



23.476

Iniziativa parlamentare Considerare tutti i gruppi parlamentari nelle delegazioni permanenti previste dall'ORInt

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 10 novembre 2023

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica del regolamento del Consiglio nazionale¹.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

10 novembre 2023

In nome della Commissione:

Il presidente, Marco Romano

¹ FF 2023 2702

Compendio

La ripartizione attuale dei seggi in seno alle delegazioni internazionali dell'Assemblea federale (delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali e delegazioni permanenti per le relazioni con i parlamenti degli Stati limitrofi) non consente una rappresentanza adeguata di tutti i gruppi parlamentari. Per ottenere una più equa ripartizione si propone una modifica del regolamento del Consiglio nazionale secondo cui la chiave di ripartizione dei seggi tra i gruppi non verrà più applicata separatamente a ogni delegazione, ma all'insieme dei seggi spettanti al Consiglio nazionale in seno alle delegazioni internazionali.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Con lettera del 19 settembre 2023 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha chiesto alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) di esaminare la rappresentanza dei gruppi parlamentari nelle delegazioni internazionali permanenti, al fine di garantire che tutti i gruppi presenti nel Consiglio nazionale vi siano rappresentati. Chiede alla CIP-N di proporre la corrispondente modifica delle basi legali in modo che il Consiglio nazionale possa trattare l'oggetto all'inizio della sessione invernale 2023 e la nuova chiave di ripartizione possa entrare in vigore già per l'inizio della nuova legislatura.

Con decisione del 10 novembre 2023 la scrivente Commissione ha accolto la proposta dell'Ufficio e ha dato seguito all'iniziativa commissionale 23.476 con 15 voti contro 7 e 2 astensioni. Con lo stesso rapporto di voti ha adottato, nella votazione sul complesso, il presente progetto di modifica del regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003² (RCN) volto ad attuare l'iniziativa. Per quanto concerne le conseguenze che il progetto avrà sul numero di seggi ripartiti, la Commissione si è basata su cifre provvisorie concernenti la 52^a legislatura. Le cifre definitive saranno fornite ai membri della Camera in un secondo momento. Una minoranza Fischer Benjamin propone di non entrare in materia sul progetto, per motivi sia formali che materiali. Sotto il profilo materiale la minoranza ritiene che per le singole delegazioni considerate individualmente il progetto deroghi a torto al principio della proporzionalità allo scopo di favorire la rappresentanza dei piccoli partiti. Sul piano formale la minoranza, come pure i membri della Commissione che si sono astenuti, deplorano che l'Ufficio abbia consultato la Commissione con notevole ritardo, costringendola a un esercizio urgente che le circostanze non giustificano, e ritengono che data questa situazione l'Ufficio stesso avrebbe potuto elaborare il progetto.

2 Contesto

Delegazioni interessate

Le delegazioni interessate sono quelle permanenti menzionate negli articoli 2, 2a e 4 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 28 settembre 2012³ sulle relazioni internazionali del Parlamento (ORInt), vale a dire:

- le delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali seguenti, come pure nell'OCSE:
 - Unione interparlamentare (UIP) (art. 2 lett. a ORInt);
 - Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (AP-CdE) (art. 2 lett. b ORInt);
 - Comitato parlamentare dell'Associazione europea di libero scambio (CP AELS/UE) (art. 2 lett. c ORInt);

² RS 171.13

³ RS 171.117

- Assemblea parlamentare della francofonia (APF) (art. 2 lett. d ORInt);
- Assemblea parlamentare dell’Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (AP-OSCE) (art. 2 lett. e ORInt);
- Assemblea parlamentare dell’Organizzazione del trattato dell’Atlantico del Nord (AP-NATO) (art. 2 lett. f ORInt);
- Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OCSE) (DP-OCSE) (art. 2a ORInt).
- Inoltre le delegazioni permanenti per le relazioni con i parlamenti degli Stati limitrofi:
 - Delegazione per le relazioni con il Bundestag (art. 4 lett. a ORInt);
 - Delegazione per le relazioni con il Parlamento austriaco (art. 4 lett. b ORInt);
 - Delegazione per le relazioni con il Parlamento francese (art. 4 lett. c ORInt);
 - Delegazione per le relazioni con il Parlamento italiano (art. 4 lett. d ORInt);
 - Delegazione per le relazioni con il Landtag del Principato del Liechtenstein (art. 4 lett. e ORInt).

Ripartizione dei seggi in seno alle delegazioni permanenti dell’Assemblea federale secondo l’ORInt: prassi attuale

Secondo la prassi odierna gli Uffici dei due Consigli eleggono i rispettivi membri delle delegazioni permanenti dell’Assemblea federale (art. 43 cpv. 1 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento [LParl] in combinato disposto con l’art. 12 RCN e l’art. 9 del regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003⁵ [RCS]). I seggi in seno alle delegazioni nelle assemblee parlamentari internazionali, inclusi i seggi dei sostituti, sono attribuiti ai gruppi secondo la chiave di ripartizione utilizzata per le commissioni speciali (p. es. commissione del programma di legislatura, comprendente 25 seggi) e relative sottocommissioni, nonché per i seggi spettanti al Consiglio nazionale nelle commissioni dell’Assemblea federale, nelle commissioni congiunte delle due Camere e nelle delegazioni (cfr. tabella 1 *infra*). La stessa chiave è applicata per l’attribuzione dei seggi in seno alle delegazioni permanenti per le relazioni con i parlamenti di altri Stati. I membri delle delegazioni sono nominati per quattro anni (art. 17 RCN e art. 13 RCS).

Secondo il diritto vigente le delegazioni si costituiscono da sé; designano il rispettivo presidente e decidono la ripartizione dei compiti tra membri titolari e supplenti (art. 7 ORInt).

Per la 51^a legislatura la composizione delle delegazioni per quel che riguarda il Consiglio nazionale è retta dalla chiave di ripartizione riportata qui di seguito (situazione il 17 dicembre 2019).

⁴ RS 171.10

⁵ RS 171.14

Tabella 1

Ripartizione dei seggi nelle commissioni speciali (p. es. commissione del programma di legislatura, comprendente 25 seggi) e nelle sottocommissioni, nonché dei seggi spettanti al Consiglio nazionale nelle commissioni dell'Assemblea federale, nelle commissioni congiunte delle due Camere e nelle delegazioni (51^a legislatura)

Gruppo	Numero di seggi complessivo nelle commissioni o delegazioni																		
	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	15	17	19	21	23	25	27	
V	55	1	1	1	2	2	3	3	3	3	4	5	5	5	6	7	7	8	
S	39	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	5	5	5	
M-CEB	31	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4	
G	30	–	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4	
RL	29	–	–	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4	
GL	16	–	–	–	–	–	–	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	

L'applicazione di questa chiave di ripartizione separatamente a ogni delegazione ha per conseguenza che non tutti i gruppi vi sono rappresentati. In effetti, affinché tutti i gruppi lo siano è necessario che nella singola delegazione vi siano almeno nove seggi da attribuire, quando invece nessuna delle delegazioni interessate ne conta più di otto. Attualmente il gruppo liberale radicale dispone complessivamente di nove seggi nelle delegazioni internazionali permanenti, i gruppi dei Verdi e del Centro di 11 seggi ciascuno, il gruppo socialista di 12 seggi e il gruppo dell'Unione democratica di centro di 20 seggi; il gruppo verde liberale non dispone di alcun seggio.

L'Ufficio propone ora che la chiave di ripartizione sia applicata non separatamente a ogni delegazione, come previsto dal diritto vigente, ma all'insieme dei seggi spettanti al Consiglio nazionale in seno alle delegazioni permanenti.

L'Ufficio aveva esaminato questa soluzione già nel 2012 nel quadro dell'elaborazione della ORInt (cfr. 09.472 s Iv. pa. CPE-S. Miglioramento dell'efficacia e del coordinamento degli affari internazionali dell'Assemblea federale), decidendo tuttavia di rinunciare a introdurla.

Una regola simile è stata introdotta nel 2008 per la ripartizione dei seggi nelle commissioni tematiche. In precedenza il RCN prevedeva che i «seggi nelle singole commissioni» (art. 15 cpv. 1 lett. a) fossero attribuiti in maniera proporzionale. All'epoca, una minoranza della CIP-N ritenne che questa regola comportasse una disparità di trattamento tra i gruppi e i loro membri e propose che «non siano più i 25 seggi di ogni commissione permanente ad essere ripartiti tra i gruppi in modo proporzionale, ma il totale dei 275 seggi. Il metodo permetterebbe di ripartire in modo più equo i seggi tra i gruppi. I gruppi che oggi sono sottorappresentati nelle commissioni, cioè il PLR e il PS, riceverebbero quattro seggi in più a testa.» (Rapporto della CIP-N relativo all'Iv. pa. 07.400. Diritto parlamentare. Diverse modifiche; FF 2008 1593, in particolare 1613). Il Consiglio nazionale si allineò alla proposta della minoranza e adottò l'articolo 15 capoverso 1 lettera a RCN nel suo tenore attuale, che fa riferimento al «numero complessivo dei seggi nelle commissioni permanenti».

3 **Contenuto del progetto**

Oggi i seggi spettanti al Consiglio nazionale in seno alle delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali e alle delegazioni permanenti per le relazioni con i parlamenti degli Stati limitrofi sono attribuiti secondo la formula descritta nel numero 2. Una modifica dell'articolo 15 RCN permetterebbe di tenere meglio conto dei gruppi parlamentari di piccole dimensioni. A ciò si aggiunga che alcune assemblee parlamentari internazionali prescrivono esplicitamente la rappresentanza proporzionale. Tale è il caso nel Consiglio d'Europa, che lascia a ogni Stato membro la libertà di scegliere le modalità di designazione dei propri rappresentanti all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), a condizione che gli stessi siano eletti o nominati dal rispettivo parlamento nazionale o federale, ma prescrive che la composizione politica di ogni delegazione nazionale assicuri una rappresentanza equa dei partiti o gruppi politici presenti nel parlamento (cfr. art. 6.2.a. del regolamento del-

l'APCE⁶). Il regolamento dell'APCE prescrive peraltro una quota minima femminile in seno alle delegazioni nazionali (art. 6.2.b.).

Con il presente progetto si prevede che, invece di procedere all'attribuzione dei seggi singolarmente per ogni delegazione, tutti i seggi spettanti al Consiglio nazionale nelle delegazioni, inclusi i seggi dei sostituti, siano sommati e la chiave di ripartizione applicata al risultato di tale somma. In tal modo la ripartizione proporzionale non si applicherà più ai pochi seggi spettanti alla Camera in ogni singola delegazione permanente, ma al totale di 63 seggi. Il numero più elevato di seggi permetterà di ripartire gli stessi tra i gruppi in modo più equo, concedendo in particolare anche ai gruppi parlamentari più piccoli la possibilità di essere rappresentati in seno a singole delegazioni. La nuova normativa non implica che ogni gruppo avrà un seggio garantito in ogni delegazione, ma i gruppi più piccoli avranno diritto a un numero maggiore di seggi nelle delegazioni considerate in un'ottica globale. Una volta applicata la chiave di ripartizione, l'attribuzione dei seggi in seno alle singole delegazioni (il cui numero resta immutato) dovrà essere negoziato tra i gruppi.

Come già avviene per i seggi commissionali, quelli spettanti al Consiglio nazionale nelle delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali e nella DP-OCSE (membri titolari e sostituti) saranno pertanto sommati ai seggi in seno alle delegazioni permanenti per le relazioni con i parlamenti degli Stati limitrofi (per un totale di 63 seggi), prima che sia applicata la chiave di ripartizione.

La delegazione presso l'AP-NATO prevista dall'articolo 2 lettera f ORInt non è considerata in questa sede poiché per quanto riguarda la sua composizione vi è un margine d'intervento minimo. La delegazione comprende infatti due membri del Consiglio nazionale e due membri del Consiglio degli Stati, con un membro supplente per Camera. Al riguardo l'articolo 6 capoverso 1 lettera f ORInt precisa che «di regola la delegazione è composta dai presidenti e dei vicepresidenti delle Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere; di regola, quali membri supplenti vengono designati gli ex presidenti di queste Commissioni», a prescindere dal gruppo parlamentare cui appartengono. Questa prassi è dovuta principalmente al fatto che l'AP-NATO riunisce in primo luogo membri delle commissioni della difesa dei rispettivi parlamenti nazionali. La composizione prevista dal diritto vigente permette inoltre di assicurare la continuità tra una legislatura e l'altra. Peraltro l'Ufficio del Consiglio nazionale ha già derogato alla regola riguardante i membri supplenti nei casi in cui la composizione della delegazione presso l'AP-NATO non risultava abbastanza rappresentativa.

⁶ Fonte: http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-FR.asp?id=FR_CEGFHEFI#Format-It; consultato il 10 ott. 2023.

Delegazione	Consiglio nazionale Numero totale di seggi (membri e sostituti)		Consiglio degli Stati Numero totale di seggi (membri e sostituti)	
Delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali				
UIP	5		3	
AP-CdE	8	4 (+4)	4	2 (+2)
CP/AELS	6	3 (+3)	4	2 (+2)
APF (Francofonia)	6	3 (+3)	4	2 (+2)
AP-OSCE	4	3 (+1)	4	3 (+1)
OCSE	4	2 (+2)	4	2 (+2)
* AP-NATO ⁷	* 3	2 (+1)	* 3	2 (+1)
Totale (senza AP-NATO)	33 seggi		23 seggi	
Delegazioni permanenti per le relazioni con gli Stati limitrofi				
Delegazione per le relazioni con il Bundestag	6	3 (+3)	4	2 (+2)
Delegazione per le relazioni con il Parlamento austriaco	6	3 (+3)	4	2 (+2)
Delegazione per le relazioni con il Parlamento francese	6	3 (+3)	4	2 (+2)
Delegazione per le relazioni con il Parlamento italiano	6	3 (+3)	4	2 (+2)
Delegazione per le relazioni con il Landtag del Principato del Liechtenstein	6	3 (+3)	4	2 (+2)
Totale	30 seggi		20 seggi	
Totale complessivo (assemblee parlamentari + parlamenti Stati limitrofi)	63 seggi		43 seggi	

Conformemente alla chiave di ripartizione sopra descritta (cioè quella applicata nella 51^a legislatura) la distribuzione dei seggi spettanti al Consiglio nazionale sarebbe quella illustrata nella tabella seguente (paragone tra la ripartizione attuale e quella nuova):

	Seggi (totale)	V	S	M-E	RL	G	GL
Secondo la chiave di attribuzione attuale	63	20	12	11	9	11	0
Secondo la nuova chiave di attribuzione	63	18 (-2)	12 (=)	10 (-1)	9 (=)	9 (-2)	5 (+5)

⁷ I seggi della delegazione presso l'AP-NATO non sono considerati.

4 **Commento ai singoli articoli**

4.1 **Regolamento del Consiglio nazionale**

Art. 15 cpv. 1 lett. a^{ter}

All'articolo 15 capoverso 1 RCN è aggiunta una nuova lettera a^{ter}. L'articolo disciplina la ripartizione proporzionale dei seggi tra i gruppi. La nuova lettera è redatta sulla falsariga della vigente lettera a concernente le commissioni permanenti di cui all'articolo 10 numeri 1–11 RCN, cioè le commissioni tematiche e di vigilanza. La nuova disposizione precisa che la base di riferimento per il calcolo è il numero complessivo dei seggi nelle delegazioni previste dagli articoli 2 lettere a–e, 2a e 4 dell'ORInt, ovvero nelle delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali e per la partecipazione alle attività nel quadro dell'OCSE (art. 2 e 2a ORInt), nonché nelle delegazioni permanenti per le relazioni con gli Stati limitrofi (art. 4 ORInt).

La delegazione permanente nell'AP-NATO menzionata nell'articolo 2 lettera f ORInt è esclusa dal calcolo poiché, come indicato sopra al numero 3, la sua composizione prescinde dal criterio dell'appartenenza a un gruppo parlamentare (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. f ORInt).

La formulazione «numero complessivo dei seggi» implica che tutti i seggi spettanti al Consiglio nazionale nelle delegazioni in questione, compresi i seggi dei sostituti, vanno sommati prima che si applichi la chiave di ripartizione tra i gruppi.

Art. 15 cpv. 1 lett. b

Le delegazioni permanenti ai sensi dell'ORInt si compongono di membri delle due Camere e rientrano pertanto nel campo di applicazione del vigente articolo 15 capoverso 1 lettera b RCN. Giacché la nuova lettera a^{ter} introduce una norma speciale rispetto alla regola generale della lettera b, in quest'ultima occorre precisare che essa si applica soltanto alle *altre* commissioni comuni delle due Camere, cioè quelle che non sono delegazioni permanenti ai sensi della lettera a^{ter}.

5 **Ripercussioni finanziarie**

La presente modifica non ha alcuna ripercussione finanziaria.

6 **Aspetti giuridici**

In virtù dell'articolo 43 capoverso 3 LParl, la composizione delle commissioni e l'assegnazione delle presidenze si improntano alla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera. Per quanto possibile, è inoltre tenuto adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese. La ripartizione concreta dei seggi tra i gruppi in seno alle commissioni e delegazioni è disciplinata nei regolamenti dei due Consigli. Dato che il presente progetto mira soltanto ad adeguare la modalità di attribuzione dei

seggi spettanti al Consiglio nazionale nelle delegazioni internazionali, è sufficiente modificare il RCN; una tale modifica è di competenza del Consiglio medesimo.

Secondo l'articolo 53 RCN si può rinunciare a una seconda lettura su progetti di modifica di poco conto. La presente può essere ritenuta una modifica di portata minore nella misura in cui non incide sul funzionamento della Camera.

Infine, considerato che si tratta di una modifica di carattere organizzativo e procedurale dell'Assemblea federale non stabilita nella legge e che non concerne direttamente il Consiglio federale, non è necessario chiedere il parere di quest'ultimo (art. 112 cpv. 3 LParl). Per lo stesso motivo si può rinunciare a una consultazione esterna (art. 3 e 3a della legge del 18 marzo 2005⁸ sulla consultazione).

⁸ RS 172.061