

03.418

**Iniziativa parlamentare
Regolamento del Consiglio nazionale (RCN)
Revisione totale**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale**

del 10 aprile 2003

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

10 aprile 2003

In nome della Commissione:

Il presidente, Charles-Albert Antille

Compendio

La revisione totale del Regolamento del Consiglio nazionale è una conseguenza diretta della nuova legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli), che traspone a livello di legge la revisione totale della Costituzione federale (Cost.). Mentre la nuova Costituzione federale e la LParl hanno introdotto alcune innovazioni o precisazioni importanti nel disciplinamento dell'organizzazione e della procedura dell'Assemblea federale e dei suoi rapporti con il Consiglio federale, la presente revisione totale è essenzialmente di natura formale. In seguito all'elaborazione della nuova LParl, numerose disposizioni sono soppresse; il resto del Regolamento è rielaborato dal profilo sistematico e linguistico.

Il Regolamento si occupa innanzitutto del funzionamento interno della Camera. In questo ambito non occorrono grandi innovazioni tanto più che il quadro legale e costituzionale non le permetterebbe. È tuttavia opportuno sottolineare le seguenti piccole innovazioni:

- la nuova legislatura non è più aperta dal membro più anziano, bensì dal deputato che da più lungo tempo è ininterrottamente in carica. Al suo discorso si aggiunge quello del deputato più giovane eletto per la prima volta in Consiglio nazionale (art. 1 e 2);*
- se istituisce una sottocommissione, la commissione deve assegnarle un mandato concreto e fissare un termine per adempierlo (art. 14);*
- i risultati dell'esame preliminare di un progetto o disegno di atto legislativo devono essere trasmessi ai parlamentari il più tardi quattordici giorni prima della deliberazione da parte della Camera (art. 24);*
- le mozioni delle Commissioni che secondo la LParl devono essere trattate con priorità sono iscritte nell'ordine del giorno (art. 35);*
- le liste nominative sui voti dei deputati sono rese pubbliche per tutte le votazioni e non solo per determinate categorie di votazioni (art. 57).*

Rapporto

1 Genesi

La revisione totale del Regolamento del Consiglio nazionale (RCN) è una conseguenza diretta della nuova legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl) che dal canto suo traspone a livello di legge la revisione totale della Costituzione federale (Cost.) (per la genesi del disegno della LParl cfr. il rapporto del 1° marzo 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, n. 1, FF 2001 3101).

Con decisione del 30 maggio 2002, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha intrapreso la pianificazione dell'elaborazione delle disposizioni esecutive della LParl. La segreteria della CIP è stata in tal modo incaricata di presentare, con l'aiuto degli uffici interessati, un avamprogetto di revisione totale del RCN.

La CIP ha esaminato l'avamprogetto in quattro sedute (17/18.10.02, 7.11.02, 10.1.03 e 10.4.03).

2 Linee generali del progetto

La revisione totale dei due Regolamenti delle Camere costituisce l'ultima tappa della riforma del diritto parlamentare. Questa riforma si fonda sul Titolo quinto («Autorità federali») della Costituzione federale (Cost.) del 18 aprile 1999. La nuova legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento traspone e concretizza tale base costituzionale. Numerose disposizioni dei Regolamenti vigenti sono state introdotte nella LParl, in applicazione dell'articolo 164 Cost. secondo cui tutte le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali sono emanate sotto forma di legge. La LParl contiene inoltre numerose altre disposizioni che, pur non importanti ai sensi dell'articolo 164 Cost., concernono entrambe le Camere, segnatamente le disposizioni relative ai rapporti dell'Assemblea federale verso l'esterno, in particolare con il Consiglio federale.

La revisione totale della LRC e l'adozione della nuova LParl permettono di abbreviare considerevolmente il Regolamento. La sistematica e la terminologia del Regolamento sono rielaborate e adeguate alla LParl.

L'oggetto del Regolamento rimane essenzialmente il funzionamento interno della Camera. In questo ambito, la presente revisione totale introduce solo innovazioni minime. Nel RCN vi sono due norme particolarmente importanti per il funzionamento del Consiglio nazionale: la limitazione del tempo di parola secondo l'importanza dell'oggetto (art. 68 seg. del vigente Regolamento) introdotta con la revisione totale del 1990, e il sistema di voto elettronico introdotto nel 1995 (art. 80 segg.). Queste due importanti disposizioni specifiche hanno dato buoni risultati nella pratica e sono mantenute anche nel nuovo regolamento; la trasparenza del voto di ogni parlamentare resa possibile dal voto elettronico è ulteriormente ampliata dal fatto che tutti i risultati e non solo quelli di determinate votazioni saranno resi accessibili al pubblico.

3 **Commento delle singole disposizioni**

Le spiegazioni si limitano essenzialmente alle modifiche introdotte rispetto al diritto in vigore.

3.1 **Capitolo 1: Costituzione**

Art. 1 Seduta costitutiva

Le operazioni costitutive, attualmente disciplinate solo nel RCN, sono state trasposte a livello di legge con l'articolo 53 capoverso 1 della legge sui diritti politici nella versione del 21 giugno 2002: «La seduta costitutiva del neoeletto Consiglio nazionale si svolge il settimo lunedì seguente l'elezione. In tale seduta dev'essere dapprima accertata la validità delle nomine. Il Consiglio è costituito quando l'elezione di almeno la maggioranza dei membri è stata convalidata. Il Consiglio nazionale disciplina la procedura nel suo regolamento» (RU 2002 3193).

L'articolo 1 capoverso 2 fissa lo svolgimento della seduta costitutiva e introduce due innovazioni:

- *lettera a*: il tradizionale discorso di apertura del presidente decano (finora non espressamente definito nel RCN) (cfr. art. 2) è seguito dal discorso del deputato più giovane eletto per la prima volta. Questa disposizione ha anche una funzione simbolica poiché evidenzia che la Camera ha bisogno sia di esperienza sia di rinnovamento;
- *lettera c*: la Camera non verifica più la validità delle elezioni dei suoi membri, ma si limita ad accertare eventuali incompatibilità. Secondo l'articolo 189 capoverso 1 lettera f Cost. nel decreto federale sulla riforma giudiziaria adottato nella votazione popolare del 12 marzo 2000 (FF 1999 7454) e secondo l'articolo 77 del disegno relativo alla legge sul Tribunale federale (LFT; FF 2001 4044), la competenza di decidere sui ricorsi in materia di elezioni del Consiglio nazionale passerà al Tribunale federale. Questa parte della riforma giudiziaria entrerà tuttavia in vigore solo dopo il 1° dicembre 2003 (entrata in vigore della LParl e del nuovo RCN). Per l'elezione del 2003 sarà quindi applicabile la procedura vigente della verifica dei poteri, come previsto da una disposizione transitoria del nuovo RCN (art. 64).

La costituzione della Camera non può aver luogo se si accerta che meno della metà dei membri è stata eletta validamente (poiché ad es. la verifica dei poteri non è ancora conclusa). La procedura da applicare in un simile caso (finora non ancora verificatosi), deriva dall'articolo 57 della legge federale sui diritti politici, secondo il quale il periodo di nomina del Consiglio nazionale termina all'atto della costituzione del neoeletto Consiglio. In altre parole, l'Ufficio della precedente legislatura dovrebbe riunirsi e stabilire il modo di procedere. Nel caso in cui si delineasse l'impossibilità di costituire il nuovo Consiglio nazionale nel corso della prima sessione, l'Ufficio potrebbe convocare tempestivamente il Consiglio nazionale uscente, ancora in carica, per la terza settimana di sessione allo scopo di trattare gli oggetti urgenti (ad es. il preventivo dell'anno successivo).

Art. 2 Presidente decano

Nella fase di costituzione di un Parlamento neoletto, la funzione direttiva spetta tradizionalmente al presidente decano. Il nuovo RCN introduce una piccola novità: tale funzione non è più assunta dal deputato più anziano, bensì dal deputato che da più lungo tempo è ininterrottamente in carica. In passato, è successo alcune volte che il deputato più anziano era stato eletto in Consiglio nazionale per la prima volta. Anche se questi presidenti decani hanno di norma svolto bene il loro compito, sarebbe tuttavia preferibile che il deputato responsabile della costituzione della Camera conosca quest'ultima da lungo tempo.

Art. 3 Compiti del presidente decano

Il *capoverso 2* e per analogia anche l'articolo 4 capoverso 2 specificano che gli altri compiti del presidente decano e dell'Ufficio provvisorio non elencati nel capoverso precedente sono svolti dai corrispondenti titolari in carica della precedente legislatura, fino alla costituzione della nuova Camera. L'Ufficio uscente fissa in particolare il programma della prima sessione del neoletto Consiglio nazionale. Il presidente uscente continua ad assumere i rapporti esterni e i compiti in seno alla presidenza conformemente agli articoli 7 e 150 LParl.

Art. 4 Compiti dell'Ufficio provvisorio

Per quanto concerne il *capoverso 1*, cfr. le spiegazioni dell'articolo 1; per il *capoverso 2*, cfr. articolo 3.

Art. 5 Giuramento

La formula del giuramento e della promessa solenne è definita nella nuova LParl (art. 3 cpv. 4 e 5).

Secondo l'articolo 3 capoverso 3 LParl, un parlamentare che si rifiuta di prestare giuramento o promessa solenne rinuncia al mandato. È opportuno rinunciare a disciplinare esplicitamente la procedura da applicare in un simile caso. Se un simile caso si verificasse effettivamente, l'Ufficio dovrebbe accordare un termine al parlamentare interessato. Se il termine scade inutilizzato, l'Ufficio dovrebbe proporre alla Camera di prendere atto della rinuncia al mandato. In caso di approvazione della Camera, spetterebbe al Cantone svolgere una nuova elezione.

3.2 Capitolo 2: Organi

3.2.1 Sezione 1: Presidente e Consiglio di presidenza

Art. 6 Elezione

La disposizione corrisponde al diritto vigente. Contrariamente a quanto avviene per la costituzione delle commissioni, non esiste una regola rigorosa di ripartizione dei seggi tra i gruppi parlamentari per il Consiglio di presidenza. Il *capoverso 2* lascia un certo margine di manovra (cfr. ad es. l'elezione del liberale Leuba al posto del rappresentante dell'Anello degli indipendenti Jaeger per l'anno 1995/96).

Art. 7 Compiti

Il titolo della *sezione 1* evidenzia che si tratta di due organi diversi: il presidente, da un lato, il Consiglio di presidenza a tre, dall'altro.

I compiti del presidente, definiti nel *capoverso 1*, corrispondono al diritto vigente; la lettera b (determinazione dell'ordine del giorno) dà veste legale alla prassi.

La legge, alla quale rinvia il capoverso 1, stabilisce i seguenti altri compiti del presidente:

- l'obbligo di convocare l'Assemblea federale in determinate situazioni d'emergenza (art. 33 cpv. 3 LParl);
- la direzione delle sedute dell'Assemblea federale plenaria (art. 39 cpv. 2 LParl);
- l'esercizio del diritto di polizia nelle sale delle Camere (art. 69 cpv. 1 LParl; cfr. anche art. 14 cpv. 1 LParl e art. 61 e 62 del presente progetto);
- il voto decisivo in caso di parità di voti nelle votazioni (art. 80 LParl);
- la determinazione della Camera prioritaria (insieme al presidente del Consiglio degli Stati; art. 84 LParl).

Il nuovo *capoverso 3* disciplina chiaramente chi assume i compiti del presidente se tutti i membri della presidenza sono impediti.

Il *capoverso 4 lettera b* rinvia ai compiti che la legge assegna al Consiglio di presidenza, ossia:

- mediare e decidere definitivamente in caso di controversie circa l'estensione dei diritti d'informazione parlamentari (art. 7 cpv. 3–6 e art. 150 cpv. 4–7 LParl);
- autorizzare la soppressione del segreto postale e delle telecomunicazioni e ulteriori provvedimenti investigativi nei confronti di parlamentari (insieme alla presidenza del Consiglio degli Stati; art. 18 e 19 LParl).

Il *capoverso 5* fissa il quorum necessario per le decisioni del Consiglio di presidenza secondo gli articoli 7 e 150 LParl.

La vigente disposizione sulla ripartizione dei compiti tra i vicepresidenti (art. 11 cpv. 1^{bis}) non ha dato buoni risultati nella pratica ed è quindi abbandonata.

3.2.2 Sezione 2: Ufficio

Art. 8 Composizione e procedura

La Commissione ha esaminato l'eventualità di insediare nell'Ufficio i presidenti delle Commissioni permanenti al posto degli scrutatori come già richiesto dall'iniziativa parlamentare Hämmerle respinta dalla Camera il 20 dicembre 1999. La Commissione preferisce lo status quo. Attualmente con sette presidenti dei gruppi parlamentari, l'Ufficio è composto di quattordici membri. La suddetta riforma aumenterebbe il numero dei membri dell'Ufficio a 22, un numero eccessivo che ne danneggerebbe la capacità operativa.

Il vigente disciplinamento prevede che un presidente di un gruppo parlamentare può farsi rappresentare nell'Ufficio solo dal vicepresidente del gruppo. Questa disposizione restrittiva crea difficoltà pratiche e soprattutto non tiene conto del fatto che nella presidenza di un gruppo parlamentare possono esservi anche membri del Consiglio degli Stati. La nuova norma prevede quindi che qualsiasi membro di un gruppo può rappresentare il presidente.

Art. 9 Compiti

Sono introdotte le seguenti modifiche:

- *lettera a:* precisa, riprendendo la prassi vigente, le competenze e le procedure concernenti la determinazione del programma delle sessioni;
- *lettera c:* prevede la nuova possibilità per l'Ufficio di delegare al presidente l'assegnazione alle commissioni di oggetti in deliberazione. Per evitare inutili perdite di tempo, in determinati casi semplici gli oggetti devono poter essere assegnati anche nel periodo che intercorre tra le sedute dell'Ufficio, peraltro relativamente rare. Ci si riferisce in particolare all'assegnazione di:
 - un'ordinanza a una commissione per consultazione (art. 151 LParl) e
 - una mozione o un'iniziativa parlamentare adottata dall'altra Camera (cfr. spiegazioni dell'art. 22 cpv. 2);
- *lettera d:* conformemente all'articolo 49 LParl, le commissioni sono tenute a coordinare tra di loro le attività. L'Ufficio deve intervenire all'occorrenza se una commissione non adempie tale obbligo. Se diverse commissioni si occupano dello stesso tema, l'Ufficio può decidere in caso di conflitti di competenza tra commissioni di attribuire la direzione dei lavori a una commissione. Rimane salva la competenza in materia di coordinamento della Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza, prevista dalla legge e quindi di rango superiore (art. 54 LParl). In virtù della lettera d, non si può impedire a una commissione di esercitare il suo diritto di iniziativa previsto dalla Costituzione federale (art. 160 Cost.);
- *lettera g:* la competenza dell'Ufficio di eleggere i membri delle commissioni è definitiva. Si abbandona la disposizione secondo cui se un gruppo parlamentare persiste su una candidatura rifiutata dall'Ufficio, la Camera decide (art. 13 cpv. 4 del vigente RCN). In un simile caso, l'Ufficio non potrebbe tuttavia eleggere di propria iniziativa un altro membro del gruppo poiché deve rispettare la proposta del gruppo. Il seggio resterebbe vacante fino al momento in cui il gruppo interessato presenta un'altra proposta;
- *lettera i:* dopo il rinnovo integrale del Consiglio nazionale, l'Ufficio provvisorio esamina se vi siano incompatibilità tra il mandato di consigliere nazionale e altre attività (cfr. art. 4). Se nel corso della legislatura subentra un nuovo parlamentare, tale compito spetta all'Ufficio. Se nel singolo caso vi sono elementi concreti, l'Ufficio deve inoltre esaminare se nel corso del mandato sono sorte altre incompatibilità. Le incompatibilità sono definite dall'articolo 14 LParl, che secondo l'articolo 174 capoverso 3 LParl entrerà in vigore a partire dalla sessione invernale 2007; fino a quel momento è applicabile l'articolo 18 della legge federale sui diritti politici in relazione con l'articolo 14a dell'ordinamento dei funzionari (cfr. art. 2 lett. b del-

l'ordinanza del 3 luglio 2001 concernente l'entrata in vigore della LPers per l'Amministrazione federale, RS 172.220.111.2).

La Commissione si è inoltre chiesta se abilitare l'Ufficio ad autorizzare lo svolgimento di sedute commissionali supplementari non previste dal piano annuale (lett. e) e l'istituzione di sottocommissioni. La Commissione ha deciso di non conferire una simile competenza all'Ufficio poiché parte dal presupposto che le commissioni stesse siano in grado di decidere in merito ai provvedimenti organizzativi necessari per adempiere i loro compiti. Le commissioni sono organi costituzionali (art. 153 Cost.) ai quali la legge sul Parlamento conferisce determinati compiti e diritti. Esse hanno tra l'altro il compito di seguire di loro iniziativa «gli sviluppi sociali e politici nei loro settori di competenza» e di elaborare proposte in merito (art. 44 cpv. 1 lett. c e d LParl). Hanno tra l'altro espressamente il diritto di istituire sottocommissioni (art. 45 cpv. 2 LParl). Il Regolamento non può prevedere di assegnare all'Ufficio competenze che limitano i diritti delle commissioni e che possono ostacolare l'adempimento dei compiti assegnati loro dalla legge.

Art. 12 Delegazioni

Le delegazioni permanenti sono segnatamente la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione, per le quali la legge sul Parlamento prevede alcune norme speciali (art. 51 e 53). Vi sono inoltre delegazioni, permanenti e no, per le relazioni internazionali dell'Assemblea federale (art. 60). Un'ordinanza dell'Assemblea federale ne disciplina l'organizzazione e la procedura, per quanto non siano applicabili le norme generali della legge sul Parlamento e dei Regolamenti delle Camere.

Art. 13 Commissione del programma di legislatura

Secondo la nuova disposizione, la commissione è istituita già all'inizio della legislatura nella sessione invernale, quindi prima che il Consiglio federale sottoponga al Parlamento il programma di legislatura (in marzo). Visto che la Camera esamina il programma di legislatura già nel corso della sessione estiva, la Commissione dispone di poco tempo per procedere all'esame preliminare. Di conseguenza, la sua istituzione anticipata le permette per lo meno di fissare le date delle sedute con sufficiente anticipo. Inoltre, sempre per quanto riguarda il programma di legislatura, sarebbe opportuno che la Commissione si occupi delle questioni metodologiche già prima della presentazione del rapporto del Consiglio federale e valuti i risultati del precedente programma di legislatura.

La prescrizione del vigente articolo 15a capoverso 2, secondo la quale i presidenti dei gruppi parlamentari devono far parte della commissione, è soppressa così come l'obbligo fatto ai gruppi di esprimere un preavviso sui singoli obiettivi e provvedimenti (art. 29 cpv. 3 secondo periodo). Quest'ultima prescrizione intendeva indurre i gruppi a discutere ciascun obiettivo, nonostante il Parlamento potesse prendere atto del programma di legislatura solo nel suo insieme. Secondo l'articolo 146 LParl i singoli obiettivi del programma di legislatura devono essere presentati sotto forma di articoli di un disegno di decreto federale semplice. La necessità di presentare un parere sui singoli obiettivi è quindi implicita.

Art. 14 Sottocommissioni

Secondo il nuovo *capoverso 2* una commissione potrà istituire una sottocommissione *non permanente* solo se le affida un mandato precisandone i compiti e i termini entro cui riferire alla commissione. Una sottocommissione non permanente viene istituita su proposta scritta di un membro della commissione.

L'istituzione di sottocommissioni non permanenti può essere opportuna in particolare per elaborare o esaminare in modo approfondito progetti e disegni di atti legislativi; sono quindi soprattutto le commissioni legislative che le istituiscono.

Secondo il *capoverso 3* rimane salva l'istituzione di sottocommissioni permanenti della Commissione delle finanze (CdF) e della Commissione della gestione (CdG). La particolare importanza delle sottocommissioni permanenti necessita di un'esplicita base giuridica. Le «sezioni» delle CdG erano finora previste a livello legislativo (art. 47^{ter} cpv. 2-4 LRC).

Una minoranza della commissione auspicerebbe conferire anche alla Commissione della politica estera (CPE) il diritto di istituire sottocommissioni permanenti. La CPE non è una commissione legislativa come le altre, il cui lavoro è incentrato soprattutto sull'esame preliminare di progetti e disegni di atti legislativi a destinazione della Camera. Il compito principale della CPE consiste piuttosto nel garantire la partecipazione dell'Assemblea federale all'elaborazione della politica estera, conformemente all'articolo 166 Cost. e all'articolo 152 LParl. Questo ruolo del Parlamento in materia di politica estera presuppone intensi contatti con l'Amministrazione e una specializzazione dei membri della commissione. La maggioranza della commissione respinge l'eventualità di una specializzazione delle sottocommissioni. Queste ultime potrebbero inoltre sviluppare una dinamica autonoma sprovvista di sufficiente sostegno politico; la loro istituzione comporterebbe un onere di lavoro sproporzionato e entrerebbe in concorrenza con l'attività della CdG, che è incaricata dell'alta vigilanza sulla politica estera.

Art. 15 Ripartizione dei seggi

La regola di ripartizione prevista dal *capoverso 1* corrisponde alla prassi finora non scritta, malgrado si potessero ipotizzare anche altre regole di ripartizione.

Art. 16 Direzione dei lavori

Vista l'importanza delle commissioni permanenti, che la riforma del sistema delle commissioni nel 1991 ha notevolmente potenziato, si giustifica che il Regolamento definisca i compiti della presidenza delle commissioni. I compiti descritti corrispondono alla prassi attuale. Le disposizioni sulla supplenza del presidente e il suo diritto di voto in seno alla commissione, finora disseminate in altri punti del Regolamento, sono ora riunite nel presente articolo.

Art. 17 Durata del mandato

La formulazione secondo la quale la durata del mandato «termina in ogni caso con il rinnovo integrale delle commissioni nella prima sessione della nuova legislatura» risponde al problema che si pone regolarmente durante la prima sessione della legislatura, ossia stabilire chi deve partecipare alle sedute commissionali nel caso in cui

tali commissioni debbano riunirsi prima del rinnovo (come avviene di tanto in tanto per l'appianamento delle divergenze): sono i membri uscenti per quanto siano stati rieletti membri della Camera. Se un membro di una commissione lascia la Camera, il suo gruppo parlamentare può designare un subentrante conformemente all'articolo 18 capoverso 2.

La disposizione corrisponde per il resto alla prassi attuale, in parte non sancita da una norma scritta (cpv. 3 e 4).

Art. 18 Supplenza

Secondo il *capoverso 1*, non solo il membro di una commissione, ma anche il membro di una sottocommissione può farsi sostituire da un membro del suo gruppo parlamentare. Questa nuova regola per le sottocommissioni chiarisce una questione attualmente ancora in sospeso.

Il *capoverso 2* definisce la procedura in caso di posti vacanti, finora non ancora disciplinata, per esempio in caso di decesso o nel lasso di tempo che intercorre tra la nuova costituzione della Camera e il rinnovo integrale delle Commissioni (cfr. in proposito le spiegazioni dell'art. 17). Anche in questo caso, il gruppo parlamentare può designare un subentrante. Può essere designato un subentrante anche nel caso in cui contro un membro di una commissione è stata adottata la misura disciplinare dell'esclusione dalle Commissioni (fino a sei mesi; cfr. art. 13 cpv. 2 lett. b LParl). Non è invece possibile designare un subentrante nel caso in cui un seggio di una commissione resti vacante perché l'Ufficio ha respinto una proposta di un gruppo parlamentare (cfr. spiegazioni relative all'art. 9 cpv. 1 lett. g). Permettendo in questo caso a un gruppo di designare un sostituto, si eluderebbe la competenza dell'Ufficio di designare i membri delle commissioni. In questo caso l'articolo 43 capoverso 1 LParl ha la preminenza rispetto all'articolo 18 RCN.

Art. 20 Informazione del pubblico

Il presente articolo corrisponde alla prassi e al diritto vigente. La condizione prevista nell'attuale articolo 25 capoverso 4 è soppressa; secondo tale disposizione, i membri della commissione possono informare il loro gruppo sulle deliberazioni della commissione solo «rispettando il segreto militare e il segreto d'ufficio». Conformemente all'articolo 8 e all'articolo 62 capoverso 4 LParl, tutti i parlamentari e i collaboratori dei gruppi parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio, qualunque sia l'organo parlamentare nel quale hanno ricevuto informazioni.

3.3

Capitolo 3: Procedura

3.3.1

Sezione 1:

Esame preliminare, assegnazione e verifica degli oggetti in deliberazione

Art. 22 Assegnazione

I nuovi oggetti in deliberazione sono di norma assegnati alle commissioni in occasione delle sedute dell'Ufficio all'inizio di ogni sessione. Questa pratica risale al periodo in cui il Parlamento deliberava quasi esclusivamente su disegni del Consiglio federale. L'assegnazione periodica permette di trovare il necessario equilibrio nella determinazione della Camera prioritaria in particolare per quanto riguarda i grandi progetti del Consiglio federale. Da una parte, la formulazione del *capoverso 1* consente di sancire tale prassi. D'altra parte, il nuovo disciplinamento del *capoverso 2* esige che l'assegnazione degli oggetti in deliberazione presentati alla Camera durante una sessione non avvenga solo alla sessione successiva, come è il caso oggi. In questi casi l'assegnazione avviene alla fine della sessione. Si tratta soprattutto di iniziative parlamentari e di mozioni dell'altra Camera: per questi oggetti non occorre designare la Camera prioritaria ed è evidente fin da principio quale è la commissione competente. Una procedura di assegnazione semplificata permette di evitare ingiustificate perdite di tempo per adempimenti burocratici e quindi di rivalutare questi strumenti parlamentari. Ne guadagnerà soprattutto la mozione alla quale la nuova legge sul Parlamento intende attribuire maggiore importanza rispetto all'iniziativa parlamentare. Secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera c, l'Ufficio può delegare al presidente il compito di assegnare gli oggetti in deliberazione; questa disposizione riguarda soprattutto questi casi.

L'assegnazione di rapporti a una commissione per disbrigo diretto secondo il *capoverso 3* corrisponde alla prassi attuale.

Art. 23 Verifica della legalità formale

Sia il diritto parlamentare in vigore (legge sui rapporti fra i Consigli e Regolamenti) sia la nuova legge sul Parlamento prevedono prescrizioni concernenti la verifica della legalità degli oggetti in deliberazione.

Non solo gli interventi dei singoli deputati (come previsto dall'art. 33 cpv. 1 del vigente Regolamento), ma anche le iniziative parlamentari depositate durante le sessioni devono essere sistematicamente esaminate al momento della loro presentazione. Per quanto concerne gli altri oggetti in deliberazione, in particolare i disegni del Consiglio federale e i progetti o gli interventi delle commissioni, i vizi di forma pur essendo sempre possibili sono talmente rari da non giustificare l'introduzione di una procedura sistematica di verifica. Il *capoverso 2* prevede perciò che il presidente intervenga solo a richiesta.

Art. 24 Trasmissione alla Camera dei risultati dell'esame preliminare

Ogni parlamentare dovrebbe disporre di tempo sufficiente non solo per studiare la documentazione, ma anche per eventualmente consultarsi con gli ambienti a lui vicini. La nuova disposizione prevede quindi un termine per la trasmissione. Tale termine si applica ai progetti di atti legislativi e alle proposte commissionali concer-

nenti i disegni di atti legislativi, ma non agli altri oggetti in deliberazione. Non è inoltre applicabile ai progetti e ai disegni di atti legislativi trattati dalle due Camere nella stessa sessione. Per il calcolo del termine, è determinante la data di trasmissione e non quella di ricevimento della documentazione. Se il termine non è rispettato, l'Ufficio deve decidere se l'oggetto debba essere trattato nonostante tutto o se deve essere stralciato dal programma della sessione. Questo margine di manovra decisionale dell'Ufficio è necessario per poter tener conto delle situazioni eccezionali. Un disciplinamento più rigoroso che preveda il ritiro automatico dell'oggetto dal programma non potrebbe essere applicato sempre in modo coerente e pregiudicherebbe la credibilità del Regolamento e dell'Ufficio.

3.3.2 Sezione 2: Oggetti in deliberazione e loro trattazione

Numerose disposizioni del vigente Regolamento, in particolare la definizione dei diversi interventi parlamentari e della loro procedura di esame sono ora disciplinati nella nuova legge sul Parlamento. Il RCN si limita quindi a prevedere talune disposizioni complementari.

Art. 27 Risposta agli interventi

Secondo gli articoli 121, 123 e 125 LParl, il Consiglio federale è tenuto di norma a rispondere agli interventi parlamentari entro la sessione successiva (secondo l'art. 118 cpv. 5 LParl tale norma si applica per analogia anche agli interventi rivolti agli Uffici o ai Tribunali della Confederazione). L'articolo 35 capoverso 1 del vigente RCN prevede che in caso di deroga a tale norma, il Consiglio federale deve informare l'autore e l'Ufficio. Questa prescrizione specifica che il destinatario dell'intervento deve indicare il motivo del differimento.

Art. 28 Trattazione nella Camera

L'articolo 35 capoverso 3 del vigente Regolamento prevede che: «Il lunedì pomeriggio della seconda e della terza settimana di sessione, gli interventi sono trattati dopo l'ora delle domande». Tuttavia, l'Ufficio ignora sempre più spesso questa disposizione del Regolamento al momento di determinare il programma della sessione, cedendo generalmente alla pressione politica che cerca di far esaminare i progetti di legge più urgenti. Nell'interesse della credibilità del Regolamento è meglio stralciare una disposizione che manifestamente non è applicata. Occorre inoltre considerare che è soppressa la cosiddetta «ghigliottina» del vigente Regolamento, secondo la quale gli interventi rimasti pendenti durante due anni sono tolti dal ruolo senza essere trattati. Secondo l'articolo 119 capoverso 4 LParl, l'Ufficio è obbligato a trattare tutti gli interventi entro due anni o a presentare una proposta motivata di prorogare il termine o di togliere dal ruolo l'intervento. È quindi inutile limitare il margine di manovra di cui dispone l'Ufficio per l'iscrizione degli interventi nell'ordine del giorno.

Una minoranza della Commissione desidera mantenere questa prescrizione e chiede di formularla in modo più flessibile affinché possano essere trattate anche le iniziative parlamentari (che non sono considerate «interventi» né dal diritto vigente né dal

nuovo diritto). Gli strumenti dei singoli deputati non devono essere svalutati al punto da non prevedere un momento preciso per la loro trattazione nella Camera.

Art. 30 Trattazione urgente

L'attuale prescrizione (art. 36 cpv. 2), secondo la quale le interpellanze urgenti devono essere presentate al più tardi il secondo giorno di una sessione di tre settimane, non è adatta allo scopo. Molte interpellanze urgenti sono infatti decise nel pomeriggio di questo secondo giorno durante le riunioni dei gruppi parlamentari. Queste interpellanze possono quindi essere presentate solo all'inizio della seduta del terzo giorno, poiché gli interventi possono essere presentati solo durante le sedute della Camera (cfr. art. 25).

Art. 31 Ora delle domande

Spesso i 90 minuti previsti dal Regolamento in vigore (art. 42) non sono sufficienti per rispondere a tutte le domande. Occorre perciò poter prorogare l'ora delle domande fino a 120 minuti al massimo.

Il nuovo *capoverso 4* prevede che alle domande si risponde solo se l'interrogante è presente in sala.

Art. 32 Dichiarazioni del Consiglio nazionale

Rispetto al diritto vigente si specifica quali sono le decisioni che la Camera può prendere riguardo a un progetto di dichiarazione. Una deliberazione di dettaglio su singole parti del testo è esclusa. La dichiarazione può solo essere adottata, respinta o rinviata alla commissione nel suo insieme. Il *capoverso 3* disciplina il caso in cui un progetto di dichiarazione non sia stato trattato entro un determinato termine, per esempio perché la Camera ne ha rinviato l'esame o perché la versione del testo rivisto dalla Commissione non è stata presentata in tempo utile. L'oggetto ancora pendente è tolto automaticamente dal ruolo alla scadenza del termine.

3.3.3 Sezione 3: Organizzazione delle sedute della Camera

Art. 34 Orari

Gli orari sono adeguati alla prassi attuale e esposti in modo più chiaro. È naturalmente possibile derogare a tali regole; ad esempio nella sessione invernale, nei giorni dedicati ai festeggiamenti per i presidenti, il mercoledì pomeriggio la Camera non si riunisce. L'orario di chiusura delle sedute è indicativo. Il presidente può derogarvi in funzione dello stato delle deliberazioni.

Art. 35 Ordine del giorno

Secondo l'articolo 7 del presente progetto di regolamento, la competenza di stabilire l'ordine del giorno spetta al presidente, salvo decisione contraria della Camera.

Dalla definizione dell'ordine del giorno nel *capoverso 2* si evince implicitamente che gli interventi delle commissioni saranno elencati singolarmente e non saranno

più contenuti negli elenchi previsti come complementi all'ordine del giorno. Questa modifica è stata introdotta per tener conto della disposizione dell'articolo 121 LParl, che prescrive la priorità di trattazione delle mozioni delle commissioni. Gli altri interventi e gli esami preliminari delle iniziative parlamentari e cantonali respinte in sede di commissione possono essere trattati solo se tutte le mozioni pendenti delle commissioni e dell'altra Camera sono state trattate.

Art. 36 Processo verbale

Secondo la nuova disposizione il processo verbale indica se un deputato è assente per svolgere un mandato conferitogli da una delegazione permanente conformemente all'articolo 60 LParl («Delegazioni in assemblee internazionali e per la cura delle relazioni bilaterali»). Questa differenziazione è particolarmente importante per le liste nominative sui risultati delle votazioni (cfr. art. 57 cpv. 4). Anche tali liste devono indicare esplicitamente il motivo di assenza. Chi rappresenta ad esempio l'Assemblea federale presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa non deve essere computato nel gruppo dei deputati che non partecipano alle deliberazioni per ragioni personali.

Art. 37 Traduzioni

Il ruolo dei traduttori è stabilito conformemente alla prassi attuale. Non solo questo articolo, ma l'insieme del nuovo Regolamento evita formulazioni che indichino esplicitamente in quale lingua occorre tradurre. Per contro, il vigente Regolamento in alcuni punti viola ancora esplicitamente il principio della parità dell'italiano come lingua ufficiale (art. 34 cpv. 3, 55 cpv. 2, 58 cpv. 1, 60 cpv. 1 e 2, 70 cpv. 2). Il progetto di regolamento parte dal presupposto che in un prossimo futuro l'utilizzazione delle lingue ufficiali sarà disciplinata dalla nuova legge sulle lingue. L'articolo 8 capoverso 2 dell'avamprogetto di legge sulle lingue posto in consultazione prevede che: «Per la trattazione nelle Camere federali e nelle loro commissioni, i messaggi, i rapporti, i disegni di atti normativi e le proposte sono di regola disponibili in tedesco, francese e italiano.» Questa disposizione stabilisce il principio della parità di trattamento tra le tre lingue ufficiali in Parlamento, ma permette anche di derogarvi. È preferibile non disciplinare tali deroghe in modo generale e astratto, ma procedere in modo pragmatico secondo le necessità espresse dai parlamentari.

L'articolo 23a del vigente RCN che prevede la traduzione (simultanea) delle deliberazioni delle commissioni in tedesco, francese e italiano, «a meno che tutti i membri commissionali che parlano la stessa lingua non rinuncino alla traduzione», è stralciato in modo definitivo. Da quando è stata introdotta nel 1991, questa disposizione non è mai stata applicata. Il Consiglio nazionale ha respinto con 85 voti contro 12 una proposta intesa a sancire a livello di legge la traduzione simultanea nelle commissioni in occasione del dibattito sulla legge sul Parlamento (Boll. uff. 2001 N 1352). I motivi che hanno dettato questa decisione erano, da un lato, gli elevati costi generati da una traduzione simultanea e, dall'altro, la considerazione che sia più utile per la coesione nazionale che i membri delle commissioni siano costretti ad ascoltare i parlamentari nella loro lingua madre.

Art. 39 Richiamo all'ordine

L'articolo 39 precisa l'articolo 13 capoverso 1 della legge sul Parlamento, secondo il quale il presidente può togliere la parola a un parlamentare o espellerlo per il tempo rimanente della seduta se, nonostante richiamo formale o in caso di recidiva, contravviene alle norme disciplinari e procedurali. L'ammonizione avviene sotto forma di richiamo all'ordine.

Conformemente al Regolamento vigente il presidente richiama all'ordine i deputati che «turbano le deliberazioni suscitando disordine» (art. 52 cpv. 2). L'ordine in sala può tuttavia essere perturbato anche da un comportamento tranquillo, ma per altri aspetti sconveniente (cfr. ad es. l'incidente del 21 giugno 1995 quando un parlamentare era entrato in sala con un bastone ritenuto pericoloso da altri deputati, Boll. uff. 1995 N 1441 seg.). La nuova formulazione tiene conto anche di simili casi. Potrebbe essere considerato un comportamento perturbatore anche il fatto che un deputato indossi un abito inadeguato alla dignità della Camera. Si può quindi sopprimere la prescrizione esplicita di un «abito decoroso» prevista dall'articolo 49 del vigente Regolamento.

3.3.4 **Sezione 4: Deliberazioni nella Camera**

Art. 43 Dichiarazioni personali

Il vigente Regolamento prevede già la dichiarazione personale (art. 54 cpv. 3), ma non dà nessuna definizione. La definizione crea trasparenza e fornisce al presidente una migliore base per intervenire in caso di abuso di questo strumento.

Art. 46–49 Forme di discussione

Mentre l'articolo 44 disciplina i *tempi* di parola, gli articoli 46–49 stabiliscono i *diritti* di parola, che divergono in funzione delle categorie di deliberazione. Queste disposizioni corrispondono ampiamente al diritto vigente. È soppressa una contraddizione presente nel diritto attuale concernente il diritto di parola degli autori di mozioni, postulati e iniziative parlamentari. Tale diritto era finora disciplinato erroneamente nell'ambito del «tempo di parola» (art. 71 cpv. 2). Gli autori hanno un determinato tempo di parola «se le loro opinioni divergono dalle proposte» dell'altra parte. Ciò è tuttavia in contraddizione con l'articolo 30 capoverso 2 del vigente Regolamento, secondo il quale l'autore di un'iniziativa parlamentare trattata in procedura scritta ha sempre un diritto di parola. Con l'*articolo 46 capoverso 4*, la *magioranza della Commissione* intende ora conferire agli autori un diritto generale di parola. La *minoranza della commissione* auspica invece di accordare un diritto di parola solo se l'iniziativa parlamentare, la mozione o il postulato sono controversi.

Un interpellante ha il diritto di parola se viene decisa la discussione. Il diritto di dichiarare (per scritto) se la risposta del Consiglio federale è soddisfacente o no è sancito dall'articolo 28 capoverso 3.

Nella procedura scritta (categoria V) i relatori delle commissioni potevano finora prendere la parola solo se dovevano «pronunciarsi su proposte individuali» (art. 68 cpv. 3). Erano quindi sfavoriti rispetto al Consiglio federale. Secondo le nuove di-

sposizioni, sia le commissioni sia il Consiglio federale hanno sempre il diritto di parola indipendentemente dalla forma della discussione.

Art. 50 Proposte

La possibilità di fissare un termine per l'inoltro delle proposte *conformemente al capoverso 2*, già utilizzata in passato, è sancita ora nel Regolamento. Una simile decisione del presidente può tuttavia essere contestata dai deputati mediante una mozione d'ordine. La fissazione di un termine deve essere proporzionata e non deve limitare oltre misura il diritto di proposta che la Costituzione accorda a ogni parlamentare.

Art. 52 Chiusura della discussione

Il *capoverso 3* specifica che – contrariamente alla prassi usuale, che nel corso degli ultimi anni non è tuttavia applicata in modo coerente – la commissione ha l'ultima parola dopo il Consiglio federale.

Art. 53 Seconda lettura

L'unico atto legislativo la cui modifica richiede due letture da parte della Camera è il Regolamento del Consiglio nazionale. Visto che il regolamento non è esaminato dall'altra Camera, la seconda lettura è l'unico modo per verificare la coerenza del progetto ed eliminare eventuali divergenze insorte nel corso della prima lettura. Se le modifiche sono di poco conto, tale rischio non esiste; in questo caso l'Ufficio può decidere di rinunciare alla seconda lettura.

3.3.5 Sezione 5: Votazioni

Art. 57 Pubblicazione dei dati relativi alle votazioni

Nella discussione relativa all'articolo 82 della legge sul Parlamento, il Consiglio nazionale ha riconfermato a tre riprese la sua intenzione di introdurre l'obbligo di pubblicare integralmente i risultati nominativi delle votazioni. In seguito all'opposizione del Consiglio degli Stati, è stato deciso su proposta della Conferenza di conciliazione di lasciare alle Camere il compito di disciplinare la questione nei loro regolamenti. È quindi logico che il Consiglio nazionale sancisca ora nel suo Regolamento questa soluzione perseguita inutilmente nell'ambito della discussione sulla legge.

Questa soluzione va oltre il Regolamento in vigore. Infatti, nonostante il sistema di voto elettronico rilevi già oggi i voti nominativi dei deputati durante ogni votazione, finora solo i risultati di determinate votazioni era pubblicati sotto forma di liste nominative, segnatamente i risultati delle votazioni sul complesso e delle votazioni finali, le votazioni sulla clausola d'urgenza (conformemente all'art. 159 cpv. 3 lett. a Cost.) nonché se richiesto da 30 parlamentari. Tutti gli altri dati relativi alle votazioni restano confidenziali (art. 81a cpv. 5). Il carattere confidenziale è in contraddizione con il principio di una completa trasparenza. La trasparenza del voto non dovrebbe dipendere dalla volontà di 30 deputati. Il pubblico stesso (ossia l'elettore)

deve poter decidere autonomamente se prendere conoscenza o no dei dettagli dello scrutinio.

Tuttavia, visto l'elevato numero di votazioni, non occorre pubblicare i dati relativi alle votazioni finora considerati confidenziali, ma solo renderli accessibili al pubblico. In altri termini, questi dati supplementari devono essere consultabili presso i Servizi del Parlamento. Sarebbe logico renderli accessibili anche su Internet, ma non devono obbligatoriamente essere pubblicati in forma stampata, come avviene per le votazioni sul complesso, le votazioni finali e le votazioni secondo l'articolo 159 capoverso 3 Cost. (quindi non più solo per le votazioni sulla clausola d'urgenza, ma anche per quelle relative al freno alle spese e all'indebitamento) nonché se richiesto da 30 parlamentari.

3.4 Capitolo 4: Polizia della Camera

Art. 61 Accesso all'aula della Camera e alle sale laterali

La disposizione corrisponde ampiamente al diritto e alla prassi attuali. Conformemente all'articolo 69 capoverso 1 LParl, il diritto di polizia nella sala della Camera spetta al presidente. La presente disposizione precisa che tale diritto si applica anche alle sale laterali (sala dei passi perduti e anticamera). È in effetti difficile separare tali sale dall'aula della Camera sia a livello acustico sia visivo. Queste sale laterali sono parti non aperte al pubblico del Palazzo del Parlamento, alle quali hanno accesso i titolari di una tessera di accesso conformemente all'articolo 69 capoverso 2 LParl. In virtù dell'articolo 162 LParl, anche i membri del Tribunale federale hanno il diritto di accesso alla sala delle Camere.

In virtù dell'articolo 69 capoverso 1 LParl e dei capoversi 5 e 6 del presente articolo, il presidente ha la competenza di prendere ulteriori disposizioni. Secondo la prassi vigente, la nuova norma precisa che il diritto di accedere alle tribune può essere limitato temporaneamente in caso di forte affollamento. Il presidente può altresì disciplinare l'uso dei locali da parte di terzi nei giorni fuori sessione. Questo ambito è attualmente disciplinato da istruzioni della Delegazione amministrativa, un organo di ambedue le Camere. Se queste istruzioni sono mantenute, il presidente del Consiglio nazionale potrebbe esercitare di caso in caso un diritto di veto.

3.5 Capitolo 5: Disposizioni finali

Art. 64 Disposizioni transitorie per la verifica dei poteri

La presente disposizione transitoria corrisponde al diritto vigente. Si rinvia alle spiegazioni relative all'articolo 1 capoverso 2 lettera c.

Trasferimento di talune disposizioni del RCN nell'ordinanza dell'Assemblea federale relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (OLPA)

Le seguenti disposizioni del vigente RCN non sono riprese nel nuovo RCN, ma trasferite nell'ordinanza dell'Assemblea federale relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (OLPA):

- gli articoli 23 e 61 concernenti le segreterie delle Commissioni e della Camera che risalgono all'epoca in cui i Servizi del Parlamento non esistevano ancora;
- gli articoli 26–28 che disciplinano la stesura dei processi verbali nelle commissioni e la loro utilizzazione;
- l'articolo 55 concernente lo statuto dei giornalisti e l'articolo 56 che disciplina la registrazione audiovisiva dei dibattiti e l'utilizzazione delle registrazioni;
- l'articolo 59 che disciplina la pubblicazione dei dibattiti del Consiglio nazionale nel Bollettino ufficiale. L'articolo 4 capoverso 1 LParl prescrive espressamente che i particolari della pubblicazione sono regolati in un'ordinanza dell'Assemblea federale.

Queste disposizioni hanno un punto in comune: concernono tutte l'amministrazione parlamentare. I problemi citati si pongono in ambedue le Camere nello stesso modo e non sarebbe quindi sensato risolverli separatamente per ciascuna di esse. D'altra parte, queste disposizioni sono già oggi molto simili fra di loro nei vigenti RCN e RCS.

4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

Il nuovo RCN non ha ripercussioni a livello finanziario e sull'effettivo del personale.

5 Fondamenti giuridici e forma dell'atto

L'articolo 36 LParl conferisce al Consiglio nazionale la competenza di emanare «un proprio regolamento contenente le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura». La legge sul Parlamento delega quindi al Consiglio nazionale competenze normative conformemente all'articolo 164 capoverso 2 Cost. Il Regolamento è quindi un'ordinanza del Parlamento e corrisponde giuridicamente a un'ordinanza dell'Assemblea federale. L'articolo 163 Cost. cita come forme di atti emanati dall'Assemblea federale solo la legge federale e l'ordinanza. Per quanto concerne i regolamenti delle due Camere non si tratta di atti emanati dall'Assemblea federale, bensì di atti di una singola Camera. Anche se questa forma di ordinanza del Parlamento non è prevista espressamente dalla Costituzione federale, è tuttavia un dato di fatto che dal 1849 ogni Camera, per quanto la legge lo consenta, è autorizzata a darsi un regolamento interno e a disciplinare le relazioni verso l'esterno senza la partecipazione dell'altra Camera.