

10.440

**Iniziativa parlamentare
Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure
del Parlamento**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati**

del 29 agosto 2011

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo i progetti di modifica della legge sul Parlamento e del Regolamento del Consiglio degli Stati, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di adottare i progetti di legge allegati.

29 agosto 2011

Per la Commissione:

Il presidente, Alain Berset

Compendio

Con il presente progetto, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) sottopone all'Assemblea federale quindici modifiche della legge sul Parlamento (LParl) e del Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS). La maggior parte delle modifiche è di lieve entità ed è intesa a colmare determinate lacune e ad apportare alcune precisazioni alla LParl, la cui applicazione ha talvolta dato adito a incertezze.

La CIP-S propone inoltre tre modifiche di più ampia portata.

- 1. Le iniziative parlamentari e le iniziative dei Cantoni non dovranno più essere depositate sotto forma di una proposta concepita in termini generali, bensì quale progetto preliminare di atto legislativo dell'Assemblea federale. Attualmente le proposte dei deputati e dei Cantoni sono spesso redatte in termini talmente generici che la loro eventuale attuazione rimane per lo più aperta. Con l'esigenza di presentare un progetto preliminare di atto legislativo, gli autori di un'iniziativa sono costretti a meglio approfondire le modalità di attuazione dei loro obiettivi. È vero che il loro onere di lavoro aumenterà di conseguenza, ma aumenteranno anche le possibilità che i loro obiettivi – qualora incontrino il consenso della maggioranza – siano efficacemente realizzati. Per le dichiarazioni di intenti formulate in modo più vago, esistono altri strumenti parlamentari (in particolare la mozione). Inoltre i deputati mantengono il diritto di chiedere, sotto forma di una proposta concepita in termini generali in seno a una commissione, di elaborare un'iniziativa parlamentare della commissione. D'altro canto, si tratta di rivalutare lo strumento dell'iniziativa parlamentare e dell'iniziativa dei Cantoni reintroducendo un termine per l'esame preliminare di tali iniziative da parte delle commissioni. In questi ultimi anni, è infatti capitato che le commissioni rinviassero l'esame preliminare di talune iniziative; la decisione di principio concernente la necessità di legiferare può e deve essere presa con tempestività, indipendentemente dallo stato di avanzamento di eventuali altre procedure legislative sullo stesso tema.*
- 2. Qualsiasi domanda di convocazione delle Camere in sessione straordinaria dovrà ora indicare in modo preciso quali oggetti pendenti dovranno essere esaminati davanti alle due Camere. Di norma, la sessione deve aver luogo nelle due Camere nel corso della stessa settimana, determinata congiuntamente dagli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Attualmente la convocazione delle Camere federali a una sessione straordinaria su temi specifici può essere richiesta senza che gli oggetti in questione siano pronti per essere trattati in entrambi i Consigli, tra i quali non esiste alcun coordinamento. Con le sue proposte, la CIP-S intende ristabilire uno stato di fatto sancito dalla Costituzione, secondo cui un quarto dei membri di una delle Camere o il Consiglio federale può decidere la convocazione delle due Camere in sessione straordinaria. Lo scopo di una sessione straordinaria non è che una Camera svolga un dibattito generale, bensì che le*

due Camere possano prendere decisioni concordanti. Una modifica del regolamento del Consiglio nazionale potrebbe soddisfare la necessità, regolarmente espressa da una minoranza qualificata del Consiglio nazionale, di condurre un dibattito su un determinato argomento.

3. È ora opportuno sancire nella legge il diritto di chiedere la parola su interventi controversi. Quando una Camera adotta una mozione controversa, questa viene trasmessa all'altra Camera; se tuttavia non si è proceduto a un dibattito orale in seno alla Camera prioritaria, la seconda Camera (e la relativa commissione incaricata dell'esame preliminare) non dispone di importanti fondamenti per prendere una decisione. In altri termini, se una decisione controversa è presa senza un previo dibattito, è difficile capire quali sono gli argomenti che la sottendono. Le motivazioni scritte non possono sostituire efficacemente i dibattiti orali, poiché non permettono di capire il nesso diretto tra la decisione e le varie argomentazioni su cui essa poggia. Con la presente proposta, la CIP-S reagisce all'attuale tendenza in seno al Consiglio nazionale di non discutere oralmente su taluni argomenti, una prassi che ha conseguenze molto negative sul lavoro del Consiglio degli Stati. Per esempio quando il Consiglio nazionale tratta un numero elevato di interventi su un determinato tema nel quadro di un «dibattito organizzato», generalmente non prende posizione sui singoli interventi; di conseguenza, non si conoscono i motivi che l'hanno spinto ad adottare una mozione quando quest'ultima era controversa. Questa prassi non consente al Consiglio degli Stati di esaminare le mozioni con tutta l'attenzione che esse richiedono. Inevitabilmente, la disposizione proposta dalla CIP-S ridurrà il numero delle mozioni trattate e, se del caso, adottate dal Consiglio nazionale; in compenso, le mozioni adottate avranno un maggior peso, dapprima in Consiglio degli Stati, poi – se quest'ultimo le adotta a sua volta – in Consiglio federale, che è incaricato di attuarle.

Indice

Compendio	6050
1 Genesi del progetto	6054
1.1 La legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento e le sue attuali modifiche	6054
1.2 09.3896 Mozione (Stadler Hansruedi) Briner. Parlamento svizzero: in forma per il futuro	6054
1.3 Lavori della CIP	6055
2 Punti essenziali del progetto	6056
2.1 Miglioramenti puntuali o riforma radicale?	6056
2.2 Proposte di riforma importanti	6056
2.2.1 Trattazione di iniziative parlamentari e cantonali	6056
2.2.1.1 Lacune della situazione attuale	6056
2.2.1.2 Forma dell'iniziativa parlamentare	6057
2.2.1.3 Termini di trattazione applicabili all'esame preliminare di un'iniziativa parlamentare	6059
2.2.1.4 Analogia tra le iniziative dei Cantoni e le iniziative parlamentari	6061
2.2.2 Sessioni straordinarie	6062
2.2.2.1 Diritto vigente	6062
2.2.2.2 Prassi delle sessioni straordinarie	6063
2.2.2.3 Proposte di riforma	6064
2.2.2.4 Possibile alternativa alla sessione straordinaria	6067
2.2.3 Principio della deliberazione orale	6067
2.2.3.1 Diritto vigente e prassi	6067
2.2.3.2 Proposta di riforma	6069
2.3 Proposte di riforma respinte	6070
2.3.1 Cadenza delle sessioni ordinarie	6070
2.3.2 Contingentamento degli interventi	6070
2.3.3 Limitazione del tempo di parola concesso ai deputati	6071
2.3.4 Coordinamento dei lavori delle Commissioni della gestione e delle Commissioni delle finanze	6071
2.3.5 Istituzione di una delegazione della politica estera	6072
3 Commento alle singole disposizioni	6072
3.1 Modifica della legge sul Parlamento	6072
3.2 Modifica del regolamento del Consiglio degli Stati	6077
4 Ripercussioni finanziarie e sul personale	6078
5 Basi legali	6078

A	Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) (Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento) <i>(Progetto)</i>	6079
B	Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS) (Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento) <i>(Progetto)</i>	6083

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 La legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento e le sue attuali modifiche

Nel suo rapporto del 1° marzo 2001 (01.401), la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha sottoposto un progetto di legge sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10). Con la revisione totale della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC) la Commissione si prefiggeva i tre obiettivi seguenti:

1. concretizzare le nuove possibilità previste dalla Costituzione federale (RS 101) nel settore del diritto parlamentare;
2. attuare le riforme necessarie del diritto parlamentare;
3. presentare il diritto parlamentare secondo una sistemática chiara riformulando le disposizioni desuete dal profilo redazionale.

Dopo la sua adozione da parte delle due Camere in occasione dei voti finali del 13 dicembre 2002, la nuova legge sul Parlamento e i nuovi regolamenti dei Consigli, riveduti di conseguenza, sono entrati in vigore il 1° dicembre 2003, ossia all'inizio della 47^{esima} legislatura.

Se grazie a questa riforma totale si sono potuti raggiungere i suddetti obiettivi, è tuttavia apparso subito chiaro che il diritto parlamentare non sarebbe rimasto scolpito nel marmo per i decenni successivi. La varietà degli oggetti in deliberazione, l'elevato numero dei diritti individuali dei parlamentari e la complessità del sistema bicamerale continuano a sollevare nuove questioni che obbligano a un intervento legislativo quasi permanente: dalla sua entrata in vigore il 1° dicembre 2003 la LParl è già stata modificata sedici volte.

1.2 09.3896 Mozione (Stadler Hansruedi) Briner. Parlamento svizzero: in forma per il futuro

Con la sua mozione del 24 settembre 2009 il consigliere agli Stati Hansruedi Stadler (C, UR) incaricava i competenti organi dell'Assemblea federale «a presentare un rapporto che risponda alle seguenti domande e a sottoporre al Parlamento le relative proposte di miglioramento: come si possono migliorare l'organizzazione dell'attività parlamentare, il lavoro delle commissioni e le relative procedure affinché siano più consone alle sfide del futuro?» Il consigliere agli Stati Stadler ha in seguito presentato un elenco di domande concrete che non aveva la pretesa di essere esaustivo.

Il 6 novembre 2009 l'Ufficio del Consiglio degli Stati ha proposto al Consiglio di adottare la mozione. Nel contempo l'Ufficio ha invitato la CIP, quale commissione competente per il diritto parlamentare, a esaminare preliminarmente anche la mozione conformemente all'articolo 17 capoverso 3 del Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS; RS 171.14). Il 12 novembre 2009 la CIP ha dato seguito a tale invito.

Dopo che il consigliere agli Stati Stadler ha lasciato il Consiglio, la mozione è stata ripresa dal consigliere agli Stati Briner (R, SH) il 3 settembre 2010.

1.3 Lavori della CIP

Il 1° febbraio 2010 la CIP ha sentito l'autore della mozione e discusso sul seguito della procedura. La Commissione è giunta alla conclusione che per raggiungere gli obiettivi fissati sia più appropriato l'iter di un'iniziativa parlamentare commissionale che non quello della mozione. L'articolo 110 capoverso 2 lettera a LParl prevede espressamente che l'iter di un'iniziativa parlamentare è considerato appropriato segnatamente se si tratta dell'elaborazione di un progetto di atto legislativo nel settore del diritto parlamentare. Una mozione dovrebbe prima essere accettata da entrambi i Consigli affinché l'Ufficio del Consiglio degli Stati riceva il mandato di elaborare un progetto. Tale iter richiede un dispendio di tempo elevato e, dato l'esiguo numero dei suoi membri e gli altri compiti che gli incombono, l'Ufficio risulta meno appropriato per occuparsi del mandato. Con un'iniziativa parlamentare propria la CIP può invece mettersi tempestivamente al lavoro, non appena la sua omologia del Consiglio nazionale vi ha dato il proprio consenso.

Il 22 marzo 2010 la CIP ha adottato il seguente testo di iniziativa parlamentare: «La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati decide di elaborare modifiche del diritto parlamentare intese a migliorare l'efficienza dell'azione del Parlamento e la qualità del lavoro parlamentare. L'esecuzione da parte del Parlamento di compiti che gli sono affidati dalla Costituzione, la garanzia dei diritti del Parlamento e dei suoi membri, nonché il mantenimento del carattere di milizia del Parlamento costituiranno il quadro generale da rispettare».

Il 21 maggio 2010 la CIP-N ha dato, con 16 voti contro 3 e 5 astensioni, il consenso richiesto per l'elaborazione di un progetto.

Sulla base di un documento di lavoro del suo segretariato, il 30 agosto 2010 la CIP ha svolto un primo colloquio per sapere quali settori tematici occorre analizzare in modo più approfondito nell'ambito del progetto. Conformemente a queste decisioni di principio il segretariato ha elaborato progetti preliminari di modifica della LParl e del RCS che la Commissione ha discusso nelle sue sedute del 20 gennaio e del 21 febbraio 2011. Il 24 marzo 2011 la Commissione ha deciso di invitare l'Ufficio del Consiglio degli Stati a una procedura di corapporto e di sottoporre per parere ai Cantoni le disposizioni che li concernono direttamente (forma dell'iniziativa cantonale, oggetto della procedura di consultazione). Il 27 giugno 2011 la Commissione ha inoltre sentito un rappresentante della Conferenza dei Governi cantonali.

Il 29 agosto 2011 la Commissione ha preso atto del corapporto dell'Ufficio, ha proceduto alle ultime modifiche del progetto e, nella votazione sul complesso, ha licenziato entrambi i progetti all'attenzione del Consiglio (progetto LParl: 11 voti contro 0; progetto RCS: 9 voti contro 0 e 2 astensioni).

2 Puntii essenziali del progetto

2.1 Miglioramenti puntuali o radicale riforma del Parlamento?

All'inizio delle discussioni la Commissione si è inoltre chiesta se fosse eventualmente il caso di riesaminare gli attuali compiti e competenze del Parlamento. A questo proposito la Commissione aderisce nuovamente alle considerazioni formulate nel rapporto del 1° marzo 2001 relativo al progetto di legge sul Parlamento pubblicato nel 2001 (FF 2001 3109):

«Prima di attuare una riforma che tocca gli organi dello Stato bisognerebbe riflettere innanzitutto su *quali compiti* un determinato organo e i suoi membri debbano assolvere. L'attribuzione dei compiti all'Assemblea federale è principalmente oggetto della Costituzione federale (Cost.). Il processo di revisione totale della Cost. è stato un'occasione per definire più precisamente ed esaustivamente i compiti dell'Assemblea federale nella Costituzione federale del 18 aprile 1999 rispetto alla versione precedente del 29 maggio 1874. Sono soprattutto le Commissioni delle istituzioni politiche che hanno colto quest'opportunità con il loro Rapporto complementare del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione (FF 1997 III 234). A livello legislativo esiste ora un bisogno relativamente esiguo di ulteriori precisazioni dei compiti dell'Assemblea federale e solo un piccolo spazio di manovra per riforme funzionali.

Una riforma *funzionale* fondamentale del Parlamento dovrebbe iniziare a livello costituzionale. Dato che la nuova Cost. del 1999 precisa e consolida i vasti compiti esistenti dal 1848 dell'Assemblea federale quale «potere supremo» e i diritti estesi dei suoi singoli membri, una riforma funzionale fondamentale potrebbe andare solo nella direzione opposta, ovvero nel senso di smantellare questi compiti e diritti. Non vi è tuttavia motivo per intraprendere un simile passo».

Se ci si attiene agli attuali compiti e diritti costituzionali del Parlamento e dei suoi membri, ciò significa tuttavia anche che non ci si deve aspettare un'importante riduzione della grande mole di lavoro. *È senz'altro necessario e possibile migliorare l'organizzazione e le procedure, ma queste misure possono comportare soltanto miglioramenti puntuali e non una radicale «riforma del Parlamento».*

2.2 Proposte di riforma importanti

2.2.1 Trattazione di iniziative parlamentari e cantonali

2.2.1.1 Lacune della situazione attuale

La mozione Stadler (cfr. n. 1.2) pone le seguenti domande: «L'inflazione di iniziative parlamentari, ad esempio, non crea uno spostamento di compiti dall'Esecutivo al Parlamento? Questo orientamento è proprio voluto? Come si può correggerlo nel senso originario?»

Nel suo rapporto del 1° marzo 2001 sulla LParl, la CIP-N aveva dato dello strumento dell'iniziativa parlamentare la seguente immagine:

«L'iniziativa parlamentare assolve oggi in particolare tre funzioni:

- a. è uno strumento indispensabile per la legislazione nel campo del diritto parlamentare;
- b. permette di elaborare progetti legislativi semplici (p. es. la modifica di singoli articoli di un atto) in modo particolarmente efficiente;
- c. serve al Parlamento da strumento *sostitutivo* per quei casi in cui la procedura «normale» tramite mozione non porti al risultato sperato.

In particolare questa terza funzione è importante dal punto di vista della politica nazionale: l'Assemblea federale deve poter imporre – se del caso – la propria volontà nel suo settore di competenza centrale, ovvero quello legislativo, anche se il Consiglio federale non concretizza una mozione trasmessagli nei tempi e nei modi previsti. L'organo statale responsabile della legislazione deve anche poter mantenere, in ultima istanza, il controllo del processo legislativo» (FF 2001 3139).

Le tre funzioni summenzionate sono state integrate, in quanto criteri dell'esame preliminare, nell'articolo 110 capoverso 2 LParl: uno di questi criteri deve essere adempito affinché, nel corso dell'esame in questione, la Commissione possa giudicare se la forma dell'iniziativa parlamentare è appropriata e dare seguito all'iniziativa in questione.

Durante la discussione, la CIP ha constatato le seguenti lacune:

1. nella pratica, spesso non sono presi in considerazione i criteri di cui all'articolo 110 capoverso 2;
2. le iniziative parlamentari sono spesso formulate in termini molto generici, in modo da ottenere ampio sostegno. Tuttavia, quanto più la formulazione di un'iniziativa è vaga, tanto più crea difficoltà al momento dell'elaborazione del progetto che ne deriva. È quindi necessario istituire sottocommissioni che, con un dispendio di lavoro sproporzionato, si occupino di concretizzare gli obiettivi fissati dall'iniziativa in questione.

2.2.1.2 Forma dell'iniziativa parlamentare

Nel suo rapporto del 1° marzo 2001 relativo al progetto di LParl, la CIP-N aveva presentato un'analisi molto pertinente di questo problema (FF 2001 3141):

«In pratica, la maggior parte delle iniziative parlamentari è presentata in forma generica. *Spesso la forma è talmente generica che la sua possibile realizzazione rimane ampiamente aperta.* Vi sono iniziative che contengono, in fondo, solo una proposta di esame e nessun elemento concreto per un eventuale nuovo disciplinamento. In sede di esame preliminare, un'iniziativa di questo tipo incontra forse più facilmente l'approvazione di una maggioranza; durante la realizzazione, poi, si vede se non vi sono proposte concrete o se le idee relative alla concretizzazione divergono talmente che non è possibile trovare nessuna soluzione in grado di raccogliere una maggioranza.

L'iniziativa parlamentare non è lo strumento adatto per simili proposte. Per richieste meno orientate al risultato e più a fini politici di rappresentanza sono disponibili altre forme di intervento. Lo strumento dell'iniziativa parlamentare dovrebbe essere distinto più chiaramente dagli interventi personali. Se le proposte pure e semplici non sono più ammesse, la mole di lavoro di ogni singolo parlamentare per presentare

un'iniziativa parlamentare diventa, forse, più grande. Questo sforzo maggiore, tuttavia, è implicito se si pensa al volume di lavoro causato da un'iniziativa a cui viene dato seguito. Se nel caso di progetti complessi la commissione deve in ogni caso effettuare tutto il lavoro, non si vede perché il prodotto finale debba apparire come il risultato di un'iniziativa di un unico parlamentare che, a suo tempo, ha chiesto con una frase l'elaborazione del progetto. Tali richieste, quindi, devono essere portate innanzi sin dall'inizio sulla via della mozione, del postulato o dell'iniziativa di commissione. Singoli parlamentari possono continuare a presentarle proponendo a una commissione di elaborare un'iniziativa di commissione (cfr. art. 76 cpv. 1)» (FF 2001 3142).

La CIP-N e, di conseguenza, le due Camere non hanno tuttavia ripreso la conclusione a cui era giunta la sottocommissione delle due CIP, ossia che occorre ammettere soltanto le iniziative presentate in forma elaborata. Il concetto di iniziativa redatta «in forma generica» è stato sostituito nella legge con la formulazione attuale, secondo cui un'iniziativa dovrebbe comportare almeno «le linee essenziali» di un atto legislativo. Nella prassi questa misura non ha tuttavia raggiunto l'obiettivo di una formulazione più precisa e più concreta delle iniziative parlamentari.

In occasione delle discussioni che si sono svolte verso il 2000, l'idea di imporre la forma del progetto di atto legislativo elaborato per le iniziative parlamentari si è scontrata con l'argomento secondo cui «quest'esigenza formale (...) risulterebbe essere una pretesa troppo elevata per molti parlamentari» (FF 2001 3142). È incontestabile che, introducendo questa modifica, *l'esercizio del diritto d'iniziativa risulterebbe più complesso* per i singoli deputati.

Un'analisi esemplare delle iniziative depositate nel corso del primo anno della 47^{esima} legislatura mostra che circa il 40 per cento delle stesse era già stato depositate sotto forma di un progetto elaborato o che avrebbe potuto essere concretizzato in questa forma senza troppe difficoltà. Per le altre iniziative, dell'ordine di circa il 60 per cento, si pone il seguente interrogativo: occorre privilegiare *un esercizio per quanto possibile semplice del diritto d'iniziativa* o *un'utilizzazione efficace di questo strumento parlamentare di maggior peso*?

A questo proposito va altresì considerato che i deputati che desiderano depositare un'iniziativa possono farsi aiutare avvalendosi:

- di collaboratori personali (art. 3a LMAP: «Il parlamentare riceve un'indennità annua di 31 750 franchi a copertura delle spese di personale e di materiale derivanti dall'adempimento del mandato parlamentare»);
- dei segretari di gruppo;
- degli organi competenti in seno ai Servizi del Parlamento (in particolare i segretariati di commissione), anche se in questo caso il sostegno deve limitarsi ad aspetti formali mentre i contenuti devono essere definiti dai deputati stessi;
- delle infrastrutture finanziate da terzi (p. es. gruppi d'interesse), benché il sostegno di cui possono beneficiare i parlamentari sia assai variabile.

Le esigenze per quanto riguarda la forma (corretta attuazione di un obiettivo nella legge, rispetto della coerenza dell'ordinamento giuridico) non sono le stesse per un progetto di questo tipo rispetto a quelle che riguardano un progetto del Consiglio federale o di una commissione parlamentare. *Il progetto di atto legislativo depositato da un parlamentare deve presentarne gli obiettivi politici nel modo più preciso e*

completo possibile. Nondimeno, come in passato, un simile progetto funge unicamente da base di discussione ai fini di una decisione di principio sulla necessità di dare seguito o meno all'iniziativa in questione; non è quindi destinato a servire, per esempio, quale base di discussione sui singoli articoli. Se la necessità di legiferare è confermata e la forma dell'iniziativa parlamentare è ritenuta appropriata, il rifiuto di un dettaglio del progetto o un'imperfezione formale non potrebbero in nessun modo costituire, da soli, un motivo che giustifichi il fatto di non dare seguito a un'iniziativa. La commissione rimane libera, al momento dell'attuazione giuridica degli obiettivi dell'iniziativa, di elevare per esempio una disposizione legale a livello costituzionale, di sopprimere dal progetto talune disposizioni meno importanti o, al contrario, di aggiungerne.

D'altro canto, ogni deputato ha sempre la possibilità di *depositare presso una commissione una proposta formulata in termini generici, incaricandola di elaborare un'iniziativa in suo nome*. Questo diritto di proposta non è limitato ai membri della commissione in questione: ogni deputato può farne uso (cfr. art. 76 cpv. 1 LParl). Se la commissione approva una tale proposta non significa tuttavia che depositerà un'iniziativa parlamentare e che quest'ultima sarà pendente davanti al Consiglio: di conseguenza, l'articolo 107 LParl non è ancora applicabile. L'iniziativa parlamentare di una commissione è depositata al Consiglio soltanto quando la commissione – che ha ottenuto l'accordo della sua omologa dell'altro Consiglio – ha elaborato un progetto di atto legislativo.

2.2.1.3 Termini di trattazione applicabili all'esame preliminare di un'iniziativa parlamentare

L'articolo 21^{ter} della legge sui rapporti fra i Consigli, in vigore dal 1985 al 2003, prevedeva, per l'esame preliminare delle iniziative parlamentari da parte delle commissioni, un termine di tre trimestri; nella pratica, questo termine per la trattazione è stato ampiamente rispettato. Esso aveva un duplice scopo. Si trattava anzitutto di *proteggere il diritto d'iniziativa di cui godono i parlamentari in virtù della Costituzione*, evitando che un'iniziativa rimanesse troppo a lungo «in fondo a un cassetto» e, in secondo luogo, il termine in questione doveva contribuire all'*efficienza del lavoro dei Consigli e delle commissioni*: la decisione di principio sulla necessità di legiferare e sull'opportunità della forma dell'iniziativa parlamentare è una decisione semplice che può essere presa celermente.

Il termine di trattazione è stato abolito nella LParl, non perché i due principi summenzionati che sottendevano alla procedura d'esame preliminare non fossero più considerati validi; al contrario, tale procedura si era imposta a tal punto che la menzione del termine di trattazione non appariva più necessaria. D'altro canto, l'obbligo di chiedere l'approvazione della commissione competente dell'altro Consiglio aveva notevolmente complicato la procedura e una disciplina differenziata dei termini ne avrebbe ulteriormente aumentato il grado di complessità.

Tuttavia, da quando la LParl è entrata in vigore si osserva sempre più la tendenza – in particolare in seno al Consiglio degli Stati – a *sospendere* l'esame preliminare di iniziative parlamentari o depositate dai Cantoni, in attesa di determinati sviluppi della situazione (per es. l'annunciata pubblicazione di un messaggio del Consiglio federale). Simili sospensioni sono contrarie alla suddetta volontà del legislatore del 1984 che risulta a tutt'oggi giustificata.

Quale motivo per la sospensione si adduce spesso che sarebbe inefficace se il Parlamento avviasse i propri lavori legislativi quando, per esempio, il Consiglio federale è già all'opera. Tale argomentazione non si giustifica dal profilo del diritto procedurale. Infatti, una situazione di questo tipo potrebbe condurre una commissione, nonostante la sua adesione di massima al contenuto di un'iniziativa, a ritenere che la forma dell'iniziativa parlamentare non sia appropriata e a proporre di non darvi seguito. Talvolta le commissioni sembrano temere di «dare un segnale sbagliato». Possono tuttavia evitarlo facilmente motivando in modo idoneo la loro decisione. La situazione summenzionata – è confermata la necessità di legiferare, ma sono già in corso dei lavori in seno a un altro organo – può tuttavia costituire un motivo per la commissione di dare seguito a un'iniziativa. Una decisione in questo senso può rivelarsi opportuna se la commissione ha motivi di dubitare della pertinenza di altri lavori in merito all'obiettivo prefissato. In questo caso, la commissione ha sempre la possibilità di sospendere provvisoriamente (benché solo nella seconda fase della trattazione) un'iniziativa parlamentare alla quale è stato dato seguito, eventualmente togliendola in seguito di ruolo perché considerata come adempita. In tal modo, la commissione conserva un asso nella manica: qualora il Consiglio federale non concretizzi le sue intenzioni o lo faccia con molto ritardo, essa può riprendere le redini del processo legislativo.

Dal punto di vista del rispetto dei principi propri al sistema bicamerale, la sospensione di una decisione è particolarmente problematica quando una commissione è invitata ad approvare la decisione favorevole adottata dalla sua omologa del Consiglio in cui l'iniziativa è stata depositata. Un'iniziativa parlamentare è pendente unicamente nel Consiglio in cui è stata depositata; lo diventa nell'altro Consiglio soltanto dopo che la Camera prioritaria ha adottato un disegno di atto legislativo nella votazione sul complesso. In questo contesto, la concertazione tra le commissioni nella fase di esame preliminare è intesa a evitare che un Consiglio avvii, con grosse spese, un progetto di atto legislativo se di primo acchito risulta che l'altro Consiglio non vede alcuna necessità di legiferare. Per contro, questa procedura non deve in nessun caso servire a bloccare le decisioni di principio sulla sostanza e sulla forma dell'iniziativa; in altri termini, non deve *ostacolare il diritto d'iniziativa di cui beneficia, in virtù della Costituzione, il Consiglio* in cui è stata depositata l'iniziativa in questione.

Mediante la modifica del suo regolamento del 3 ottobre 2008, il Consiglio nazionale ha reintrodotto un termine di trattazione di un anno per l'esame preliminare in seno alle sue commissioni (RU 2009 733). Questo termine deve essere sancito nell'articolo 109 capoversi 2 e 3^{bis} LParl, in modo tale che sia valido anche per il Consiglio degli Stati.

Questi termini di trattazione sono termini ordinatori: ciò significa che una violazione degli stessi non ha alcuna conseguenza giuridica. L'esperienza insegna che tali termini sono generalmente rispettati; presentano il vantaggio di ricordare qual è l'obiettivo dell'esame *preliminare* delle iniziative parlamentari e delle iniziative dei Cantoni.

2.2.1.4

Analogia tra le iniziative dei Cantoni e le iniziative parlamentari

Dopo aver elaborato una proposta intesa a modificare la procedura applicabile alla trattazione delle iniziative parlamentari, la commissione si è chiesta se una modifica analoga non fosse auspicabile anche per le iniziative depositate da un Cantone.

Con la modifica della legge del 17 giugno 1994 sui rapporti fra i Consigli (LRC) è stata per la prima volta disciplinata per legge la procedura applicabile alla trattazione delle iniziative depositate da un Cantone (art. 21^{septies-novies} LRC; RU 1994 2147). La CIP, che aveva elaborato il progetto in questione, rilevava segnatamente nel suo rapporto del 4 maggio 1993: «L'articolo 93 della Costituzione federale parifica espressamente l'iniziativa dei Cantoni all'iniziativa parlamentare. La procedura relativa alle iniziative dei Cantoni deve quindi essere elaborata analogamente a quella relativa alle iniziative parlamentari» (FF 1993 III 249).

La Costituzione federale (Cost.) del 1999 non ha cambiato nulla alla base costituzionale in questione: «Ciascun membro del Parlamento [...] e ciascun Cantone ha il diritto di sottoporre iniziative all'Assemblea federale» (cfr. St. Galler Kommentar zu Art. 160 BV; Aubert, *Petit commentaire de la Cst.*, pag. 1210 e segg.).

D'altro canto, la CIP osserva che le difficoltà riscontrate nella trattazione di talune iniziative parlamentari (cfr. n. 2.2.1.2 e 2.2.1.3) sono identiche a quelle riscontrate nel caso di iniziative depositate da un Cantone.

In base a questa situazione iniziale a livello costituzionale e alla prassi finora adottata, la CIP propone di applicare alle iniziative depositate da un Cantone le stesse modifiche di quelle apportate alla procedura in caso di iniziative parlamentari.

Essendo direttamente interessati da queste modifiche, i Cantoni sono stati consultati: la Conferenza dei Governi cantonali e tutti i Cantoni che si sono espressi sull'introduzione di termini applicabili all'esame preliminare delle iniziative dei Cantoni sono favorevoli a questa misura. Per contro, soltanto otto Cantoni (SZ, NW, OW, AI, TI, VS, GE, JU) si sono pronunciati a favore della modifica secondo cui le iniziative dei Cantoni siano obbligatoriamente depositate sotto forma di progetto preliminare di atto legislativo; la Conferenza dei Governi cantonali e dodici Cantoni (BE, LU, UR, ZG, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TG, VD) hanno respinto questa proposta, ritenendo che ciò costituisce un ostacolo considerevole all'esercizio del diritto d'iniziativa. Alcuni hanno addirittura rilevato che questa proposta potrebbe essere contraria alla Costituzione, ricordando che anche le iniziative popolari potevano essere redatte in termini generici. D'altro canto, i Cantoni hanno considerato che l'onere supplementare che questa nuova disposizione comporterebbe per loro sarebbe sproporzionata. Ritengono infatti che il progetto preliminare di atto legislativo costituisca soltanto una base di discussione sulla quale la commissione si fonda per decidere se, da parte sua, intende elaborare un progetto di atto legislativo.

La CIP mantiene la sua proposta. È vero che quest'ultima implica un aumento dell'onere lavorativo dei Cantoni e limita pertanto il loro diritto d'iniziativa. Come per l'iniziativa parlamentare, si tratta tuttavia di *trovare un compromesso tra, da una parte, la necessità di assicurare un'utilizzazione efficace dello strumento dell'iniziativa di un Cantone e, dall'altra, di restringere il meno possibile l'esercizio del diritto d'iniziativa*. La CIP è convinta che la restrizione proposta *rafforzerà lo strumento dell'iniziativa depositata da un Cantone*: è probabile che diminuisca il numero di iniziative presentate, ma in compenso queste ultime saranno più efficaci. La

Commissione non ha dubbi sul fatto che le amministrazioni cantonali siano perfettamente in grado di assecondare i parlamenti cantonali – che sono i principali autori di iniziative dei Cantoni – per quanto riguarda la formulazione di queste ultime. D’altro canto, le considerazioni di ordine costituzionale espresse da taluni Cantoni sono prive di fondamento: il diritto d’iniziativa di cui all’articolo 160 Cost. è, e storicamente è sempre stato, il diritto di sottoporre al Parlamento un progetto di atto legislativo dell’Assemblea federale; da tale articolo non deriva alcun diritto di proposta generale che possa tradursi nella pratica nel depositare una semplice risoluzione. Infine l’iniziativa depositata da un Cantone si distingue fundamentalmente dall’iniziativa popolare, la quale è destinata non solo al Parlamento ma anche al Popolo stesso.

2.2.2 Sessioni straordinarie

2.2.2.1 Diritto vigente

L’articolo 151 *capoverso 1* Cost. dispone infatti che «le due Camere si riuniscono» in sessioni. Questa formulazione indica chiaramente che i due Consigli si riuniscono nello stesso periodo, sia per deliberazioni in comune (Assemblea federale plenaria; art. 157 Cost.) sia per deliberazioni separate (art. 156 Cost.). In virtù dell’articolo 151 *capoverso 2* Cost. «un quarto dei membri di una Camera o il Consiglio federale possono chiedere che *le Camere* siano convocate in sessione straordinaria». Devono quindi essere convocate le due Camere, e ciò affinché si riuniscano nello stesso periodo, conformemente al summenzionato *capoverso 1*.

Da parte sua, l’articolo 2 *capoverso 2* LParl menziona espressamente l’eccezione che costituisce la sessione speciale, precisando che «ciascuna Camera può decidere di riunirsi in sessioni speciali». Questa disposizione implica senza ambiguità che la sessione straordinaria, menzionata nel *capoverso 3* dello stesso articolo, è sottoposta al principio applicabile alla sessione ordinaria (cpv. 1), secondo cui «il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati *si riuniscono*».

Le Camere si riuniscono di principio simultaneamente perché qualsiasi decisione dell’Assemblea federale richiede una decisione di ciascuna Camera. In occasione della revisione della LRC del 1991, in merito alla possibilità per una sola Camera di riunirsi in sessione speciale, non sarebbe stato specificato «qualora le sessioni ordinarie non bastino per far fronte ai lavori parlamentari» (art. 2 cpv. 2 LParl) se l’obiettivo generale delle sessioni ordinarie e delle sessioni straordinarie non fosse stato che le Camere prendessero decisioni congiunte¹.

In passato, la simultaneità delle sessioni delle due Camere era intesa in modo molto rigoroso, benché fossero possibili eccezioni solo con il consenso dell’altra Camera (art. 10 LRC del 22 dicembre 1849). Tuttavia, col passare del tempo, la LRC è stata applicata con maggiore flessibilità, nel senso che una Camera – concretamente il Consiglio degli Stati – è stata autorizzata a prevedere, durante una sessione,

¹ Cfr. Jean-François Aubert: «La session extraordinaire est demandée pour les deux chambres. La Constitution le dit en termes exprès («convocation des conseils», «Einberufung der Räte») et la règle s’explique aisément: il ne s’agit pas de rattraper un retard, qui pourrait être le fait d’un seul conseil, mais de mettre le Parlement tout entier en mesure de réagir à une situation nouvelle» (*Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zurich/Bâle/Genève 2003*, p. 1173).

dapprima due, poi tre giorni di pausa mentre si riuniva l'altra Camera. Nella versione della LRC del 14 marzo 1974, l'articolo 3 abrogava queste clausole limitative, ma indicava esplicitamente: «Ambo i Consigli tengono una seduta il giorno d'apertura e il giorno di chiusura di ogni sessione». Questa disposizione, che era valida anche per le sessioni straordinarie, è stata tuttavia semplicemente abrogata dalla revisione della LRC del 4 ottobre 1991, adducendo che questi vecchi disciplinamenti non rivestivano «più alcuna importanza pratica» perché spettava ormai alla Conferenza di coordinamento armonizzare il calendario delle sessioni delle due Camere (FF 1991 III 543). Questa abrogazione non mirava affatto a sopprimere il principio della simultaneità delle sessioni (salvo scarti senza rilevanza), ma a permettere che si svolgessero a scadenza indeterminata.

Il principio della simultaneità delle sessioni delle due Camere derivava altresì, fino al 1991, dall'articolo 1 LRC, che fissava l'inizio delle sessioni ordinarie. Se la LParl non contempla disposizioni a questo proposito non è affinché le due Camere siano libere di scegliere, ognuna per conto suo, la data di inizio delle sessioni, ma unicamente affinché quest'ultima possa essere fissata con un più ampio margine di manovra, fermo restando che le sessioni iniziano congiuntamente e sono in linea di principio simultanee. *Questa simultaneità non è stata sancita per legge perché era ovvia.* Questa prospettiva rimane valida per quanto concerne le sessioni ordinarie: a nessuno verrebbe in mente di convocare, per la sessione estiva, il Consiglio nazionale in maggio e il Consiglio degli Stati in giugno. Dal punto di vista giuridico, niente giustifica che su questo aspetto una sessione straordinaria sia trattata in modo diverso da una sessione ordinaria.

In virtù dell'articolo 33 capoverso 1 LParl, le Camere sono convocate dai rispettivi Uffici. L'articolo 37 capoverso 2 lettera a LParl conferisce alla Conferenza di coordinamento, ossia a entrambi gli Uffici, il compito di coordinare e pianificare le sessioni. Questa attribuzione esige almeno che gli Uffici non convochino il loro Consiglio in sessione straordinaria senza aver prima preso conoscenza delle intenzioni del loro omologo dell'altro Consiglio. Per quanto concerne la data della convocazione, la disposizione lascia agli Uffici un certo margine di manovra. Tale libertà non si estende tuttavia fino a permettere di fare astrazione del fatto che «le Camere si riuniscono», come suesposto ai sensi dell'articolo 151 Cost.

2.2.2.2 Prassi delle sessioni straordinarie

Dal 1848 si sono svolte 17 sessioni straordinarie su domanda di almeno un quarto dei membri di una Camera (nella fattispecie è sempre stato il Consiglio nazionale): una sessione nel XIX secolo, due nel corso della legislatura 1983-1987, quattro tra il 1995 e il 2007 e dieci sessioni nel corso dell'attuale legislatura, dal 2007.

Da alcuni anni, la convocazione delle Camere federali in sessione straordinaria non poggia più sulla volontà di mettere le Camere federali in condizione di reagire a una situazione nuova e, se del caso, di prendere decisioni concordanti: oggi la domanda di convocazione è piuttosto finalizzata a permettere a una minoranza qualificata del Consiglio nazionale di inserire nell'ordine del giorno del Consiglio nazionale una questione politica d'attualità. Una tale domanda ha peraltro la stessa funzione del deposito di un'interpellanza urgente, con la differenza che l'urgenza di un'interpellanza deve essere decisa dalla maggioranza dell'Ufficio o della Camera, mentre la convocazione in sessione straordinaria richiede solo l'approvazione di

50 membri del Consiglio nazionale. La domanda di convocazione non fa altro che designare un argomento da trattare, senza citare oggetti precisi pendenti dinanzi alle due Camere. *La domanda di convocazione non tiene conto del fatto che il Consiglio degli Stati sarà anch'esso automaticamente convocato.* L'esempio più calzante concerne la sessione straordinaria del 2 marzo 2010 sulla disoccupazione: dopo l'apertura della sessione la presidente del Consiglio degli Stati ha constatato che nessun oggetto di cui all'articolo 71 LParl o concernente la disoccupazione era pendente davanti al Consiglio; di conseguenza ha chiuso direttamente la sessione (Boll. Uff. 2010 S 21). *Costringere una Camera a riunirsi in sessione straordinaria quando nessun oggetto è pendente costituisce una lesione dei diritti della Camera stessa difficilmente giustificabile.* Talvolta accade che, per caso, un oggetto pendente davanti al Consiglio degli Stati verta sul tema della sessione straordinaria chiesta dal Consiglio nazionale, mentre risulta evidente che lo scopo dell'autore di tale oggetto non era che il suo oggetto fosse trattato nel quadro di una sessione straordinaria. Il 3 giugno 2009, il presidente del Consiglio degli Stati ha aperto la sessione straordinaria sulla problematica della criminalità e il rafforzamento del diritto penale in questi termini: «Selon notre programme, je dois interrompre ici notre session ordinaire pour passer à la session extraordinaire. Je vous rappelle que c'est la Constitution fédérale qui nous impose de faire ainsi et vous comprendrez que, comme président du Conseil des États, j'ai particulièrement à coeur de respecter la Constitution fédérale. (Cloche du président) La session extraordinaire est ouverte. (Hilarité) Nous renonçons à l'appel. (Hilarité) Cette session extraordinaire compte un seul objet à l'ordre du jour. Il s'agit de la motion Luginbühl 09.3158» (Boll. Uff. 2009 S 721 seg.). La trattazione di tale mozione si limitava, d'intesa con il suo autore, ad attribuire la medesima a una commissione per l'esame preliminare.

Contrariamente alle disposizioni dell'articolo 37 capoverso 2 lettera a LParl nella prassi degli ultimi anni non è avvenuto alcun coordinamento tra gli Uffici: è infatti l'Ufficio del Consiglio nazionale che decide autonomamente di convocare la sua Camera in sessione straordinaria, mettendo così l'Ufficio del Consiglio degli Stati di fronte a una situazione di fatto. A causa di questo modo di procedere, non era più possibile garantire che le Camere si riunissero in sessione straordinaria nello stesso momento. Il 14 marzo 2011 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha deciso di convocare il suo Consiglio a una sessione straordinaria sulla seconda riforma dell'imposizione delle imprese e le conseguenze del passaggio al principio degli apporti di capitale, per il 12 aprile 2011, ossia durante la sessione speciale che era programmata dall'11 al 14 aprile 2011. In seguito, il 25 marzo 2011, ha deciso, con 7 voti contro 6, di organizzare una sessione straordinaria sull'energia nucleare durante la sessione estiva. Una minoranza auspicava che questa sessione straordinaria avesse luogo già in aprile, durante la sessione speciale. L'Ufficio del Consiglio degli Stati, da parte sua, ha deciso il 16 marzo 2011 di organizzare queste due sessioni straordinarie durante la sessione estiva 2011, ossia tra il 30 maggio e il 17 giugno 2011; la data definitiva è stata fissata il 13 maggio 2011. La sessione straordinaria del Consiglio degli Stati concernente la seconda riforma dell'imposizione delle imprese e le conseguenze del passaggio al principio degli apporti di capitale si è quindi svolta il 9 giugno 2011, ossia otto settimane dopo quella del Consiglio nazionale.

2.2.2.3 Proposte di riforma

La Commissione propone tre modifiche:

1. La domanda di convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria deve vertere su oggetti pendenti davanti alle due Camere (art. 2 cpv. 3 LParl).
2. Di norma, una sessione deve aver luogo in seno alle due Camere nel corso delle stesse settimane (art. 2 cpv. 4 LParl).
3. La Conferenza di coordinamento (ossia la *riunione* degli Uffici delle due Camere) fissa le settimane in cui si svolgono le sessioni.

ad 1: oggetti in deliberazione di una sessione straordinaria (art. 2 cpv. 3 LParl):

Rispetto alla prassi attuale, la *necessità da parte degli autori di designare un oggetto in deliberazione* per convocare una sessione straordinaria costituisce una restrizione: attualmente basta designare un argomento da trattare. Tuttavia, le Camere non dibattono mai in modo informale su un tema qualsiasi, ma trattano espressamente solo taluni oggetti specifici e definiti in modo formale. La necessità di designare l'oggetto in deliberazione nel quadro di una sessione straordinaria è quindi ovvia. Non si può considerare come una restrizione dei diritti costituzionali il fatto di conferire agli autori, anziché agli Uffici dei Consigli, il compito di designare tale oggetto. In molte disposizioni analoghe, la legge è necessaria per concretizzare una disposizione costituzionale. Per esempio il diritto di iniziativa e il diritto di proposta dei deputati (art. 160 Cost.) non significano che ciascun membro del Parlamento possa formulare suggerimenti in qualsiasi momento, su qualsiasi argomento e senza tener conto della forma: occorre attenersi alla procedura definita in modo dettagliato nella legge.

Gli Uffici dei Consigli sono liberi di completare l'elenco degli oggetti designati dagli autori per la convocazione di una sessione straordinaria; come finora, sono inoltre liberi di fissare la data della medesima.

La disciplina proposta permette di organizzare una sessione straordinaria nei casi seguenti:

- a. *Trattazione di un disegno del Consiglio federale o di un progetto di una commissione in merito a un atto legislativo dell'Assemblea federale (art. 71 lett. a LParl).* Per esempio il Consiglio federale può chiedere la convocazione di una sessione straordinaria affinché le due Camere esaminino un disegno di atto legislativo da esso elaborato. Per contro, contrariamente al Consiglio federale, la Commissione che auspica sia esaminato in sessione straordinaria un progetto di atto legislativo da essa elaborato non può depositare essa stessa una domanda di convocazione di una sessione straordinaria: questa domanda deve essere depositata da un quarto dei membri di un Consiglio. La domanda di convocazione delle Camere a una sessione straordinaria per trattare un progetto di atto legislativo comporta altresì che il progetto in questione sia trattato dalle due Camere nel corso della stessa sessione: non è quindi più necessario depositare una proposta in tal senso conformemente all'articolo 85 capoverso 2. In pratica ciò significa che la commissione della seconda Camera procede provvisoriamente all'esame preliminare del progetto di atto legislativo allo stesso momento in cui si riunisce la commissione della Camera prioritaria, su riserva delle decisioni della Camera prioritaria.
- b. *La trattazione di interventi parlamentari (art. 71 lett. b LParl) in una sessione straordinaria può essere chiesta soltanto quando mozioni dello stesso tenore sono state depositate nelle due Camere.* Per contro, non è possibile

convocare una sessione straordinaria per l'esame di un intervento depositato in una sola Camera. Questa restrizione non solo è conforme alla Costituzione, ma è addirittura prevista da quest'ultima: in virtù dell'articolo 151 Cost., le due Camere si riuniscono quando una sessione straordinaria è convocata. Se una sessione straordinaria è convocata per l'esame degli oggetti pronti per essere trattati da una sola Camera, anche l'altra Camera dovrà riunirsi benché non vi sia nessun oggetto pronto per essere esaminato.

- c. *Nomine da parte dell'Assemblea federale plenaria (art. 71 lett. d LParl).* Negli anni 1914 e 1939 l'Assemblea federale plenaria ha nominato il generale in occasione di una sessione straordinaria convocata dal Consiglio federale.
- d. *Esame di una dichiarazione delle Camere o del Consiglio federale da parte delle due Camere o (nel caso di una dichiarazione del Consiglio federale) dell'Assemblea federale plenaria (art. 71 lett. f LParl).* Conformemente agli articoli 33 RCN e 28 RCS, il Consiglio federale può «fare dichiarazioni alla Camera su importanti avvenimenti o problemi concernenti la politica estera o la politica interna»; conformemente all'articolo 157 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale può fare una tale dichiarazione anche dinanzi all'Assemblea federale plenaria. Il Consiglio federale potrebbe chiedere la convocazione delle Camere o dell'Assemblea federale plenaria in sessione straordinaria quando deve fare una dichiarazione. In virtù degli articoli 32 RCN e 27 RCS, «su proposta della maggioranza di una commissione, [o, per il Consiglio degli Stati, di un deputato], la Camera può fare dichiarazioni su importanti avvenimenti o problemi concernenti la politica estera o la politica interna». Quando siffatte proposte sono depositate nelle due Camere, un quarto dei membri di una Camera potrebbe cogliere l'occasione di depositare una domanda di convocazione a una sessione straordinaria.

Una sessione straordinaria deve inoltre essere convocata quando sono adempite le condizioni dell'articolo 28 capoverso 3 o dell'articolo 34 capoverso 4 (approvazione successiva di impegni finanziari urgenti superiori a 500 milioni di franchi) della legge sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

ad 2: riunione delle due Camere in sessione nel corso delle stesse settimane (art. 2 cpv. 4 LParl):

Si tratta di un principio essenziale del sistema bicamerale: in generale le due Camere si riuniscono nello stesso periodo affinché l'Assemblea federale possa prendere decisioni. Questa disposizione corrisponde alle disposizioni analoghe che figuravano nella LRC dal 1849 al 1991, con l'unica differenza che la nuova formulazione offre un margine di manovra maggiore poiché non esige che ogni Camera si riunisca il giorno dell'apertura e l'ultimo giorno della sessione. Le sessioni, siano esse ordinarie o straordinarie, hanno generalmente luogo nelle stesse settimane in seno alle due Camere. Qualsiasi eccezione deve essere debitamente giustificata: per esempio una Camera potrebbe riunirsi in sessione straordinaria un giovedì e l'altra il mercoledì della settimana successiva perché lo richiede la disponibilità di un membro del Consiglio federale.

ad 3: fissazione del calendario delle sessioni delle due Camere da parte della Conferenza di coordinamento (art. 37 cpv. 2 lett. a LParl):

L'attuale compito di coordinamento, la cui portata è assai vaga, affidato alla Conferenza di coordinamento per quanto riguarda la pianificazione delle sessioni è sostituito da un'attribuzione chiaramente definita. L'articolo 151 Cost. esige questa disciplina: se le due Camere si riuniscono in sessione, un organo proprio alle due Camere deve determinare il periodo in cui si svolge tale sessione, sia essa ordinaria o straordinaria.

Occorre tuttavia operare una distinzione tra la determinazione delle settimane in cui si svolgono le sessioni ai sensi dell'articolo 37 capoverso 2 lettera a e la convocazione delle Camere alle sessioni da parte dei rispettivi Uffici ai sensi dell'articolo 33. La data esatta dell'inizio della sessione e la fissazione del suo programma devono continuare a spettare a ogni Ufficio (fatto salvo il termine in caso di una sessione straordinaria, conformemente all'art. 28 o 34 LFC).

2.2.2.4 Possibile alternativa alla sessione straordinaria

Lo strumento della sessione straordinaria fa parte dei diritti che la Costituzione garantisce alle minoranze parlamentari: una minoranza qualificata può ottenere che le due Camere trattino un oggetto pendente.

In questi ultimi anni è accaduto regolarmente che alcune minoranze del Consiglio nazionale volessero suscitare un dibattito in seno alla *loro* Camera chiedendo la convocazione di una sessione straordinaria. C'è da chiedersi se questa palese necessità non possa essere sostituita avvalendosi di uno strumento più adeguato che non impegni il Consiglio degli Stati. L'interpellanza urgente, tanto per prendere uno strumento esistente, non potrebbe svolgere questo ruolo poiché il carattere d'urgenza deve essere deciso dalla maggioranza dell'Ufficio o del Consiglio. Una possibilità sarebbe per esempio quella di prevedere nel regolamento del Consiglio nazionale una nuova forma di interpellanza urgente, la cui trattazione potrebbe essere ottenuta da una minoranza qualificata. Poiché il tempo a disposizione per la sessione sarebbe limitato, occorrerebbe organizzare il turno in modo tale che tutti i potenziali autori di tali «interpellanze urgenti» possano esprimersi ognuno una sessione su due o su tre.

2.2.3 Principio della deliberazione orale

2.2.3.1 Diritto vigente e prassi

Una delle *caratteristiche essenziali di qualsiasi Parlamento* è quella di presentare oralmente e pubblicamente gli argomenti favorevoli e contrari a una proposta prima di prendere una decisione. Esiste quindi uno stretto legame tra una decisione e gli argomenti che la sottendono. Il dibattito orale è necessario per una comunicazione *immediata*; esso permette infatti la replica e la duplice. L'autore di una proposta deve difendere la propria posizione davanti agli altri partecipanti al dibattito in Consiglio e al pubblico. Questa procedura permette di esporre chiaramente al pubblico quali interessi sono difesi da quali gruppi e deputati. I «deputati del Popolo» (art. 149 Cost.) e i «deputati dei Cantoni» (art. 150 Cost.) non potrebbero assumere la loro funzione di rappresentanza senza dibattito orale; inoltre, la disposizione

costituzionale secondo cui le sedute delle Camere sono pubbliche (art. 158 Cost.) non sarebbe rispettata se le Camere non deliberassero più oralmente e decidessero unicamente sulla base di documenti scritti.

Tuttavia nella pratica è impossibile garantire un dibattito completamente libero quando il numero di oggetti da trattare su cui i deputati desiderano esprimersi è troppo elevato. Senza misure di razionalizzazione in materia di dibattiti, il Parlamento perderebbe la sua capacità di agire. L'articolo 6 capoverso 3 LParl conferisce alle Camere la facoltà di *limitare, nei loro rispettivi regolamenti, il diritto di parola e il tempo di parola*. Finora il Consiglio degli Stati non ha mai fatto uso di questa possibilità. Per quanto riguarda invece il Consiglio nazionale, è già da parecchio tempo che, a causa del numero quattro volte più elevato dei suoi membri, è costretto a limitare il tempo di parola; nel 1990 ha inoltre introdotto un sistema di categorie di trattazione che limita sensibilmente il diritto di parola. Nella categoria V (procedura scritta) «non vi è diritto di chiedere la parola» (art. 49 RCN); tale diritto è tuttavia riservato ai relatori della commissione incaricata dell'esame preliminare, dei rappresentanti del Consiglio federale e degli autori di iniziative parlamentari o di interventi (art. 46 cpv. 3 e 4 RCN). Inoltre, per quanto concerne gli interventi controversi, la revisione del RCN del 3 ottobre 2008 ha introdotto un diritto di parola per «il primo deputato che ha proposto la riezione dell'intervento» (art. 48 cpv. 2^{bis} RCN; RU 2009 733).

Fino a tempi recenti, anche il Consiglio nazionale si era attenuto al principio secondo cui, quando un intervento è combattuto da alcuni deputati, si può intavolare un breve dibattito formulando argomenti pro e contro. Ultimamente, questo principio è stato tuttavia messo in discussione.

- Gli interventi sono talvolta esaminati nel corso di dibattiti organizzati, per i quali l'articolo 47 RCN prevede non già di attribuire individualmente la parola ai deputati (autori di interventi, parlamentari che vi si oppongono), bensì di ripartire il tempo di parola ai vari gruppi. Conformemente all'articolo 47 RCN, possono segnatamente essere oggetto di un dibattito organizzato i dibattiti di entrata in materia e la deliberazione su un'interpellanza o un rapporto, ossia i dibattiti che precedono una decisione di principio o che non danno luogo a una decisione. Se un numero elevato di oggetti sono esaminati in un dibattito organizzato, gli oggetti in questione sono discussi soltanto brevemente o non lo sono affatto: *manca quindi un nesso diretto tra il dibattito e la presa di decisione*. Il 3 marzo 2010 per esempio, in occasione della sessione straordinaria sulla migrazione, nello spazio di 90 minuti sono stati trattati 132 interventi, per cui i deputati hanno avuto mediamente a disposizione 41 secondi per ogni intervento. Essi hanno quindi adottato 22 mozioni che sono state trasmesse al Consiglio degli Stati senza avere la possibilità di comprendere il fondamento delle decisioni in questione². Nel maggio 2010, l'Ufficio del Consiglio nazionale ha dichiarato che in futuro non intende più ammettere deliberazioni effettuate in questo modo su un numero di interventi così elevato. L'8 e il 9 giugno 2011, nel corso della sessione straordinaria sull'energia nucleare e le energie rinnovabili, sono stati trattati 136 interventi nello spazio di 120 minuti nell'ambito di un «dibattito organizzato» e, in seguito, adottate 26 mozioni.

² Cfr. le critiche espresse in occasione della seduta del Consiglio degli Stati del 1° giugno 2010 (Boll. Uff. 2010 S 397 e 399).

- Le nuove disposizioni dell'articolo 28a capoverso 2 RCN (RU 2011 637) e dell'articolo 28b capoverso 4 RCN (RU 2009 733) prevedono che in talune situazioni i deputati votino su iniziative parlamentari e interventi controversi senza avere diritto di parola. L'articolo 28a capoverso 2 RCN è entrato in vigore il 28 febbraio 2011, comportando le seguenti conseguenze: a partire dalla sessione estiva 2011, un certo numero di mozioni controverse – 26 per le quattro sessioni dell'anno parlamentare 2009–2010 – sono state trasmesse al Consiglio degli Stati alla fine di ogni sessione senza essere state discusse in seno al Consiglio nazionale.

Come suesposto, questa nuova prassi del Consiglio nazionale ha conseguenze considerevoli sul lavoro del Consiglio degli Stati e delle sue commissioni: *il Consiglio degli Stati si vede costretto a trattare un elevato numero di mozioni adottate dal Consiglio nazionale senza conoscere i motivi esatti per i quali ha adottato le mozioni in questione*. In un certo senso, il Consiglio nazionale delega alla commissione competente del Consiglio degli Stati l'esame di mozioni depositate da consiglieri nazionali. Non è certo procedendo in questo modo che il Consiglio nazionale permetterà alle commissioni interessate di prestare la dovuta attenzione alle mozioni che ha adottato. Questo modus operandi conduce a una svalutazione delle decisioni delle Camere presso gli organi a cui tali decisioni sono destinate, sia che si tratti dell'altra Camera, chiamata a pronunciarsi sull'oggetto in questione, sia che si tratti del Consiglio federale, incaricato di attuare la decisione presa.

2.2.3.2 Proposta di riforma

La disposizione proposta nell'articolo 6 capoverso 4 LParl fissa esigenze minime applicabili all'esercizio, per ogni deputato, del diritto di parola. Il diritto di motivare oralmente una proposta deve essere accordato almeno all'autore dell'intervento, nonché a chiunque (deputato, commissione parlamentare, Consiglio federale) abbia proposto per primo la reiezione del testo in questione. Il dibattito, ossia lo scambio di argomentazioni tra fautori e oppositori di un oggetto, è infatti un elemento fondamentale della vita parlamentare. Procedere a una votazione senza che vi sia stato previamente questo scambio significa che in definitiva le argomentazioni non svolgono più un gran ruolo nel processo decisionale; in altri termini, nel caso specifico i voti dei deputati dipenderebbero ampiamente dall'appartenenza dell'autore di un intervento a un gruppo parlamentare o all'altro oppure dalle consegne di voto da parte della direzione dei gruppi.

D'altro canto, la prassi della motivazione scritta non potrebbe sostituire in modo equivalente quella della motivazione orale. Il Parlamento è, appunto, un luogo «in cui si parla»: il carattere pubblico dei dibattiti parlamentari, previsto dalla Costituzione, richiede che si tengano scambi verbali, gli unici in grado di garantire la possibilità, per i deputati, di reagire immediatamente a quanto è stato proposto. Quanto più il numero dei testi aumenta, tanto più l'esposizione orale degli argomenti si rivela necessaria: le motivazioni scritte dei vari interventi e proposte rischiano di perdersi nella marea dei testi e quindi di essere ignorati dai deputati.

La modifica proposta dell'articolo 6 LParl comporta tuttavia uno *svantaggio*. Il Consiglio nazionale potrebbe esaminare un numero così grande di mozioni soltanto attualmente, il che comporterebbe un aumento del numero delle mozioni che devono essere tolte di ruolo senza esame due anni dopo il loro deposito. Su questa questione

si tratta in fondo di svolgere un'accurata *ponderazione degli interessi*: il Parlamento deve preferire *la produttività immediata* all'*efficacia sul lungo termine*, altrimenti detto *la quantità* alla *qualità*? In Consiglio nazionale, la tendenza attuale è piuttosto quella di *privilegiare sistematicamente la quantità* per quanto attiene agli interventi. Di conseguenza, fissare nella legge esigenze minime in materia di qualità dei dibattiti parlamentari non solo è nell'interesse supremo del Parlamento – che, ricordiamolo, è costituito dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati –, ma permette anche di rispettare i diritti individuali dei deputati.

2.3 Proposte di riforma respinte

2.3.1 Cadenza delle sessioni ordinarie

La mozione Stadler (cfr. n. 1.2) pone, tra le altre, la seguente domanda: «Sono necessarie sessioni parlamentari più frequenti, ma più brevi rispetto ad oggi?», la quale deriva a sua volta da un'altra domanda: «Come si può migliorare il trattamento ordinario dei progetti urgenti in seno al Parlamento?»

Queste domande erano già state poste nel 2004 mediante due iniziative parlamentari dello stesso tenore, depositate rispettivamente dal consigliere nazionale John Dupraz e dal consigliere agli Stati Pierre-Alain Gentil (04.483/04.491 Sessioni mensili per migliorare l'efficienza del Parlamento). Mentre la CIP-S e il Consiglio degli Stati avevano approvato queste iniziative in prima lettura, la CIP-N e il Consiglio nazionale non vi avevano dato seguito, decisione a cui aveva infine aderito il Consiglio degli Stati.

Con 8 voti contro 2, la CIP-S ha preso la decisione di principio di non rimettere sul tappeto questa proposta. Aumentare il numero delle sessioni parlamentari avrebbe quale conseguenza di accrescere l'influsso, già di per sé considerevole, dell'attualità sul funzionamento del Parlamento; verrebbe pertanto depositato un maggior numero di interventi. Attualmente il Consiglio degli Stati dispone di una certa flessibilità per quanto concerne l'organizzazione delle sue sedute e di quelle delle sue commissioni; tale flessibilità sarebbe compromessa se diminuisse la durata delle sessioni o il periodo tra una sessione e l'altra. Prevedere sedute più brevi ma più numerose delle Camere e delle commissioni non prolungherebbe certo la durata totale delle sedute; nondimeno ciò pregiudicherebbe la disponibilità dei deputati per i quali sarebbe ancora più difficile conciliare il mandato parlamentare ed eventuali altri impegni, privati o professionali. Un simile provvedimento rischierebbe di rafforzare l'attuale tendenza – che la commissione giudica incresciosa – alla professionalizzazione del Parlamento.

2.3.2 Contingentamento degli interventi

La mozione 10.3465 (Contenere la marea di interventi parlamentari), depositata dal consigliere agli Stati This Jenny, si prefiggeva segnatamente di limitare a due il numero di interventi per ogni membro e ogni sessione. Il 28 febbraio 2011, l'Ufficio ha proposto al Consiglio degli Stati di respingere questa mozione, proposta a cui il Consiglio ha dato seguito il 6 giugno 2011 con 24 voti contro 11. Rispondendo alla mozione, l'Ufficio raccomandava che le proposte dell'autore della mozione fossero

esaminate nell'ambito dei lavori della Commissione delle istituzioni politiche intesi ad attuare l'iniziativa parlamentare 10.440 (Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento). La CIP-S giunge alla stessa conclusione dell'Ufficio. Secondo la Commissione, l'obiettivo inteso a contenere la marea di interventi parlamentari personali non potrebbe essere raggiunto limitando il numero di interventi a due per ogni deputato e per ogni sessione: dalla sessione invernale 2007 alla sessione invernale 2010, è stata depositata una media di 0,7 interventi per ogni consigliere agli Stati e per ogni sessione. Contingentare il numero di interventi potrebbe essere controproducente, poiché i deputati sarebbero tentati di esaurire il contingente loro concesso. Al contrario, mirare a una maggiore efficacia prevedendo un limite molto inferiore (da 1 a 2 interventi all'anno per deputato) significherebbe restringere in modo drastico uno dei diritti fondamentali dei parlamentari. Il Consiglio nazionale era del resto giunto alle stesse conclusioni quando, il 15 dicembre 2010, aveva respinto un'iniziativa parlamentare che andava nello stesso senso (09.529 Iv.Pa. Theiler. Intervento contro la marea di interventi parlamentari).

2.3.3 Limitazione del tempo di parola concesso ai deputati

Anche la mozione Jenny (cfr. n. 2.3.2) intende limitare a cinque minuti il tempo di parola concesso ai deputati per la trattazione degli interventi. Come l'Ufficio, la CIP respinge anche questa misura che ritiene inutile: un esame dei tempi di parola effettuato dall'Ufficio ha infatti mostrato che i parlamentari si esprimono raramente per più di tre minuti su un intervento. Anche questa misura potrebbe suscitare l'effetto contrario e allungare la durata dei dibattiti, dato che ogni deputato sarebbe incitato a fare uso di tutto il tempo di parola a sua disposizione.

2.3.4 Coordinamento dei lavori delle Commissioni della gestione e delle Commissioni delle finanze

Altra domanda formulata dalla mozione Stadler (cfr. n. 1.2): «Come si possono evitare inutili doppioni nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare da parte delle Commissioni finanziarie e delle Commissioni della gestione?» La motivazione della suddetta mozione precisa inoltre che «i medesimi servizi parlamentari devono spesso dare informazioni sullo stesso tema davanti a quattro e più sotto-commissioni e commissioni legislative».

Nel quadro dell'elaborazione della LParl era stata vagliata la possibilità di una *fusione* degli organi dell'alta vigilanza, con il concorso delle Commissioni della gestione e delle Commissioni delle finanze. Concretamente, si era giunti soltanto all'istituzione legale della «Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza», che nel frattempo è stata tuttavia sciolta.

La CIP non vede alcun motivo per legiferare. Un coordinamento efficace non può essere ordinato, ma deve imporsi nella prassi in maniera naturale. Sostenuti dai segretariati, i presidenti delle varie commissioni interessate devono consultarsi reciprocamente per distribuirsi il lavoro nel modo più opportuno possibile.

2.3.5 Istituzione di una delegazione della politica estera

Il testo della mozione Stadler menziona segnatamente l'idea di istituire una delegazione della politica estera che, come la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione, sarebbe composta di un numero limitato di deputati provenienti dalle due Camere.

La CIP non intende dare seguito a questa idea che presenta più svantaggi che vantaggi (necessità di accelerare la procedura di consultazione su progetti di mandati di negoziazione, confidenzialità relativa alla consultazione). Ciò creerebbe due categorie di membri delle commissioni della politica estera di cui l'una, quella composta da un numero ristretto di membri, assumerebbe i compiti più importanti.

3 Commento alle singole disposizioni

3.1 Modifica della legge sul Parlamento

L'applicazione della procedura parlamentare solleva spesso questioni alle quali il diritto vigente non permette di rispondere in modo chiaro. In occasione delle importanti riforme illustrate nel numero 2.2, la CIP intende cogliere l'occasione per introdurre piccole precisazioni nella LParl e colmare nel contempo alcune lacune legislative.

Art. 2 cpv. 3 e 4 (nuovo)

Cfr. n. 2.2.2

Art. 6 cpv. 4 (nuovo)

Cfr. n. 2.2.3

Art. 37 cpv. 2 lett. a

Cfr. n. 2.2.2

Art. 74 cpv. 6 (nuovo)

Un disegno di atto legislativo può essere respinto in blocco in quattro modi: con una decisione di non entrata in materia; dopo la deliberazione di dettaglio, con il suo rifiuto nella votazione sul complesso; dopo la procedura di appianamento delle divergenze, con il rifiuto della proposta di conciliazione; in votazione finale.

Vi sono tuttavia situazioni in cui non ha alcun senso iniziare o proseguire la deliberazione di dettaglio, anche se una Camera ha già deciso l'entrata in materia. È soprattutto il caso quando il Consiglio federale sottopone al Parlamento un nuovo disegno di atto legislativo al posto di emendare il disegno che gli è stato rinviato dallo stesso Parlamento (esempio: 01.080 Riforma della direzione dello Stato. Dopo che le Camere avevano rinviato al Consiglio federale i disegni del 19 dicembre 2001, quest'ultimo ha presentato due nuovi disegni con il messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010). Il problema è dato dal fatto che il primo disegno continua a rimanere pendente alla Camera e che nel diritto vigente non è prevista alcuna disposizione che regola la procedura da seguire in questo caso. In teoria, la Camera dovrebbe

procedere alla deliberazione di dettaglio e respingere il disegno nella votazione sul complesso. In pratica, però, i disegni di questo tipo vengono tolti dal ruolo con una decisione della Camera. A questa prassi è ora necessario attribuire una base legale. Per evitare che l'attività delle Camere venga rallentata da proposte di stralcio utilizzate come manovre politiche, è necessario che la commissione incaricata dell'esame preliminare e il Consiglio federale continuino a esercitare il diritto di proposta.

Art. 76 cpv. 1^{bis} (nuovo)

La distinzione tra diritto di iniziativa e diritto di proposta riveste particolare importanza sia sul piano giuridico sia su quello pratico. La via della proposta permette di conseguire un obiettivo politico in modo molto più rapido e agevole di quella dell'iniziativa parlamentare. A differenza di quest'ultima, infatti, la proposta non deve sottostare a un esame preliminare e non necessita del consenso della commissione competente della seconda Camera; per la proposta non è nemmeno necessario che venga elaborato un rapporto commissionale – che nel caso di un'iniziativa deve corrispondere alle esigenze poste ai messaggi del Consiglio federale – né che si proceda a una consultazione, e nemmeno che si raccolga il parere del Consiglio federale.

Nella prassi, questa distinzione risulta problematica nei seguenti casi:

1. quando, nel corso della deliberazione su un disegno di atto legislativo, si constata che è necessario legiferare in un settore non contemplato dal disegno in questione e che occorre quindi elaborare un progetto separato ad hoc.
2. quando, nel quadro dell'esame di un'iniziativa popolare, «un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa» (art. 105 cpv. 1 LParl) – il cosiddetto controprogetto indiretto – viene elaborato, di regola a livello di legge.

Optare in queste situazioni per il diritto di proposta significa aggirare le disposizioni applicabili alle iniziative parlamentari, minando in tal modo importanti garanzie procedurali intese a garantire la qualità della legislazione.

La proposta di completare l'articolo 76 LParl mira ad ancorare nella legge una pratica ormai ampiamente in uso: si tratta di chiarire una situazione giuridica e una prassi complesse, talvolta controverse sul piano politico.

Art. 79 cpv. 4 (nuovo)

Finora, né la legge sul Parlamento né i regolamenti dei Consigli contenevano disposizioni riguardanti la proposta subordinata, nonostante che nella prassi si faccia spesso ricorso a questo strumento. Il problema, ad ogni modo, non si pone quando le proposte principali e le proposte subordinate riguardano questioni differenti (es.: 10.459 Iv. Pa. Controprogetto indiretto alle iniziative popolari «Accesso alla proprietà grazie al risparmio per l'alloggio» e «Per agevolare fiscalmente il risparmio per l'alloggio destinato all'acquisto di una proprietà abitativa ad uso proprio e per finanziare misure edilizie di risparmio energetico e di protezione dell'ambiente [Iniziativa sul risparmio per l'alloggio]»: nel suo parere del 23 febbraio 2011, il Consiglio federale ha proposto di non entrare in materia sul controprogetto; ha tuttavia formulato alcune proposte subordinate per la deliberazione di dettaglio, nel caso in cui il Parlamento decida di entrare in materia).

Talvolta, il deposito di proposte subordinate mira invece a modificare l'ordine di votazione, così come sancito nell'articolo 79 LParl quando si è in presenza di più proposte *riguardanti lo stesso oggetto in votazione*. Accade, per esempio, che un deputato cerchi di aumentare le possibilità di successo della sua proposta facendo in modo che essa sia messa ai voti per ultima; in questo modo un singolo deputato ha la possibilità di scambussolare l'ordine di votazione stabilito dalla legge. La discutibilità di questo procedimento risulta innegabile, soprattutto quando la proposta subordinata riguarda una proposta sulla quale si è già votato. La decisione di ripetere una votazione compete però unicamente alla maggioranza di una Camera, dopo che è stata inoltrata una mozione d'ordine in cui si chiede di ritornare su una questione già trattata.

Le disposizioni fissate nell'articolo 79 LParl sono molto importanti perché permettono a una Camera di pronunciarsi in debita forma e in maniera trasparente; negli ultimi tempi, tuttavia, esse si sono rivelate difficilmente applicabili in varie occasioni. È quindi necessario disciplinare in modo esplicito le condizioni che permettono di depositare una proposta subordinata.

Art. 90

La possibilità di togliere dal ruolo, durante la procedura di appianamento delle divergenze, un disegno di atto legislativo che è divenuto privo di oggetto è già disciplinata nell'articolo 90 LParl. Potrebbe però anche succedere che un disegno diventi privo di oggetto quando la procedura è già terminata, così che risulti inutile sottoporlo alla votazione finale. L'articolo 90 deve quindi essere adeguato per tenere conto di questa eventualità. Ad esempio, quando un articolo costituzionale è elaborato in parallelo alla relativa legislazione esecutiva, il disegno di legge può cadere durante la procedura di appianamento, dopo che le divergenze concernenti l'articolo costituzionale sono già state eliminate (es.: 05.453 Iv. Pa. Divieto dei pitbull in Svizzera. La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale ha presentato un progetto per una legge sui cani e per la relativa base costituzionale). In questo caso, le commissioni incaricate dell'esame preliminare dovrebbero avere la facoltà di chiedere ai propri Consigli che il progetto di articolo costituzionale venga tolto dal ruolo.

Art. 92 cpv. 2^{bis} (nuovo)

Durante una conferenza di conciliazione il voto preponderante del presidente può risultare di grande importanza, dato che la proposta di conciliazione può essere approvata o respinta dalle Camere soltanto nella sua globalità.

Per quel che riguarda la supplenza, attualmente non è chiaro se essa possa eventualmente essere assunta dal presidente della commissione della seconda Camera o dal vicepresidente della commissione della Camera prioritaria. Di primo acchito, la questione sembrerebbe disciplinata dall'articolo 43 capoverso 2 LParl, che dispone che il presidente e il vicepresidente delle «commissioni congiunte delle due Camere» non possono appartenere alla stessa Camera. Tuttavia, l'articolo 84 LParl, secondo cui la Camera prioritaria deve essere determinata dai presidenti delle Camere, in questo caso non può essere aggirato da un'eventuale assenza del presidente della commissione della Camera prioritaria. Inoltre, la legge non prescrive che i presidenti delle commissioni debbano far parte della conferenza di conciliazione. Per ragioni di fondo e considerazioni di natura pratica, la presidenza della conferenza di concilia-

zione deve quindi rimanere riservata alla Camera prioritaria; in caso di assenza del presidente, essa sarà dunque assunta dal vicepresidente ed eventualmente da un predecessore del presidente in carica oppure dal membro più anziano in ufficio (art. 16 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 7 cpv. 2 e 3 RCN; art. 12 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 4 cpv. 2 e 3 RCS).

Art. 107

Cfr. n. 2.2.1.1 e 2.2.1.2

Art. 109 cpv. 2 e 3^{bis}

Cfr. n. 2.2.1.3

Art. 112 cpv. 3

I regolamenti dei Consigli, l'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (RS 171.115) e altre ordinanze del Parlamento vengono spesso sottoposti a modifiche di lieve entità che non concernono direttamente il Consiglio federale. tuttavia secondo l'articolo 112 capoverso 3 LParl il Consiglio federale è invitato a esprimere il proprio parere anche in tali casi. Lo fa per lo più limitandosi a constatare che gli adeguamenti in questione non lo concernono. Questa inutile procedura burocratica può ora essere soppressa con un piccolo complemento all'articolo 112 capoverso 3 LParl, senza tuttavia limitare il diritto di proposta che la Costituzione accorda al Consiglio federale. Se, per errore, non venisse invitato ad esprimere il proprio parere, il Consiglio federale avrebbe lo stesso la possibilità di pronunciarsi.

Art. 114 cpv. 1 e 1^{bis} (nuovo)

Dopo il suo deposito, un'iniziativa parlamentare è pendente solo davanti alla Camera alla quale appartiene il suo autore (deputato, gruppo parlamentare o commissione). È solo quando questa Camera accoglie il progetto di atto elaborato dalla sua commissione nella votazione sul complesso che l'iniziativa diventa pendente davanti all'altra Camera. Di conseguenza, l'iniziativa non viene trasmessa all'altra Camera ed è considerata liquidata se la Camera decide di non entrare in materia sul progetto della sua commissione o lo respinge nella votazione sul complesso.

Il diritto vigente non viene modificato sul piano materiale, ma solo nella forma: in altre parole, dato che l'attuale formulazione dell'articolo 114 ha già suscitato qualche dubbio a livello pratico, appare opportuno chiarire la situazione.

Art. 115 e 116 cpv. 3^{bis} (nuovo)

Per quanto riguarda la forma dell'iniziativa cantonale, disciplinata nell'articolo 115, si veda il numero 2.2.1.4, in relazione con il numero 2.2.1.2 (Forma dell'iniziativa parlamentare); per quel che concerne i termini di trattazione nel caso di iniziative cantonali conformemente all'articolo 116 capoverso 3^{bis}, si veda il numero 2.2.1.4, in relazione con il numero 2.2.1.3 (Termini di trattazione di un'iniziativa parlamentare).

Art. 118 cpv. 4^{bis} (nuovo)

Dall'entrata in vigore della legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP; RS 173.71), il 1° gennaio 2011, il Ministero pubblico della Confederazione è un'autorità indipendente dall'Esecutivo e dal Legislativo dotata di una propria autorità di vigilanza. La legge sul Parlamento era stata adeguata in modo che il Ministero pubblico della Confederazione e la sua autorità di vigilanza fossero assimilati ai tribunali della Confederazione per quel che concerne le relazioni con l'Assemblea federale. Il legislatore aveva però ommesso di introdurre una disposizione applicabile anche agli interventi che si riferiscono alla gestione o alle finanze del Ministero pubblico della Confederazione e della sua autorità di vigilanza.

II

Disposizione transitoria

Negli articoli 109 e 116 sono fissati nuovi termini per l'esame preliminare di iniziative parlamentari e iniziative cantonali da parte delle commissioni. Tali termini non devono valere per quelle iniziative che sono state attribuite a una commissione prima dell'entrata in vigore della presente modifica di legge. Con questa disposizione transitoria si vuole evitare che con l'entrata in vigore della modifica di legge sorgano conflitti giuridici, dato che in taluni casi i nuovi termini a quel momento sarebbero già scaduti.

III

Diritto previgente: modifica

Legge sulla consultazione art. 3 cpv. 1^{bis} (nuovo)

Le due CIP, in particolare, *non organizzano* di regola *alcuna consultazione* sui loro progetti di atti legislativi inerenti al diritto parlamentare o al disciplinamento delle relazioni fra il Parlamento e il Governo. Anche il Consiglio federale ha rinunciato ad avviare una consultazione in occasione per esempio del progetto di modifica dell'articolo 14 lettera c LParl (incompatibilità tra mandato parlamentare e appartenenza a una commissione extraparlamentare; FF 2006 7354). Tuttavia, questa prassi disattende palesemente le disposizioni dell'articolo 3 della legge sulla consultazione poiché i progetti in questione possono interessare anche le disposizioni legali di cui all'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g della Costituzione federale (disposizioni fondamentali ancora sprovviste di base legale). In questi casi non vi è generalmente *alcun interesse a organizzare una consultazione* che richiederebbe troppo lavoro da parte dei partecipanti, prolungando inoltre l'iter legislativo di circa sei mesi. I progetti di questo genere non coinvolgono inoltre gli interessi diretti dei Cantoni e dei gruppi d'interesse. I partiti politici, dal canto loro, possono sempre difendere la loro posizione in seno all'Assemblea federale per il tramite dei gruppi.

La proposta prevede di adeguare la legge alla prassi in vigore.

Nel quadro della procedura di consultazione, nove Cantoni (LU, UR, SZ, NW, OW, BS, AG, VS, JU) si sono pronunciati a favore della modifica della legge sulla consultazione; dieci Cantoni (BE, ZG, SO, BL, SH, SG, TG, TI, VD, GE) e la Conferenza dei Governi cantonali l'hanno invece respinta. Fondamentalmente, i Cantoni

contrari alla modifica preferiscono poter decidere liberamente se ritengono di essere toccati o meno da un progetto. Ritengono infatti che la ripartizione delle competenze fra le autorità federali possa avere per loro una certa importanza. Essi ritengono inoltre che le disposizioni d'eccezione siano formulate in modo eccessivamente vago e che concedano un margine di manovra troppo ampio all'autore di un progetto.

La Commissione ribadisce che, nei casi previsti dalle disposizioni d'eccezione, l'onere derivante dall'organizzazione di una procedura di consultazione non è giustificato, dato che di norma i Cantoni non sono interessati in alcun modo dalla regolamentazione interna delle autorità federali. In caso contrario, l'autore di un progetto, in virtù di un senso di responsabilità politica, è tenuto a fare un uso appropriato del margine di manovra concessogli dalla nuova disposizione e, quindi, a consultare i Cantoni.

IV

Entrata in vigore

Come avviene normalmente nel caso di atti concernenti il diritto parlamentare, la Conferenza di coordinamento è tenuta a fissare la data di entrata in vigore della presente modifica di legge. Le nuove disposizioni possono essere poste in vigore immediatamente dopo che è scaduto il termine di referendum, ad eccezione di quella concernente la forma delle iniziative cantonali (art. 115), che potrà entrare in vigore un anno dopo. In tal modo, i Cantoni dispongono di tempo sufficiente per adeguare, se necessario, le loro disposizioni concernenti la procedura applicabile alle iniziative cantonali.

3.2 Modifica del regolamento del Consiglio degli Stati

Art. 22 cpv. 2

La redazione di una motivazione scritta degli interventi, finora facoltativa, diventa obbligatoria. La nuova formulazione precisa tuttavia che questo obbligo si applica solo agli interventi depositati dai membri del Parlamento. Per quel che riguarda invece gli interventi delle commissioni, l'aggiunta di una motivazione rimane facoltativa. Infatti, la discussione condotta in seno alla commissione prima del deposito di un suo intervento può già essere considerata una motivazione in sé.

La redazione di una motivazione scritta è tuttavia diventata una prassi ormai estremamente diffusa. Infatti, fra le mozioni e i postulati depositati al Consiglio degli Stati nel 2010, un'unica mozione (che chiede all'Ufficio di vagliare la possibilità di introdurre l'obbligo di motivare per scritto gli interventi personali: 10.3465 Mo. Jenny. Contenere la marea di interventi parlamentari) e tre postulati soltanto non erano accompagnati da una motivazione.

Art. 26 cpv. 3 e 4 (nuovo)

Secondo il diritto vigente un'interpellanza o un'interrogazione può, su domanda dell'autore della stessa, essere dichiarata urgente dall'Ufficio. Un'interpellanza

dichiarata urgente presenta un duplice vantaggio per il suo autore: non solo il Consiglio federale è tenuto a rispondervi nel corso della stessa sessione, ma anche la discussione sull'interpellanza deve avvenire durante quella stessa sessione. Nel caso invece di un'interrogazione che è stata dichiarata urgente, il Consiglio federale è tenuto a rispondervi per scritto entro tre settimane dal suo deposito, senza che avvenga alcuna discussione in seno alla Camera, come nel caso di un'interrogazione ordinaria. L'interrogazione urgente è uno strumento chiaramente poco attrattivo, tanto che negli ultimi tempi non è mai stato utilizzato. Per rimediare a questa situazione, il regolamento viene modificato in modo che il Consiglio federale sia tenuto a rispondere a un'interrogazione urgente nel corso della stessa sessione, così come già avviene per un'interpellanza urgente.

Nel caso in cui venga proposto di dichiarare urgente un'interpellanza, l'Ufficio, che già dispone della facoltà di accettare o respingere una tale proposta (e in quest'ultima eventualità ciò vorrebbe dire trasformare un'interpellanza urgente in un'interpellanza «normale»), deve avere anche la possibilità di trasformare l'interpellanza urgente in una interrogazione urgente. A tal fine, deve ottenere il consenso del suo autore; questi deve dunque decidere se lasciare che la sua interpellanza urgente sia trasformata in una interpellanza «normale» (discussione in seno alla Camera, ma solo in occasione della sessione successiva) oppure in una interrogazione urgente (nessuna discussione in seno alla Camera, ma risposta del Consiglio federale nel corso della stessa sessione).

4 Ripercussioni finanziarie e sul personale

È possibile che le nuove disposizioni riguardanti la forma delle iniziative parlamentari e delle iniziative cantonali comportino una diminuzione del numero di tali iniziative, e quindi conseguenti risparmi. Non è comunque possibile determinare con precisione in che misura le varie modifiche proposte si ripercuoteranno sulle finanze e sul personale; ad ogni modo, esse non dovrebbero incidere in modo eccessivo.

5 Basi legali

La legge sul Parlamento e le relative modifiche proposte in questa sede si basano sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., il quale prevede che le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione e alla procedura delle autorità federali debbano essere emanate sotto forma di legge federale. Il regolamento del Consiglio degli Stati e le relative modifiche proposte in questa sede si basano sull'articolo 36 LParl, secondo cui «ciascuna Camera emana un proprio regolamento contenente le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura».