



19.498

Iniziativa parlamentare
Votazioni pubbliche e trasparenti in Consiglio degli Stati
Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati

del 16 novembre 2021

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica del regolamento del Consiglio degli Stati.

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

16 novembre 2021

In nome della Commissione:

Il presidente, Andrea Caroni

Compendio

Dalla sessione primaverile 2014 il Consiglio degli Stati dispone di un sistema di voto elettronico. Il rilevamento elettronico delle votazioni permette di pubblicare elenchi nominativi sulla base dei quali gli elettori possono farsi un'idea di come votano i loro rappresentanti. Attualmente tali elenchi sono però pubblicati solamente per le votazioni sul complesso, le votazioni finali, le votazioni a maggioranza qualificata o a richiesta di almeno dieci deputati.

Non sono pertanto pubblicati in questa forma i risultati di numerose votazioni, molte delle quali sono però almeno altrettanto importanti sotto il profilo materiale e politico delle votazioni sul complesso e delle votazioni finali; si pensi ad esempio alle votazioni che si svolgono nel quadro delle deliberazioni di dettaglio su importanti disposizioni di un progetto di legge. Limitare la pubblicazione degli elenchi nominativi ai soli casi succitati non si giustifica; tale prassi dovrebbe essere estesa ai risultati di tutte le votazioni.

La limitazione è inoltre poco sensata alla luce del contesto attuale dato che è possibile conoscere le posizioni dei diversi membri del Consiglio degli Stati grazie alla trasmissione in Internet dei dibattiti parlamentari, che permette tra l'altro di vedere il tabellone sul quale sono indicati i risultati delle votazioni.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Evoluzione fino all'introduzione del sistema di voto elettronico nel Consiglio degli Stati

Il Consiglio degli Stati, come anche il Consiglio nazionale, conosce il sistema del voto mediante appello nominale sin dalla nascita dello Stato federale. La prima votazione per appello nominale documentabile risale al 28 novembre 1848 (votazione sulla sede delle autorità federali). Nel XIX secolo il Consiglio degli Stati votava occasionalmente per appello nominale su richiesta di almeno dieci deputati. Nel XX secolo questa modalità di voto è stata utilizzata sempre più raramente: dal 1947 al 2002 non c'è più stata alcuna votazione per appello nominale¹.

Il Consiglio nazionale, che discuteva dell'introduzione del sistema di voto elettronico sin dal 1978, ha adottato questo strumento a partire dalla sessione primaverile 1994. Inizialmente ad essere pubblicati erano però soltanto gli elenchi nominativi delle votazioni sul complesso, delle votazioni finali e delle votazioni sulla clausola d'urgenza; inoltre, 30 deputati potevano chiedere per scritto di procedere a una votazione per appello nominale. Dalla revisione totale del regolamento del Consiglio nazionale nel 2003 i risultati di tutte le votazioni di questa Camera sono pubblicati in forma di elenchi nominativi «accessibili al pubblico»; dalla sessione invernale 2007 la pubblicazione avviene su Internet. In occasione dei dibattiti relativi alla legge sul Parlamento (LParl) svoltisi nel 2001, il Consiglio nazionale aveva votato a favore di una disposizione secondo cui, *per entrambe le Camere*, il voto di ciascun deputato doveva essere nominale e reso pubblico per tutte le votazioni². Il Consiglio degli Stati aveva però respinto questa nuova regola in occasione di due votazioni per appello nominale, rispettivamente con 26 voti contro 14 e 30 contro 13³. Nel quadro della conferenza di conciliazione si era imposta la soluzione del Consiglio degli Stati, secondo la quale il disciplinamento di questa procedura veniva delegato alle Camere (art. 82 LParl). Il Consiglio degli Stati era quindi libero di regolamentare questo aspetto a propria discrezione.

Negli anni successivi, in Consiglio degli Stati sono falliti due tentativi di introdurre nel regolamento del Consiglio degli Stati (RCS) la pubblicazione degli elenchi nominativi per determinate votazioni⁴.

¹ von Wyss, Moritz, *Die Namensabstimmung im Ständerat: Untersuchung eines parlamentarischen Mythos*, in: Häner Isabelle [edit.], *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte: Beiträge für Alfred Kölz*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2013, p. 23 segg.

² Boll. Uff. **2001** N 1352 segg.

³ Boll. Uff. **2002** S 928 e 1155

⁴ Boll. Uff. **2003** S 649; Boll. Uff. **2005** S 1205

1.2 Introduzione del sistema di voto elettronico nel Consiglio degli Stati

L'introduzione del voto elettronico nella Camera alta è da ricondurre a un'iniziativa parlamentare presentata il 12 dicembre 2011 dal consigliere agli Stati glaronese This Jenny (11.490): il RCS adeguato in tal senso è stato adottato il 22 marzo 2013 dal Consiglio degli Stati nella votazione finale⁵. Dalla sessione primaverile 2014 i voti espressi dai deputati a ogni votazione e il risultato della votazione appaiono quindi su tabelloni elettronici. Tuttavia sono pubblicati sotto forma di elenchi nominativi soltanto i risultati delle votazioni sul complesso, delle votazioni finali, delle votazioni in conformità con l'articolo 159 capoverso 3 Cost. o di altre votazioni a richiesta di almeno dieci deputati (art. 44a RCS).

Nel suo rapporto del 25 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) aveva motivato questa modifica come segue «...[gli elenchi nominativi] consentono agli elettori di farsi un quadro del comportamento dei deputati in sede di voto, comportamento che risulterà alla fine più comprensibile anche ai votanti stessi e agli altri consiglieri. I dispositivi di voto elettronici permettono inoltre di determinare con maggior sicurezza i risultati delle votazioni. È così possibile evitare errori quando si conteggiano i risultati di votazioni con margini molto stretti»⁶.

Il 7 marzo 2013 in Consiglio degli Stati era stata presentata anche una proposta di minoranza che chiedeva di pubblicare gli elenchi nominativi per *tutte le* votazioni. La relatrice della minoranza auspicava che si creasse piena trasparenza, segnatamente perché il voto elettronico permetteva di vedere chiaramente il comportamento di voto dei parlamentari (chi non ha votato, chi ha votato sì, chi ha votato no e chi si è astenuto) e di serbarne una traccia scattando una foto con il proprio cellulare. Fatta questa constatazione, si chiedeva perché il Consiglio degli Stati non pubblicasse lui stesso un elenco e perché facesse una distinzione instaurando la trasparenza soltanto per le votazioni sul complesso e le votazioni finali e chiudendo invece in un cassetto i risultati delle altre votazioni. A suo avviso una tale pratica induceva ancora di più i presenti a far uso del proprio cellulare. Concludeva il suo intervento sostenendo che era diventato ormai impossibile tenere segreto il risultato delle votazioni dato che il voto elettronico permetteva di vedere con i propri occhi i voti dei parlamentari. Nella stessa occasione un altro deputato sottolineava che nella maggior parte dei casi le singole votazioni fornivano informazioni molto più eloquenti delle votazioni sul complesso o delle votazioni finali dato che mostravano la posizione di un rappresentante di un Cantone su una legge e sulle sue ripercussioni⁷.

Nel succitato rapporto della CIP-S, la maggioranza della Commissione indicava di non ritenere opportuno pubblicare gli elenchi nominativi per tutte le votazioni. A suo avviso «Nel corso di una lunga deliberazione di dettaglio si svolgono spesso votazioni che, se estrapolate dal contesto, risultano talvolta incomprensibili. La loro pubblicazione finirebbe per creare confusione invece che trasparenza.»⁸.

⁵ RU 2014 251

⁶ FF 2012 8314

⁷ Boll. Uff. 2013 S 73

⁸ FF 2012 8318

Il Consiglio degli Stati aveva in definitiva respinto, con 24 voti contro 18, la succitata proposta di minoranza. Una parte della maggioranza era di fatto favorevole alla pubblicazione degli elenchi nominativi per tutte le votazioni; aveva tuttavia respinto la proposta per motivi tattici, come si può constatare dalle spiegazioni fornite da una delle oratrici: anche se faceva parte della maggioranza, ammetteva che le argomentazioni della minoranza erano giustificate riguardo a numerosi aspetti. Precisava però che aveva ancora in mente i dibattiti, davvero molto carichi di tensione, delle sessioni precedenti e che era importante tener conto anche di quei colleghi che si erano dichiarati scettici e avevano nutrito delle riserve, considerato anche il risultato dell'ultima votazione sul tema. Per questa ragione, pur essendo a favore della piena trasparenza, si era schierata con la maggioranza. Terminava con il precisare che era consapevole che si trattava solo di piccolo passo verso la trasparenza completa ma che sperava che il Consiglio sarebbe stato pronto a compiere questo passo che, a suo avviso, sarebbe stato nel suo interesse⁹.

1.3 Iniziative parlamentari 15.436 (Geissbühler) e 17.432 (CIP-S)

Il 14 aprile 2016 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha dato seguito, con 18 voti contro 5 e 1 astensione, all'iniziativa parlamentare 15.436 «Elenco nominativo per ogni votazione nel Consiglio degli Stati», presentata dalla consigliera nazionale Andrea Geissbühler. La CIP-S non si è però allineata a questa decisione: né in occasione della prima deliberazione il 21 giugno 2016, né in quella successiva del 31 marzo 2017, dopo che il 28 febbraio 2017 il Consiglio nazionale, nel quadro dell'appianamento delle divergenze, aveva dato seguito all'iniziativa senza presentare altre proposte.

Pur sostenendo l'obiettivo fissato nell'iniziativa menzionata, la CIP-S preferiva raggiungerlo con una modalità diversa, più semplice. In effetti, poiché l'iniziativa parlamentare Geissbühler proveniva dal Consiglio nazionale, una sua adozione avrebbe comportato obbligatoriamente una modifica della LParl. Sarebbe stato invece più semplice modificare il RCS.

Il 31 marzo 2017 la CIP-S ha pertanto deciso di elaborare una propria iniziativa parlamentare (17.432) volta a introdurre nel RCS la pubblicazione degli elenchi nominativi¹⁰.

Il 13 giugno 2017, l'Ufficio del Consiglio degli Stati ha presentato alla CIP-S un rapporto, nel quale si opponeva alla modifica proposta del RCS; a suo avviso la trasparenza delle votazioni nel Consiglio degli Stati era già assicurata e la presentazione di un elenco nominativo avrebbe permesso in particolare agli osservatori politici di «profilare» i parlamentari, dando luogo a un'analisi spesso molto schematica che non avrebbe tenuto conto dei motivi alla base di un determinato comportamento di voto.

Riunitasi il 20 giugno 2017, la CIP-S ha comunque accolto, con 10 voti contro 2 e 1 astensione, il progetto di modifica del RCS. Durante la sessione autunnale 2017, il

⁹ Boll. Uff. **2013** S 74

¹⁰ Rapporto della CIP-S, FF **2017** 5009

Consiglio degli Stati ha però deciso di non entrare in materia sul progetto, con 27 voti contro 17 e 1 astensione¹¹.

1.4 Genesi del progetto di revisione del RCS

Il 2 febbraio 2021, con 9 voti contro 3 e 1 astensione, la CIP-S ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 19.498 del consigliere agli Stati Thomas Minder (V, SH). Questa iniziativa riprende l'iniziativa 17.432 e chiede di modificare il RCS affinché i risultati di tutte le votazioni siano pubblicati sotto forma di elenchi nominativi. L'Ufficio del Consiglio degli Stati ha preso atto del progetto il 12 novembre 2021. La CIP-S ha adottato il presente progetto di regolamento nella sua seduta del 16 novembre 2021 con 7 voti contro 6. La minoranza della Commissione (Jositsch, Bauer, Engler, Fässler Daniel, Müller Damian) propone di non entrare in materia.

2 Motivazione del progetto

Rimangono valide le argomentazioni, esposte qui di seguito, avanzate dalla Commissione nel suo rapporto relativo all'iniziativa parlamentare 17.432.

1. L'impiego del sistema di voto elettronico permette non solo di pubblicare ogni voto di ciascun deputato immediatamente dopo ogni votazione, come succedeva in precedenza, bensì anche di conservare questi dati e di analizzarli a posteriori. Già in occasione dei dibattiti nel marzo del 2013 si partiva dal presupposto che chiunque, dalle tribune, poteva fotografare il tabellone con i risultati delle votazioni. Oggi questo è ancora più semplice: chiunque può seguire i dibattiti sul proprio computer, laptop o smartphone e mettere in pausa la trasmissione quando i risultati della votazione appaiono sul tabellone in modo da poter compilare un proprio elenco nominativo (anche se bisogna riconoscere che questo modo di procedere richiede un certo investimento di tempo). In questa situazione appare come una mancanza di rispetto nei confronti degli interessati il fatto che questi elenchi nominativi non siano generati dal sistema di voto stesso, operazione senz'altro possibile grazie alla tecnologia attuale. La modifica del RCS è volta alla pubblicazione degli elenchi nominativi; non porterà necessariamente all'inserimento di questi elenchi nominativi in una banca dati delle votazioni in Internet con le relative possibilità di ricerca, come avviene attualmente per le votazioni nel Consiglio nazionale. Un'estensione di questa banca dati alle votazioni nel Consiglio degli Stati presupporrebbe adeguamenti tecnici e dovrebbe essere approvata dall'Ufficio del Consiglio degli Stati.
2. La selezione degli elenchi nominativi pubblicati effettuata oggi segue criteri giuridici puramente formali che non rispondono al criterio dell'importanza materiale e politica delle votazioni. Spesso, per l'opinione pubblica, le singole votazioni durante la deliberazione di dettaglio di un disegno di legge sono

¹¹ Boll. Uff. 2017 S 574 segg.

almeno altrettanto interessanti delle votazioni sul complesso o delle votazioni finali. Inoltre, in merito a numerosi oggetti in deliberazione non ci sono neppure votazioni sul complesso o votazioni finali: anche le votazioni su interventi parlamentari o sull'esame di iniziative parlamentari o di iniziative cantonali possono essere interessanti per l'opinione pubblica.

3. Le esperienze positive fatte dopo il primo passo compiuto nel 2013 giustificano ora un secondo passo. Prima di quel primo passo si temeva di mettere in pericolo la cultura del dibattito e decisionale propria del Consiglio degli Stati. Questi timori non non si sono però concretizzati. Occorre ora chiedersi se il secondo passo rappresenti qualcosa di più della continuazione logica del primo, se abbia invece una rilevanza nuova sotto il profilo qualitativo che giustifichi effettivamente i timori sollevati. La Commissione è tuttavia convinta che rimangano valide le considerazioni fatte a questo riguardo prima dell'introduzione nel 2013: «La specifica cultura decisionale del Consiglio degli Stati secondo cui il singolo membro, dopo aver dibattuto gli argomenti addotti dai suoi colleghi, prende la propria decisione libero dalle pressioni del proprio gruppo o da gruppi d'interesse, rappresenta un elemento importante del sistema bicamerale svizzero. Il timore che la pubblicazione di elenchi nominativi possa distruggere questa cultura vanno dunque presi sul serio. Tuttavia, la cultura del Consiglio degli Stati è caratterizzata da considerevoli possibilità di discussione in seno alle Commissioni e davanti al Consiglio, nonché dalla consapevolezza che i consiglieri hanno della loro funzione e non dipende dal non rendere pubblico il loro comportamento in sede di voto. Grazie all'intensa cultura del dibattito del Consiglio degli Stati che consente a tutti i consiglieri di pronunciarsi in qualsiasi momento, questi possono motivare le loro decisioni nel Consiglio stesso in modo che gli osservatori esterni comprendano senza difficoltà le loro decisioni»¹².

Con la presente modifica del RDS si dà seguito a una raccomandazione del Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO). Nel suo Rapporto di valutazione Svizzera, pubblicato il 15 marzo 2017, raccomandava vari provvedimenti per migliorare la trasparenza dei lavori del Parlamento; tra l'altro, anche di «esaminare l'opportunità di aumentare la trasparenza [...] delle votazioni nel Consiglio degli Stati»¹³. Nel suo primo Rapporto di conformità del 13 giugno 2019, il GRECO ha constatato che questa raccomandazione «[è stata] oggetto di un esame pertinente, approfondito e ben documentato» nel quadro dell'iniziativa parlamentare 17.432. Tuttavia «deplora che le altre misure raccomandate, vale a dire garantire una maggiore trasparenza dei voti [...] nel Consiglio degli Stati (seconda parte della raccomandazione), non siano state adottate dal Parlamento svizzero». Il GRECO conclude comunque che «Poiché la questione è stata esaminata conformemente ai criteri del GRECO, la raccomandazione va tuttavia considerata pienamente attuata.»¹⁴.

¹² Rapporto della CIP-S del 25.10.2012, FF **2012** 8318.

¹³ GRECO, Quarto ciclo di valutazione sulla Svizzera (Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri), adottato 2 dicembre 2016 e pubblicato il 15 marzo 2017, pag. 65 (raccomandazione i).

¹⁴ GRECO, Quarto ciclo di valutazione, Rapporto di conformità Svizzera, adottato il 22 marzo 2019 e pubblicato il 13 giugno 2019, pag. 4.

3**Argomento della minoranza**

La minoranza (Jositsch, Bauer, Engler, Fässler Daniel, Müller Damian) ritiene che la soluzione attuale – che prevede la pubblicazione dei risultati delle votazioni in forma di elenchi nominativi soltanto in determinati casi – si sia dimostrata valida. Pubblicando tali elenchi per le votazioni sul complesso e per le votazioni finali, il comportamento dei parlamentari in relazione a un determinato progetto è osservato nel suo insieme. Se invece gli elenchi nominativi venissero pubblicati per tutte le votazioni, questa visione d'insieme andrebbe persa. Chi è interessato a un oggetto specifico può seguire i dibattiti attraverso le registrazioni video mentre il sistema di voto elettronico rende trasparente il comportamento di voto dei parlamentari. Più che essere utile per i cittadini interessati, l'elaborazione dei risultati di voto con elenchi nominativi serve essenzialmente agli osservatori politici per «misurare» i parlamentari. I risultati di tali analisi sono spesso presentati in forma schematica, il che non consente di ricostruire i motivi alla base del comportamento di voto.

La minoranza teme inoltre che la pubblicazione degli elenchi nominativi per tutte le votazioni farà aumentare la pressione politica dei partiti sui membri del Consiglio degli Stati. Questo cambiamento sarebbe nocivo per la cultura che caratterizza la Camera alta, contraddistinta dalla ricerca del compromesso tra i partiti più che dalla loro contrapposizione.

4**Commento ai singoli articoli**

Art. 44a cpv. 4 e 7

Nel *capoverso 4* è stralciata l'enumerazione dei tipi di votazioni i cui risultati sono pubblicati sotto forma di elenchi nominativi. In questo modo risulta chiaro che i risultati di tutte le votazioni saranno pubblicati sotto forma di elenchi nominativi.

Il *capoverso 7* vigente prevede che l'Ufficio del Consiglio degli Stati possa autorizzare, su richiesta, un'analisi scientifica dei risultati non pubblicati. Dato che, con la modifica, tutti i risultati delle votazioni saranno pubblicati, questa disposizione diventa priva di oggetto e può essere abrogata.

5**Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Per la Confederazione il progetto legislativo non ha ripercussioni significative né a livello finanziario né in materia di personale.

6 Basi legali

6.1 Legalità

L'articolo 82 LParl prevede che i regolamenti delle Camere stabiliscono in quali casi l'esito della votazione è pubblicato sotto forma di elenco nominativo.

6.2 Forma dell'atto

L'articolo 36 LParl conferisce al Consiglio degli Stati la competenza di emanare un proprio regolamento contenente le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura. Il numero 5 del rapporto della CIP-S del 31 marzo 2003 sulla revisione totale del RCS¹⁵ precisa inoltre che il regolamento è considerato una forma particolare di ordinanza dell'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 163 capoverso 1 Cost.

¹⁵ FF **2003** 3013–3014

