



20.437 / 20.438

Iniziative parlamentari
Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento
in situazioni di crisi / Uso delle competenze in materia
di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità
del Consiglio federale in situazioni di crisi

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale

del 27 gennaio 2022

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo i progetti di modifica della legge sul Parlamento, dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare e del regolamento del Consiglio nazionale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

27 gennaio 2022

In nome della Commissione:

Il presidente, Marco Romano

Compendio

La pandemia del biennio 2020–2021 ha posto l'Assemblea federale di fronte a grandi sfide. Da un lato, il Parlamento doveva adottare le dovute precauzioni affinché i suoi membri potessero riunirsi nella massima sicurezza ed evitare contagi. Dall'altro lato, esercitando il potere supremo nella Confederazione, doveva assicurarsi di poter partecipare in modo adeguato al processo decisionale, sebbene molte competenze incombessero al Consiglio federale in virtù della legge sulle epidemie e del diritto costituzionale.

La terza settimana della sessione primaverile del 2020 è stata annullata a causa del rapido aumento del numero di persone infette, che stava a indicare un rischio elevato di contagio.

Dopo l'interruzione della sessione primaverile del 2020, erano numerose le questioni in sospeso in relazione al nuovo virus e c'era molta incertezza su come gestire la situazione. Per prima cosa, ad esempio, si sono dovute trovare sale riunioni adatte, in cui fosse possibile organizzare sedute di commissione mantenendo le necessarie distanze tra i membri. Di conseguenza, le commissioni parlamentari hanno potuto riprendere i loro lavori solo gradualmente e in misura ridotta.

L'obiettivo del presente progetto è quindi di migliorare la capacità d'intervento dell'Assemblea federale in tempi di crisi: le Camere e gli altri organi del Parlamento devono poter essere convocati rapidamente e gli strumenti parlamentari a loro disposizione devono essere resi così flessibili da poter essere utilizzati in modo mirato in tempi di crisi.

Il presente progetto si prefigge di creare i presupposti legali affinché l'Assemblea federale e i suoi organi possano sempre esercitare le loro competenze, anche in circostanze sfavorevoli. In caso di necessità, se non è possibile organizzare riunioni in presenza, queste devono tenersi online. Una situazione del genere può essere dettata non solo da una pandemia ma anche, per esempio, da una catastrofe naturale. Qualora si tratti di un evento circoscritto a una regione, può essere opportuno consentire ai parlamentari interessati di partecipare online alle deliberazioni delle Camere. Tuttavia, le sedute online sono sempre e solo l'ultima risorsa quando per l'Assemblea federale, la quale esercita il potere supremo nella Confederazione ai sensi dell'articolo 148 della Costituzione federale, non sarebbe altrimenti possibile partecipare al processo decisionale politico. In tutti gli altri casi, la Costituzione federale esige che i parlamentari si riuniscano in presenza.

Specialmente in caso di crisi, il Parlamento ha bisogno di organi direttivi forti e indipendenti. La Delegazione amministrativa, concepita come una delegazione degli Uffici delle Camere, deve pertanto essere sostituita con una Commissione amministrativa, i cui membri sono nominati per quattro anni e non possono sedere contemporaneamente negli Uffici delle Camere. In questo modo si crea una maggiore continuità in termini di personale nella direzione suprema dell'amministrazione parlamentare, si riduce l'interdipendenza del personale con gli Uffici e questi ultimi sono sollevati da compiti amministrativi.

L'Assemblea federale dispone di un'ampia gamma di strumenti legali che le permettono di partecipare al processo decisionale politico anche in situazioni di emergenza. Durante la pandemia, tuttavia, è chiaramente emerso che a volte l'uso di questi strumenti è problematico. Da una parte, l'esercizio dei diritti è legato allo svolgimento delle sessioni, dall'altra parte capita che le scadenze rendano difficile per il Parlamento intervenire prontamente sulle decisioni del Consiglio federale o elaborare rapidamente normative.

Il progetto mira a sancire legalmente che, a determinate condizioni, una sessione straordinaria sia convocata «senza indugio» quando un quarto dei membri di una Camera o il Consiglio federale lo richiede. L'obiettivo è garantire che il Parlamento possa agire rapidamente. Inoltre, strumenti parlamentari come la mozione e l'iniziativa parlamentare devono poter essere utilizzati rapidamente in certe condizioni, abbreviando determinate scadenze.

Infine, il Consiglio federale deve sempre sottoporre i progetti delle cosiddette «ordinanze di necessità» alle commissioni parlamentari per la consultazione, affinché queste all'occorrenza possano esprimere un parere. La Commissione non ritiene tuttavia necessaria la creazione di nuovi strumenti od organi parlamentari. L'Assemblea federale ha il diritto di modificare e annullare le ordinanze di necessità emesse dal Consiglio federale, che può esercitare adottando misure proprie attraverso la sua competenza di emettere ordinanze di necessità fondata direttamente sulla Costituzione o attraverso leggi federali urgenti.

Indice

Compendio	2
1 Genesi	8
1.1 Iniziative parlamentari depositate	8
1.2 Contenuto delle iniziative parlamentari 20.437/20.438 e altre iniziative	8
1.3 Audizioni svolte	10
1.4 Lavori della sottocommissione	10
1.5 Deliberazione della CIP-N sul progetto, inclusi i pareri della Delegazione amministrativa e degli Uffici	11
1.6 Esame di una petizione	11
2 Situazione iniziale: basi legali e prassi durante la pandemia	12
2.1 Riunioni di commissioni e organi direttivi del Parlamento	12
2.1.1 Basi legali	12
2.1.1.1 Disposizioni pertinenti	12
2.1.1.2 Conclusioni tratte dalle disposizioni legali	13
2.1.2 Prassi durante la pandemia	14
2.1.2.1 Decisioni degli Uffici	14
2.1.2.2 Sedute di commissione svolte	15
2.1.2.3 Conclusioni	15
2.1.3 Valutazione del lavoro delle commissioni durante la pandemia da parte del mondo della scienza	16
2.1.3.1 Diritto delle commissioni di riunirsi: delimitazione delle attribuzioni delle commissioni rispetto alle attribuzioni degli organi direttivi del Parlamento	16
2.1.3.2 Sedute online delle commissioni	17
2.2 Sessioni delle Camere	17
2.2.1 Basi legali	17
2.2.1.1 Disposizioni pertinenti	17
2.2.1.2 Conclusioni tratte dalle disposizioni legali	19
2.2.2 Prassi durante la pandemia nel 2020	20
2.2.2.1 Decisioni prima e durante la sessione primaverile (2–15 marzo 2020)	20
2.2.2.2 Decisioni prima e durante la sessione straordinaria (4–6 maggio 2020)	20
2.2.2.3 Decisioni prima e durante la sessione estiva (2–19 giugno 2020)	21
2.2.2.4 Decisioni prima e durante la sessione autunnale (7–25 settembre 2020)	21
2.2.2.5 Decisioni prima e durante la sessione speciale del Consiglio nazionale (29 e 30 ottobre 2020)	22

2.2.2.6	Decisioni prima e durante la sessione invernale 2020 (30 novembre – 18 dicembre 2020)	22
2.2.2.7	Conclusioni	22
2.2.3	Valutazione dell'attività parlamentare durante la pandemia da parte del mondo della scienza	23
2.2.3.1	Diritto del Parlamento di riunirsi	23
2.2.3.2	Interruzione della sessione primaverile	23
2.2.3.3	Sessione straordinaria	24
2.2.3.4	Sessione online o ibrida (partecipazione a distanza di una parte dei membri)	25
2.3	Uso di strumenti parlamentari	26
2.3.1	Basi legali: panoramica degli strumenti	26
2.3.1.1	Mozioni di commissione	26
2.3.1.2	Iniziative di commissione	27
2.3.1.3	Dichiarazioni di una Camera	27
2.3.1.4	Corapporti destinati alle CdF	28
2.3.2	Prassi durante la pandemia	28
2.3.3	Valutazione dell'attività parlamentare durante la pandemia da parte del mondo della scienza	29
2.3.4	Conclusioni	29
2.4	Esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità	30
2.4.1	Basi legali	30
2.4.1.1	Competenze del Consiglio federale	30
2.4.1.2	Competenze del Parlamento	31
2.4.2	Prassi durante la pandemia	31
2.4.3	Valutazione dell'attività parlamentare e dell'esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità del Consiglio federale durante la pandemia da parte del mondo della scienza	33
2.4.3.1	Basi costituzionali del «diritto di necessità»	33
2.4.3.2	Diritto di necessità e basi legali contenute nelle leggi speciali per superare la crisi	34
2.4.3.3	Trasposizione del diritto di necessità nel diritto ordinario (art. 7d LOGA)	35
2.5	Conclusione generale sul funzionamento dell'Assemblea federale durante la crisi	35
3	Punti essenziali del progetto	37
3.1	Requisiti per un Parlamento in situazioni di crisi: principi	37
3.2	Proposte di riforma	37
3.2.1	Riunioni di commissioni	38
3.2.1.1	Diritto delle commissioni di riunirsi	38
3.2.1.2	Sedute di commissione online	38
3.2.2	Organi direttivi del Parlamento	39
3.2.3	Sessioni delle Camere	41

3.2.3.1	Sessioni straordinarie	41
3.2.3.2	Differimento e conclusione anticipata di una sessione	43
3.2.3.3	Designazione di un'altra sede di riunione	43
3.2.3.4	Costituzionalità delle sedute online delle Camere	44
3.2.3.5	Sedute online delle Camere in situazioni di emergenza	45
3.2.3.6	Partecipazione online alle sedute delle Camere	46
3.2.4	Uso di strumenti parlamentari	47
3.2.4.1	Mozioni di commissione depositate per influenzare le ordinanze di necessità	47
3.2.4.2	Attuazione accelerata in generale di mozioni che intervengono sulle ordinanze	48
3.2.4.3	Rafforzamento dello strumento della mozione di commissione di ugual tenore	48
3.2.4.4	Elaborazione di disegni di atti legislativi con lo strumento dell'iniziativa parlamentare	48
3.2.5	Esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità	49
3.2.5.1	Accompagnamento dell'emanazione di ordinanze da parte del Consiglio federale	49
3.2.5.2	Rinuncia all'introduzione di un controllo astratto delle norme delle ordinanze di necessità	50
3.2.5.3	Rinuncia alla creazione di nuovi organi e strumenti parlamentari	51
3.2.5.4	Rinuncia all'integrazione o alla modifica di disposizioni sulla gestione di crisi in leggi speciali	52
3.2.5.5	Rinuncia a una definizione più ristretta dell'articolo 185 capoverso 3 Cost.	53
3.2.5.6	Rinuncia a una modifica dell'articolo 7d LOGA	55
3.2.5.7	Risorse necessarie per esercitare le competenze parlamentari in materia di diritto di necessità	55
3.2.5.8	Excursus sullo strumento della legge federale urgente	56
4	Commento ai singoli articoli	57
4.1	Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento	57
4.2	Ordinanza del 3 ottobre 2003 sull'amministrazione parlamentare	72
4.3	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003	73
5	Ripercussioni	73
5.1	Aspetti finanziari	73
6	Aspetti giuridici	73
6.1	Costituzionalità	73

6.2 Subordinazione al freno alle spese

74

Progetto 1

Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) (Miglioramenti del funzionamento del Parlamento, in particolare in situazioni di crisi) (Progetto)

FF 2022 302

Progetto 2

Ordinanza dell'Assemblea federale relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare, Oparl) (Miglioramenti del funzionamento del Parlamento, in particolare in situazioni di crisi) (Progetto)

FF 2022 303

Progetto 3

Regolamento del Consiglio nazionale (RCN) (Miglioramenti del funzionamento del Parlamento, in particolare in situazioni di crisi) (Progetto)

FF 2022 304

Rapporto

1 Genesi

1.1 Iniziative parlamentari depositate

Il 22 aprile 2020 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale (CIP-N) si è riunita per la prima volta dopo la sessione primaverile abbreviata. In tale occasione è stato espresso disagio per le possibilità limitate di organizzare sedute di commissione e per l'interruzione della sessione primaverile. La Commissione ha quindi inviato una lettera alla Delegazione amministrativa (DA) chiedendole di adoperarsi affinché, dopo la sessione estiva, le sedute di commissione potessero svolgersi nuovamente nella misura abituale.

Inoltre, la Commissione riteneva che gli strumenti parlamentari andassero riesaminati in vista di crisi successive. Durante la sua seduta del 29 maggio 2020, la Commissione ha quindi adottato due iniziative parlamentari, rispettivamente all'unanimità e con 24 voti contro 1. Secondo l'iniziativa «20.437 Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in situazioni di crisi», si devono creare le basi legali affinché il Parlamento e i suoi organi possano riunirsi e adempiere i loro compiti anche in tempi di crisi. L'iniziativa «20.438 Uso delle competenze in materia di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità del Consiglio federale in situazioni di crisi» chiede una revisione degli strumenti parlamentari che consentono al Parlamento di partecipare al processo di emanazione del «diritto di necessità»¹.

Il 25 giugno 2020 la CIP del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha approvato l'iniziativa parlamentare 20.437 all'unanimità e l'iniziativa 20.438 con 9 voti contro 0 e 2 astensioni.

In seguito a ciò, il 2 luglio 2020 la CIP-N ha istituito una sottocommissione composta di 12 membri² e presieduta dal consigliere nazionale Gregor Rutz (V, ZH), al quale è stato affidato l'incarico di elaborare proposte per l'attuazione delle iniziative parlamentari.

1.2 Contenuto delle iniziative parlamentari 20.437/20.438 e altre iniziative

L'iniziativa parlamentare 20.437 riguarda l'organizzazione e le strutture del Parlamento e dei suoi organi e ha come obiettivo l'adeguamento delle basi legali affinché

¹ Sebbene il termine «diritto di necessità» non sia ufficiale, nel presente rapporto viene utilizzato per ragioni di leggibilità e indica le ordinanze che il Consiglio federale emana in virtù degli art. 184 cpv. 3 e 185 cpv. 3 della Costituzione federale (Cost.) o sulla base di disposizioni di leggi speciali come gli art. 6 e 7 della legge sulle epidemie (LEp).

² Membri: Rutz Gregor, Addor, Barrile (sostituito dal 27.1.2021 da Marti Samira), Binder, Cottier, Fluri, Glättli, Kälin, Moser, Steinemann, Streiff, Widmer Céline.

la capacità d'intervento dell'Assemblea federale sia garantita in situazioni straordinarie o di crisi. Si tratta in particolare di esaminare la necessità di intervento sul piano legislativo nei seguenti settori:

- la convocazione e l'interruzione di sessioni ordinarie e straordinarie (anche secondo gli art. 28 e 34 della legge federale sulle finanze della Confederazione, LFC, RS 611.0);
- l'organizzazione di sedute delle Camere extra muros e fuori Berna (compresa la procedura applicabile a tali sedute), se necessario anche online;
- l'uso di strumenti parlamentari in tempi di crisi (in particolare i termini di risposta del Consiglio federale agli interventi);
- la definizione delle competenze della DA, degli Uffici delle Camere e dei presidenti delle commissioni per quanto riguarda la convocazione delle sedute di commissione (quali sono i limiti del diritto di polizia?);
- l'organizzazione di sedute di commissione online;
- l'assenza prolungata di un numero limitato di parlamentari (ad es. di una determinata regione) per cause di forza maggiore.

L'obiettivo dell'iniziativa parlamentare 20.438 è esaminare i modi per coinvolgere l'Assemblea federale nel processo di emanazione del diritto di necessità. Se necessario, le basi legali devono essere adeguate a tal fine, in modo che, in situazioni di crisi, l'Assemblea federale possa fare adeguatamente uso delle proprie competenze in materia di diritto di necessità e controllare efficacemente il diritto di necessità del Consiglio federale. Si tratta di verificare, ad esempio, se sia necessario concretizzare a livello di leggi gli articoli 173 capoverso 1 lettera c e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost., RS 101), modificare gli articoli 7d e 7e della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010) nonché istituire nuovi organi parlamentari.

Anche diversi parlamentari hanno presentato iniziative sulla necessità di intervento nell'ambito della partecipazione del Parlamento in tempi di crisi; parecchie riguardano la possibilità per il Parlamento di riunirsi in modo flessibile anche in situazioni di crisi (20.423 n Iv. Pa. Brunner. Funzionamento del Parlamento in circostanze straordinarie. Introdurre possibilità di flessibilizzazione adeguate alla situazione, 20.425 n Iv. Pa. Christ. Istituzione delle basi legali per un'attività parlamentare digitale e per la partecipazione digitale all'attività parlamentare fisica, 20.431 n Iv. Pa. Rutz Gregor. Importo dell'indennità per videoconferenze, 20.460 n Iv. Pa. Mäder. Pianificare le sessioni in situazioni straordinarie secondo la legge sulle epidemie, 20.476 n Iv. Pa. Marra. Revisione dell'organizzazione del lavoro del Parlamento quando occorre gestire crisi a livello nazionale, 20.479 n Iv. Pa. Reimann Lukas. Garantire un'Assemblea federale che deliberi validamente). Altre iniziative riguardano la partecipazione del Parlamento o dei tribunali all'emanazione di «ordinanze di necessità» (20.414 s Iv. Pa. Rieder / 20.418 n Iv. Pa. Gruppo M-CEB. Istituzione di una Delegazione giuridica, 20.430 n Iv. Pa. Gruppo G. Controllo astratto delle ordinanze di necessità, 20.452 n Iv. Pa. Heer. Diritto di necessità solo con il Parlamento, 21.404 n Iv. Pa. Addor. Per un controllo giudiziario degli atti del Consiglio federale fondati

sul diritto di necessità, 21.407 n. Iv. Pa. Gruppo V. Legge sulle epidemie (LEp). Assicurare la partecipazione del Parlamento alle decisioni).

Anche altre commissioni hanno identificato la necessità di intervento: il 24 aprile 2020, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha inviato una lettera alla CIP-S chiedendole di valutare come si possa migliorare l'influenza dell'Assemblea federale sulle ordinanze del Consiglio federale fondate direttamente sulla Costituzione nonché la partecipazione in generale del Parlamento in tempi di crisi.

Di tali richieste si è tenuto conto nell'elaborazione del presente progetto. Le relative considerazioni sono riportate nei capitoli 2 e 3, in cui vengono trattati i singoli ambiti tematici.

1.3 Audizioni svolte

Il 22 ottobre 2020 le due CIP hanno tenuto audizioni con vari esperti di diritto costituzionale e parlamentare e con un membro del Gran Consiglio del Cantone di Zurigo. Sono state ascoltate le seguenti persone:

- Prof. Giovanni Biaggini, Università di Zurigo
- Martin Graf, ex segretario delle CIP
- Esther Guyer, vicepresidente del Gran Consiglio del Cantone di Zurigo
- Prof. Andreas Kley, Università di Zurigo
- Prof. Pascal Mahon, Università di Neuchâtel
- Prof. Andreas Stöckli, Università di Friburgo
- Prof. Felix Uhlmann, Università di Zurigo

Le analisi e le proposte di riforma presentate nelle audizioni sono servite, tra l'altro, come base per l'elaborazione dei singoli ambiti tematici (cfr. n. 2 e 3).

1.4 Lavori della sottocommissione

La sottocommissione ha iniziato i suoi lavori il 25 novembre 2020. Si è riunita quattro volte prima della sessione primaverile del 2021 per discutere di vari ambiti tematici e prendere decisioni preliminari su quali problematiche necessitavano di proposte di soluzione legislative.

In conformità ai punti elencati nelle iniziative parlamentari 20.437 e 20.438, ha trattato i seguenti ambiti tematici:

- riunioni di commissioni e organi direttivi del Parlamento;
- sessioni delle Camere;
- uso di strumenti parlamentari;
- esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità.

In altre quattro sedute svoltesi prima della sessione autunnale del 2021, la sottocommissione ha discusso le corrispondenti proposte di modifica delle attuali disposizioni legali elaborate dalla segreteria, presentandole poi alla commissione plenaria insieme a un rapporto esplicativo.

1.5 Deliberazione della CIP-N sul progetto, inclusi i pareri della Delegazione amministrativa e degli Uffici

La CIP-N ha deliberato una prima volta sul progetto in occasione della sua seduta del 15 ottobre 2021. Con 24 voti contro 0 e 1 astensione, ha approvato il progetto nella votazione provvisoria sul complesso, presentandolo poi per parere alla DA e all'Ufficio del Consiglio nazionale.

La DA accoglie con favore il progetto che, a suo parere, contiene importanti precisazioni per consentire alle Camere e agli organi parlamentari di agire in modo più rapido e flessibile nei futuri periodi di crisi e di esercitare le loro competenze in materia di diritto di necessità. Nel suo parere dell'8 dicembre 2021 la DA ha posto varie domande sul funzionamento della nuova Commissione amministrativa dell'Assemblea federale. Il presente rapporto affronta tali questioni nei passaggi pertinenti.

L'Ufficio del Consiglio nazionale sostiene il progetto e accoglie con favore, in particolare, le precisazioni relative alle riunioni delle Camere e delle commissioni, nonché la regolamentazione delle riunioni online. Nel suo parere del 13 dicembre 2021 l'Ufficio ha presentato proposte relative alla composizione della nuova Commissione amministrativa e all'istituzione di sottocommissioni. Le relative decisioni della CIP-N sono illustrate nel commento alle disposizioni corrispondenti. L'Ufficio ha inoltre sollevato una questione, trattata nel numero 3.2.5.4 del rapporto, relativa alla limitazione della durata di validità delle ordinanze fondate sull'articolo 7 della legge sulle epidemie.

Nella riunione del 27 gennaio 2022 la CIP-N ha preso atto di tali pareri e nel presente rapporto fornisce chiarimenti richiesti. Infine, nella votazione definitiva sul complesso la Commissione ha approvato i tre progetti all'unanimità. Si è rinunciato a indire una procedura di consultazione, conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera a della legge sulla consultazione, poiché il progetto disciplina questioni di organizzazione, procedura e competenze del Parlamento che non riguardano attori esterni. Il rapporto è trasmesso per parere al Consiglio federale.

1.6 Esame di una petizione

Nel quadro del presente progetto la Commissione ha pure esaminato, secondo l'articolo 126 capoverso 2 LParl, la petizione 21.2010 «Commissione d'inchiesta extraparlamentare indipendente sulla proclamazione della situazione straordinaria nella primavera 2020» del Comitato Primavera2020. In seno alla Commissione non è stata presentata alcuna proposta intesa a istituire la base legale di una simile commissione extraparlamentare, poiché vi sono già sufficienti organi che si occupano della valutazione degli eventi della primavera 2020.

2 **Situazione iniziale: basi legali e prassi durante la pandemia**

Per definire la necessità di intervento, occorre analizzare tanto le basi legali esistenti quanto la prassi durante la pandemia. Di seguito, l'analisi viene effettuata per i quattro ambiti tematici « Riunioni di commissioni e organi direttivi del Parlamento », « Sessioni delle Camere », « Uso di strumenti parlamentari » e « Esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità ».

2.1 **Riunioni di commissioni e organi direttivi del Parlamento**

2.1.1 **Basi legali**

2.1.1.1 **Disposizioni pertinenti**

Diritto delle commissioni di riunirsi: delimitazione delle attribuzioni delle commissioni rispetto alle attribuzioni degli organi direttivi del Parlamento

- a. Diritto di autodeterminazione: secondo l'articolo 44 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10) (in particolare cpv. 1 lett. c e d), le commissioni hanno un « diritto di autodeterminazione »; seguono gli sviluppi sociali e politici nei loro settori di competenza ed elaborano proposte.
- b. Personale e mezzi finanziari delle commissioni: in virtù dell'articolo 37 capoverso 2 lettera c LParl, la Conferenza di coordinamento (CoCo: Ufficio del Consiglio nazionale e Ufficio del Consiglio degli Stati) può impartire istruzioni per l'assegnazione di personale e di mezzi finanziari agli organi dell'Assemblea federale. L'articolo 65 capoverso 3 LParl stabilisce che quando le unità amministrative dei Servizi del Parlamento operano per organi dell'Assemblea federale si attengono alle istruzioni tecniche dei medesimi.
- c. Esercizio del diritto di polizia: l'esercizio del diritto di polizia spetta ai presidenti delle Camere o alla DA (art. 69 LParl). Da tale disposizione deriva la responsabilità delle misure di politica sanitaria nel Palazzo del Parlamento. Secondo la nota del Servizio giuridico del 30 marzo 2020, i presidenti delle Camere stabiliscono anche a quali condizioni si riuniscono gli organi del Parlamento.
- d. L'articolo 9 capoverso 1 del regolamento del Consiglio nazionale (RCN, RS 171.13) e l'articolo 6 capoverso 1 del regolamento del Consiglio degli Stati (RCS, RS 171.14) conferiscono tra l'altro agli Uffici delle Camere la facoltà di determinare i settori di attività delle commissioni, di assegnare loro gli oggetti in deliberazione e di stabilire un piano annuale delle sedute. Conformemente all'articolo 9 capoverso 1 lettera d RCN, l'Ufficio del Consiglio nazionale provvede a coordinare le attività delle commissioni e decide in caso di conflitti di competenza tra commissioni. Il RCS prevede solo una funzione di coordinamento.

Responsabilità interne delle commissioni per la convocazione delle sedute di commissione, siano esse in presenza o online

- a. Convocazione delle commissioni: le commissioni parlamentari sono convocate dai loro presidenti. I regolamenti conferiscono la competenza di pianificare i lavori delle commissioni ai rispettivi presidenti (art. 16 RCN, art. 12 RCS).
- b. Obbligo di presenza, ma nessun quorum: i parlamentari sono tenuti a partecipare alle sedute delle Camere e delle commissioni (art. 10 LParl). Tuttavia, a differenza delle Camere, per le sedute di commissione non c'è alcun quorum e la supplenza è disciplinata dall'articolo 18 RCN e dall'articolo 14 RCS (fatta eccezione per le Commissioni della gestione [CdG] e per la Delegazione delle Commissioni della gestione [DelCG]).
- c. Natura confidenziale delle sedute di commissione: secondo l'articolo 47 capoverso 1 LParl, le deliberazioni delle commissioni sono confidenziali.

2.1.1.2 Conclusioni tratte dalle disposizioni legali

Nella sua nota del 30 marzo 2020³ il Servizio giuridico giunge alla conclusione che non è di competenza degli Uffici vietare alle commissioni di riunirsi. Tuttavia, in questa situazione straordinaria, è compito degli Uffici e della DA organizzare e pianificare le sedute in modo tale da garantire la salute dei parlamentari, dei consiglieri federali, dei collaboratori dei servizi amministrativi coinvolti e dei Servizi del Parlamento.

Nella sua nota del 25 marzo 2020⁴ l'allora presidente del Consiglio degli Stati Hans Stöckli rileva che, sulla base dei diritti di modifica e di annullamento del Parlamento e dell'obbligo di sostituire le ordinanze di necessità del Consiglio federale con atti legislativi del Parlamento, è assolutamente ragionevole nonché politicamente opportuno che il Consiglio federale, dopo l'emanazione di misure afferenti al diritto di necessità, lavori in stretta collaborazione con le commissioni competenti. Le commissioni devono essere messe in condizione di poter adempiere tempestivamente i compiti assegnati loro dalla legge.

Anche i membri della sottocommissione «Parlamento in situazioni di crisi» sono unanimi nel ritenere che il diritto delle commissioni di riunirsi in qualsiasi momento sia incontestabile. Anzi, in situazioni di crisi è importante che le commissioni siano a disposizione dell'esecutivo quali referenti parlamentari. La sfida è garantire che le sedute possano svolgersi anche in condizioni difficili, in questo caso tutelando la salute dei partecipanti. Quindi, si tratta soprattutto di questioni di organizzazione e di infrastruttura e meno di una questione di competenze legali.

3 *Kommissionen und Coronakrise*. Nota del Servizio giuridico del 30 marzo 2020, pag. 2 (in tedesco e francese).

4 *Rechte des Parlamentes in ausserordentlichen Lagen*. Nota della Segreteria della CIP del 25 marzo 2020 integrata dal presidente del Consiglio degli Stati, pag. 4 (in tedesco e francese).

Per quanto riguarda la convocazione delle sedute di commissione, è prassi comune che il presidente di una commissione convochi le sedute quando la maggioranza dei membri lo richiede. Se dovesse convocare una seduta senza il consenso della Commissione, quest'ultima potrebbe chiudere immediatamente la sessione con una mozione d'ordine.

2.1.2 Prassi durante la pandemia

2.1.2.1 Decisioni degli Uffici

Il *19 marzo 2020* gli Uffici hanno adottato le seguenti decisioni sull'organizzazione delle sedute degli organi dell'Assemblea federale fino al 19 aprile 2020:

- a. si tengono soltanto le sedute degli organi del Parlamento che esaminano in via preliminare oggetti classificati come «urgenti» per la sessione di maggio e giugno. Sono considerate «urgenti» le questioni relative alla gestione della situazione straordinaria legata alla pandemia di coronavirus, come il consenso della Delegazione delle finanze (DelFin) su crediti urgenti proposti dal Consiglio federale (art. 28 e 34 LFC);
- b. le regole di distanziamento sociale devono essere rispettate durante tali sedute oppure si devono organizzare videoconferenze o conferenze telefoniche;
- c. solo per questi oggetti urgenti si deve mobilitare il personale dei Servizi del Parlamento;
- d. prima di convocare le sedute, i presidenti degli organi informano il presidente della propria Camera, e i presidenti delle Camere si accordano tra loro.

Il *26 marzo 2020*, in vista della sessione straordinaria di maggio, gli Uffici hanno stabilito un piano delle sedute per le commissioni che dovevano esaminare in via preliminare l'oggetto 20.007 (Prima aggiunta al preventivo) (Commissioni delle finanze [CdF], Commissioni dell'economia e dei tributi [CET], Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura [CSEC], Commissioni della sicurezza sociale e della sanità [CSSS]). Hanno altresì stabilito per quanto tempo i membri del Consiglio federale e gli alti funzionari devono essere a disposizione delle suddette commissioni. Le commissioni che non erano incaricate del progetto 20.007 erano libere di condurre scambi informali a mezzo videoconferenze o conferenze telefoniche, con il supporto tecnico dei Servizi del Parlamento. Secondo tale decisione, queste conferenze non erano considerate sedute di commissione e non davano quindi diritto ad alcuna indennità.

Il *6 aprile 2020*, per il lavoro delle commissioni fino al 4 maggio 2020, la CoCo ha stabilito di mettere a disposizione alcuni locali dove riunirsi, seppure in maniera limitata, anche alle altre commissioni cui non era stato assegnato alcun oggetto in deliberazione per la sessione straordinaria, in particolare affinché potessero preparare la sessione straordinaria e quella estiva. Le commissioni sono state pregate di riunirsi secondo il piano delle sedute raccomandato, che riservava loro fasce orarie di mezza giornata. I presidenti delle commissioni che desideravano riunirsi per un periodo più lungo, dovevano rivolgersi al presidente della propria Camera. Le restrizioni decise

il 19 e 26 marzo per la partecipazione dell'Amministrazione federale e l'impiego del personale dei Servizi del Parlamento restavano applicabili. Inoltre, si rinunciava alla consegna di documenti cartacei.

Per il lavoro delle commissioni dall'*11 al 29 maggio 2020* (dopo la sessione straordinaria) gli Uffici hanno stabilito un piano delle sedute assegnando a ogni commissione un giorno specifico per riunirsi in seduta ordinaria.

Dopo aver chiarito, in particolare, la questione della confidenzialità, il 6 aprile la CoCo ha stabilito i principi applicabili all'organizzazione di sedute sotto forma di videoconferenze. Le videoconferenze davano diritto alle stesse indennità delle sedute ordinarie e dovevano limitarsi alle sedute classificate come «interne».

Il *28 aprile 2020* i presidenti delle Camere hanno scritto ai presidenti delle commissioni per informarli che il 23 aprile 2020 gli Uffici avevano deciso di revocare tutte le restrizioni per i lavori delle commissioni. Il problema della mancanza di sale riunioni è stato risolto affittando quattro locali supplementari a Bernexpo.

2.1.2.2 Sedute di commissione svolte

Le sedute di commissione previste subito dopo la sessione primaverile nel calendario ordinario sono state annullate. Per due settimane non si è quindi tenuta alcuna seduta di commissione. Dal 6 aprile 2020 le CdF, CSSS, CET e CSEC di entrambe le Camere si sono riunite e hanno esaminato in via preliminare gli oggetti che sarebbero stati trattati durante la sessione straordinaria. Dal 20 aprile 2020 anche le altre commissioni si sono riunite per almeno una mezza giornata. Un'ulteriore sala riunioni per le commissioni del Consiglio nazionale è stata messa a disposizione presso l'Hotel Bellevue. Fino alla sessione straordinaria, le commissioni tematiche del Consiglio nazionale si sono riunite in totale tredici volte, quelle del Consiglio degli Stati undici. Tre sessioni si sono svolte in videoconferenza. Le attività delle commissioni si sono incentrate sull'informazione riguardante le ordinanze di necessità del Consiglio federale. Per esercitare un'influenza su tali ordinanze sono stati presentati complessivamente 44 interventi (di cui 40 mozioni).

Dopo la sessione straordinaria, le commissioni si sono riunite per preparare la sessione estiva secondo un nuovo calendario. Dopo la sessione estiva, le sedute di commissione sono riprese secondo il calendario ordinario.

2.1.2.3 Conclusioni

Il fatto che non si siano svolte sedute di commissione per due settimane è dovuto principalmente a due motivi. In primo luogo, bisognava creare le condizioni adatte per soddisfare le particolari esigenze (sale riunioni, infrastruttura elettronica) legate all'organizzazione di sedute in conformità con le disposizioni dell'UFSP. In secondo luogo, si poneva la questione di quali oggetti dovessero essere esaminati dalle commissioni. Tali oggetti, però, si delineavano solo man mano che venivano fissate le

sessioni successive e che il Consiglio federale emanava sempre più ordinanze di necessità.

Il numero di sedute di commissione tenutesi dopo il 6 aprile corrispondeva approssimativamente al numero abituale di sedute durante il medesimo periodo, sebbene fossero di durata più breve. In termini di contenuto, nelle prime sedute le commissioni si sono concentrate sulle valutazioni delle ordinanze di necessità emanate dal Consiglio federale.

La legittimità delle sedute organizzate in modalità digitale non è stata contestata, poiché non è richiesta la presenza fisica per le sedute di commissione. Gli Uffici hanno stabilito dei principi al riguardo. Nella pratica, le sedute online si sono rivelate dispendiose in termini di preparazione e supporto tecnico, ma fattibili. Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che non sono adatte a deliberazioni complesse.

2.1.3 Valutazione del lavoro delle commissioni durante la pandemia da parte del mondo della scienza

2.1.3.1 Diritto delle commissioni di riunirsi: delimitazione delle attribuzioni delle commissioni rispetto alle attribuzioni degli organi direttivi del Parlamento

Nella sua breve perizia del 3 aprile 2020 *Felix Uhlmann* constata una certa discrepanza tra gli ampi poteri conferiti alle commissioni dalla Costituzione e dalla legge e le funzioni direttive assegnate agli Uffici dai regolamenti dei Consigli. A suo avviso, è discutibile che gli Uffici, unicamente sulla base della loro competenza direttiva (generale) e di disposizioni di livello inferiore a quello legislativo, possano prendere misure che incidono in modo significativo sulle commissioni nell'esercizio dei loro diritti⁵. Uhlmann conclude quindi che il fatto che gli Uffici e la DA possano vietare alle commissioni di riunirsi è controverso e ritiene che un divieto di più mesi sarebbe inammissibile.

Anche *Andreas Glaser* e *Katja Gfeller* giungono alla conclusione che la funzione direttiva degli Uffici non conferisce loro il diritto di annullare le sedute di commissione o di vietarle per un determinato periodo⁶.

Anche *Andrea Caroni* e *Stefan Schmid* constatano una discrepanza tra le attribuzioni direttive degli Uffici e lo statuto delle commissioni. Fanno osservare che la dottrina ne deduce giustamente che le attribuzioni direttive degli Uffici sono anzitutto di natura amministrativa e che sarebbe illegale nonché incostituzionale limitare l'attività delle commissioni per un lungo periodo⁷.

5 Uhlmann, Felix/Wilhelm, Martin, *Kurzgutachten vom 3. April 2020 zuhanden der sozialdemokratischen Fraktion der eidgenössischen Räte betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen*, pag. 19.

6 Glaser, Andreas/Gfeller, Katja, «Das Ringen des Parlaments um mehr Macht. Rückschlag infolge der Corona-Pandemie?», in *Jusletter*, 5 ottobre 2020, pag. 17.

7 Andrea Caroni/Stefan G. Schmid, «Notstand im Bundeshaus: Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise», in *AJP/PJA* 6/2020, pag. 717.

2.1.3.2 Sedute online delle commissioni

Secondo gli esperti, il diritto in vigore consente lo svolgimento di sedute online delle commissioni. Al riguardo *Martin Wilhelm e Felix Uhlmann* scrivono che le sedute di commissione che si svolgono per via elettronica sembrano essere ammissibili nella misura in cui le disposizioni procedurali – in particolare la confidenzialità (cfr. art. 47 LParl) – possono essere rispettate⁸.

Schmid/Caroni criticano il Parlamento per essere stato colto alla sprovvista sulla questione del «telelavoro» (in questo caso, le sedute online dei parlamentari), ma accolgono con favore il fatto che in poche settimane siano stati fatti grandi progressi a livello tecnologico⁹.

2.2 Sessioni delle Camere

2.2.1 Basi legali

2.2.1.1 Disposizioni pertinenti

Le disposizioni legali di seguito riportate disciplinano le sedute delle Camere.

- a. In generale: l'organizzazione, la procedura e le competenze dell'Assemblea federale sono disciplinate dagli articoli 148–173 Cost. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati deliberano separatamente, fatta eccezione per l'esercizio delle funzioni dell'Assemblea federale plenaria (art. 157 Cost.). Le decisioni dell'Assemblea federale richiedono l'accordo delle due Camere (art. 156 Cost.).
- b. Luogo delle sedute: secondo l'articolo 32 LParl, l'Assemblea federale si riunisce in Berna. Con decreto federale semplice può decidere di riunirsi eccezionalmente altrove.
- c. Sedute delle Camere / sessione ordinaria: secondo l'articolo 151 capoverso 1 Cost. in combinato disposto con l'articolo 2 capoverso 1 LParl, le due Camere si riuniscono periodicamente in sessioni ordinarie. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati sono convocati dai rispettivi Uffici, che stabiliscono anche il programma delle sessioni (art. 33 cpv. 1 LParl, art. 9 cpv. 1 lett. a RCN e art. 6 cpv. 1 lett. a RCS). La Conferenza di coordinamento stabilisce le settimane in cui si svolgono le sessioni ordinarie e le sessioni straordinarie (art. 37 cpv. 2 lett. a LParl).
- d. Quorum e obbligo di presenza: l'articolo 159 capoverso 1 Cost. disciplina il quorum di deliberazione e di decisione, stabilendo che le Camere possono deliberare validamente se è presente la maggioranza dei loro membri. Ai sensi dell'articolo 10 LParl, i parlamentari sono tenuti a partecipare alle sedute delle

⁸ Wilhelm, Martin/Uhlmann, Felix, «Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks», in *Parlament/Parlement/Parlamento*, 2/20, pag. 11.

⁹ Caroni/Schmid, 2020, pag. 718.

Camere e delle commissioni. A differenza delle sedute delle commissioni tematiche, non esiste un sistema di supplenza per le sedute delle Camere: i parlamentari che non possono partecipare non possono avere un sostituto. L'articolo 56 capoverso 3 RCN stabilisce esplicitamente che il voto per rappresentanza è escluso. Le disposizioni sul quorum (art. 159 cpv. 1 Cost.) e sull'obbligo di presenza (art. 10 LParl) sono interpretate in modo relativamente libero¹⁰. Di fatto è sufficiente la presenza nei locali adiacenti e di norma il quorum viene verificato solo prima delle votazioni.

- e. Diritto di polizia: i presidenti delle Camere e la DA esercitano il diritto di polizia e regolano l'accesso al Palazzo del Parlamento (art. 69 cpv. 1 LParl). Da ciò deriva anche la competenza di tali organi di adottare misure di igiene nel Palazzo del Parlamento.
- f. Pubblicità delle sedute: le sedute delle Camere sono pubbliche (art. 158 Cost. e art. 4 LParl).
- g. Sessione straordinaria: secondo l'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. L'articolo 2 capoverso 3 LParl elenca gli oggetti in deliberazione per la cui trattazione può essere convocata una sessione straordinaria, in particolare disegni del Consiglio federale o progetti di una commissione parlamentare di un atto legislativo dell'Assemblea federale e mozioni di ugual tenore presentate nelle due Camere. Ai sensi dell'articolo 37 capoverso 2 lettera a LParl, la CoCo stabilisce le settimane in cui si svolgono le sessioni ordinarie e le sessioni straordinarie. Secondo l'articolo 2 capoverso 4 LParl, di norma le due Camere si riuniscono in sessione ordinaria o in sessione straordinaria nel corso delle stesse settimane. Gli articoli 28 e 34 LFC disciplinano la procedura da seguire per i crediti d'impegno urgenti e le aggiunte urgenti, i quali vengono sottoposti all'Assemblea federale per successiva approvazione, previo consenso della DelFin. Se gli importi superano i 500 milioni di franchi, per tale successiva approvazione, un quarto dei membri di una Camera può chiedere la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria entro una settimana dal consenso della DelFin. La sessione straordinaria corrispondente si svolge nella terza settimana successiva al deposito della domanda di convocazione. Secondo l'articolo 185 capoverso 4 Cost., l'Assemblea federale deve essere convocata immediatamente se il Consiglio federale mobilita in servizio attivo più di 4000 militari o se questa mobilitazione si estende presumibilmente oltre le tre settimane (cfr. anche art. 77 cpv. 3 della legge militare [LM, RS 510.10]); in tal senso,

10 Von Wyss Moritz, *Kommentar ParlG*, art. 78, n. 8: secondo Von Wyss il quorum deve essere raggiunto per l'intera durata delle deliberazioni, il che, nella prassi, comprende la presenza nelle sale adiacenti (Sala dei passi perduti, locali di lavoro per parlamentari, sale riunioni). In particolare al momento delle votazioni, i parlamentari possono essere richiamati nella sala mediante un segnale acustico. La constatazione del quorum può essere richiesta nelle Camere in ogni momento da qualsiasi parlamentare e deve essere verificata dal presidente prima delle elezioni, votazioni sul complesso o votazioni finali nonché votazioni secondo l'art. 159 cpv. 3 Cost. (art. 38 RCN, art. 31 RCS).

occorre fare una distinzione tra servizio attivo e servizio di supporto dell'Esercito. Per quest'ultimo, se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM. L'articolo 33 capoverso 3 LParl prevede inoltre che il presidente del Consiglio nazionale o, se impedito, il presidente del Consiglio degli Stati è tenuto a convocare le Camere se la sicurezza delle autorità federali è in pericolo o se il Consiglio federale non è in grado di agire.

2.2.1.2 Conclusioni tratte dalle disposizioni legali

Il Servizio giuridico, la Segreteria delle CdF e la Segreteria delle CIP concludono nella loro nota congiunta del 25 marzo 2020 che il Parlamento, il quale esercita il potere supremo nella Confederazione (art. 148 cpv. 1 Cost.), ha il diritto di riunirsi in qualsiasi momento, anche quando il Consiglio federale ha disposto misure che vietano gli assembramenti in generale¹¹. Nella nota della Segreteria delle CIP del 25 marzo 2020, integrata dall'allora presidente del Consiglio degli Stati con informazioni sui diritti del Parlamento in situazioni di emergenza, si ritiene che gli organi del Parlamento siano i soli responsabili dell'adozione di misure di igiene all'interno del Palazzo del Parlamento e che tali misure possono anche derogare alle corrispondenti ordinanze del Consiglio federale: pertanto, spetta unicamente agli organi del Parlamento competenti decidere se è opportuno o meno riunirsi nell'aula della Camera in caso di pandemia¹². Di conseguenza, è incontestabile che le Camere hanno il diritto di convocare una sessione ordinaria o straordinaria a prescindere dalle misure di crisi ordinate dal Consiglio federale come pure che i presidenti delle Camere e la DA possano adottare le proprie misure di igiene per il Palazzo del Parlamento. Questa opinione è condivisa anche dalla sottocommissione «Parlamento in situazioni di crisi». Naturalmente, serve l'infrastruttura necessaria per organizzare le sessioni in tali condizioni straordinarie, nello specifico per tutelare la salute dei partecipanti. Le sfide correlate alle sedute delle Camere si pongono pertanto più in termini di infrastrutture e risorse che di competenze giuridiche.

Le competenze per interrompere, sospendere o rinviare una sessione sono invece meno chiaramente disciplinate: se, da un lato, è ovvio che la maggioranza dei parlamentari può decidere di sospendere le deliberazioni per qualche giorno nel quadro delle settimane di sessione fissate dalla CoCo, dall'altro lato gli scenari riguardanti l'interruzione e/o il differimento della sessione sono meno chiari. In questo caso, la decisione della maggioranza dei membri di una Camera dovrebbe probabilmente essere confermata da una decisione di uguale tenore dell'altra Camera, affinché le deliberazioni e quindi le votazioni finali siano sincronizzate. Anche la competenza degli Uffici, che sarebbe ipotizzabile in un caso simile, non è esplicitamente prevista.

11 *Kompetenzen des Parlamentes und des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen*. Nota del Servizio giuridico, della Segreteria delle Commissioni delle finanze e della Segreteria delle Commissioni delle istituzioni politiche all'attenzione dei presidenti delle Camere del 25 marzo 2020, pag. 5 (in tedesco e francese).

12 Nota integrata dal presidente del Consiglio degli Stati, pag. 4.

Le disposizioni legali pertinenti non prevedono nemmeno la possibilità di organizzare videoconferenze o conferenze telefoniche anziché sedute in presenza.

2.2.2 Prassi durante la pandemia nel 2020¹³

2.2.2.1 Decisioni prima e durante la sessione primaverile (2–15 marzo 2020)

28.2.2020 – La DA decide di limitare l'accesso al Palazzo del Parlamento durante la sessione primaverile.

9.3.2020 – Inizio della seconda settimana di sessione. La DA decide di continuare la sessione e inasprisce le condizioni di accesso al Palazzo del Parlamento.

Il Consiglio nazionale respinge, con 155 voti contro 13 e 8 astensioni, una mozione d'ordine che chiede l'interruzione immediata della sessione per almeno una settimana.

13.3.2020 – La DA decide ulteriori misure contro il coronavirus per la terza settimana di sessione: le persone che hanno una tessera di accesso fornita da un parlamentare non possono più accedere al Palazzo del Parlamento. Le votazioni finali si terranno un giorno prima e l'Assemblea federale plenaria prevista il 18 marzo 2020 è annullata. Per rispettare le regole di distanziamento sociale, i parlamentari possono seguire i dibattiti dalle tribune.

15.3.2020 – Gli Uffici delle Camere decidono, su proposta della maggioranza dei presidenti dei gruppi parlamentari, di rinunciare alla terza settimana della sessione primaverile.

2.2.2.2 Decisioni prima e durante la sessione straordinaria (4–6 maggio 2020)

23.3.2020 – Il Consiglio federale propone la convocazione di una sessione straordinaria per trattare il messaggio del 20 marzo 2020 concernente la prima aggiunta al preventivo 2020.

25.3.2020 – 31 membri del Consiglio degli Stati propongono la convocazione di una sessione straordinaria dedicata alla crisi di COVID-19 e all'eventuale trattazione delle decisioni basate sugli articoli 28 capoverso 3 e 34 capoverso 4 LFC e sull'articolo 70 capoverso 2 LM.

26.3.2020 – Gli Uffici delle Camere e la DA decidono di convocare una sessione straordinaria per discutere i crediti urgenti secondo gli annunci ulteriori sulla prima aggiunta al preventivo 2020. Anche a questa sessione straordinaria, che si terrà a inizio maggio a Bernexpo, si applicano le restrizioni di accesso emanate dalla DA il 13 marzo 2020.

13 Per i dati relativi al 2021 si rimanda al rapporto costantemente aggiornato della Biblioteca del Parlamento: *Die Bundesversammlung und die Covid-19-Krise. Ein chronologischer Überblick* (in tedesco e francese).

4.5.2020 – La sessione straordinaria si svolge a Bernexpo. L'accesso all'edificio Bernexpo è limitato, ma giornalisti e interessati possono seguire i dibattiti in streaming.

All'inizio delle rispettive sedute, ogni Camera decide piccoli adeguamenti del proprio regolamento per il periodo in cui si riunisce in una sede diversa dal Palazzo del Parlamento (20.409 / 20.408). Il Consiglio degli Stati decide inoltre di votare per alzata e seduta, dato che con il sistema di voto elettronico noleggiato per la sessione straordinaria non è possibile visualizzare sui tabelloni elettronici i voti espressi dai parlamentari. Diversamente da quanto accade con il Consiglio nazionale, nel Consiglio degli Stati i voti espressi dai parlamentari non vengono pubblicati sotto forma di elenco nominativo per ogni votazione.

Durante la sessione straordinaria vengono discussi soltanto gli oggetti correlati alla crisi di COVID-19.

2.2.2.3 Decisioni prima e durante la sessione estiva (2–19 giugno 2020)

2.6.2020 – Inizio della sessione estiva a Bernexpo. L'accesso a Bernexpo rimane limitato, ma ora ci sono posti riservati ai giornalisti nel Consiglio nazionale e nel Consiglio degli Stati. Anche questa volta, i cittadini interessati possono seguire il dibattito in streaming. Il Consiglio degli Stati riprende a votare con il sistema di voto elettronico, poiché nel frattempo quest'ultimo è stato ulteriormente sviluppato e consente ora di visualizzare i voti espressi dai parlamentari.

A differenza della sessione straordinaria di maggio, la sessione estiva di tre settimane è dedicata principalmente a oggetti ordinari.

3.6.2020 – La DA decide che il Parlamento deve tornare a lavorare nel Palazzo del Parlamento dopo la sessione estiva, dove dovrà svolgersi anche la sessione autunnale.

2.2.2.4 Decisioni prima e durante la sessione autunnale (7–25 settembre 2020)

21.6.2020 – 64 membri del Consiglio nazionale chiedono la convocazione di una sessione straordinaria per trattare diverse mozioni di ugual tenore.

25.6.2020 – Gli Uffici delle Camere decidono che la sessione straordinaria richiesta da 64 membri del Consiglio nazionale si terrà nella settimana di calendario 37, vale a dire solo durante la sessione autunnale.

3.7.2020 – La DA decide di installare pareti divisorie in plexiglas nelle aule delle Camere e in varie sale riunioni come misura di protezione.

13.8.2020 – La DA decide di allentare le restrizioni di accesso al Palazzo del Parlamento imposte a causa della pandemia di COVID-19.

8.9.2020 – Il Consiglio nazionale tiene la sessione straordinaria richiesta a giugno da 64 membri del Consiglio nazionale, al termine della quale continua con la sessione autunnale ordinaria.

9.9.2020 – Il Consiglio degli Stati tiene la sessione straordinaria e poi continua con la sessione autunnale ordinaria.

2.2.2.5 Decisioni prima e durante la sessione speciale del Consiglio nazionale (29 e 30 ottobre 2020)

23.10.2020 – I presidenti delle Camere informano i parlamentari che l'obbligo della mascherina è in vigore da subito all'interno del Palazzo del Parlamento. La mascherina è obbligatoria per muoversi nell'aula della Camera; i parlamentari possono toglierla quando sono seduti nei posti protetti da pareti divisorie in plexiglas, a condizione che i pannelli laterali siano abbassati.

2.2.2.6 Decisioni prima e durante la sessione invernale 2020 (30 novembre – 18 dicembre 2020)

12.11.2020 – Preoccupata che l'Assemblea federale non possa terminare l'esame del preventivo 2021 entro la fine del 2020, la CdF-N presenta un'iniziativa parlamentare che chiede di elaborare le basi per un preventivo d'emergenza (20.481). La sua Commissione omologa dà seguito all'iniziativa. La CdF-N prepara quindi un progetto di decreto federale su un preventivo provvisorio fino all'adozione del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024. Le due Camere adottano tale progetto all'inizio della sessione invernale.

13.11.2020 – La DA decide di inasprire di nuovo le restrizioni di accesso al Palazzo del Parlamento a partire dal 16 novembre.

20.11.2020 – La CIP-N presenta un'iniziativa parlamentare che chiede il voto a distanza per i membri del Consiglio nazionale che non possono presenziare alle sedute del Consiglio nazionale a causa dell'epidemia di COVID-19 (20.483). Dopo l'approvazione della sua Commissione omologa, la CIP-N sottopone alle Camere un progetto di legge federale urgente che modifica la legge sul Parlamento. Tale progetto viene adottato dalle Camere durante la seconda settimana della sessione ed entra in vigore per l'inizio della terza settimana della sessione. Negli ultimi giorni della sessione, due membri del Consiglio nazionale si avvalgono della possibilità di votare a distanza.

2.2.2.7 Conclusioni

Le disposizioni legali in vigore si sono rivelate sufficientemente flessibili da permettere al Parlamento di adattarsi alle prescrizioni in materia di igiene dettate dalla pandemia, dapprima cambiando edificio¹⁴ (Bernexpo invece del Palazzo del Parlamento) e in un secondo momento dotando il Palazzo del Parlamento di pareti divisorie in

14 Poiché l'art. 32 LParl stabilisce che la sede di riunione è Berna, l'unica opzione possibile era quella di trasferirsi in un edificio a Berna.

plexiglas. Anche l'accesso del pubblico ha potuto essere riorganizzato: durante il periodo in cui non è stato possibile seguire le sedute direttamente dalle tribune, le sedute sono state trasmesse in streaming per garantirne la pubblicità.

Le disposizioni legali in vigore hanno altresì permesso al Parlamento di svolgere il suo ruolo nella gestione della crisi, nello specifico organizzando con relativa rapidità la sessione straordinaria di maggio, durante la quale sono stati trattati gli oggetti urgenti legati alla crisi del coronavirus. Da un punto di vista formale, la convocazione della sessione straordinaria riguardava solo gli oggetti in sospeso, vale a dire il servizio d'appoggio dell'esercito e i crediti aggiuntivi. Solo in un secondo momento gli Uffici hanno aggiunto altri oggetti trattati dalle commissioni, segnatamente gli interventi parlamentari.

La prima ondata della pandemia ha evidenziato l'importante ruolo che gli Uffici svolgono nella pratica: in ultima analisi, sono stati loro a decidere di interrompere la sessione primaverile, a fissare le date per la sessione straordinaria di maggio e a programmare nella sessione autunnale la sessione straordinaria richiesta per luglio. Ciò dimostra che gli Uffici sono in una posizione di forza grazie alla loro competenza di convocare le Camere e stabilire il programma delle sessioni. Si precisa inoltre che – fatta eccezione per i casi previsti dalla legge – le persone o gli organi legittimati a proporre la convocazione di una sessione straordinaria non possono determinare quando essa debba aver luogo.

2.2.3 Valutazione dell'attività parlamentare durante la pandemia da parte del mondo della scienza

2.2.3.1 Diritto del Parlamento di riunirsi

*Felix Uhlmann*¹⁵ come pure *Andrea Caroni* e *Stefan Schmid*¹⁶ concludono, con riferimento alla separazione dei poteri, che il Consiglio federale non può impedire all'Assemblea federale di riunirsi ed esercitare i suoi poteri costituzionali nemmeno in situazioni di crisi.

Andreas Stöckli è dello stesso parere e ritiene che la questione non sia più controversa¹⁷.

2.2.3.2 Interruzione della sessione primaverile

Durante le audizioni degli esperti del 22 ottobre 2020 si è ritenuto che la decisione degli Uffici delle Camere del 15 marzo 2020 di interrompere la sessione primaverile

15 Uhlmann, Felix, *Kurzgutachten vom 16. April 2020 zuhanden des Stadtrats Frauenfeld betreffend die Durchführung von Sitzungen des Gemeinderats während der Corona-Krise*.

16 Caroni/Schmid, 2020, pag. 717.

17 Stöckli, Andreas, «Regierung und Parlament in Pandemiezeiten», in *ZSR/RDS*, 139(2020), I, numero speciale, pagg. 10 e 40.

sia stata una violazione del diritto delle Camere plenarie (e di ogni singolo parlamentare) di stabilire in ultima istanza il programma della sessione (art. 9 cpv. 1 lett. a RCN, art. 6 cpv. 1 lett. a RCS).

Ciò significa che avrebbe dovuto essere l'Assemblea federale stessa a prendere le decisioni opportune prima di interrompere la sessione e, in particolare, a prevedere opzioni e sedi alternative per le sedute delle Camere.

Nella sua breve perizia del 16 aprile 2020 *Felix Uhlmann* assume una posizione più differenziata: secondo lui, se gli Uffici avessero la competenza di interrompere la sessione, è una questione che può essere lasciata aperta; ciò che è chiaro, invece, è che i parlamentari dovrebbero avere la possibilità di correggere la decisione degli Uffici qualora fossero in disaccordo, poiché altrimenti la decisione sarebbe illegittima. Questa condizione deriva anche dal principio di uguaglianza dei parlamentari¹⁸.

Andrea Caroni e *Stefan Schmid* rilevano che l'interruzione di una sessione non è esplicitamente disciplinata e concludono quindi che l'organo responsabile della convocazione delle sessioni ha anche la competenza di interrompere una sessione; pertanto, la decisione degli Uffici del 15 marzo 2020 era conforme alla legge¹⁹.

Per *Andreas Glaser* e *Katja Gfeller* è evidente che la competenza degli Uffici di interrompere la sessione deriva dalla loro competenza di convocare una sessione (art. 33 cpv. 1 LParl); tuttavia, questa conclusione deve essere considerata in modo critico, poiché comporta il fatto che un piccolo gruppo di persone in Parlamento abbia la facoltà di prendere una decisione che ha un impatto significativo sul plenum nel suo insieme²⁰.

2.2.3.3 Sessione straordinaria

Durante le audizioni si è ritenuto che la convocazione della sessione straordinaria di maggio 2020 da parte degli Uffici non sia avvenuta per tempo, poiché il termine di tre settimane previsto dagli articoli 28 e 34 LFC non è stato rispettato.

Andreas Glaser e *Katja Gfeller* sono dello stesso parere. Secondo loro, il termine di tre settimane di cui all'articolo 28 capoverso 3 e all'articolo 34 capoverso 4 LFC non è stato osservato, a torto²¹, senza contare che la sessione straordinaria si è tenuta troppo tardi, anche per ragioni materiali. Dato che è stato convocato solo sei settimane dopo la dichiarazione della situazione straordinaria da parte del Consiglio federale, il Parlamento è stato messo di fronte al fatto compiuto per un gran numero di misure.

Andrea Caroni e *Stefan Schmid*, invece, sono del parere che la decisione degli Uffici di tenere una sessione straordinaria a maggio sia stata una reazione flessibile e appropriata in queste circostanze particolari. La richiesta dei membri del Consiglio degli Stati di convocare una sessione straordinaria in virtù dell'articolo 2 capoverso 3 lettera a LParl aveva la particolarità di riferirsi solo agli oggetti futuri, che le commissioni

18 Uhlmann, *Kurzgutachten vom 16. April 2020*, pag. 9 seg.

19 Caroni/Schmid, 2020, pag. 719.

20 Glaser/Gfeller, 2020, pag. 17.

21 Glaser/Gfeller, 2020, pag. 19.

non avevano ancora trattato poiché non avevano avuto modo di riunirsi. Formalmente, quindi, gli Uffici avevano convocato la sessione straordinaria solo per trattare questioni finanziarie e militari, riservandosi tuttavia il diritto di integrare nel programma altri oggetti legati alla crisi di COVID-19 trattati nelle commissioni²².

2.2.3.4 Sessione online o ibrida (partecipazione a distanza di una parte dei membri)

Felix Uhlmann rileva che non vi è alcuna base legale per sostituire i dibattiti dei parlamentari presenti in loco con videoconferenze o conferenze telefoniche e che quindi non sarebbe conforme alla legge tenere le sedute delle Camere in videoconferenza. Per Uhlmann l'introduzione di tali strumenti richiederebbe una revisione della legge o addirittura una modifica della Costituzione²³.

Andrea Caroni e *Stefan Schmid* ritengono che per introdurre la possibilità di sedute delle Camere online sia necessario modificare la Costituzione, poiché una sessione virtuale non si traduce semplicemente in una questione di fattibilità tecnica, ma ha un impatto sull'intera procedura parlamentare²⁴.

Andreas Stöckli condivide l'opinione che per poter introdurre le sessioni virtuali occorra modificare le basi legali. Secondo lui, non è escluso che per la durata della crisi si possa procedere mediante una legge federale urgente o un'ordinanza di necessità del Parlamento²⁵.

Anche *Andrea Caroni* e *Martin Graf* prendono in considerazione questa possibilità: propongono di predisporre un progetto di legge federale urgente, non conforme alla Costituzione, che l'Assemblea federale possa all'occorrenza discutere e adottare in breve tempo. In alternativa, ritengono sia possibile scegliere la via più complicata della riforma costituzionale, integrando disposizioni derogatorie negli articoli 151 e 159 Cost.²⁶ Secondo Caroni e Graf, le formulazioni utilizzate in queste due disposizioni costituzionali – «Le due Camere *si riuniscono* ...» e «... deliberano validamente se è *presente* la maggioranza dei loro membri» – presuppongono, secondo l'uso linguistico comune, che i parlamentari siano fisicamente presenti. Inoltre, l'interpretazione di una disposizione costituzionale non deve limitarsi al mero tenore. La presenza fisica consente un contatto personale immediato tra i parlamentari che è indispensabile per la formazione delle opinioni e il processo decisionale in Parlamento²⁷.

A differenza di quanto sostenuto da questi autori, nella *Perizia dell'Ufficio federale di giustizia* (UFG) del 1° aprile 2021, commissionata dalla sottocommissione «Parlamento in situazioni di crisi», questi due termini possono essere interpretati nel senso di una presenza non fisica. Gli esperti si concentrano più su un'interpretazione mo-

22 Caroni/Schmid, 2020, pag. 719.

23 Uhlmann/ Wilhelm, 2020, *Herausforderungen*, pag. 11.

24 Caroni/Schmid, 2020, pag. 719 seg.

25 Stöckli Andreas, 2020, pag. 41 seg.

26 Caroni, Andrea / Graf, Martin, «Abstimmen von zu Hause statt im Bundeshaus», in *Parlament / Parlement / Parlamento* 1/2021, pag. 12 seg.

27 Caroni/Graf, 2021, pag. 12.

derna di queste nozioni che su un'interpretazione storica. Inoltre, nella perizia si sostiene che gli articoli 151 e 159 Cost. non vadano considerati in modo isolato ma debbano essere correlati anche all'articolo 148 capoverso 1 Cost., secondo cui l'Assemblea federale esercita il potere supremo nella Confederazione, fatti salvi i diritti del Popolo e dei Cantoni. Ciò significa chiaramente – tanto in termini linguistici che di contenuto – che può trattarsi solo di un'Assemblea federale che delibera e decide realmente. Secondo la perizia, l'ammissibilità di soluzioni di emergenza deve essere misurata in base a ciò che, in una considerazione generale di disposizioni costituzionali concorrenti, si delinea nell'insieme come interpretazione convincente e attuazione della Costituzione. Una normativa ideata come soluzione di emergenza per un'attività parlamentare in modalità digitale deve quindi essere valutata alla luce del principio del minor danno costituzionale²⁸. Indipendentemente dalla valutazione delle soluzioni di emergenza, nella sua perizia l'UFG ritiene che una regolamentazione legislativa delle deliberazioni a distanza sia ammissibile anche per l'attività di base secondo la Costituzione federale in vigore, a condizione che la partecipazione tramite mezzi di comunicazione elettronici sia equivalente alla partecipazione in loco se considerata nel suo insieme²⁹.

2.3 Uso di strumenti parlamentari

2.3.1 Basi legali: panoramica degli strumenti

Di seguito si elencano in primo luogo gli strumenti che gli organi del Parlamento possono utilizzare affinché l'Assemblea federale possa adottare decisioni il più rapidamente possibile. Non si riportano invece gli strumenti a disposizione dei singoli parlamentari. Se un parlamentare vuole ottenere una decisione rapida da parte dell'Assemblea federale in una situazione di crisi, è opportuno che presenti una proposta in tal senso all'organo competente.

2.3.1.1 Mozioni di commissione

Secondo l'articolo 120 LParl, la mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento. In questo modo, in tempi di crisi, si può chiedere al Consiglio federale di emanare un'ordinanza o di modificare un'ordinanza che ha emanato in virtù dell'articolo 185 della Costituzione federale. La disponibilità di un *parere del Consiglio federale* è il prerequisito affinché una mozione possa essere trattata dalle Camere. Secondo l'articolo 121 capoverso 1 LParl, il Consiglio federale ha tempo fino alla sessione ordinaria successiva per presentare il suo parere. Se una mozione è stata presentata meno di un mese prima dell'inizio della sessione ordinaria successiva, il Consiglio federale deve pronunciarsi al più tardi entro l'inizio della sessione che segue quella successiva.

28 Ufficio federale di giustizia: *Gutachten: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit virtueller Beratungen der Bundesversammlung*, 1° aprile 2021, pagg. 15–17 (in tedesco e francese).

29 Ufficio federale di giustizia, 2021, pag. 2.

La procedura nelle Camere può essere accelerata se le commissioni di entrambe le Camere presentano un *intervento parlamentare di ugual tenore* e il Consiglio federale esprime il proprio parere al riguardo. Se entrambe le Camere approvano una mozione di commissione di uguale tenore, il mandato è attribuito definitivamente al Consiglio federale (art. 121 cpv. 5 lett. b LParl).

Dopo che una mozione è stata approvata dalle due Camere, la sua attuazione spetta al Consiglio federale. Se una mozione non è ancora adempiuta dopo due anni, il Consiglio federale deve riferire all'Assemblea federale (art. 122 cpv. 1 LParl).

2.3.1.2 Iniziative di commissione

Lo strumento dell'iniziativa parlamentare (art. 107 segg. LParl) si presta in situazioni urgenti o di crisi per avviare l'emanazione di una legge federale urgente o di un'ordinanza dell'Assemblea federale. Secondo l'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost., l'Assemblea federale ha il diritto di emanare ordinanze quando c'è un bisogno urgente di regolamentazione ma manca la base legale necessaria a tal fine. Un'ordinanza dell'Assemblea federale può servire, ad esempio, per sostituire ma anche modificare le ordinanze di necessità del Consiglio federale fondate sull'articolo 184 e/o sull'articolo 185 Cost., così da consolidare la base democratica delle misure. Tale strumento permette anche all'Assemblea federale di adottare misure proprie qualora il Consiglio federale non legiferi in un determinato ambito.

L'iniziativa parlamentare viene impiegata per elaborare un atto legislativo dell'Assemblea federale. Come è consuetudine nelle procedure legislative, tutti i soggetti interessati devono essere coinvolti. Ciò significa che, prima della deliberazione nelle Camere, deve essere disponibile un parere del Consiglio federale (art. 112 cpv. 3 LParl) e deve inoltre essere indetta una procedura di consultazione (art. 112 cpv. 2 LParl; art. 3 legge sulla consultazione, LCo, RS 172.061). La LCo non si pronuncia tuttavia sull'emanazione di ordinanze fondate sull'articolo 173, 184 o 185 Cost. In questi casi, è poco realistico indire una procedura di consultazione. L'elaborazione dei progetti spetta alla segreteria della commissione, la quale può avvalersi della collaborazione del dipartimento competente (art. 112 cpv. 1 LParl).

2.3.1.3 Dichiarazioni di una Camera

Le due Camere possono adottare dichiarazioni in modo indipendente l'una dall'altra.

La maggioranza di una commissione del Consiglio nazionale può presentare un progetto di dichiarazione del Consiglio nazionale (art. 32 RCN). Nel Consiglio degli Stati, ogni parlamentare può proporre una dichiarazione (art. 27 RCS).

2.3.1.4 Corapporti destinati alle CdF

In situazioni di crisi l'Assemblea federale deve spesso approvare in un secondo momento crediti urgenti stanziati dalla DelFin. L'esame preliminare di tali crediti è solitamente di competenza delle CdF. Secondo l'articolo 49 capoverso 4 LParl, le commissioni tematiche possono presentare corapporti alla commissione incaricata dell'esame preliminare, che deve votare sulle proposte concrete. Tali proposte concrete possono essere ad esempio: approvazione di crediti, non approvazione di crediti (il Consiglio federale dovrebbe bloccare i fondi non ancora erogati), aumento di crediti, riduzione di crediti (nella misura in cui il denaro non è ancora stato speso), regolamentazione delle condizioni quadro dell'utilizzo dei crediti. Crediti supplementari possono essere proposti se sussiste una base legale; in caso contrario, tale base dovrebbe essere creata attraverso gli strumenti dell'iniziativa parlamentare o della mozione.

2.3.2 Prassi durante la pandemia

Nella prima fase della pandemia, le commissioni hanno utilizzato di frequente lo strumento della mozione: fino alla sessione estiva 2020, sono state presentate 49 mozioni di commissione correlate alla crisi di COVID-19. Alla fine della sessione autunnale 2020, il Parlamento aveva accolto 23 mozioni. Un'analisi di queste mozioni ha evidenziato che le procedure sono state in parte molto rapide: in media, le Camere hanno adottato mozioni di ugual tenore dopo soli 11 giorni dalla loro presentazione (nella legislatura precedente tale durata era di 112 giorni). Anche l'attuazione da parte del Consiglio federale è stata degna di nota: l'emanazione delle ordinanze per attuare le mozioni accolte ha richiesto 15 giorni al massimo e i disegni di leggi federali urgenti sono stati pubblicati entro quattro mesi e mezzo dall'accoglimento delle mozioni³⁰.

La mozione di commissione si è dimostrata un valido strumento durante la pandemia, poiché il Consiglio federale non si è irrigidito sul termine a lui spettante per rispondere agli interventi, rendendo possibile trattare anche interventi presentati con breve preavviso prima della sessione. Inoltre, il Consiglio federale ha attuato in modo decisamente rapido le mozioni accolte. In ogni caso, l'Assemblea federale dipendeva dalla disponibilità del Consiglio federale ad accelerare i tempi.

Le commissioni hanno utilizzato lo strumento dell'iniziativa parlamentare per adottare misure a breve termine nel contesto della pandemia solo in tre casi. Con l'iniziativa parlamentare 20.481 (Preventivo provvisorio fino all'adozione del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024), la CdF-N aveva presentato un «preventivo d'emergenza» nel caso in cui l'Assemblea federale non fosse riuscita ad approvare il bilancio ordinario prima della fine dell'anno a causa dell'evoluzione della pandemia. Il progetto 20.483 elaborato dalla CIP-N ha reso possibile il voto a distanza per i parlamentari impossibilitati a partecipare di persona a causa della crisi di COVID-19. Infine, il progetto 21.482 elaborato dalla CIP-S si è

30 Biblioteca del Parlamento: *Covid-19 Les motions de commission pendant la première phase de la pandémie, résumé*, pag. 2 segg. (in francese e tedesco).

tradotto nell'obbligo del certificato COVID-19 per accedere al Palazzo del Parlamento. Ma qui entrava in gioco il diritto parlamentare, nel cui ambito non sarebbe stato possibile depositare una mozione. Va notato che la CSEC-N ha presentato un'iniziativa (20.407) finalizzata all'elaborazione di un'ordinanza di necessità per sostenere la custodia di bambini complementare alla famiglia, ma in ultima analisi si è fatto ricorso allo strumento della mozione.

2.3.3 Valutazione dell'attività parlamentare durante la pandemia da parte del mondo della scienza

Andrea Caroni e Stefan G. Schmid rilevano che le commissioni dispongono di numerosi strumenti per presentare alle Camere nuovi oggetti in deliberazione anche in situazioni di emergenza. Fanno osservare, tuttavia, che questi strumenti presentano anche svantaggi: nel caso della mozione, ad esempio, la scelta spetta al Consiglio federale, che deve proporre di respingere o accettare la mozione. Caroni e Schmid ritengono perlopiù impossibile per il Parlamento elaborare ordinanze di necessità o leggi federali urgenti nel breve termine³¹.

Riguardo agli strumenti parlamentari *Andreas Stöckli* rileva che, sebbene anche il Parlamento disponga di meccanismi per accelerare la procedura e garantire la sua capacità d'intervento in situazioni straordinarie, gli è difficile intervenire rapidamente a causa delle sue strutture di milizia, delle sue deliberazioni che non si svolgono in modo continuo, delle sue dimensioni, della sua composizione, delle sue maggioranze imprevedibili e instabili come pure dei suoi processi decisionali complicati. Nello specifico, riguardo agli strumenti della mozione e dell'iniziativa parlamentare sottolinea che le disposizioni procedurali corrispondenti non sono improntate all'urgenza e alla rapidità e che il Consiglio federale dispone inoltre di un notevole margine di manovra riguardo all'attuazione di una mozione accolta, specie in termini di tempo (cfr. art. 119, 121 e 122 LParl). Stöckli chiede quindi l'istituzione di una procedura rapida per l'emanazione di ordinanze di necessità da parte del Parlamento³².

Durante le audizioni delle CIP di ottobre 2020, è stata proposta l'introduzione di una «mozione urgente».

Gli esperti chiedono quindi strumenti flessibili che consentano una procedura rapida, ma non fanno proposte concrete ed elaborate.

2.3.4 Conclusioni

Gli organi parlamentari hanno una vasta gamma di strumenti a loro disposizione per agire anche in situazioni di crisi. Le mozioni di ugual tenore che le commissioni delle due Camere possono presentare si sono rivelate uno strumento molto efficace.

³¹ Caroni/Schmid, 2020, pag. 718.

³² Stöckli Andreas, 2020.

Il problema della mozione risiede nel rispetto del termine per il parere del Consiglio federale, che è obbligatorio affinché la Camera possa deliberare. Questo vincolo può rendere difficile un intervento tempestivo. L'Assemblea federale non può nemmeno esigere un'attuazione accelerata della mozione da parte del Consiglio federale.

Per quanto riguarda l'iniziativa parlamentare, il problema sta nel coinvolgimento degli altri soggetti (Consiglio federale, Cantoni e altre cerchie interessate) e nella difficoltà di elaborare un progetto di atto legislativo in tempi molto brevi e con risorse limitate. Di fatto, l'emanazione di una legge federale urgente o di un'ordinanza dell'Assemblea federale mediante un'iniziativa parlamentare è possibile soltanto se, nelle due Camere, maggioranze chiare vogliono disciplinare una fattispecie limitata che interessa al massimo una cerchia ristretta di soggetti esterni.

La crisi COVID-19 ha dimostrato che l'Assemblea federale può esercitare la sua influenza in modo rapido ed efficace anche con strumenti più informali: ad esempio, le commissioni hanno presentato proposte di modifica delle ordinanze durante i colloqui con i rappresentanti del Consiglio federale, che quest'ultimo ha poi preso in considerazione. Spesso tali proposte sono state presentate anche con lettere al Consiglio federale.

2.4 Esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità

2.4.1 Basi legali

2.4.1.1 Competenze del Consiglio federale

In virtù degli articoli 185 capoverso 3 e 184 capoverso 3 Cost., il Consiglio federale può emanare ordinanze fondate direttamente sulla Costituzione. Mentre l'articolo 184 capoverso 3 Cost. fornisce la base per emanare ordinanze se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, l'articolo 185 capoverso 3 Cost. si riferisce a misure «per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna».

L'articolo 185 capoverso 3 Cost. autorizza il Consiglio federale ad adottare misure mediante ordinanza senza bisogno di una base legale formale specifica. In tal senso, si tratta principalmente della protezione dei beni di polizia. Questo tipo di ordinanze del Consiglio federale è ammesso solo se dettato da condizioni di urgenza temporale e materiale. Le ordinanze ai sensi dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. forniscono in linea di principio una base legale sufficiente anche per restrizioni significative dei diritti fondamentali, le quali tuttavia, come tutte le ingerenze nei diritti fondamentali, devono essere giustificate da interessi pubblici preponderanti, essere proporzionate nonché garantire l'uguaglianza giuridica e il principio della buona fede. Quando emana un'ordinanza fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., il Consiglio federale è in linea di principio vincolato dalla Costituzione e dalla legge (si tratta di un diritto di necessità «intracostituzionale», che deve essere distinto dal diritto di necessità «extracostituzionale», il quale non è vincolato dalla Costituzione e presuppone un'emergenza pubblica vera e propria). Le ordinanze fondate sull'articolo summenzionato

possono di massima essere soggette a un controllo concreto delle norme da parte del Tribunale federale.

Dal 1° maggio 2011 l'articolo 7d LOGA concretizza le esigenze costituzionali e fissa così alcuni limiti per il Consiglio federale. Secondo l'articolo 7d capoverso 2 lettera a LOGA, un'ordinanza fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. decade sei mesi dopo la sua entrata in vigore, se il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza o un progetto di ordinanza dell'Assemblea federale di cui all'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost., destinato a sostituire l'ordinanza del Consiglio federale. Se invece il Consiglio federale adotta un tale progetto entro il termine di sei mesi, l'ordinanza resta valida fino all'entrata in vigore della base legale o dell'ordinanza dell'Assemblea federale o fino a quando il progetto è respinto dal Parlamento. Inoltre, un'ordinanza fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. decade se il progetto è respinto dall'Assemblea federale (art. 7d cpv. 2 lett. b LOGA) o quando la base legale o l'ordinanza dell'Assemblea federale che la sostituisce entra in vigore (art. 7d cpv. 2 lett. c LOGA).

2.4.1.2 Competenze del Parlamento

Parallelamente al diritto del Consiglio federale di emanare ordinanze di necessità, il Parlamento può esercitare la competenza di emettere ordinanze di necessità fondate sull'articolo 173 capoverso 2 lettera c Cost.: se circostanze straordinarie lo richiedono, può emanare ordinanze o decreti federali semplici per garantire la sicurezza esterna e interna, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera. Sebbene le attribuzioni di Consiglio federale e Parlamento siano configurate in parallelo nella Costituzione federale, le ordinanze di necessità del Parlamento prevalgono su quelle del Consiglio federale riguardanti lo stesso oggetto per effetto della maggiore legittimazione democratica.

Il Parlamento può quindi emanare norme prevalenti sulle ordinanze di necessità del Consiglio federale. Per emanare le proprie ordinanze di necessità, il Parlamento dispone dello strumento dell'iniziativa parlamentare, di cui all'articolo 107 segg. LParl.

Un'ordinanza di necessità del Parlamento prevarrebbe dunque su un'ordinanza di necessità del Consiglio federale già esistente e riguardante lo stesso oggetto. Tuttavia, è possibile che l'ordinanza di necessità del Parlamento non coincida perfettamente con l'ordinanza di necessità del Consiglio federale, il che potrebbe causare difficoltà di delimitazione e interpretazione.

2.4.2 Prassi durante la pandemia

Dal 13 marzo 2020 il Consiglio federale ha emanato diverse ordinanze per gestire la crisi del coronavirus.

L'ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19; in particolare RU 2020 773 e RU 2020 783), in vigore dal 16 marzo 2020 al 21 giugno 2020 compreso, era basata sull'articolo 7 della legge del 28 settembre 2012 sulle epidemie (LEp; RS 818.101). Tutte le misure

adottate in virtù della LEp per motivi sostanzialmente epidemiologici – cioè ridurre la diffusione del coronavirus e mantenere le capacità mediche per gestire l'epidemia («misure primarie») – sono state emanate esclusivamente sulla base dell'articolo 7 LEp e integrate nell'ordinanza 2 COVID-19.

Le misure tese a gestire i problemi derivanti dall'attuazione delle misure primarie adottate in virtù della LEp, invece, sono state emanate in ordinanze separate. Queste «misure secondarie», sotto forma di ordinanze di necessità del Consiglio federale, si basavano per quanto possibile su norme di delega formali e legali nonché mandati legali che autorizzano il Consiglio federale a emanare disposizioni d'esecuzione. Laddove queste non esistevano o erano insufficienti, la competenza del Consiglio federale di emanare ordinanze si è fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., a condizione che requisiti costituzionali corrispondenti (in particolare l'urgenza temporale e materiale) fossero soddisfatti. La durata di validità di tali ordinanze fondate direttamente sulla Costituzione è stata limitata a sei mesi (cfr. art. 7d LOGA).

Con il passaggio alla situazione particolare, l'ordinanza 2 COVID-19 è stata sostituita dall'ordinanza 3 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 3 COVID-19; RS 818.101.24), fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., e dall'ordinanza sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare (Ordinanza COVID-19 situazione particolare; RS 818.101.26), a sua volta fondata sull'articolo 6 LEp.

Già il 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP, nello specifico l'UFG) di elaborare un progetto di legge federale urgente e provvisoria, da porre in consultazione, sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19). Il 19 giugno 2020 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sulla legge COVID-19, durata fino al 10 luglio 2020. Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la legge COVID-19 (FF 2020 5797), creando la base legale necessaria affinché le ordinanze fondate sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. potessero rimanere in vigore dopo i primi sei mesi dalla loro entrata in vigore, conformemente all'articolo 7d capoverso 2 LOGA.

Il Parlamento ha adottato la legge COVID-19 il 25 settembre 2020, dichiarandola urgente e fissandone l'entrata in vigore dal 26 settembre 2020 (RU 2020 3835; RS 818.1012). Durante le sessioni successive vi sono state apportate diverse modifiche. La legge contiene le disposizioni materiali e le norme di delega necessarie per i provvedimenti adottati dal Consiglio federale nelle ordinanze fondate sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., in particolare nei settori dell'assistenza sanitaria, del diritto processuale, della cultura, dei casi di rigore, degli sport di squadra, dei media, della perdita di guadagno e dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Nella sua dichiarazione del 4 maggio 2020 (20.208) il Consiglio federale ha assicurato di esprimersi sulle mozioni di commissione relative alle ordinanze di necessità presentate fino a due settimane prima di una sessione, affinché potessero essere trattate durante la sessione. Ha poi espresso la volontà di attuare il più rapidamente possibile le mozioni di commissione che beneficino di un ampio sostegno. In aggiunta, il Con-

siglio federale si è dichiarato disposto a consultare i presidenti delle commissioni competenti prima di adottare nuove importanti disposizioni sul diritto di necessità e, se ciò non fosse possibile in tempo utile, quantomeno a informarli. Il Consiglio federale ha mantenuto tali impegni nella misura del possibile. L'obbligo di consultazione del Consiglio federale è stato successivamente trasposto nella legge COVID-19 (RU 2020 3835). Secondo l'articolo 1 capoverso 4 della legge COVID-19, il Consiglio federale informa periodicamente il Parlamento, in modo tempestivo ed esauriente, in merito all'attuazione della legge. Consulta previamente le commissioni competenti riguardo alle ordinanze e modifiche di ordinanza in preparazione. In casi urgenti, informa i presidenti delle commissioni competenti. Questi informano senza indugio le loro commissioni (art. 1 cpv. 5 legge COVID-19). All'articolo 1 capoverso 2 della legge COVID-19 è stata recepita un'altra disposizione importante per il Parlamento, la quale prevede che il Consiglio federale faccia uso delle attribuzioni conferitegli dalla legge in questione soltanto nella misura necessaria per far fronte all'epidemia. Non ne fa uso in particolare se l'obiettivo perseguito può essere raggiunto in tempo utile anche seguendo la procedura legislativa ordinaria o d'urgenza.

2.4.3 Valutazione dell'attività parlamentare e dell'esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità del Consiglio federale durante la pandemia da parte del mondo della scienza

Le critiche principali su vari aspetti dell'operato del Consiglio federale nell'ambito del diritto di necessità, espresse durante le audizioni condotte dalle CIP il 22 ottobre 2020, sono riassunte qui di seguito.

2.4.3.1 Basi costituzionali del «diritto di necessità»

Durante l'audizione alcuni esperti hanno sostenuto che il Consiglio federale abbia interpretato l'articolo 185 capoverso 3 Cost. in modo molto più ampio di quanto fatto in precedenza. Hanno fatto osservare in particolare che, durante la deliberazione sulla Cost. del 1999, il Parlamento aveva respinto l'estensione del diritto di necessità proposta dal Consiglio federale. Giovanni Biaggini riassume questa posizione affermando che, nella pandemia di coronavirus, la clausola generale di polizia di cui all'articolo 185 capoverso 3 Cost. sembra essere diventata una sorta di clausola generale di stato assistenziale e che l'articolo è ormai appena riconoscibile³³. Kley e Biaggini criticano anche il fatto che le ordinanze «di necessità» COVID-19 contengono numerose disposizioni in deroga alla legge nonché alcuni regolamenti che si discostano dalla Costituzione³⁴. Biaggini suggerisce di valutare un ritorno all'interpretazione

33 Biaggini, Giovanni, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV», in *ZBl* 5/2020, pag. 257.

34 Biaggini, 2020, pag. 256 e Kley, Andreas, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen - Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV», in *ZBl* 121/2020, pag. 275.

classica dell'articolo 185 capoverso 3 Cost.³⁵. Se si dovesse continuare sulla linea tracciata dal Consiglio federale, ossia un'interpretazione ampia dell'articolo 185 Cost., si dovrebbe a suo parere considerare la possibilità di una convalida preliminare da parte del Parlamento (come Cost. GE/NE)³⁶.

Per altri esperti che hanno partecipato alle audizioni, invece, la visione di Biaggini e Kley sulle competenze del Consiglio federale previste dall'articolo 185 capoverso 3 Cost. è troppo restrittiva. Si può piuttosto sostenere che l'articolo 185 capoverso 3 Cost. ammette non solo di adottare misure diverse dalle semplici «misure di polizia» ma anche di derogare alle leggi e addirittura alla Costituzione, poiché il Consiglio federale deve poter agire rapidamente in tempi di crisi. Stöckli, ad esempio, ritiene che il Consiglio federale sia in una posizione migliore rispetto al Parlamento per adottare tempestivamente le misure necessarie e reagire all'evoluzione delle situazioni. Aggiunge che mentre da un lato l'articolo 7 LEp consente misure primarie di protezione della popolazione motivate dal punto di vista epidemiologico, dall'altro lato le misure che vanno oltre, in particolare quelle per affrontare i problemi che ne derivano (come le misure per attenuare l'impatto economico della pandemia), devono fondarsi su altre disposizioni legali o, in loro assenza, sulle competenze costituzionali in materia di diritto di necessità (in particolare l'art. 185 cpv. 3 Cost.)³⁷.

Per alcuni esperti, l'articolo 165 Cost. è la vera chiave per superare la crisi. In base a questa disposizione, l'Assemblea federale può modificare con urgenza la Costituzione per un anno, senza bisogno di un referendum. Questo strumento offre possibilità molto ampie.

2.4.3.2 Diritto di necessità e basi legali contenute nelle leggi speciali per superare la crisi

Per Biaggini, le lacune delle leggi speciali relative agli ambiti interessati, in particolare la LEp, sono una delle cause principali del diluvio di ordinanze di necessità. Biaggini critica il fatto che la LEp non contempli alcuna prescrizione di contenuto per la situazione straordinaria³⁸.

Nelle audizioni è stata espressa l'opinione che già all'inizio della crisi il Consiglio federale avrebbe dovuto sottoporre al Parlamento una legge contenente clausole di delega in procedura urgente – il che ovviamente sarebbe stato possibile solo se il Parlamento fosse stato in sessione. Sarebbe stato inoltre possibile adottare normative e poi metterle in vigore retroattivamente.

Kley considera l'approccio della LEp una buona soluzione e deplora il fatto che il Consiglio federale non abbia fondato molte più misure su tale legge anziché sulla Cost. Sulla base di un'interpretazione storica, ritiene in particolare errato considerare

³⁵ Biaggini, 2020, pag. 267.

³⁶ Kley, 2020, pag. 276.

³⁷ Stöckli, 2020.

³⁸ Biaggini, 2020, pag. 260 segg.

l'articolo 7 LEp come un semplice rimando dichiarativo all'articolo 185 capoverso 3 Cost.³⁹.

2.4.3.3 Trasposizione del diritto di necessità nel diritto ordinario (art. 7d LOGA)

Nella valutazione della trasposizione del diritto di necessità nel diritto ordinario non c'è stata unanimità. Alcuni esperti hanno ritenuto che il meccanismo di trasposizione abbia funzionato.

Altri, invece, hanno messo in dubbio l'adeguatezza del meccanismo di trasposizione, facendo notare che l'articolo 7d LOGA è più orientato a crisi statiche che a crisi lunghe e dinamiche.

Per quanto riguarda il diritto di necessità basato sulla LEp, Biaggini critica il fatto che tale legge non preveda per le ordinanze fondate sull'articolo 7 né una durata limitata né un meccanismo di trasposizione di natura regolatoria sul modello dell'articolo 7d LOGA⁴⁰. Dello stesso avviso è pure Stöckli, il quale ritiene che vi siano buone ragioni per applicare l'articolo 7d LOGA anche alle ordinanze fondate sull'articolo 7 LEp, ma non è certo che l'articolo 7d LOGA sia adeguato per rispondere a situazioni straordinarie dinamiche e di lunga durata⁴¹.

2.5 Conclusione generale sul funzionamento dell'Assemblea federale durante la crisi

All'inizio l'Assemblea federale non ha gestito la crisi causata dalla pandemia di coronavirus 2020/21 nel migliore dei modi. La domenica precedente l'inizio della terza settimana della sessione primaverile 2020 la situazione epidemiologica si presentava imprevedibile e pericolosa. Sarebbe stato alquanto difficile giustificare il fatto che le Camere si riunissero l'indomani per trattare gli affari previsti a prescindere da questioni legate alla crisi di COVID-19. La terza settimana della sessione primaverile del 2020 è pertanto stata interrotta senza alcuna prospettiva sull'ulteriore procedura. Anche le attività delle commissioni erano limitate e il diritto di riunirsi è stato inizialmente concesso solo a singole commissioni. È altresì emerso che gli organi parlamentari non disponevano di risorse sufficienti per esercitare i loro diritti costituzionali, ad esempio per l'elaborazione di ordinanze secondo l'articolo 173 Cost.

Poi però l'Assemblea federale ha ripreso le redini della situazione, ripristinando le sedute di commissione nel corso del mese di aprile del 2020 e organizzando una sessione straordinaria delle Camere a inizio maggio 2020. Commissioni e Camere hanno lavorato in maniera intensa sugli atti emanati dal Consiglio federale per gestire la crisi. A tal fine si sono avvalse, da un lato, di strumenti formali a loro disposizione, in par-

39 Kley, 2020.

40 Biaggini, 2020, pag. 265.

41 Stöckli, 2020.

icolare la mozione, dall'altro lato, le commissioni hanno utilizzato anche mezzi informali per esercitare la loro influenza, tenendo colloqui con delegazioni del Consiglio federale o presentando a quest'ultimo raccomandazioni scritte. In questo modo si è creato un vivace scambio tra Governo e Parlamento. Le mozioni presentate sono state trattate in modo sollecito e quelle accolte sono state attuate rapidamente. In particolare, ciò è stato possibile anche perché il Consiglio federale ha rinunciato a sfruttare i termini a lui spettanti e si è pronunciato molto rapidamente sulle mozioni concernenti la gestione della crisi. Senza tale rinuncia da parte del Consiglio federale, l'Assemblea federale non avrebbe potuto utilizzare lo strumento della mozione in modo così flessibile.

Lo strumento della mozione ha permesso all'Assemblea federale di sancire a livello legislativo le misure volte a gestire la crisi laddove ha ritenuto opportuno che vi fosse una più ampia legittimazione democratica. Ne sono un esempio le mozioni delle CIP sull'app Corona Proximity Tracing (20.3168/20.3144), che hanno permesso all'Assemblea federale di chiedere l'elaborazione di una base legale per questa app, non ritenendo sufficiente un'ordinanza del Consiglio federale fondata sulla LEp.

Per contro, a eccezione dei progetti per un preventivo d'emergenza e per la partecipazione alle votazioni a distanza nel Consiglio nazionale, come pure per l'obbligo di certificato per i parlamentari, l'Assemblea federale non ha elaborato alcun progetto proprio per gestire la crisi. Al riguardo, secondo i criteri di cui all'articolo 110 capoverso 2 LParl, anche in tempi di crisi si deve valutare caso per caso se lo strumento della mozione o dell'iniziativa parlamentare sia il più consono all'elaborazione di un progetto di atto legislativo. Se, ad esempio, come nel caso del sostegno agli asili nido in situazioni di crisi, esistono già progetti concreti che però non hanno ottenuto la maggioranza in Consiglio federale, il Parlamento potrebbe certamente agire in modo più rapido con l'iniziativa parlamentare. Allo stesso modo, l'iniziativa parlamentare sarebbe stata forse lo strumento più appropriato per affrontare la questione dell'esenzione dal pagamento delle pigioni commerciali o della loro riduzione. Se l'Assemblea federale avesse lavorato al riguardo con lo strumento dell'iniziativa parlamentare e non con la mozione, forse si sarebbe compreso prima che nessuna soluzione poteva ottenere una maggioranza parlamentare e la situazione sarebbe stata più chiara per i diretti interessati.

L'Assemblea federale ha un'ampia gamma di strumenti a sua disposizione per influenzare le ordinanze del Consiglio federale in tempi di crisi e anche per emanare essa stessa regole per la gestione di crisi. I principali ostacoli sono l'assenza di maggioranze, la mancanza di risorse nonché strutture e strumenti talvolta lenti e rigidi.

Affinché l'Assemblea federale possa agire, sono necessarie maggioranze in entrambe le Camere, che però non sono sempre facili da trovare, al punto che la lentezza del processo parlamentare è imputabile anzitutto alla complessa procedura delle votazioni a maggioranza. Tuttavia, se le maggioranze ci sono, il Parlamento non dovrebbe essere ostacolato nel suo agire dall'inerzia di strutture e strumenti concepiti per la complessa procedura della maggioranza parlamentare in tempi normali. Tali strutture e strumenti devono quindi essere esaminati per determinare se sono adatti in tempi di crisi.

Infine, va notato che il meccanismo previsto dall'articolo 7d LOGA (RS 172.010) stabilisce tempi stretti per le ordinanze emanate dal Consiglio federale in tempi di crisi e che l'Assemblea federale ha potuto trasporre le misure ancora necessarie nel diritto ordinario già nell'autunno 2020. Nell'ambito del progetto di legge COVID-19 è stato altresì possibile discutere e introdurre misure per affrontare direttamente la crisi. Tuttavia, le regole sancite a livello di legge devono essere applicabili più a lungo termine e quindi – come è consuetudine nelle leggi – devono essere formulate nel modo più astratto e generico possibile. Sorge quindi legittima la domanda se ha senso che il legislatore stabilisca le date di apertura dei ristoranti. Potrebbe invece essere il legislatore a definire a quali condizioni (numero di casi, valore R ecc.) si debbano adottare determinate misure (chiusura di ristoranti, restrizioni concernenti gli assembramenti, obbligo della mascherina ecc.).

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Requisiti per un Parlamento in situazioni di crisi: principi

Secondo l'opinione unanime della sottocommissione «Parlamento in situazioni di crisi», i principi di seguito riportati sono determinanti nella selezione delle proposte di riforma.

1. Il Parlamento, che esercita il «potere supremo nella Confederazione» (art. 148 Cost.), deve poter agire in ogni momento anche in tempi di crisi.
2. Le Camere devono potersi riunire in qualsiasi momento. A tal fine, devono potersi riunire in modo informale in luoghi alternativi nonché organizzare sedute online. Il diritto delle Camere di riunirsi non deve essere limitato da nessun'altra autorità.
3. Le commissioni parlamentari devono poter esercitare il loro diritto di autodecisione, quindi devono poter decidere in qualsiasi momento e in maniera autonoma di organizzare sedute. A tale scopo, devono inoltre poter utilizzare strumenti digitali e luoghi di riunione alternativi.
4. Gli strumenti parlamentari devono poter essere utilizzati in modo efficiente in tempi di crisi. A tal fine, devono poter essere previste scadenze più flessibili in tempi di crisi.
5. Il Parlamento e i suoi organi devono disporre di risorse sufficienti affinché i diritti parlamentari possano essere esercitati in modo efficiente anche in tempi di crisi.

3.2 Proposte di riforma

Di seguito sono riportate le proposte di riforma – comprese quelle a cui non è stato dato seguito – che soddisfano i requisiti di cui sopra e quindi mirano a migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in tempi di crisi.

3.2.1 Riunioni di commissioni

3.2.1.1 Diritto delle commissioni di riunirsi

L'Assemblea federale svizzera è un parlamento di lavoro. Le commissioni parlamentari non solo preparano all'attenzione della Camera gli oggetti loro assegnati per l'esame preliminare, ma secondo l'articolo 45 LParl possono anche agire di propria iniziativa. Poiché la maggior parte degli oggetti in deliberazione dell'Assemblea federale richiede un esame preliminare da parte della commissione competente, la capacità d'intervento del Parlamento dipende anche in larga misura dal lavoro delle commissioni, come si è visto nella primavera del 2020, quando si sono dovute programmare le sedute di commissione per preparare gli oggetti che il Parlamento avrebbe trattato nella sessione straordinaria di maggio.

Le commissioni devono quindi poter tenere sedute non solo per esercitare i loro diritti ma anche per garantire il funzionamento del Parlamento. Questo diritto di riunirsi non può essere limitato né da prescrizioni amministrative degli organi direttivi del Parlamento (Uffici, DA) né per mancanza di risorse. Gli organi direttivi del Parlamento devono quindi garantire in ogni situazione la disponibilità delle infrastrutture e risorse necessarie affinché le commissioni parlamentari possano riunirsi.

Poiché la LParl non contempla alcuna disposizione relativa alle riunioni delle commissioni, si rende necessario integrarla stabilendo il principio di sedute organizzate regolarmente e il diritto di programmare sedute supplementari.

Proprio in tempi di crisi è importante che le commissioni possano programmare sedute supplementari anche tra le date delle sedute ordinarie. Secondo la prassi attuale, la richiesta di tenere una seduta supplementare dovrebbe poter provenire anche dalla commissione stessa: se la maggioranza dei membri della commissione è d'accordo, la seduta ha luogo. Una *minoranza* (Marti Samira, Barrile, Flach, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Kälin, Marra, Suter, Widmer Céline) auspicerebbe la convocazione di una seduta della commissione anche su richiesta di un terzo dei membri della commissione, poiché ritiene che anche a livello di commissione si debba prevedere un diritto di minoranza analogo a quello applicabile alla convocazione delle sessioni straordinarie. La maggioranza della CIP-N teme invece che la maggioranza dei membri della commissione, non rilevando alcuna necessità d'intervento, potrebbe porre fine a queste sedute, mediante mozione d'ordine, subito dopo la loro apertura. In questo modo si creerebbe solo un inutile lavoro amministrativo supplementare, senza contribuire in alcun modo a rafforzare il Parlamento.

3.2.1.2 Sedute di commissione online

In determinate situazioni, come una pandemia o una catastrofe naturale, non è possibile riunirsi di persona. Già durante la pandemia di coronavirus, le commissioni hanno utilizzato strumenti digitali per organizzare sedute. Le relative condizioni devono essere sancite per legge. Le commissioni si riuniscono online o in presenza, non in forma mista. In una seduta di commissione i parlamentari intervengono spontaneamente e le

proposte possono essere presentate anche con breve preavviso: per il presidente sarebbe quindi estremamente difficile tenere debitamente conto dei membri presenti di persona e di quelli che partecipano virtualmente alla seduta. Vanno tuttavia considerate due eccezioni: in determinate commissioni le sostituzioni sono vietate per legge (art. 18 cpv. 4 RCN, art. 14 cpv. 4 RCS). Singoli membri di tali commissioni devono potersi collegare online a una seduta che si svolge in presenza, così come sarebbe opportuno che i partecipanti possano collegarsi online alle audizioni. Una *minoranza* della CIP-N (Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Rutz Gregor, Steinemann) non vuole che singoli membri possano partecipare online a sedute in presenza. Un'altra *minoranza* (Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann) propone che, semmai, il collegamento digitale si limiti ai partecipanti esterni alla seduta e non ai membri delle commissioni. Un'altra *minoranza* (Cottier, Flach, Gredig, Moret), invece, vorrebbe consentire la partecipazione online alle sedute ai membri delle commissioni che per legge non possono farsi rappresentare da un supplente, ma solo se la commissione in questione lo consente.

La partecipazione a una seduta di commissione online deve essere remunerata allo stesso modo della partecipazione a una seduta organizzata in presenza. Con 16 voti contro 7, la CIP-N si è pronunciata contro un'iniziativa parlamentare che mirava a ridurre la diaria per la partecipazione a sedute che si svolgono nella forma di videoconferenze (20.431 n. Iv. Pa. Rutz Gregor. Importo dell'indennità per videoconferenze).

Infine, le commissioni devono poter istituire sottocommissioni in qualsiasi momento, come previsto dall'articolo 45 capoverso 2 LParl: la necessaria approvazione dell'Ufficio (art. 14 cpv. 1 RCN) prevista a livello di regolamento deve quindi essere abolita. La Commissione respinge all'unanimità una proposta dell'Ufficio intesa a mantenere questa disposizione.

Non c'è invece necessità di intervento per quanto riguarda l'organizzazione delle commissioni. Si deve quindi rinunciare a prevedere un «ufficio della commissione» (ad es. composto da presidente, vicepresidente e leader delle delegazioni dei gruppi parlamentari). Il presidente può e deve rivolgersi a queste persone in qualsiasi momento, non servono prescrizioni legali a tal fine.

3.2.2 Organi direttivi del Parlamento

La crisi ha dimostrato che al Parlamento servono organi direttivi forti e indipendenti. La composizione della DA, finora concepita come una delegazione degli Uffici delle Camere, deve essere rivista per garantire una maggiore continuità di personale nella direzione del Parlamento. In questo modo si riduce l'interdipendenza del personale con gli Uffici, i quali vengono sgravati da compiti amministrativi. Il nuovo organo non è più una delegazione degli Uffici, ma una commissione indipendente di entrambe le Camere.

La nuova Commissione amministrativa (CA) deve comporsi di quattro più quattro membri, in carica per un quadriennio, eletti rispettivamente dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati, i quali non siano anche membri degli Uffici delle Camere.

Con una durata del mandato di quattro anni si intende migliorare la continuità del lavoro di questo organo direttivo. Per collaborare a questa commissione sono particolarmente idonei i parlamentari che conoscono già bene il funzionamento del Parlamento. È quindi auspicabile che i gruppi parlamentari deleghino parlamentari esperti nella CA. Inoltre, anche i presidenti delle Camere devono essere membri della CA durante il loro anno di mandato, in modo da garantire il coordinamento con gli Uffici delle Camere. Una *minoranza* (Moret, Cottier, Pfister Gerhard, Romano, Silberschmidt) propone che anche i primi vicepresidenti di entrambe le Camere facciano parte della CA, così da assicurare una migliore continuità nella collaborazione con le presidenze delle Camere. Questa proposta è stata avanzata anche dall'Ufficio. La maggioranza è del parere che ciò minerebbe l'intento della proposta, vale a dire uno scorporo di personale tra i diversi organi. Per questo motivo è pure stata respinta, all'unanimità, un'altra proposta dell'Ufficio volta a consentire a tutti i membri dell'Ufficio di sedere anche nella CA.

La CA deve avere gli stessi compiti dell'attuale DA, della quale assume anche le competenze in materia di Servizi del Parlamento. Nel suo parere, la DA richiama l'attenzione sul fatto che si occuperà del suo funzionamento in particolare in vista dell'entrata in vigore della legge sulla sicurezza delle informazioni il 1° gennaio 2023 e del suo ruolo di organo di vigilanza nel settore della digitalizzazione. Questi lavori hanno un orizzonte temporale più breve della presente revisione legislativa e non ne sono ostacolati. I risultati dei lavori della DA saranno sicuramente tenuti in considerazione dalla nuova CA nell'organizzazione dei suoi lavori.

Tuttavia, a differenza della DA, è responsabile dell'assunzione di tutti i segretari delle commissioni parlamentari. Non si comprende perché solo i segretari delle CdG e CdF debbano essere assunti da un organo parlamentare, mentre i segretari delle altre commissioni vengono assunti dal segretario generale.

Una funzione importante della CA è la sua competenza in materia di preventivo dell'Assemblea federale. Tale competenza, finora menzionata solo nell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl, RS 171.115), deve essere sancita esplicitamente anche per legge, specificando che la CA deve assicurarsi che l'Assemblea federale e i suoi organi dispongano delle risorse e infrastrutture necessarie. Questo compito può essere particolarmente importante in tempi di crisi, come dimostrato dall'esperienza della primavera 2020.

Con la CA si intende istituire un organo direttivo che garantisca la continuità dell'attività parlamentare anche in situazioni di crisi. Ciò comprende la messa a disposizione, quanto prima, delle infrastrutture necessarie per consentire agli organi parlamentari di svolgere i loro compiti. In nessun caso, tuttavia, deve avere la competenza di limitare i diritti di altri organi parlamentari in determinate situazioni, come proposto nel parere della DA. Il Parlamento deve poter esercitare le proprie competenze costituzionali anche in situazioni di crisi. Le commissioni parlamentari devono quindi essere in grado, a seconda delle circostanze, di elaborare un progetto di legge federale urgente o un'ordinanza dell'Assemblea federale. Anche in tempi di crisi si applicano i diritti relativi al coinvolgimento dell'Amministrazione federale, anche se naturalmente – come in tempi normali – è necessario lavorare con i mezzi a disposizione. A seconda della situazione ci sarà bisogno di flessibilità da tutte le parti e bisognerà eventualmente accettare una qualità minore.

I compiti di organizzazione e pianificazione del lavoro delle Camere da un lato, e di direzione suprema (vigilanza) dell'amministrazione parlamentare dall'altro lato, devono quindi essere ripartiti tra diversi organi. La CA deve disporre di una propria segreteria, il che permetterà di separare l'organo responsabile della vigilanza sui Servizi del Parlamento e la direzione dei Servizi del Parlamento. Secondo l'articolo 65 capoverso 3 LParl, i Servizi del Parlamento che lavorano per gli organi dell'Assemblea federale operano secondo le istruzioni impartite da tali organi. La direzione dei Servizi del Parlamento non può pertanto dare istruzioni alla segreteria della CA in merito all'assolvimento dei compiti in favore della CA stessa. Per garantire l'indipendenza della segreteria, non è necessario un servizio esterno come proposto nel parere della DA.

Una *minoranza* (Pfister Gerhard, Addor, Binder, Bircher, Buffat, Cottier, Glarner, Marchesi, Moret, Romano, Steinemann) propone che il segretario generale dell'Assemblea federale venga ora eletto dall'Assemblea federale plenaria. Oggi, l'Assemblea federale può solo confermare la scelta fatta dalla CoCo. In conformità con l'articolo 26 Oparl, il mandato del segretario generale è prorogato di altri quattro anni se entro il 30 giugno dell'ultimo anno del mandato la CoCo non risolve il rapporto di lavoro. La minoranza ritiene che l'Assemblea federale deve decidere chi ricoprirà questa posizione, poiché si tratta di una carica importante. In particolare, deve anche avere la possibilità di decidere sul rinnovo del mandato dopo quattro anni. Un'elezione da parte del Parlamento potrebbe rafforzare la direzione dell'amministrazione parlamentare, il che sarebbe un vantaggio anche in tempi di crisi. La maggioranza respinge questa proposta, poiché porterebbe a una politicizzazione della carica di segretario generale.

3.2.3 Sessioni delle Camere

3.2.3.1 Sessioni straordinarie

In tempi di crisi, il Parlamento deve potersi riunire rapidamente. È proprio qui che entra in gioco lo strumento della sessione straordinaria di cui all'articolo 151 capoverso 2 Cost., secondo cui un quarto dei membri di una Camera o del Consiglio federale può chiedere la convocazione delle Camere in sessione straordinaria. Lo scopo di questa disposizione è permettere all'Assemblea federale di prendere rapidamente le decisioni necessarie quando le circostanze straordinarie lo richiedono, mettendo al centro la capacità d'intervento dello Stato e il relativo iter decisionale delle due Camere. Pertanto, l'articolo 2 capoverso 3 LParl prevede che ci debbano essere oggetti in deliberazione pendenti nelle due Camere affinché una sessione straordinaria abbia luogo: questa integrazione della LParl è stata adottata dalle Camere il 21 giugno 2013 sulla base di un'iniziativa parlamentare della CIP-S⁴², il cui obiettivo era evitare che i membri del Consiglio nazionale chiedessero una sessione straordinaria solo per trattare un argomento quando il Consiglio degli Stati non aveva alcun oggetto in deliberazione e fosse dunque costretto a chiudere la sessione subito dopo la sua apertura.

42 10.440 Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento.
FF 2011 6049, in particolare 6085.

Per rispondere alla necessità del Consiglio nazionale di tenere dibattiti d'attualità, lo strumento del dibattito d'attualità è stato aggiunto all'articolo 30a RCN.

L'obiettivo della riforma è stato raggiunto solo in parte, poiché nel frattempo anche il Consiglio degli Stati deve occuparsi di mozioni destinate principalmente a portare a un dibattito e non a una decisione dell'Assemblea federale. Gli Uffici delle Camere hanno reagito a tale situazione programmando spesso le sessioni straordinarie durante la sessione ordinaria successiva.

In situazioni di crisi, tuttavia, non si tratta di tenere un dibattito su un argomento qualsiasi, bensì, nell'eventualità, di contribuire alla gestione delle crisi con decisioni ampiamente legittimate sul piano democratico anche tra le sessioni ordinarie. Se c'è una situazione di crisi, l'Assemblea federale deve quindi poter essere convocata senza indugio anche tra le sessioni ordinarie per trattare un oggetto pendente nelle due Camere, conformemente al capoverso 3. Secondo il nuovo capoverso 3^{bis}, una situazione di crisi sussiste se una delle tre condizioni di seguito indicate è soddisfatta:

1. il Consiglio federale ha emanato un'ordinanza di necessità;
2. il Parlamento stesso vuole legiferare con urgenza;
3. si è deciso il differimento o la conclusione anticipata della sessione.

Se una di queste condizioni è soddisfatta, un quarto dei membri deve avere il diritto di chiedere la convocazione senza indugio delle Camere per trattare un oggetto in deliberazione pendente in entrambe le Camere.

Affinché la sessione straordinaria abbia luogo, deve esserci un oggetto in deliberazione secondo l'articolo 2 capoverso 3 LParl. Si tratta precipuamente di disegni del Consiglio federale o di progetti di una commissione per un atto legislativo dell'Assemblea federale la cui deliberazione è considerata urgente da un quarto dei membri della Camera. Allo stesso modo, è possibile che nelle due Camere vengano presentate mozioni di commissione di ugual tenore che devono essere trattate rapidamente. Si tratta quindi di oggetti in deliberazione promossi dal Consiglio federale o dalla maggioranza di una commissione parlamentare, i quali rendono possibile la convocazione di una sessione straordinaria tra le sessioni ordinarie. In questo modo, si può evitare che le Camere siano convocate tra le sessioni ordinarie per dibattere sull'esigenza di una minoranza che non è in grado di ottenere una maggioranza e che può anche non avere nulla a che fare con la gestione della crisi.

Una convocazione può essere fatta senza indugio anche in virtù dell'articolo 185 capoverso 4 Cost., vale a dire se il Consiglio federale mobilita in servizio attivo più di 4000 militari o se la mobilitazione urgente delle truppe si estende presumibilmente oltre le tre settimane.

La possibilità di cui agli articoli 28 capoverso 3 e 34 capoverso 4 LFC di convocare l'Assemblea federale entro un determinato periodo quando i crediti urgenti superano un certo importo è altresì concepita come un diritto di minoranza.

Lo strumento della sessione straordinaria permette all'Assemblea federale di riunirsi senza indugio e prendere all'occorrenza le decisioni necessarie. Poiché modificare il ritmo delle sessioni in tempi di crisi potrebbe rivelarsi una sfida complessa, la CIP-N ha respinto un'iniziativa parlamentare in tal senso, con 17 voti contro 3 e 4 astensioni

(20.460 n Iv. Pa. Mäder. Pianificare le sessioni in situazioni straordinarie secondo la legge sulle epidemie). La Camera ha preso la stessa decisione il 28 settembre con 124 voti contro 51. Ciò che può essere opportuno, invece, è riesaminare la questione del ritmo delle sessioni in generale, motivo per cui la CIP-N ha dato seguito a un'iniziativa parlamentare in tal senso, con 12 voti contro 11 e un'astensione (20.476 n Iv. Pa. Marra. Revisione dell'organizzazione del lavoro del Parlamento quando occorre gestire crisi a livello nazionale.)

3.2.3.2 Differimento e conclusione anticipata di una sessione

Nel marzo 2020 la sessione primaverile è stata interrotta in anticipo, ma la LParl non disciplina le competenze per una simile interruzione. L'articolo 33 disciplina la convocazione delle Camere. In un nuovo articolo saranno ora disciplinati il «differimento» e la «conclusione anticipata» delle sessioni nel senso proprio di questi termini: le sessioni non possono semplicemente essere interrotte senza preoccuparsi del prosieguo dell'attività parlamentare. Ad esempio, se l'ultima settimana di sessione è messa in discussione per motivi esterni, occorre verificare se gli oggetti in sospeso devono essere trattati in tempo utile, cioè se la sessione deve proseguire in un secondo momento, oppure se è temporaneamente possibile non trattare gli oggetti in questione e quindi concludere in anticipo la sessione.

Una minoranza che non è d'accordo con il differimento o la conclusione anticipata di una sessione può chiedere la convocazione di una sessione straordinaria conformemente all'articolo 2 LParl.

In alternativa al differimento o alla conclusione anticipata di una sessione, il nuovo articolo 32a consente agli Uffici anche di organizzare una seduta online se le circostanze lo permettono.

3.2.3.3 Designazione di un'altra sede di riunione

Secondo l'articolo 32 LParl, l'Assemblea federale si riunisce a Berna. Affinché possa riunirsi eccezionalmente altrove, è necessario il consenso di entrambe le Camere sotto forma di decreto federale semplice. Per la sessione straordinaria di maggio 2020 è stato necessario trovare una sede di riunione nella città di Berna, altrimenti le Camere avrebbero dovuto riunirsi dapprima nei locali del Palazzo federale – non conformi ai requisiti epidemiologici – per designare una sede di riunione alternativa. Se non è possibile riunirsi a Berna, la CoCo deve ora essere in grado di designare una sede di riunione alternativa. In questo modo si recepisce anche la richiesta di un'iniziativa parlamentare cui la CIP-N ha dato seguito all'unanimità (20.479 n Iv. Pa. Reimann Lukas. Garantire un'Assemblea federale che deliberi validamente).

È lecito chiedersi se la CoCo debba poter designare un altro luogo anche qualora sia possibile riunirsi a Berna. A questo proposito, va osservato che anche i membri competenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione devono presenziare alle deliberazioni delle Camere e che proprio in tempi di crisi non ha senso farli viaggiare per tutta la Svizzera.

3.2.3.4 Costituzionalità delle sedute online delle Camere

Considerati gli articoli 151 e 159 Cost., per la maggioranza della sottocommissione «Parlamento in situazioni di crisi» non è possibile consentire ai parlamentari di partecipare online alle sedute in presenza né tanto meno organizzare sedute online delle Camere senza che ciò sia dettato da una situazione di emergenza, a meno di modificare la Costituzione. In tal senso, la sottocommissione condivide l'opinione espressa dagli esperti durante le audizioni. Non sembra giustificato interferire in tale misura nel funzionamento del Parlamento solo sulla base di una reinterpretazione del contenuto dei suddetti articoli, come proposto nella perizia dell'UFG (cfr. n. 2.2.3.4). La maggioranza ritiene pertanto che le sessioni virtuali siano costituzionalmente ammissibili tutt'al più in situazioni di emergenza. Una minoranza della sottocommissione condivide invece l'opinione espressa nella perizia dell'UFG e ritiene che esista una base costituzionale sufficiente per la partecipazione online dei parlamentari alle sedute in presenza e per l'organizzazione di sedute online delle Camere anche al di fuori di situazioni di crisi.

Tuttavia, anche la perizia dell'UFG ritiene che una regolamentazione giuridica delle deliberazioni a distanza sia ammissibile secondo la Costituzione federale in vigore solo «a condizione che la partecipazione tramite mezzi di comunicazione elettronici sia equivalente alla partecipazione in loco se considerata nel suo insieme»⁴³. Ciò nonostante, anche ipotizzando il costante miglioramento dei mezzi di comunicazione digitali, appare difficile immaginare di arrivare a una situazione di equivalenza. Moritz von Wyss, ad esempio, ha rilevato che la funzione identitaria e quindi la molteplicità di un Parlamento nel suo insieme difficilmente può essere rappresentata in una videoconferenza⁴⁴. Dal canto loro, Caroni/Graf rilevano che al Parlamento serve un luogo fisico per adempiere la sua funzione di «forum della nazione»⁴⁵.

Per contro, molti autori hanno giustamente chiesto che si creino i presupposti legali e tecnici affinché l'Assemblea federale, *in situazioni di emergenza*, possa *temporaneamente* riunirsi in modalità virtuale. Secondo un'interpretazione armonizzante della Costituzione federale, come proposto nella perizia dell'UFG (cfr. n. 2.2.3.4), ciò è possibile senza modificare la Costituzione: l'articolo 148 Cost. conferisce all'Assemblea federale il potere supremo nella Confederazione e tale potere deve poter essere esercitato anche in tempi di crisi. Non è accettabile che circostanze esterne impediscano al Parlamento di esercitare le sue funzioni.

Altrettanto inaccettabile è il fatto che circostanze esterne impediscano a un membro di esercitare la sua funzione rappresentativa, ancor meno a causa del provvedimento emanato da un'autorità esecutiva cantonale. Pertanto, come soluzione alternativa temporanea e solo in situazioni straordinarie, singoli parlamentari devono avere la possibilità di partecipare online alle sedute della propria Camera. Sebbene, tenendo conto del principio di uguaglianza giuridica, nella sua perizia abbia giustamente espresso scetticismo riguardo alle sessioni ibride, l'UFG ha ritenuto che queste ultime possano

43 Perizia UFG, 2021, pag. 2.

44 Von Wyss, Moritz, «Wie virtuell kann ein Parlament sein?», in *Parlament/Parlement/Parlamento* 2/2020, pag. 19.

45 Caroni/Graf, 2021, pag. 12.

eventualmente essere tollerate se rimangono un fenomeno marginale⁴⁶. Ed è proprio di un fenomeno marginale che si tratta nel presente caso: una Camera deve consentire ai suoi parlamentari di partecipare online solo in situazioni straordinarie. A tal fine, la Camera deve dapprima accertare che tale situazione esiste e che impedisce a più parlamentari di partecipare di persona alle sue sedute. Solo a questo punto un parlamentare può sfruttare tale possibilità, in più solo se non può partecipare di persona a causa di provvedimenti ufficiali o per un'altra causa di forza maggiore.

3.2.3.5 Sedute online delle Camere in situazioni di emergenza

Secondo l'articolo 148 Cost., il Parlamento deve poter agire in ogni momento. Questo vincolo può, per un periodo limitato, avere la priorità sulle norme costituzionali di cui agli articoli 151 e 159 Cost., che presuppongono che le Camere si riuniscano in presenza. Tuttavia, affinché un Ufficio decida che una o più sedute della Camera si debbano tenere in modalità virtuale, deve essere impossibile riunirsi di persona. «Impossibile» significa che una qualsiasi circostanza esterna impedisce di riunirsi di persona nel Palazzo del Parlamento o altrove, un'eventualità che dovrebbe essere piuttosto rara. È concepibile che il Consiglio degli Stati si riunisca in presenza, ad esempio in una grande sala, mentre nel caso del Consiglio nazionale non è responsabile riunire più di 200 persone. Gli Uffici delle Camere devono pertanto essere in grado di prevedere soluzioni diverse.

Se la Camera non è d'accordo con la decisione dell'Ufficio di tenere una seduta online, durante la prima seduta online può decidere di riunirsi di nuovo in presenza. Viceversa, anche la Camera può decidere di tenere una seduta online.

I presupposti per le sedute delle Camere online sono stabiliti nel nuovo articolo 32a LParl. A seconda della situazione e della configurazione concreta del sistema tecnico che sarà utilizzato, possono rendersi necessari diversi adeguamenti provvisori dei regolamenti dei Consigli. Il progetto per gli eventuali adeguamenti necessari può essere presentato alla Camera all'inizio della prima seduta online. È possibile che si renda necessario modificare gli orari delle sedute di cui all'articolo 34 RCN in base alle necessità della situazione o adeguare le disposizioni relative alla presentazione di interventi per scritto ecc., come pure è possibile che non sia più necessario apportare modifiche alla forma scritta una volta che il progetto di digitalizzazione del funzionamento del Parlamento sarà progredito di conseguenza. Anche le disposizioni relative al voto potrebbero essere interessate. Con il progetto 20.409, che il Consiglio nazionale ha adottato all'inizio della sessione straordinaria a Bernexpo, si dispone già di un modello su cui costruire. Il regolamento del Consiglio degli Stati richiederà probabilmente meno adeguamenti, come dimostra ancora una volta l'esempio di Bernexpo (progetto 20.435).

Le basi legali proposte per le sedute delle Camere online possono essere utilizzate anche per attuare varie iniziative parlamentari cui la CIP-N ha dato seguito (20.423 n

46 Perizia UFG, 2021, pag. 19.

Iv. Pa. Brunner. Funzionamento del Parlamento in circostanze straordinarie. Introdurre possibilità di flessibilizzazione adeguate alla situazione, 20.425 n Iv. Pa. Christ. Istituzione delle basi legali per un'attività parlamentare digitale e per la partecipazione digitale all'attività parlamentare fisica, 20.479 n Iv. Pa. Reimann Lukas. Garantire un'Assemblea federale che deliberi validamente).

3.2.3.6 Partecipazione online alle sedute delle Camere

Il 10 dicembre 2020 le Camere hanno approvato in votazione finale una modifica della LParl, secondo cui un membro del Consiglio nazionale in isolamento o in quarantena in seguito a istruzioni ufficiali associate al COVID-19 può partecipare a distanza alle votazioni del Consiglio nazionale⁴⁷. Questa disposizione, limitata fino alla fine della sessione autunnale del 2021, è stata adottata sotto forma di legge federale urgente senza base costituzionale, poiché la sua costituzionalità – soprattutto in considerazione dell'articolo 159 Cost. che parla di «presenza» dei membri dell'Assemblea federale – era ritenuta quanto meno discutibile. Tuttavia, in virtù dell'interpretazione armonizzante della Costituzione di cui sopra, singoli parlamentari devono poter partecipare online in situazioni straordinarie. Una minoranza della sottocommissione ritiene che le disposizioni costituzionali consentano la partecipazione online di singoli parlamentari anche durante il normale funzionamento del Parlamento (cfr. n. 3.2.3.4).

Con il nuovo articolo 10a proposto con questo progetto, si vuole prevedere una disposizione nella LParl che permetta a singoli parlamentari di partecipare online ai dibattiti della rispettiva Camera a determinate condizioni. Non si tratta infatti di dare loro questa possibilità quando il Parlamento funziona normalmente e detti parlamentari non possono partecipare di persona alle sedute delle Camere per malattia o altri motivi personali.

Contrariamente a quanto previsto dal progetto che le Camere hanno adottato nella sessione invernale del 2020, in futuro i mezzi tecnici dovrebbero garantire ai parlamentari non presenti di persona gli stessi diritti di partecipazione di quelli fisicamente presenti, fatta eccezione per la partecipazione alle elezioni e alle deliberazioni segrete. In questo modo si indebolisce anche l'obiezione della disuguaglianza giuridica.

Non si parla invece di disuguaglianza giuridica per i parlamentari che non possono partecipare di persona a una seduta della Camera per altri motivi⁴⁸. Lo scopo della norma derogatoria è permettere ai parlamentari di partecipare online alle sedute a cui, per motivi legati a una situazione straordinaria, non sono in grado di partecipare di persona. Consentire la partecipazione online in tali circostanze straordinarie ai parlamentari che non possono presenziare a causa di una malattia, un infortunio o un congedo parentale, creerebbe una nuova disuguaglianza giuridica rispetto ai parlamentari che venissero a trovarsi in tale situazione durante il normale funzionamento del Parlamento.

47 20.483 Iv. Pa. CIP-N. Voto a distanza per i membri del Consiglio nazionale impossibilitati a presenziare a causa della crisi di COVID-19 FF 2020 8113, RU 2020 5375.

48 Opinione contraria: Perizia UFG, 2021, pag. 2, e Martenet, Vincent, «La participation à distance aux débats et aux votes d'un parlement cantonal, spécialement dans le canton de Fribourg», in *Parlament, Parlement, Parlamento*, 1/2021, pag. 15 seg.

3.2.4 Uso di strumenti parlamentari

La crisi del coronavirus ha dimostrato che, per molti aspetti, lo strumento della mozione si presta alla partecipazione del Parlamento nella gestione delle crisi. Le mozioni possono essere usate, ad esempio, per chiedere di modificare le ordinanze di necessità. Con una mozione si può però anche chiedere che il Consiglio federale presenti al Parlamento disegni di legge nei casi in cui determinate misure di gestione delle crisi non debbano essere regolamentate con un'ordinanza del Consiglio federale. La mozione consente altresì di chiedere al Consiglio federale di sottoporre disegni di legge che inquadrino le misure da adottare con un'ordinanza del Governo. Lo strumento della mozione è stato ampiamente utilizzato soprattutto all'inizio della crisi del coronavirus e, dall'autunno 2020, la legge COVID-19 costituisce il quadro normativo di riferimento per la gestione della crisi da parte del Consiglio federale.

Affinché lo strumento della mozione possa funzionare anche indipendentemente dai tempi e dalle modalità di risposta del Governo nelle crisi future, occorre renderlo più flessibile per determinate situazioni, in particolare per quanto riguarda le scadenze. In tal senso, l'attenzione si concentra sulla mozione di commissione, la quale, essendo sostenuta dalla maggioranza della commissione, ha il potenziale di ottenere la maggioranza alla Camera. Alcuni aggiustamenti possono essere opportuni a prescindere dalle situazioni di crisi.

3.2.4.1 Mozioni di commissione depositate per influenzare le ordinanze di necessità

Lo strumento della mozione di commissione può essere utile in tempi di crisi per intervenire sulle ordinanze emanate dal Consiglio federale. Affinché tali mozioni, destinate a influenzare le ordinanze di necessità, siano anche esaminate dalle Camere in tempo utile, devono essere trattate nella sessione ordinaria o straordinaria successiva. Una mozione può anche essere presentata durante una seduta di commissione che si svolge durante una sessione: in questi casi deve essere possibile iscriverla all'ordine del giorno della sessione in corso. La nuova disposizione si applica solo alle mozioni delle commissioni, poiché il Consiglio federale e l'Amministrazione non devono essere sommersi da una marea di interventi urgenti cui rispondere, dei quali alla fine solo alcuni saranno approvati dalle Camere.

Affinché una mozione di commissione accolta dalle Camere e finalizzata a influenzare le ordinanze di necessità del Consiglio federale abbia effetto, deve anche essere attuata rapidamente. Si introduce dunque la possibilità di fissare nella mozione stessa un termine più breve dei soliti due anni perché il Consiglio federale presenti il proprio parere.

3.2.4.2 Attuazione accelerata in generale di mozioni che intervengono sulle ordinanze

Occasionalmente si può anche adempiere un'iniziativa parlamentare della CIP-S, approvata anche dalla CIP-N (20.402 Iv. Pa. Mozioni di commissione volte a modificare ordinanze o disegni di ordinanze. Accelerare l'attuazione). L'iniziativa prevede che il Consiglio federale presenti rapporto già entro sei mesi, se non ha ancora adempiuto le mozioni di commissione volte a intervenire sulle ordinanze o sui progetti di ordinanze del Consiglio federale. Si tratta in generale di ordinanze, non solo di ordinanze di necessità.

3.2.4.3 Rafforzamento dello strumento della mozione di commissione di ugual tenore

Indipendentemente dalle situazioni di crisi, occorre rafforzare lo strumento delle mozioni di commissione di ugual tenore. Se le commissioni delle due Camere presentano mozioni di ugual tenore entro una settimana dall'inizio della sessione, deve essere possibile trattarle in tale sessione in presenza della proposta del Consiglio federale. L'Assemblea federale dispone in questo modo di uno strumento che consente di incaricare rapidamente il Consiglio federale se le relative maggioranze sono presenti nelle due Camere.

3.2.4.4 Elaborazione di disegni di atti legislativi con lo strumento dell'iniziativa parlamentare

In alcuni casi ha più senso che sia la stessa Assemblea federale a elaborare l'atto legislativo con cui intende intervenire sulla gestione della crisi, anziché incaricare il Consiglio federale di farlo. Questa modalità è particolarmente opportuna quando il contenuto della regolamentazione è chiaro e può essere facilmente tradotto in un atto legislativo. Se vuole agire rapidamente, il Parlamento può emanare un'ordinanza dell'Assemblea federale secondo l'articolo 173 capoverso 1 Cost. oppure una legge federale urgente. In questi casi, spesso il progetto deve essere elaborato in tempi brevi in vista della trattazione nella sessione successiva, per cui la scadenza imposta al Consiglio federale per esprimere il suo parere deve essere per forza breve. Questo nuovo modello deve ora essere sancito nella LParl.

Se l'Assemblea federale vuole legiferare rapidamente in tempi di crisi, non sempre è possibile svolgere una procedura di consultazione. Per questo tipo di progetti, la LCO deve prevedere esplicitamente la possibilità di rinunciare alla consultazione e di procedere a un'audizione dei governi cantonali e degli ambienti interessati in misura considerevole dai progetti. Anche il Consiglio federale deve avere tale opportunità quando emette le sue ordinanze di necessità.

3.2.5 Esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità

3.2.5.1 Accompagnamento dell’emanazione di ordinanze da parte del Consiglio federale

In tempi di crisi la legislazione del Consiglio federale svolge un ruolo principale poiché si tratta di emanare misure concrete. Tuttavia, se una crisi si prolunga o se servono misure per gestire le conseguenze (misure secondarie) della crisi, anche il Parlamento è tenuto ad agire emanando misure sul piano legislativo. Se una misura richiede una base più ampia e la sua emanazione non è estremamente urgente, è opportuno, anche in tempi di crisi, passare per i consueti canali legislativi, come è avvenuto ad esempio con il progetto per la creazione dell’applicazione di tracciamento (20.040 Modifica urgente della legge sulle epidemie a seguito della crisi Covid-19 [Sistema di tracciamento di prossimità]). La competenza torna comunque automaticamente all’Assemblea federale dopo sei mesi, poiché le ordinanze di necessità del Consiglio federale hanno una durata limitata. L’esempio dell’applicazione di tracciamento dimostra che le competenze parallele non pongono problemi finché il Parlamento si astiene dall’agire nell’ambito delle misure con effetto a breve termine. Se non è soddisfatto delle misure a breve termine del Consiglio federale, il Parlamento può legiferare in qualsiasi momento per definire in modo più restrittivo tali misure.

Anche se il Parlamento ricomincia a legiferare nel corso della crisi, le ordinanze di necessità del Consiglio federale possono acquisire notevole importanza. È quindi ragionevole che le commissioni tematiche competenti del Parlamento abbiano una visione d’insieme delle ordinanze da emanare nel loro settore e possano eventualmente formulare anche raccomandazioni per il Consiglio federale. Si propone quindi di estendere il diritto di consultazione già esistente ai progetti di ordinanze. Il principio attivo fin qui adottato, secondo cui le commissioni parlamentari possono esigere di essere consultate in merito a un’ordinanza, viene integrato in tempi di crisi con un principio passivo nell’ambito dell’emanazione delle ordinanze: se il Consiglio federale vuole emanare un’ordinanza per gestire una crisi, deve sottoporre il progetto alle commissioni competenti per la consultazione. Spetta poi alle commissioni competenti decidere se intendono esprimere un parere o meno, dovendo rispettare eventualmente scadenze molto brevi. La capacità d’intervento del Consiglio federale non è limitata in alcun modo, poiché la commissione può esercitare il suo diritto di consultazione solo entro il termine stabilito. Questo approccio è conforme al diritto di consultazione di cui alla legge COVID-19 riguardo alle ordinanze basate su detta legge.

Tale proposta permette alle commissioni parlamentari competenti di confrontarsi sui contenuti delle ordinanze emanate dal Consiglio federale e di intervenire se necessario. Se il Consiglio federale non tiene sufficientemente conto delle raccomandazioni delle commissioni, il Parlamento può regolamentare il contenuto dell’ordinanza a livello legislativo. Ciò non limita tuttavia la capacità d’intervento del Consiglio federale: se occorre agire rapidamente, ad esempio per salvare delle vite, il Consiglio federale può concedere al Parlamento anche un termine di poche ore.

Le proposte che prevedono un veto o l’approvazione di ordinanze del Consiglio federale per far fronte a una crisi, invece, non sono adatte a una situazione specifica di

crisi (21.407 n Iv.Pa. Gruppo V. Legge sulle epidemie (LEp). Assicurare la partecipazione del Parlamento alle decisioni, 21.3033 s Mo. Stark. Coinvolgere meglio il Parlamento nella lotta contro future pandemie). Le ordinanze sono disposizioni emananti norme di legge che, ai sensi dell'articolo 153 capoverso 3 Cost., non possono essere delegate alle commissioni. Spetterebbe quindi alle Camere approvare un'ordinanza o porvi un veto, dopo un'eventuale appianamento delle divergenze. Anche se le Camere dovessero riunirsi online, la loro decisione arriverebbe generalmente troppo tardi. Il fatto di non approvare un'ordinanza già in vigore creerebbe probabilmente una grande incertezza giuridica, soprattutto in tempi di crisi. Inoltre, se c'è tempo a sufficienza per presentare alle Camere un progetto di ordinanza, non c'è ragione per cui non venga presentato loro direttamente un disegno di legge. Se i termini lo consentono e se l'Assemblea federale non vuole che il Consiglio federale emani una misura in un determinato settore o vuole modificare un'ordinanza, allora può usare la mozione per chiedere un disegno di legge o può elaborare essa stessa un progetto di legge.

3.2.5.2 Rinuncia all'introduzione di un controllo astratto delle norme delle ordinanze di necessità

La crisi del coronavirus ha dimostrato che le ordinanze di necessità del Consiglio federale possono comportare restrizioni estremamente significative dei diritti fondamentali, che possono durare mesi. In questo contesto, è essenziale prendere in considerazione il principio di proporzionalità di tali interventi. La sottocommissione e anche la Commissione plenaria hanno affrontato nel dettaglio la questione se si debba prevedere un controllo giudiziario di tali ordinanze come pure delle ordinanze di necessità dell'Assemblea federale. Dopo che la CIP-N, il 25 maggio 2021, ha approvato un'iniziativa parlamentare corrispondente del Gruppo dei Verdi, con 13 voti contro 10 e 2 astensioni (20.430 n Iv. Pa. Gruppo G. Controllo astratto delle ordinanze di necessità), la sottocommissione ha elaborato le relative proposte di adeguamenti legali. Tuttavia, quando ha deliberato sul progetto il 15 ottobre 2021, la Commissione ha concluso che l'introduzione del controllo astratto delle norme delle ordinanze di necessità non era una via percorribile e ha respinto le corrispondenti proposte di modifiche legislative con 19 voti contro 5 e 1 astensione.

Secondo la Commissione ci sono, da un lato, argomenti di fondo contro l'introduzione del controllo giudiziario. In una crisi è imperativo che ci sia una certa fiducia nell'autorità che deve prendere decisioni difficili in un lasso di tempo molto breve. La possibilità di ricorrere contro tale decisione crea incertezza e mina questa fiducia. Il controllo del diritto in materia di ordinanze di necessità del Consiglio federale deve restare di competenza del Parlamento e non dei tribunali. Lo strumento a tal fine esiste già, poiché dopo sei mesi le ordinanze di necessità emanate dal Consiglio federale devono essere trasposte nel diritto ordinario. Il Parlamento ha quindi la possibilità di revocare la base legale di eventuali ordinanze del Consiglio federale non conformi al principio di proporzionalità. Dall'altro lato, se il Tribunale federale dovesse iniziare a valutare anche il diritto in materia di ordinanze di necessità del Consiglio federale – contestualmente o dopo le deliberazioni parlamentari – si creerebbe una situazione di concorrenza tra il Parlamento e il Tribunale federale: quest'ultimo, prendendo una

decisione prima delle deliberazioni parlamentari, limiterebbe la libertà decisionale del Parlamento, mentre se decidesse dopo tali deliberazioni, ci sarebbe di fatto una valutazione giudiziaria della legislazione parlamentare. I cittadini potrebbero quindi doversi confrontare con due diverse valutazioni delle ordinanze di necessità del Consiglio federale tra Assemblea federale e Tribunale federale, il che difficilmente contribuirebbe a fare chiarezza in tempi di crisi.

Lo strumento del controllo giudiziario delle ordinanze di necessità del Consiglio federale pone problemi anche a livello pratico e difficilmente avrebbe grande effetto. Adire le vie legali richiede tempo: ci vogliono diversi mesi prima che venga presa una decisione definitiva, il che impedisce di conseguire l'obiettivo di creare la certezza del diritto. Prima di arrivare alla decisione del Tribunale, nella maggior parte dei casi il Consiglio federale avrà presentato un messaggio per trasporre le sue ordinanze di necessità nel diritto ordinario in virtù dell'articolo 7d LOGA. Inoltre, la Costituzione lascia al Consiglio federale e all'Assemblea federale un ampio potere discrezionale nell'emanazione delle ordinanze di necessità, che il Tribunale deve rispettare.

Una *minoranza* (Glättli, Flach, Gredig, Gysin Greta, Kälin) ritiene che lo strumento del controllo giudiziario delle ordinanze di necessità del Consiglio federale e dell'Assemblea federale sia necessario: il diritto attuale prevede che la valutazione della proporzionalità degli interventi spetti esclusivamente all'autorità che emana le ordinanze, mentre l'introduzione di un controllo giudiziario astratto delle norme delle ordinanze di necessità del Consiglio federale e del Parlamento permetterebbe di far accertare la legittimità delle disposizioni di tali ordinanze da un tribunale subito dopo la loro pubblicazione. Tale accertamento rafforzerebbe la certezza del diritto. Diversamente dal controllo concreto delle norme, il controllo astratto non obbliga nessuno a provocare un caso e portarlo in tribunale per creare un precedente. La possibilità di un controllo giudiziario potrebbe avere anche un effetto preventivo: se un'autorità è consapevole che la sua ordinanza di necessità può essere sottoposta a un controllo astratto delle norme, al momento dell'emanazione avrà cura di consolidare gli argomenti legali.

Un'altra *minoranza* (Addor, Bircher, Buffat, Marchesi, Steinemann) ritiene che gli atti legislativi dell'Assemblea federale, contrariamente a quelli del Consiglio federale, non debbano essere sottoposti a controllo giudiziario. L'Assemblea federale, quale autorità eletta dal popolo, non dovrebbe essere controllata da un'autorità giudiziaria. La soluzione proposta dalla minoranza Glättli rappresenta un primo passo verso l'introduzione della giurisdizione costituzionale.

3.2.5.3 **Rinuncia alla creazione di nuovi organi e strumenti parlamentari**

In situazioni di crisi i vari organi parlamentari sono chiamati ad affrontare le sfide che ne derivano nell'ambito delle loro competenze. Mentre le CdF si occupano in particolare dei crediti urgenti, le CdG controllano la gestione della crisi da parte del Consiglio federale e le commissioni tematiche monitorano e preparano l'attività legislativa. Non vi è quindi necessità di un nuovo organo parlamentare che gestisca le situazioni di crisi, come è stato chiesto da alcune iniziative parlamentari (20.418 n Iv. Pa. Gruppo M-CEB. Istituzione di una Delegazione giuridica [ritirata] e 20.414 s Iv.

Pa. Rieder. Istituzione di una Delegazione giuridica (DelGiu) [respinta dalla CIP-S con 8 voti contro 0 e 4 astensioni]). Dal punto di vista legislativo ha più senso che le commissioni tematiche competenti monitorino il lavoro di emanazione delle ordinanze del Consiglio federale. Secondo l'articolo 153 capoverso 3 Cost., le commissioni e le delegazioni parlamentari non dispongono di ulteriori possibilità di partecipazione integrale in ambito legislativo.

3.2.5.4 Rinuncia all'integrazione o alla modifica di disposizioni sulla gestione di crisi in leggi speciali

Anche la possibilità di integrare determinate leggi federali con disposizioni speciali per la gestione delle crisi è stata esaminata, poiché consentirebbe di rispondere alla critica secondo cui il Consiglio federale deve ricorrere troppo spesso all'articolo 185 capoverso 3 Cost. Si è constatato che a oggi esistono già oltre 30 disposizioni di questo tipo contenute in leggi speciali, fatte su misura per situazioni specifiche. Nel presente rapporto non è possibile rispondere alla domanda se sia necessario integrare ulteriori disposizioni sulla gestione di crisi in altre leggi speciali, poiché la formulazione di tali disposizioni presuppone una conoscenza approfondita della materia considerata per identificare possibili scenari di crisi e potenziali misure da adottare.

Si pone anche la questione fondamentale se tali disposizioni di crisi contribuiscano a una maggiore legittimità delle misure in tempi di crisi rispetto alle misure fondate sulla Costituzione. Si tratterebbe di capire se il legislatore debba formulare tali disposizioni sulla gestione di crisi in modo restrittivo oppure ampio. Se il margine di manovra del Consiglio federale è definito in modo restrittivo, allora lo stesso potrebbe non essere in grado di adottare le misure necessarie in caso di crisi e dovrebbe ricorrere di nuovo alla Costituzione. Se invece al Consiglio federale venissero concesse competenze troppo ampie, ciò sarebbe discutibile in termini di politica democratica. Inoltre, le ordinanze emanate in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. possono essere rapidamente trasposte nel diritto ordinario, consentendo così di ritornare a coinvolgere il Parlamento in tempi brevi. Tali disposizioni di trasposizione potrebbero essere previste anche in leggi speciali, ma sarebbe probabilmente difficile definire nei singoli casi quale orizzonte temporale debba essere previsto per la gestione della crisi nel rispettivo ambito. Per quanto riguarda la LEp, va osservato che nella pratica si è imposta l'opinione secondo cui il termine previsto dall'articolo 7d LOGA debba applicarsi anche alle misure fondate sull'articolo 7 LEp e questo in virtù della natura dichiaratoria dell'articolo 7 LEp, messa in evidenza dal Consiglio federale nel suo messaggio sulla legge sulle epidemie: «Questa disposizione è di natura dichiaratoria reiterando a livello di legge il mandato costituzionale di cui all'articolo 185 capoverso 3 Cost. che conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare, in situazioni straordinarie, ordinanze di polizia che non si fondano su una legge federale»⁴⁹.

Alcuni rappresentanti della dottrina hanno anche suggerito di modificare la LEp in modo che l'Assemblea federale prenda una decisione prima che il Consiglio federale

⁴⁹ Messaggio del 3 dicembre 2010 concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (10.107), FF **2011** 283.

emane misure ai sensi dell'articolo 6 o 7 della legge (cfr. sopra e anche la mozione Salzmann 21.3034 «Il Parlamento deve essere coinvolto quando è decretata una situazione straordinaria ai sensi della LEp»). Occorre chiedersi, però, fino a che punto una simile richiesta non contraddica lo scopo della delega legislativa di cui agli articoli 6 e 7 LEp, che è proprio quello di dare al Consiglio federale la possibilità di reagire immediatamente allo scoppio di una crisi. Se il legislatore deve ora, per così dire, decidere una seconda delega nel caso considerato, è lecito chiedersi per quale motivo il Consiglio federale non sottoponga le misure concrete direttamente al Parlamento sotto forma di disegno di legge federale urgente (va in questa direzione l'Iv. Pa. Heer 20.503 «Modifica della legge sulle epidemie»). Una seconda delega legislativa di questo tipo dovrebbe passare attraverso il consueto iter parlamentare, che comporta la presentazione di un messaggio esplicativo in cui vengono esposte le ragioni della necessità di emanare misure urgenti e può includere un esame preliminare nelle commissioni e l'appianamento delle divergenze tra le Camere. Nel frattempo il Consiglio federale avrebbe potuto e dovuto emanare le misure già da molto tempo. Il fatto di dover passare attraverso un iter parlamentare supplementare non sarebbe compatibile con la dinamica delle situazioni di crisi: per quanto tempo sarebbe ad esempio valida una decisione dell'Assemblea federale che vietasse al Consiglio federale di emanare misure? Cosa succederebbe se la situazione di crisi cambiasse drasticamente pochi giorni dopo la decisione dell'Assemblea federale? In alcuni Stati, tali «proclamazioni dello stato di emergenza» sono fatte dal Parlamento; tuttavia, tali «poteri» del Parlamento interessato sono spesso solo simbolici, poiché nelle democrazie parlamentari la maggioranza del Parlamento deve comunque allinearsi alla decisione della maggioranza del governo, altrimenti si ha una crisi di governo.

Per quanto riguarda la LEp resta ancora da verificare la regolamentazione concernente gli indennizzi. Una regolamentazione generale sembra più ragionevole rispetto a soluzioni ad hoc, ma questo aspetto non rientra nell'ambito del presente progetto e quindi è stata presentata una mozione corrispondente (22.3009).

3.2.5.5 Rinuncia a una definizione più ristretta dell'articolo 185 capoverso 3 Cost.

Alcuni rappresentanti della comunità scientifica si sono chiesti se l'articolo 185 capoverso 3 Cost. non sia stato interpretato in modo troppo ampio durante la crisi di COVID-19 (cfr. n. 2.4.3.1). Il Consiglio federale si era fondato su questa disposizione in particolare per emanare le cosiddette misure secondarie, destinate a mitigare le conseguenze delle misure primarie di gestione diretta della crisi.

L'opinione di alcuni rappresentanti della dottrina, secondo cui la competenza del Consiglio federale di emanare ordinanze e decisioni di necessità in caso di gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna dovrebbe limitarsi alle classiche misure di polizia⁵⁰, non corrisponde né ai materiali

50 Ad es. Biaggini, 2020, pag. 256 seg., che riguardo alle ordinanze COVID-19 del Consiglio federale critica l'estensione dei tradizionali strumenti di polizia per la prevenzione dei pericoli a elementi basati sulle prestazioni statali, ad es. aiuti finanziari a persone e imprese.

relativi alla Costituzione federale né alla giurisprudenza del Tribunale federale o alla dottrina prevalente.

È indubbio che il Consiglio federale non ha mai emanato così tante ordinanze di necessità fondate direttamente sulla Costituzione come nel contesto della lotta contro la pandemia di COVID-19 e della gestione della crisi. Tuttavia, questa ampia applicazione dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. non è stata affatto il risultato di una modifica di prassi a livello legale, bensì l'espressione delle sfide straordinarie che bisognava affrontare⁵¹. Molte delle ordinanze emanate dal Consiglio federale nel marzo 2020 in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. miravano a garantire l'esistenza economica di persone e imprese che non erano più in grado di esercitare la loro attività professionale a causa delle misure di protezione disposte (indennità per perdita di guadagno, aiuti urgenti e immediati per determinati settori professionali e imprese). Come per il salvataggio di UBS, c'era in gioco anche la stabilità economica, con la differenza che all'epoca si poneva il problema del «too big to fail» mentre ora occorreva affrontare la questione del «too many to fail»⁵². Una definizione più restrittiva del concetto di beni da proteggere avrebbe certamente permesso al Consiglio federale di disporre misure di protezione drastiche in virtù della LEp, ma, in assenza di un bene degno di protezione adeguato, le persone più colpite da tali misure a livello economico e sociale sarebbero state abbandonate al loro destino, almeno fino all'emanazione della legislazione urgente da parte del Parlamento. Ciò avrebbe contraddetto l'intenzione espressa al momento dell'emanazione della Costituzione federale, secondo cui il concetto di «sicurezza interna» comprende anche le «situazioni di crisi sociale»⁵³. Una parte della dottrina ritiene addirittura che il Consiglio federale, in virtù del suo obbligo di tutelare i diritti fondamentali, sia tenuto ad adottare misure di emergenza per mitigare l'impatto economico⁵⁴.

Le ordinanze di necessità del Consiglio federale hanno veramente senso solo se possono sostituire non solo norme legislative mancanti ma anche norme legislative *inadeguate* alla situazione di emergenza (e quindi, in senso materiale, pure mancanti per la situazione di emergenza *considerata*). Una *situazione di emergenza* non segue mai ciò che il legislatore ha considerato per il *caso normale*.

Il fatto che le ordinanze di necessità del Consiglio federale, nonostante deroghino alla legislazione in vigore, siano lo strumento giusto in situazioni di gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna, è dimo-

51 Susanne Kuster, «Navigieren auf Sicht. Grundsatzentscheide hinter den Kulissen zu den Notverordnungen des Bundesrates in der Covid-19-Krise», in *Jusletter*, 15 febbraio 2021, n. 17.

52 Tomas Poledna/Ralph Trümpler/Gregori Werder, «Entschädigung von Gesundheitseinrichtungen zu Zeiten der Epidemie und Pandemie», in *ZSR* 2020, numero speciale, pag. 116.

53 Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 375; si veda anche Frédéric Bernard, «Les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral dans la lutte contre les épidémies», in *ZBl* 2021, pag. 141.

54 Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann, «Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts», in *AJP* 2020, pag. 695; Andreas Stöckli, «Gewaltenteilung in ausserordentlichen Lagen – quo vadis? Lehren aus der Corona-Krise», in *Jusletter*, 15 febbraio 2021, n. marg. 10.

strato anche dalle alternative tutt'altro che convincenti: infatti, né la possibilità di lavorare fondandosi sul diritto di necessità extracostituzionale né l'emanazione di una legge federale urgente all'inizio della crisi che dia al Consiglio federale le competenze necessarie (come proposto nelle audizioni delle CIP, cfr. n. 2.4.3.2) sembrano adeguate. Da un lato, le Camere dovrebbero emanare una legge entro il più breve termine possibile (che può essere di poche ore) con pochissime informazioni a disposizione, comprendendo nel suddetto termine anche l'esame preliminare nelle commissioni e la procedura di appianamento delle divergenze. Dall'altro lato, occorre chiedersi che cosa avrebbero apportato queste clausole di delega necessariamente aperte in termini di chiarezza materiale supplementare, di limitazione e di comprensibilità di un regolamento rispetto al principio di legalità e alla sovranità legislativa del Parlamento. Poiché all'inizio di una crisi non è sempre possibile prevederne del tutto l'evoluzione – e la pandemia di COVID-19 lo ha dimostrato chiaramente –, c'è il rischio che uno o l'altro ambito da disciplinare vengano dimenticati.

Infine, va osservato che il diritto del Consiglio federale di emanare ordinanze di necessità fondato sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. è strettamente limitato nel tempo dall'articolo 7d LOGA, e che il Parlamento può prevalere in qualsiasi momento sulle ordinanze di necessità del Consiglio federale in virtù del proprio diritto di emanare ordinanze di necessità di cui all'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. o adottando leggi federali urgenti.

3.2.5.6 Rinuncia a una modifica dell'articolo 7d LOGA

Come già spiegato sopra, il meccanismo di cui all'articolo 7d LOGA si è dimostrato valido. Questo articolo prevede che il Consiglio federale presenti all'Assemblea federale un progetto di base legale sei mesi dopo l'entrata in vigore di un'ordinanza di necessità che esso stesso ha emanato, se il contenuto dell'ordinanza deve restare in vigore. Specie con il perdurare di una crisi, come nel caso della pandemia di COVID-19, il processo decisionale fondato su un più ampio sostegno democratico può essere nuovamente ripristinato entro il termine previsto.

Per quanto riguarda la durata limitata delle ordinanze dell'Assemblea federale, la formulazione dell'articolo 7d capoverso 3 LOGA può far pensare che il termine di tre anni valga solo per le ordinanze fondate sull'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost., che sostituiscono le ordinanze di necessità del Consiglio federale. Questa, tuttavia, non può essere l'intenzione del legislatore. Occorre quindi rilevare in questa sede che tutte le ordinanze di necessità dell'Assemblea federale hanno una durata limitata.

3.2.5.7 Risorse necessarie per esercitare le competenze parlamentari in materia di diritto di necessità

Nei capitoli precedenti si è detto che l'Assemblea federale può derogare alle ordinanze di necessità impopolari del Consiglio federale, legiferando ed emanando essa stessa ordinanze di necessità o leggi federali urgenti. Ciò presuppone che i testi normativi e i rapporti esplicativi corrispondenti possano essere elaborati. Inoltre, con il presente

progetto si rafforzano i diritti di partecipazione del Parlamento nelle situazioni di crisi. Per esempio, anche il diritto di consultazione del Parlamento viene notevolmente esteso, poiché tutte le ordinanze di necessità devono essere presentate alle commissioni competenti. Ciò richiede che le commissioni esprimano il proprio parere in un tempo molto breve su testi normativi a volte complessi.

A tal fine le commissioni parlamentari hanno bisogno del sostegno dell'Amministrazione competente e della segreteria della commissione. Durante la pandemia è emerso che, soprattutto in tempi di crisi, le commissioni parlamentari non possono sempre contare sul pieno sostegno dell'Amministrazione e che le risorse delle rispettive segreterie sono limitate.

Occorre pertanto valutare come garantire in futuro il supporto tecnico al lavoro delle commissioni anche in tempi di crisi. Al riguardo bisogna rilevare che le modeste risorse limitano l'esercizio dei molteplici diritti del Parlamento, dei suoi organi e dei suoi membri anche durante il normale funzionamento, per cui la situazione diventa tanto più problematica in tempi frenetici di crisi. Per questo motivo, la sottocommissione ritiene necessario chiarire quali risorse devono essere messe a disposizione, quando e dove, affinché il Parlamento possa esercitare i propri diritti anche in tempi di crisi. La soluzione di questo problema di risorse pone questioni difficili che al momento la sottocommissione non può chiarire e che dovranno essere esaminate a tempo debito dall'organo responsabile delle risorse. All'articolo 38 capoverso 3 il presente progetto assegna esplicitamente alla futura CA il compito di fornire le risorse e le infrastrutture necessarie all'Assemblea federale e ai suoi organi.

3.2.5.8 Excursus sullo strumento della legge federale urgente

Quando una crisi perdura, le relative misure per gestirla possono e devono tornare a essere adottate nell'ambito dell'attività legislativa ordinaria, ossia con il coinvolgimento del Parlamento. Se sono necessarie misure urgenti, si può ricorrere allo strumento della legge federale urgente, come nel caso della legge COVID-19, che è stata dichiarata urgente e ha fornito le basi legali per le misure di lotta contro la pandemia. Proprio l'esempio della pandemia dimostra che le condizioni possono cambiare costantemente, rendendo necessario adottare misure sempre nuove e adeguare di conseguenza la legislazione corrispondente. Ora, se viene lanciato un referendum contro una legge di questo tipo, non è escluso che la legge abbia subito nuove modifiche ancora prima che il referendum abbia luogo. In un caso del genere, occorre chiedersi cosa succede con le modifiche adottate dal Parlamento dopo il lancio del referendum ma prima della votazione popolare.

Per quanto riguarda la legge COVID-19, il Consiglio federale aveva stabilito che, in caso di rifiuto della legge da parte del popolo, anche le modifiche decise in un secondo momento sarebbero decadute. In caso di referendum contro l'atto legislativo di base dichiarato urgente, le modifiche adottate in un secondo momento (sempre dichiarate urgenti, se necessario) ma comunque prima del referendum, non fanno formalmente parte dell'oggetto posto in votazione. Restano tuttavia dipendenti dall'atto legislativo di base e senza quest'ultimo non possono sussistere, né sul piano legale né su quello pratico. Pertanto, l'oggetto e le disposizioni fondamentali dell'atto legislativo di base

si applicano a tutta la legge. Inoltre, se le modifiche successive si riferiscono a disposizioni concrete dell'atto legislativo di base, dipendono necessariamente da tale atto (ad es. se la modifica concerne l'aggiunta di un capoverso a un articolo che ne conta già quattro) e non possono continuare a sussistere se l'atto legislativo di base viene respinto nella votazione popolare (il quinto capoverso non può rimanere isolato dagli altri quattro capoversi, che sono stati respinti).

Di conseguenza, le modifiche di legge dichiarate urgenti e adottate in un secondo momento decadono contestualmente all'atto legislativo di base dichiarato urgente se quest'ultimo viene respinto nel referendum.

La sottocommissione condivide tale opinione, ma ritiene che restino questioni irrisolte riguardo alle ripercussioni di questa interpretazione sul requisito di cui all'articolo 165 capoverso 4 Cost., secondo cui le leggi federali dichiarate urgenti non accettate in votazione non possono essere rinnovate. Si tratta di capire quali disposizioni possono essere rinnovate e con quale intervallo di tempo, così come andrebbe chiarito caso per caso quali disposizioni decadrebbero in caso di riuscita del referendum e quali no. Mediante un postulato di commissione il Consiglio federale deve quindi essere incaricato di chiarire tali questioni (22.3010Po. CIP-N Creare chiarezza nei referendum su leggi federali urgenti).

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento

Art. 2 Sessioni delle Camere

Cpv. 3^{bis}

Lo strumento della sessione straordinaria ha lo scopo di assicurare che l'Assemblea federale possa prendere decisioni con urgenza quando le circostanze lo richiedono e nessuna sessione ordinaria è in corso in quel momento. Il capoverso 3 definisce quindi gli oggetti in deliberazione per i quali è possibile chiedere una sessione straordinaria affinché l'Assemblea federale prenda una decisione. Ad esempio, presentando mozioni di ugual tenore nelle due Camere, si può ottenere l'approvazione di un mandato affidato al Consiglio federale.

Secondo l'articolo 37 capoverso 2 lettera a, spetta alla Conferenza di coordinamento fissare la data di convocazione delle Camere. Per non aumentare il carico di lavoro dei parlamentari e snellire la procedura, le sessioni straordinarie si tengono spesso anche durante le sessioni ordinarie.

In situazioni di crisi, tuttavia, è importante che le Camere possano riunirsi rapidamente. Un quarto dei membri di una Camera o il Consiglio federale devono quindi poter chiedere la convocazione «senza indugio» di una sessione straordinaria, se le condizioni sono soddisfatte.

Anche in questi casi è però comunque necessario designare un oggetto in deliberazione di cui al capoverso 3.

Lett. a

La convocazione delle Camere può essere fatta «senza indugio» se il Consiglio federale emana o modifica le cosiddette «ordinanze di necessità» fondate direttamente sulla Costituzione o su un'autorizzazione a gestire una crisi conferita da una base legale. Naturalmente esistono anche ordinanze fondate in particolare sull'articolo 184 Cost. che non sono né controverse né servono a gestire una crisi, ma si può presumere che in questi casi non ci sia alcun interesse a convocare una sessione straordinaria. Anche l'emanazione di ordinanze fondate sull'articolo 55 della legge sull'asilo (RS 142.31), sull'articolo 62 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1), sugli articoli 31–34 della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS 531), sugli articoli 6 e 7 della legge sulla tariffa delle dogane (RS 632.10), sull'articolo 48 della legge sulle telecomunicazioni (RS 784.10) o sugli articoli 6–7 della legge sulle epidemie (RS 818.101) può dare adito alla convocazione senza indugio di una sessione straordinaria. Si tratta di disposizioni di legge per la gestione delle crisi che, analogamente alle ordinanze di necessità di cui all'articolo 185 capoverso 3 Cost., autorizzano il Consiglio federale a emanare ordinanze in un ambito specifico per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna.

Mozioni di ugual tenore presentate nelle due Camere e tese a intervenire sulle ordinanze di necessità del Consiglio federale costituiscono un possibile oggetto in deliberazione durante una sessione straordinaria.

Lett. b

Inoltre, la convocazione di una sessione straordinaria non deve dipendere dall'iniziativa del Consiglio federale. Se una commissione parlamentare ritiene che sia necessario intervenire con urgenza, può elaborare progetti di atti legislativi per un'ordinanza del Parlamento o una legge federale urgente. Se un tale progetto di atto legislativo ottiene la maggioranza in commissione, è chiaro che beneficia del sostegno di più gruppi parlamentari, di modo che sarà facile riunire un quarto dei membri di una Camera che può convocare senza indugio una sessione straordinaria.

Lett. c

Infine, la convocazione deve poter essere fatta senza indugio anche quando è stato deciso il differimento o la conclusione anticipata della sessione secondo l'articolo 33a LParl. Un quarto dei membri di una Camera può chiedere che vengano trattati gli oggetti non trattati nella sessione differita o conclusa in anticipo ma può anche proporre nuovi oggetti in deliberazione.

La nozione «senza indugio» significa che le Camere devono essere convocate per la prima data in cui ciò è possibile.

Art. 10a Partecipazione online alle sedute delle Camere

L'articolo 10a è integrato quale eccezione all'obbligo di partecipare alle sedute di cui all'articolo 10 LParl. Tale disposizione si basa sulla legge federale urgente adottata dalle Camere durante la sessione invernale del 2020 che consentiva il voto a distanza per i parlamentari impossibilitati a presenziare alle sedute delle Camere (20.483). In questa sede si compie un ulteriore passo, consentendo ai parlamentari impossibilitati

a presenziare alle sedute di esercitare tutti i loro diritti. Il ricorso a questo strumento è ragionevole solo quando il numero di parlamentari che non può partecipare di persona a una seduta è limitato e non è quindi opportuno organizzare una sessione interamente online secondo l'articolo 32a.

Cpv. 1

Il ricorso allo strumento della partecipazione online di singoli parlamentari deve limitarsi alle situazioni straordinarie in cui la partecipazione di persona di più parlamentari potrebbe risultare problematica. Oltre alle epidemie, è una circostanza ipotizzabile, ad esempio, anche il caso di catastrofi naturali in determinate regioni. In tal caso una Camera può decidere, su proposta dell'Ufficio o anche dei parlamentari, di utilizzare questo strumento: si tratta di uno strumento destinato a garantire la partecipazione dei parlamentari in particolari situazioni di crisi, il quale non può essere utilizzato a piacimento durante il normale funzionamento del Parlamento (cfr. cpv. 2).

Il fatto che non tutti i membri di una Camera partecipino di persona a una seduta costituisce un'ingerenza relativamente importante nel parlamentarismo in generale e nell'attività parlamentare in particolare. Pertanto, l'utilizzo di questo strumento deve essere previsto solo se la situazione è tale da essere ritenuto opportuno per la maggioranza della Camera, una valutazione che non è a discrezione del singolo parlamentare, poiché non esiste alcun diritto alla partecipazione online.

Il presupposto continua a essere la presenza della maggioranza dei membri delle Camere, come stabilito dall'articolo 159 capoverso 1 Cost., poiché non si tratta di una seduta online di una Camera secondo l'articolo 32a. Si opta per questo strumento se più della metà dei parlamentari è impossibilitata a partecipare di persona a una seduta.

Cpv. 2

Il capoverso 2 definisce i presupposti per la partecipazione online di un parlamentare alle sedute della sua Camera, dopo che la Camera ha approvato tale strumento. Un parlamentare non dovrebbe essere impedito a partecipare a una sessione a seguito di provvedimenti adottati da un'autorità. In primo luogo si intendono qui ovviamente le misure cantonali per combattere le epidemie, sebbene siano ipotizzabili anche provvedimenti adottati da un'autorità con un altro obiettivo. Il presupposto di «provvedimenti adottati da un'autorità» è stato completato con la nozione di «altri casi di forza maggiore», che fa riferimento agli articoli 1051 capoverso 1 e 1131 capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO). Simili casi potrebbero essere, ad esempio, catastrofi naturali che impediscono ai parlamentari di una certa regione di recarsi a Berna. L'analogia con le disposizioni del CO chiarisce anche che «i fatti puramente personali», specifici delle persone interessate, non sono considerati come casi di forza maggiore. Questa formulazione esclude i problemi di salute o il congedo parentale, il che significa che anche la custodia di un bambino malato non giustifica la partecipazione online.

La partecipazione online alle sedute delle Camere si basa piuttosto sul concetto di garanzia di partecipazione alle sessioni ai sensi dell'articolo 20 LParl: il parlamentare non deve essere impedito a partecipare alla sessione per motivi esterni e certamente non da provvedimenti adottati dalle autorità.

Affinché si possa procedere alla debita programmazione, la partecipazione online deve essere annunciata per tempo.

Cpv. 3

Le condizioni tecniche consentono ora ai parlamentari di presentare proposte, porre domande, riferire dalla commissione ecc., ma la partecipazione online è esclusa nelle elezioni e nelle deliberazioni segrete per effetto del requisito di segretezza. Le condizioni tecniche per garantire il segreto di voto durante le elezioni organizzate online dall'Assemblea federale plenaria (ad es. l'elezione dei membri del Consiglio federale e del Tribunale federale) non sono date. Dato che non esiste una soluzione standard corrispondente, se ne dovrebbe sviluppare una specifica, la quale comporterebbe un onere considerevole per far funzionare il sistema, testarlo e aggiornarlo costantemente. Pertanto, in questa sede si rinuncia a prevedere lo strumento della partecipazione online di singoli parlamentari anche per l'Assemblea federale plenaria, che provvede alla maggior parte delle elezioni.

Cpv. 4

Per ragioni di trasparenza, si deve comunicare chi partecipa a una seduta da un luogo diverso dall'aula della Camera.

Art. 22 Legislazione

Cpv. 3

L'articolo 22 stabilisce che possono essere previste eccezioni al diritto di consultazione delle commissioni se l'urgenza lo richiede. Si tratta ora di prevedere nell'articolo 151 capoverso 2^{bis} un diritto di consultazione esteso per le cosiddette «ordinanze di necessità», per le quali l'urgenza è generalmente data. Pertanto occorre prevedere una riserva corrispondente. «Sottoporre per consultazione» significa che il Consiglio federale presenta alla commissione i progetti di ordinanze. Se la commissione intende esprimere un parere, deve organizzarsi in modo da poterlo fare, se necessario anche in tempi molto brevi.

Art. 32 Sede dell'Assemblea federale

Cpv. 3

Se l'Assemblea federale non può riunirsi a Berna a causa di una crisi, deve poter designare rapidamente una sede alternativa, senza che le Camere debbano riunirsi per prendere tale decisione. La competenza di designare una sede di riunione alternativa deve quindi essere delegata alla Conferenza di coordinamento. Si tratta in questo caso di una competenza definitiva. L'Ufficio del Consiglio nazionale sostiene questo adeguamento.

Art. 32a Sedute della Camera online

Il nuovo articolo 32a ha lo scopo di consentire alle Camere di svolgere sedute online.

Cpv. 1

La seduta di una Camera può svolgersi online soltanto se non è possibile riunirsi di persona. L'Ufficio di una Camera può decidere di svolgere singole sedute online di propria iniziativa o su proposta di un parlamentare. Tale decisione può essere annullata in seno alla Camera mediante una mozione d'ordine. Non è obbligatorio che entrambe le Camere si riuniscano online: può capitare, infatti, che il Consiglio degli Stati possa riunirsi di persona, ma non il Consiglio nazionale.

Cpv. 2

Dato che le condizioni tecniche per svolgere online elezioni e deliberazioni segrete secondo l'articolo 4 capoverso 2 LParl non sono date, queste devono essere escluse. Si pone la questione di come procedere se l'Assemblea federale plenaria non può riunirsi di persona – ad esempio a causa di una pandemia – ma deve organizzare le elezioni per il rinnovo generale del Consiglio federale o del Tribunale federale. Una soluzione potrebbe essere che l'Assemblea federale emani una legge federale dichiarata urgente con cui prorogare il mandato del Consiglio federale o del Tribunale federale per un periodo limitato al caso specifico. Qualora il Consiglio federale non fosse in grado di intervenire in caso di crisi, si applica la disposizione dell'articolo 33 capoverso 3 LParl, secondo cui il presidente del Consiglio nazionale o, se impedito, il presidente del Consiglio degli Stati è tenuto a convocare le Camere. Prima che questo accada, tuttavia, secondo l'articolo 6 capoverso 3 LOGA il Consiglio federale è tenuto a prendere tutti i provvedimenti necessari per garantire in qualsiasi momento l'attività del Governo. Questo include, ad esempio, la disposizione dell'articolo 26 capoverso 2 LOGA, secondo cui, se è impossibile una deliberazione ordinaria o straordinaria del Collegio governativo, è il presidente della Confederazione a decidere in luogo del Consiglio federale.

Cpv. 3

Le sedute online devono essere limitate nel tempo: gli Uffici, ad esempio, non devono poter decidere che le Camere si riuniscano online «fino a nuovo avviso», in particolare perché gli aspetti informali del funzionamento del Parlamento sono notevolmente limitati quando le Camere non si riuniscono in presenza. Per questo motivo, l'Ufficio deve determinare le sedute (non sessioni) che devono essere svolte online e il loro ordine del giorno. In una situazione di crisi, è probabile che l'Ufficio selezioni le decisioni urgenti che la Camera deve prendere e metta all'ordine del giorno solo gli oggetti corrispondenti. A seconda della situazione, può capitare che un'intera sessione debba svolgersi online.

Art. 33a Differimento o conclusione anticipata di una sessione

Cpv. 1

Secondo il diritto in vigore, una Camera può decidere autonomamente di interrompere le sue sedute mediante una mozione d'ordine, a condizione di non compromettere la collaborazione con l'altra Camera. Ciò significa che una Camera, ad esempio, non può annullare l'ultima settimana di sessione solo per se stessa, poiché tale decisione potrebbe impedire all'altra Camera di procedere con le votazioni finali. Il differimento

o la conclusione anticipata di una sessione necessita quindi dell'approvazione di entrambe le Camere.

Cpv. 2

In una situazione eccezionale può verificarsi che si renda necessario differire o concludere in anticipo una sessione a causa di una crisi improvvisa, che le Camere non siano riunite e che anche una loro convocazione a breve termine per una seduta online non sia possibile. In un caso del genere, spetta alla Conferenza di coordinamento decidere di differire la sessione o di concluderla anticipatamente. Se non optano per l'alternativa di continuare la sessione con mezzi digitali secondo l'articolo 32a, gli Uffici possono specificare una data in cui riprendere la sessione in presenza. Una minoranza che desideri che il Parlamento si riunisca di nuovo prima di quanto proposto dalla Conferenza di coordinamento può ricorrere allo strumento della sessione straordinaria secondo l'articolo 2 LParl.

Art. 37 Conferenza di coordinamento

L'articolo 37 capoverso 2 lettera c LParl prevede che la Conferenza di coordinamento può impartire istruzioni per l'assegnazione di personale e di mezzi finanziari agli organi dell'Assemblea federale. Nonostante questa chiara ripartizione delle competenze, le istruzioni attualmente vincolanti non sono state impartite dalla Conferenza di coordinamento ma dalla Delegazione amministrativa, che si è basata a tal fine sull'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari (RS 171.211). Ora, se la Delegazione amministrativa viene sostituita dalla Commissione amministrativa, caratterizzata da una composizione più costante, ha senso che le venga affidata tale competenza, tanto più che detta Commissione ha il compito di assicurare che l'Assemblea federale e i suoi organi dispongano delle risorse e infrastrutture necessarie. L'articolo 37 capoverso 2 lettera c deve quindi essere abrogato.

Se, come proposto da una *minoranza* (Pfister Gerhard, Addor, Binder, Bircher, Buffat, Cottier, Glarner, Marchesi, Moret, Romano, Steinemann), il segretario generale dell'Assemblea federale venisse eletto dall'Assemblea federale stessa, allora la competenza corrispondente della Conferenza di coordinamento di cui all'articolo 37 capoverso 2 lettera d andrebbe soppressa.

Art. 38 Commissione amministrativa

L'attuale Delegazione amministrativa deve essere sostituita da una Commissione amministrativa. L'articolo 38, che finora ha disciplinato la composizione e i compiti della Delegazione amministrativa, deve essere modificato di conseguenza.

Cpv. 1

La Commissione amministrativa si compone di quattro membri permanenti di ciascuna Camera e dei presidenti delle Camere; questi ultimi vi siedono d'ufficio per un anno e fungono da collegamento tra la Commissione amministrativa e gli Uffici o i presidenti delle Camere.

Una *minoranza* (Moret, Cottier, Pfister Gerhard, Romano, Silberschmidt) propone che anche i primi vicepresidenti di entrambe le Camere facciano parte della Commissione amministrativa. L'Ufficio del Consiglio nazionale sostiene la proposta di minoranza ritenendo importante, ai fini dell'accettazione delle decisioni, che i vicepresidenti continuino ad essere rappresentati nell'organo direttivo.

Cpv. 2

I membri permanenti sono eletti conformemente all'articolo 43 capoverso 1 LParl. Gli Uffici eleggono i membri della propria Camera in seno alla Commissione amministrativa per una durata di quattro anni. A titolo di disposizione limitativa, è previsto che tali membri non possano essere contemporaneamente membri dell'Ufficio. Una proposta dell'Ufficio volta a stralciare questa disposizione restrittiva è stata respinta dalla Commissione all'unanimità (per la motivazione cfr. n. 3.2.2).

L'elezione della presidenza della Commissione amministrativa è retta dall'articolo 43 capoverso 2 LParl, che prevede la sua nomina da parte della Conferenza di coordinamento, come pure che il presidente e il vicepresidente non possono appartenere alla stessa Camera. In questo modo si assicura anche una rotazione della presidenza tra le due Camere. Inoltre, poiché la presidenza di una commissione resta in carica per due anni, i presidenti delle Camere non possono assumere la presidenza della Commissione amministrativa.

Date le dimensioni ristrette della Commissione amministrativa, non è possibile applicare rigorosamente le chiave di ripartizione basata sulla forza dei gruppi parlamentari di cui all'articolo 43 capoverso 3 LParl. Tuttavia, tra gli otto seggi permanenti della Commissione, ogni gruppo parlamentare ha diritto a essere rappresentato con almeno un seggio. Se il numero di gruppi parlamentari è superiore, hanno diritto a essere rappresentati gli otto gruppi principali. Se il numero è inferiore, l'assegnazione dei seggi rimanenti avviene tenendo conto in maniera appropriata della forza numerica dei gruppi.

La Commissione amministrativa è un piccolo organismo che deve svolgere compiti di grande responsabilità, compresi quelli relativi alla politica del personale. È quindi ragionevole assicurare una certa continuità: per questo motivo, i suoi membri non possono farsi rappresentare da un supplente.

Poiché ora la Commissione amministrativa può contare su una presidenza eletta per due anni, si può rinunciare all'elezione di uno o più delegati. Poiché non può essere al contempo presidente di una Camera, il presidente della Commissione amministrativa può assumere i compiti del precedente delegato.

Cpv. 3

Il vigente capoverso 2 è completato da un secondo periodo che sottolinea l'importanza di risorse e infrastrutture per le attività delle Camere e, in particolare, delle commissioni. La responsabilità della Commissione amministrativa deriva anche dalla sua funzione di direzione suprema dell'amministrazione parlamentare. Questa menzione specifica deve servire da principio guida per le funzioni speciali che la Commissione assume nel processo di preventivo di cui all'articolo 142 capoverso 3 LParl. Finora tale competenza era sancita esplicitamente solo nell'Oparl. Le competenze in materia

di preventivo della DA, e della futura CA, per quanto riguarda il Parlamento sono ampie: la DA, e quindi la CA, ha ad esempio anche il diritto di decidere spese urgenti, con il consenso della Delegazione delle finanze, conformemente all'articolo 34 LFC. Vi si aggiunge ora la competenza di impartire istruzioni per l'assegnazione di risorse agli organi dell'Assemblea federale, finora attribuita alla Conferenza di coordinamento all'articolo 37 capoverso 2 lettera c LParl.

Cpv. 4

Questa deroga al principio del sistema bicamerale è ripresa dal diritto vigente.

Cpv. 5

La Commissione amministrativa svolge principalmente compiti amministrativi e non ha il diritto di iniziativa, ma può ritenere necessario intervenire nell'ambito del diritto parlamentare. Pertanto la Commissione amministrativa – al pari di quanto fatto finora dalla Delegazione amministrativa – deve poter fare proposte ad altri organi, come gli Uffici o le Commissioni delle istituzioni politiche, affinché ad esempio elaborino un progetto.

Art. 45a Sedute

Dopo gli articoli sulla composizione e i compiti delle commissioni, si tratta ora di disciplinare i presupposti e le competenze per la convocazione delle sedute. La maggior parte delle disposizioni può essere derivata dalle competenze degli Uffici e dei presidenti delle commissioni stabilite nei regolamenti dei Consigli. In questa sede tali disposizioni devono ora essere sancite e precisate a livello legislativo.

Cpv. 1

Secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera e RCN e l'articolo 6 capoverso 1 lettera f RCS, gli Uffici delle Camere stabiliscono il piano annuale delle sedute delle commissioni. Si tratta ora di sancire la continuità delle attività di commissione a livello legislativo. Le commissioni e delegazioni non permanenti non sono interessate dal piano annuale degli Uffici. Tuttavia, possono dotarsi di un proprio piano delle sedute, come di fatto accade nella pratica. Rare eccezioni sono rappresentate dalle commissioni che si riuniscono solo in casi specifici, come la Commissione delle grazie.

Cpv. 2

Secondo l'articolo 16 capoverso 1 lettera a RCN e l'articolo 12 capoverso 2 lettera a RCS, i presidenti pianificano i lavori della commissione. In tal senso possono anche stralciare sedute o prevederne di nuove; queste ultime vengono prevalentemente fissate d'intesa con la commissione. È fatto salvo il diritto della commissione di riunirsi comunque nella data di una seduta stralciata o di decidere autonomamente di organizzare una nuova seduta. Proprio perché in passato il diritto di fissare nuove sedute ha suscitato controversie, in questa sede viene sancito per legge.

Cpv. 3

Questo capoverso sancisce la possibilità, già in uso nella pratica, di *proporre* la convocazione urgente di una seduta di commissione tra le sedute ordinarie qualora il richiedente ritenga che un oggetto debba essere trattato con urgenza.

Il presidente è tenuto a consultare senza indugio la commissione su questo argomento, affinché la maggioranza dei membri possa decidere se la seduta debba svolgersi. Poiché tale consultazione avviene generalmente mediante circolazione degli atti – a differenza di una votazione su una mozione d'ordine per lo svolgimento di una seduta supplementare durante una seduta di commissione – è richiesto il consenso della maggioranza dei membri. In questo modo è chiaro che una seduta può svolgersi se la maggioranza dei membri ha approvato la proposta.

Una *minoranza* (Marti Samira, Barrile, Flach, Glättli, Gredig, Gysin Greta, Kälin, Marra, Suter, Widmer Céline) propone che sia un terzo dei membri della commissione ad avere il diritto di convocare la commissione. Questo diritto di una minoranza di commissione deve essere sancito per legge, analogamente all'articolo 2 capoverso 3 LParl, in modo da consentire a una minoranza di convocare una seduta di commissione proprio in tempi di crisi, qualora il presidente sia di parere diverso. Il presidente dovrebbe quindi convocare una seduta se il numero corrispondente di membri della commissione lo richiede (arrotondando ad es. a 9 su 25 o a 5 su 13 membri della commissione) e se è stata presentata una proposta da trattare. Può trattarsi, ad esempio, di una proposta riguardante la presentazione di un intervento della commissione o lo svolgimento di audizioni. La commissione decide se intende trattare materialmente la proposta durante la seduta stessa o in un momento successivo. All'inizio della seduta la commissione può accogliere una mozione d'ordine intesa a chiudere la seduta stessa.

Art. 45b Sedute online*Cpv. 1*

I presupposti per lo svolgimento di sedute delle commissioni online sono ora sanciti per legge. Tali sedute possono svolgersi solo se la commissione non può riunirsi in presenza o se deve prendere decisioni urgenti o decisioni concernenti la procedura. Una decisione concernente la procedura può riguardare, ad esempio, l'opportunità di svolgere un'audizione o di mettere un progetto all'ordine del giorno prima del previsto. Le questioni procedurali facilmente risolvibili, come l'opportunità di svolgere una seduta, devono continuare a essere trattate semplicemente mediante circolazione degli atti. Anche una seduta online richiede un invito scritto con un ordine del giorno e deve svolgersi in un momento in cui i membri sono disponibili.

Una decisione urgente può essere necessaria, ad esempio, se alla commissione viene sottoposta un'ordinanza urgente a fini di consultazione o se la commissione deve ancora prendere una decisione in vista della prossima sessione. La possibilità di prendere decisioni urgenti o decisioni concernenti la procedura durante le sedute online non significa che i canali abituali non saranno più disponibili: può infatti continuare a risultare più efficiente prendere tali decisioni mediante circolazione degli atti o durante sedute in presenza.

Le sedute online possono svolgersi solo con un sistema previsto appositamente a tale scopo che garantisca determinati standard di confidenzialità. Strumenti di questo tipo non possono mai garantire la massima sicurezza e specialmente la partecipazione dei parlamentari da luoghi da loro stessi designati rappresenta un certo ostacolo alla garanzia della confidenzialità. Va quindi osservato che la natura confidenziale delle deliberazioni di cui all'articolo 47 LParl si applica anche alle sedute online. Questo vale anche per l'articolo 150 capoverso 3 LParl, secondo cui le commissioni prendono provvedimenti appropriati per tutelare il segreto. Concretamente questo significa che lo stato attuale della tecnica non consente di mettere all'ordine del giorno di sedute online un oggetto la cui trattazione implichi l'utilizzazione di informazioni classificate come «confidenziali» o «segrete».

Se la Commissione si riunisce online, tutti i suoi membri sono collegati elettronicamente. La partecipazione online di singoli parlamentari non è prevista se questi ultimi possono farsi rappresentare da un supplente.

Cpv. 2

La decisione di svolgere o meno una seduta di commissione online non deve spettare solo al presidente, ma deve ottenere anche il consenso della maggioranza dei membri, come disciplinato dal capoverso 2. Il presidente può chiedere ai membri della commissione mediante circolazione degli atti, probabilmente via e-mail, se intendono svolgere una seduta online. Se la metà dei membri della commissione più uno approva tale richiesta, la seduta può svolgersi online, a condizione che anche il presidente sia d'accordo. Questa è stata la procedura seguita durante la crisi del coronavirus. È richiesta la maggioranza dei membri perché una maggioranza semplice sarebbe difficile da stabilire mediante circolazione degli atti, in quanto non risulta chiaro come collocare quei membri della commissione che non hanno partecipato al sondaggio.

Cpv. 3

Per le commissioni o delegazioni in cui non è prevista la possibilità di farsi rappresentare da un supplente, è opportuno che i membri impossibilitati a partecipare di persona possano farlo online. Se necessario, anche i partecipanti ad audizioni devono avere la possibilità di collegarsi online a sedute di commissione in presenza. Di regola, queste persone presentano una relazione e rispondono a domande, ma non partecipano alle discussioni e alle deliberazioni. Il presidente della commissione può decidere caso per caso se un collegamento digitale è opportuno o meno.

Una *minoranza* (Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Rutz Gregor, Steinemann) propone di stralciare tali possibilità. Un'altra *minoranza* (Addor, Bircher, Buffat, Glarner, Marchesi, Pfister Gerhard, Romano, Rutz Gregor, Steinemann) vorrebbe concedere tale possibilità solo ai partecipanti esterni alle sedute, mentre un'altra *minoranza* ancora (Cottier, Flach, Gredig, Moret) vorrebbe sì concederla anche ai membri della commissione che non possono farsi rappresentare da un supplente, ma solo se la commissione decide in tal senso.

Art. 65 Direzione dei Servizi del Parlamento (*minoranza Pfister Gerhard, Addor, Binder, Bircher, Buffat, Cottier, Glarner, Marchesi, Moret, Romano, Steinemann*)

La *minoranza* propone che il segretario generale venga ora eletto, all'inizio di ogni legislatura, dall'Assemblea federale plenaria. Tale disposizione viene sancita nel nuovo capoverso 2^{bis}. L'articolo 26 Oparl dovrebbe essere modificato di conseguenza. Come la maggioranza della CIP-N, anche l'Ufficio è favorevole al mantenimento del sistema attuale.

Art. 112 Collaborazione con il Consiglio federale e con l'Amministrazione federale

Cpv. 3^{bis}

Il capoverso 3^{bis} specifica la nozione di «congruo termine» di cui al capoverso 3 per i casi in cui l'Assemblea federale intenda elaborare un'«ordinanza di necessità» del Parlamento o una legge federale urgente. Nella pratica, il «congruo termine» di cui al capoverso 3 significa concedere al Consiglio federale almeno sei settimane per poter svolgere le procedure ordinarie di preparazione delle sue decisioni. Nei casi di legislazione urgente secondo il capoverso 3^{bis}, spesso i progetti della commissione devono poter essere trattati già nella sessione successiva, motivo per cui al Consiglio federale possono essere concessi solo termini molto brevi.

Art. 121 Trattazione nelle Camere

Cpv. 1^{bis}

L'articolo 121 capoverso 1 concede al Consiglio federale almeno un mese per pronunciarsi sulle mozioni, in modo che le procedure ordinarie di preparazione della decisione del Consiglio federale possano essere rispettate. Questo termine viene ora abbreviato se le commissioni di entrambe le Camere hanno presentato mozioni di ugual tenore al più tardi una settimana prima della sessione. La presentazione di mozioni di ugual tenore da parte di due commissioni presuppone una forte volontà politica e un notevole coordinamento. In questi casi è opportuno che la mozione possa essere trattata già nella sessione successiva. Per casi del genere occorre prevedere espressamente anche le sessioni straordinarie, poiché questo strumento può rivelarsi adatto anche in situazioni urgenti e in tempi di crisi. La proposta del Consiglio federale non deve necessariamente essere disponibile all'inizio della sessione, ma al più tardi al momento della trattazione nelle Camere.

Cpv. 1^{ter}

In situazioni di crisi l'Assemblea federale deve poter intervenire rapidamente mediante mozioni sulle «ordinanze di necessità» del Consiglio federale. Se le commissioni presentano mozioni di questo tipo, è molto probabile che vengano accolte dalle Camere. Di conseguenza, devono sempre essere messe all'ordine del giorno della sessione ordinaria o straordinaria in corso o in quella successiva, altrimenti il loro contenuto potrebbe diventare subito obsoleto. Può succedere che il Consiglio federale non

abbia la possibilità di presentare per tempo la sua proposta scritta: in tal caso, deve poterla presentare a voce durante la seduta della Camera.

Le ordinanze fondate su autorizzazioni a gestire una crisi derivate da una base legale sono qui elencate come un'ulteriore possibilità (per le disposizioni di legge specifiche, cfr. il commento all'art. 2a).

Poiché le decisioni del Consiglio federale sono atti unici, non sono trattate in questa sede. Per tali decisioni si applica una procedura diversa: conformemente all'articolo 53 capoverso 3^{bis} LParl, il Consiglio federale informa la Delegazione delle Commissioni della gestione quando emana una decisione a salvaguardia degli interessi del Paese o della sicurezza interna o esterna.

Art. 122 Trattazione delle mozioni accolte

L'articolo 122 disciplina la procedura secondo cui il Consiglio federale deve presentare rapporto sull'adempimento delle mozioni accolte dalle Camere. Se una mozione non è ancora adempiuta dopo due anni, il Consiglio federale riferisce annualmente all'Assemblea federale sullo stato delle cose. In un nuovo capoverso 1^{bis}, si specificano ora due eccezioni per le quali il Consiglio federale deve riferire senza indugio e non dopo due anni.

Cpv. 1^{bis} lett. a

Questa disposizione attua l'iniziativa parlamentare della CIP-S «20.402 Mozioni di commissione volte a modificare ordinanze o disegni di ordinanze. Accelerare l'attuazione», alla quale hanno dato seguito entrambe le CIP. L'iniziativa è intesa come un'alternativa al veto contro le ordinanze. Presuppone che spetti alle commissioni tematiche seguire le ordinanze emanate nel loro settore di competenza: se la commissione non è d'accordo con una nuova ordinanza o con un progetto di ordinanza che le è stato presentato, può intervenire mediante mozione. Tale approccio risulta particolarmente appropriato per i progetti di ordinanza quando è improbabile che la richiesta possa essere avanzata con successo nella procedura di consultazione delle commissioni. Tenuto conto della stretta correlazione con la procedura di consultazione, tale strumento è scientemente concepito come un diritto delle commissioni.

Se una simile mozione è accolta dalle Camere, il Consiglio federale deve riferire alla commissione competente già entro sei mesi, qualora non abbia ancora adempiuto la mozione. Questa disposizione costituisce quindi un'eccezione al termine di due anni di cui al capoverso 1 per l'adempimento dell'obbligo di presentare rapporto. Se la mozione riguarda un progetto di ordinanza e il Consiglio federale nel frattempo ha già disposto l'entrata in vigore dell'ordinanza, la mozione avrà un impatto sull'ordinanza qualora quest'ultima contenga la disposizione criticata del progetto. Il Consiglio federale dovrà di conseguenza modificare l'ordinanza.

Cpv. 1^{bis} lett. b

Il capoverso 1^{bis} lettera b costituisce un'ulteriore eccezione al termine per l'adempimento dell'obbligo di presentare rapporto di cui al capoverso 1. Le «ordinanze di necessità» del Consiglio federale hanno spesso un effetto molto più a breve termine delle ordinanze ordinarie. Se le Camere accolgono una mozione di commissione il cui

scopo è intervenire su un'ordinanza di questo tipo, allora solo una rapida attuazione può avere senso, altrimenti l'ordinanza potrebbe ridivenire obsoleta. La lettera b prevede pertanto che il testo delle mozioni di commissione relative alle «ordinanze di necessità» possa contenere un termine per presentare rapporto diverso da quello previsto al capoverso 1. Se la mozione non è ancora adempiuta allo scadere del termine, il Consiglio deve presentare rapporto. Non si tratta di una data ma, analogamente al capoverso 1, dell'indicazione di un periodo entro cui adempiere la mozione accolta dalle Camere.

Art. 140 (minoranza Pfister Gerhard et al.)

Questa modifica redazionale è necessaria se, come proposto dalla minoranza, il segretario generale dell'Assemblea federale è eletto dall'Assemblea stessa.

Art. 151 Consultazione in caso di emanazione di ordinanze

Cpv. 2^{bis}

Con questa disposizione si intende integrare uno strumento previsto dalla legge COVID-19 del 25 settembre 2020 (RS 818.102) e applicarlo alle ordinanze di cui all'articolo 185 Cost. Ne consegue che il Consiglio federale deve consultare in ogni caso le commissioni competenti sui progetti di ordinanza che emana fondandosi sull'articolo 185 della Costituzione federale o su un'autorizzazione a gestire una crisi conferita da una base legale (per le disposizioni legali specifiche, cfr. il commento all'art. 2a). Questa disposizione non si applica alle ordinanze fondate sull'articolo 184 Cost., poiché spesso sono ordinanze di portata limitata e quindi di minore interesse politico. Se ognuna di queste ordinanze dovesse essere sottoposta automaticamente alle commissioni competenti, si creerebbe un inutile e considerevole lavoro amministrativo, anche per le commissioni. Tuttavia, in conformità con l'articolo 151, le commissioni possono chiedere in qualsiasi momento di essere consultate su tali ordinanze.

A seconda dell'ordinanza, queste consultazioni devono avvenire molto rapidamente e a tal fine le commissioni hanno a disposizione anche lo strumento delle sedute online. Di conseguenza, si rinuncia in questa sede a prevedere l'informazione dei presidenti delle Camere per i casi urgenti, richiesta invece dalla legge COVID-19. È più ragionevole che i progetti di ordinanza vengano sempre presentati direttamente alle commissioni, affinché queste siano informate al riguardo e possano decidere se fornire o meno un parere. Il Consiglio federale fissa in ogni caso un termine per eventuali pareri sulle ordinanze di necessità. In una situazione di crisi può essere necessario emanare un'ordinanza in poche ore. Se le commissioni non hanno modo di organizzarsi in tempi molto brevi per fornire un parere, ciò equivale di fatto a una rinuncia a esprimersi.

In situazioni di crisi alcune ordinanze potrebbero avere effetti indesiderati se il contenuto fosse rivelato prima della loro entrata in vigore. Un esempio al riguardo è l'ordinanza del 15 ottobre 2008 sulla ricapitalizzazione di UBS: se il pubblico avesse saputo che il Consiglio federale stava preparando tale ordinanza, si sarebbero probabilmente verificate vendite di azioni dettate dal panico e non sarebbe assolutamente più stato possibile salvare UBS. In questi casi, seppure molto rari, è opportuno che il progetto

di ordinanza sia sottoposto alla Delegazione delle finanze e alla Delegazione delle Commissioni della gestione.

Un'altra possibilità sarebbe stata che la commissione adottasse le precauzioni necessarie per proteggere la segretezza, istituendo ad esempio una sottocommissione ai sensi dell'articolo 150 capoverso 3, ma questa non è parsa una via percorribile poiché il tempo a disposizione in questi casi è solitamente molto breve.

Modifica di altri atti legislativi

1. *Legge del 18 marzo 1958 sulla responsabilità*

2. *Legge del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari*

3. *Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione*

Considerate le modifiche apportate all'articolo 38 LParl, in queste tre leggi il termine «Delegazione amministrativa» deve essere sostituito con «Commissione amministrativa».

4. *Legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione*

La legislazione attuale non prevede disposizioni speciali riguardanti lo svolgimento di una procedura di consultazione per le cosiddette «ordinanze di necessità». Ora si tratta di prevedere da un lato la possibilità di rinunciare a una procedura di consultazione e dall'altro lato la possibilità di tenere audizioni. A seconda dell'urgenza nel caso specifico, l'autorità esecutiva può decidere se adottare una procedura ordinaria (eventualmente con un termine più breve), tenere un'audizione o rinunciare del tutto alla consultazione.

Art. 3a Rinuncia a una procedura di consultazione

Cpv. 1 lett. c

L'articolo 3a disciplina i casi in cui si può rinunciare a una procedura di consultazione. In questa sede occorre aggiungere una nuova lettera c, che contempli la possibilità di rinunciare alla procedura di consultazione se il Parlamento o il Consiglio federale emanano le cosiddette «ordinanze di necessità» o se deve essere emanata una legge federale urgente.

Art. 10 Consultazione in casi di urgenza

Questa procedura si ispira a quella prevista ad esempio dalla LEp per le ordinanze emanate dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 6 di tale legge. Anche la legge COVID-19 prevede tali audizioni negli articoli 1–3.

Se si rinuncia a una procedura di consultazione, l'autorità competente (Consiglio federale o commissione parlamentare) deve procedere se possibile a una consultazione ristretta prima di emanare un'«ordinanza di necessità» o di presentare un progetto di legge federale urgente. Vanno consultati i governi cantonali e gli ambienti interessati in misura considerevole dal progetto, tenendo conto del fatto che «gli ambienti interessati in misura considerevole dal progetto» devono essere definiti caso per caso. Il

verbo «consultare» si riferisce in questo caso a una procedura meno formale, che può consistere anche in un breve parere via e-mail.

5. Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (minoranza Glättli, Flach, Gredig, Gysin Greta, Kälin)

Una *minoranza* ritiene che ora debba essere possibile un controllo astratto delle norme delle ordinanze ai sensi degli articoli 184 capoverso 3, 185 capoverso 3 e 173 capoverso 1 lettera c Cost. Poiché il Tribunale amministrativo federale è designato come autorità di ricorso, la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32) deve essere modificata di conseguenza. La maggioranza propone di stralciare le nuove disposizioni e mantenere il diritto vigente.

Art. 32 Eccezione (secondo la minoranza Glättli et al.)

Se è previsto il ricorso a un tribunale per le *ordinanze* del Consiglio federale attinenti alle relazioni con l'estero nonché alla sicurezza esterna e interna (art. 184 e 185 Cost.), è logico abolire le eccezioni che la legge prevede ancora oggi per i ricorsi contro le *decisioni* in questi ambiti. Nello specifico, gli articoli da abrogare sono l'articolo 32 capoverso 1 lettera a LTAF, l'articolo 72 lettera a della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.02) e l'articolo 83 lettera a della legge sul Tribunale federale (LTF, RS 173.110). È difficile sostenere che, negli ambiti menzionati, le controversie sulle norme sono giusticabili, mentre le controversie sulle decisioni concernenti tali norme non lo sono.

Art. 34 Ricorso contro ordinanze (secondo la minoranza Glättli et al.)

Il nuovo ricorso contro le ordinanze è previsto solo per le ordinanze indipendenti di cui all'articolo 34 LTAF. Qualora non emerga chiaramente se un'ordinanza si fonda su una legge o direttamente sulla Costituzione federale, spetta al Tribunale amministrativo federale accertare tale aspetto al momento di verificare i presupposti processuali.

In linea di principio, le procedure di ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale sono disciplinate dalla PA (cfr. in merito l'art. 37 LTAF) o dalla LTF.

Una *minoranza* (Addor, Bircher, Buffat, Marchesi, Steinemann) propone che la procedura di ricorso sia prevista solo per le ordinanze emanate dal Consiglio federale.

Sezione 1a: Disposizioni particolari per i ricorsi contro ordinanze

Art. 43a (secondo la minoranza Glättli et al.)

La decorrenza del termine di ricorso per i ricorsi al Tribunale amministrativo federale richiede un'apposita disposizione (art. 43a cpv. 1 LTAF).

In linea di principio, i ricorsi al Tribunale amministrativo federale hanno effetto sospensivo (art. 55 cpv. 1 PA); ciò non sembra tuttavia appropriato per i ricorsi contro le ordinanze. L'articolo 43a capoverso 2 LTAF propone quindi di riservare l'effetto

sospensivo solo ai casi in cui vi sia un ordine del giudice dell'istruzione. Tale disposizione si applica comunque nella LTF (art. 103 cpv. 1 e 3 LTF). In questo modo si garantisce che l'entrata in vigore delle misure necessarie per gestire una crisi non venga inutilmente ritardata, a meno che le obiezioni del ricorrente non siano così gravi da richiedere un effetto sospensivo, previa ponderazione degli interessi.

Altre disposizioni speciali consentono una procedura accelerata:

- non applicabilità della sospensione dei termini («ferie giudiziarie»): articolo 43a capoverso 3 LTAF, articolo 46 capoverso 2 LTF;
- limitazione a un solo scambio di scritti come regola: articolo 43a capoverso 4 LTAF; per il Tribunale federale si veda l'articolo 102 capoverso 3 LTF.

6. Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (secondo la minoranza Glättli et al.)

Per l'abrogazione delle disposizioni derogatorie relative alle decisioni (art. 72 lett. a PA), si rimanda al commento all'articolo 32 LTAF.

Tali modifiche rendono l'articolo 73 lettera c PA obsoleto, mentre l'articolo 79 PA sui ricorsi all'Assemblea federale è privo di validità da anni. Anche queste due disposizioni devono pertanto essere abrogate.

7. Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale

Art. 46 Sospensione (secondo la minoranza Glättli et al.)

La non applicabilità della sospensione dei termini ha lo scopo di consentire una procedura accelerata.

Art. 83 Eccezioni (secondo la minoranza Glättli et al.)

Per l'abrogazione delle disposizioni derogatorie relative alle decisioni, si rimanda al commento all'articolo 32 LTAF.

4.2 Ordinanza del 3 ottobre 2003 sull'amministrazione parlamentare

Art. 21 Presidente della Commissione amministrativa

L'articolo 21 Oparl elenca i compiti del delegato della Delegazione amministrativa. Poiché la funzione di delegato è soppressa nell'articolo 38 LParl, tali compiti sono ora assunti dal presidente della Commissione amministrativa.

Art. 27 Assunzione del personale dei Servizi del Parlamento

Cpv. 1 e 3

Secondo il diritto vigente, la Delegazione amministrativa è responsabile dell'assunzione dei segretari delle commissioni di alta vigilanza (art. 27 cpv. 1 lett. c e d). Ora

la competenza di assumere tutti i segretari delle commissioni permanenti e delle delegazioni passa alla Commissione amministrativa, che dunque diventa responsabile dell'assunzione di altre 25 persone circa. In tale ambito, i presidenti delle commissioni devono avere il diritto di essere sentiti, come avviene per l'Ufficio del Consiglio degli Stati per l'elezione del proprio segretario ai sensi della lettera b. Il diritto di essere sentiti, finora concesso ai presidenti nell'elezione dei segretari tramite il segretario generale, viene spostato dal capoverso 3 al capoverso 1.

Le competenze della Commissione amministrativa comprendono la costituzione, la modifica e la risoluzione dei rapporti di lavoro, come avviene oggi per i segretari delle commissioni di alta vigilanza.

4.3 Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003

Art. 14 Sottocommissioni

Cpv. 1

Questa modifica riguarda unicamente il testo tedesco e quello francese. Secondo l'articolo 45 capoverso 2 LParl, le commissioni possono istituire al proprio interno sottocommissioni. L'attuale disposizione dell'articolo 14 del regolamento in tedesco e francese, secondo cui ciò deve essere possibile solo con l'approvazione dell'Ufficio, è in contraddizione con il tenore della disposizione della legge e deve essere modificata di conseguenza. Se anche il Consiglio degli Stati auspica questa modifica, dovrà modificare l'articolo 11 capoverso 1 RCS, anche nella versione italiana. La proposta dell'Ufficio di rinunciare a tale adeguamento è stata respinta all'unanimità.

5 Ripercussioni

5.1 Aspetti finanziari

Questo progetto propone l'istituzione di un nuovo organo parlamentare, la Commissione amministrativa, che necessita di una propria segreteria. Supponendo una percentuale di occupazione del 200 per cento per un segretario, un vicesegretario e un collaboratore amministrativo, si può stimare un onere finanziario annuale di circa 400 000 franchi (salari e assicurazioni sociali).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La costituzionalità del collegamento digitale dei parlamentari alle sedute delle Camere e dello svolgimento di sedute di commissione online è stata discussa ai numeri 3.2.3.4

e 3.2.3.5. Inoltre, secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., l'Assemblea federale può emanare disposizioni fondamentali sull'organizzazione e sulla procedura delle autorità federali.

6.2 Subordinazione al freno alle spese

Sono previste nuove spese ricorrenti pari a 400 000 franchi. Il limite di 2 milioni di franchi svizzeri previsto per la subordinazione al freno alle spese non è quindi raggiunto.