contrario non potrebbe formarsi un'opinione corretta. Diversamente da quanto accade talvolta nelle democrazie parlamentari, nel Parlamento svizzero i dibattiti non si svolgono secondo un copione rigoroso nel quale anche i risultati delle votazioni sono già dati. È vero che le proposte devono essere presentate anticipatamente. È però sempre possibile che una proposta sia ritirata, con ripercussioni sulle proposte successive. Si possono anche presentare mozioni d'ordine, che modificano la procedura di voto. In questi e in altri casi i parlamentari discutono sul comportamento che intendono tenere. Un deputato assente può quindi perdersi elementi essenziali per formarsi

¹ v. Wyss, ParlG Kommentar, art. 10 n. 5; anche St-Galler Kommentar, art. 159 Cost., n. 2.

un'opinione, che nel Parlamento svizzero può prendere forma anche nell'immediato durante i dibattiti delle Camere. La situazione non cambierebbe se il deputato seguisse i dibattiti elettronicamente e potesse comunicare a breve termine la sua decisione di voto.

Qualora si volesse comunque istituire la possibilità di votare senza la presenza fisica, rispetto a una rappresentanza va sicuramente preferita una soluzione che consenta al deputato di votare al di fuori della sala del Consiglio. Per il voto senza presenza fisica si presuppone tuttavia che il deputato possa comunicare la sua decisione per quanto possibile simultaneamente a quella resa dagli altri parlamentari.

Se per vari aspetti la soluzione di un voto a distanza si rivela un po' meno problematica di quella con un voto per rappresentanza, si creerebbe comunque una categoria di deputati che dispone di meno diritti rispetto ai colleghi in sala. Si pensi, ad esempio, alla possibilità, non data, di porre domande agli oratori o di presentare proposte e interventi.

2.3 Il piano di protezione dell'Assemblea federale

Nell'ottobre del 2020 il numero di persone infettate dal coronavirus è aumentato notevolmente. Il piano di protezione vigente all'interno dell'Assemblea federale dovrebbe comunque consentire a quest'ultima di riunirsi anche qualora i casi dovessero aumentare ulteriormente. Grazie a questo piano di protezione i contagi durante l'attività parlamentare possono essere evitati. Elemento centrale del piano di protezione sono i pannelli divisorii in plexiglas installati tra le postazioni riservate ai deputati nelle sale consiliari e nelle sale riunioni. Si può così evitare che un deputato debba fare la quarantena se il suo vicino di seggio si infetta. Quando i parlamentari non sono seduti al proprio posto devono portare la mascherina. Anche in tal modo è possibile evitare che debbano ritirarsi in quarantena a causa dei contatti al di fuori della sala del Consiglio. È così garantito il quorum previsto nell'articolo 159 capoverso 1 Cost. per deliberare validamente.

Vi è però da temere che in futuro numerosi deputati saranno interessati da un isolamento o quarantena a seguito di istruzioni emanate da un'autorità perché nella loro sfera privata si trovano persone infette. Anche se la capacità di deliberare validamente non sarà pregiudicata, vi è comunque il rischio di non raggiungere la maggioranza assoluta conformemente all'articolo 159 capoverso 2 Cost. oppure, in particolare in caso di molte assenze all'interno di un gruppo parlamentare, potrebbe essere messa in dubbio la rappresentatività delle decisioni.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Deroga limitata e temporanea all'obbligo di partecipazione per i membri del Consiglio nazionale

Come illustrato precedentemente una partecipazione non fisica dei deputati alle deliberazioni e alle votazioni mal si concilia con i principi del parlamentarismo

svizzero. Si tratta comunque di poter garantire il proseguimento di un'attività parlamentare rappresentativa anche in caso di aumento del numero di casi. Occorre prevedere una soluzione limitata nel tempo affinché nelle prossime sessioni i membri del Consiglio nazionale interessati dal COVID-19 possano votare al di fuori della sala consiliare. Questa eccezione riguarda soltanto la partecipazione alle votazioni. Non è invece prevista una connessione che consenta di rilasciare un esposto e neppure di presentare a distanza per via elettronica proposte, iniziative parlamentari, interventi e domande per l'ora delle domande. L'unico diritto che i parlamentari possono far valere a distanza è il voto, mentre gli altri diritti parlamentari possono essere esercitati soltanto nella sala consiliare.

Non è neppure prevista la partecipazione a elezioni. In caso di partecipazione a un'elezione a distanza il segreto elettorale non potrebbe infatti essere tutelato.

La possibilità di votare a distanza deve essere concessa soltanto per il Consiglio nazionale, i cui membri sono eletti secondo il sistema proporzionale. Nella Camera bassa la rappresentatività politica dei partiti assume più importanza rispetto al Consiglio degli Stati. Inoltre, nel Consiglio degli Stati i dibattiti si svolgono secondo altre modalità: sono più aperti, perché le regole che li disciplinano sono meno rigide rispetto al Consiglio nazionale, sicché un deputato presente soltanto per votare sarebbe ulteriormente penalizzato rispetto a un deputato presente in sala. Appare dunque giustificato in questa situazione di emergenza operare una distinzione, limitata nel tempo e nei modi, nel trattamento dei deputati delle due Camere

Si propone di completare la legge sul Parlamento con un nuovo articolo 10a che preveda questa possibilità soltanto per i membri del Consiglio nazionale fino alla conclusione della sessione autunnale 2021.

3.2 Condizioni per una partecipazione al di fuori della sala del Consiglio nazionale

La partecipazione a votazioni senza la presenza fisica dev'essere consentita unicamente ai membri del Consiglio nazionale interessati dal COVID-19. A tale riguardo *non sono loro stessi* a decidere se ne sono interessati. Essere «interessati dal COVID-19» significa dover restare in isolamento o in quarantena a seguito di istruzioni emanate da un'autorità. Si ritiene che una quarantena rientri nelle istruzioni emanate da un'autorità se la sua attuazione è conforme ai principi dell'UFSP. Secondo questi principi una persona deve mettersi in quarantena se vi è stato un «contatto stretto» con una persona infetta. È dato «contatto stretto» se la persona si è intrattenuta con una persona infetta per più di 15 minuti senza protezione (mascherina igienica o barriera fisica come pannelli divisorii in plexiglas) a una distanza inferiore a 1,5 metri. I deputati interessati comunicano alla segreteria della Camera se adempiono queste condizioni e se devono ritirarsi in quarantena. Su richiesta devono presentare una conferma dell'autorità.

Per motivi di trasparenza va comunicato che il voto di un parlamentare apparso sullo schermo di congegno è stato espresso senza la sua presenza fisica in sala. Qualora un deputato interessato dal COVID-19 desideri votare al di fuori della sala, questa scelta deve poter essere resa nota. Se il parlamentare non vuol rendere noto di essere

Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati e non è ammissibile che i membri di uno stesso organo siano trattati in modo diverso.

Cpv. 1

Nel capoverso 1 è sancito per quale periodo di tempo vale il disciplinamento eccezionale e a quali condizioni. Si propone di permettere in via eccezionale ai membri del Consiglio nazionale assenti di votare a distanza fino alla conclusione della sessione autunnale 2021. La brevità di questa deroga sottolinea il carattere eccezionale di questa disposizione. Estendendo l'eccezione fino alla conclusione della sessione autunnale 2021 si rimane ancora nel termine di un anno di cui all'articolo 165 Cost.

Si prevede che possa votare a distanza soltanto chi, a seguito di istruzioni emanate da un'autorità a causa del COVID-19, deve restare in isolamento o in quarantena. Per le «istruzioni emanate da un'autorità a causa del COVID-19» valgono i criteri dell'UFSP; al momento tali criteri prevedono che una quarantena può essere ordinata dall'autorità se una persona si è intrattenuta con una persona infetta senza protezione (mascherina igienica o dispositivo di protezione in plexiglas) a una distanza inferiore a 1,5 metri. Di conseguenza non dovrà sottoporsi a quarantena chi rimane in una sala di seduta in cui le distanze sono state rispettate o sono state indossate le mascherine igieniche o erano installati dispositivi di protezione in plexiglas e in cui era presente nel contempo una persona infetta. Parimenti una persona deve ritirarsi in quarantena se un membro della sua famiglia è in quarantena.

Chiunque, a causa di un'altra malattia, di infortunio o maternità, è scusato, non è autorizzato a votare senza partecipazione fisica. Ciò vale a anche quando un deputato si ritira volontariamente in quarantena.

Cpv. 2

Il capoverso 2 precisa che, per poter votare a distanza, i membri del Consiglio nazionale impossibilitati a partecipare ai dibattiti della loro Camera a causa del COVID-19 devono informare la segreteria del Consiglio alla vigilia della seduta. La segreteria del Consiglio disporrà quindi tempestivamente delle informazioni necessarie per verificare se le condizioni per attivare la possibilità di voto a distanza sono adempiute. L'informazione deve dunque essere trasmessa alla segreteria del Consiglio appena il deputato sa che deve ritirarsi in quarantena o in isolamento. Nella comunicazione alla segreteria del Consiglio, il parlamentare interessato deve precisare la durata della quarantena o dell'isolamento.

Cpv. 3

Nel capoverso 3 è fissata la procedura di voto a distanza. Dopo che i membri del Consiglio nazionale interessati hanno comunicato alla segreteria del Consiglio, alla vigilia della seduta, la loro assenza a causa del COVID-19, la segreteria registra nel sistema di voto i parlamentari ammessi al voto a distanza. Non appena il presidente dà avvio alla procedura di voto nel Consiglio, i deputati registrati a questo scopo nel sistema ricevono un link. Essi potranno aprirlo ed esprimere il loro voto. Si parte dal presupposto che i membri osserveranno l'obbligo di diligenza aprendo di persona il link ed esprimendo essi stessi il voto. Non è possibile un controllo ad hoc, come

usuale nei sistemi elettronici. Il risultato sullo schermo di voto si illumina se tutti i votanti sono stati rilevati.

All'inizio della seduta della Camera si annuncia quali deputati parteciperanno a distanza alle votazioni.

Una ripetizione della votazione per motivi tecnici sarà esclusa. A causa della vulnerabilità dei sistemi di trasmissione elettronica può succedere che un deputato non riesca a trasmettere il suo voto al momento giusto. I dibattiti parlamentari proseguiranno anche qualora un guasto al sistema interessasse tutti i deputati che votano a distanza. Non è ammissibile che i dibattiti siano ritardati per questo motivo. Parimenti, la fiducia nel lavoro consiliare non risulterebbe rafforzata se si dovessero continuamente ripetere le votazioni.

Art. 10b Interruzione di sedute e differimento di sessioni

Cpv. 1

Nel capoverso 1 è previsto che una Camera può interrompere la sua sessione se, ad esempio, il numero degli assenti è troppo elevato. Fintanto che il quorum stabilito dalla Costituzione è raggiunto, la decisione di interrompere o meno una seduta risponde a una logica di apprezzamento politico. A tale riguardo è ipotizzabile che soltanto un Consiglio interrompa la sua sessione forse per uno o due giorni. Un Consiglio può decidere autonomamente di interrompere la sessione rimanendo nell'ambito delle settimane previste a questo scopo.

Cpv. 2

È anche pensabile che la sessione sia posticipata oltre le settimane previste per la sessione, vale a dire, ad esempio, che sarà continuata nella settimana dopo la sessione ordinaria o ancora in seguito. In questo caso per la decisione di una Camera di posticipare la sessione occorre l'approvazione dell'altra Camera, a meno che non si tratti di una sessione speciale di una Camera. Il lavoro delle due Camere va coordinato, affinché possano essere svolti, ad esempio, sia l'appianamento delle divergenze sia le votazioni finali. Un differimento avrebbe quindi senso soltanto se deciso da entrambe le Camere. Se entrambe lo hanno approvato, spetta alla Conferenza di coordinamento fissare il momento e la durata della sessione rimanente.

5 Ripercussioni finanziarie

I costi per lo sviluppo, l'installazione e l'esercizio dei dispositivi tecnici di voto al di fuori delle sale consiliari sono valutati in 100 000 franchi.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La partecipazione a distanza a votazioni del Parlamento non è prevista né dalla Costituzione né dalla legge sul Parlamento. Nell'articolo 159 capoverso 1 Cost. si menziona la presenza dei parlamentari. Questa disposizione potrebbe essere interpretata come se fosse rivolta soltanto, rispettivamente, ai 101 e 24 parlamentari che sono necessari affinché il criterio della «maggioranza» sia adempiuto. Tuttavia non si può presumere che il costituente ritenesse che dovessero trovarsi sul posto rispettivamente 101 e 24 deputati e gli altri potessero collegarsi elettronicamente. Una chiara base legale per il presente progetto non è pertanto data. Le audizioni svolte il 22 ottobre 2020 dalle due Commissioni delle istituzioni politiche hanno mostrato che in questo caso, in mancanza di una base costituzionale, una legge federale urgente è la forma adeguata di atto legislativo.

6.2 Forma dell'atto

Si propone pertanto in questo contesto una legge federale urgente conformemente all'articolo 165 capoverso 3 Cost., secondo il quale non è necessaria alcuna base costituzionale. La legge ha una durata di validità limitata al 1° ottobre 2021. Di conseguenza, la durata di validità è inferiore a un anno e la legge non sottostà al referendum obbligatorio (art. 140 cpv. 1 lett. c Cost. *e contrario*). Se non ritenesse più auspicabile o sensato consentire la partecipazione al voto a distanza, la Conferenza di coordinamento potrà decidere di abrogare la legge anzitempo.