

**Iniziativa parlamentare
Legge sul Parlamento
(LParl)**

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

del 1° marzo 2001

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{ter} capoverso 3 e 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 disegno di legge allegato.

Nel contempo, vi proponiamo

– di togliere di ruolo, in quanto realizzate, le seguenti iniziative parlamentari:

- 96.451 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Impiego di esperti e obbligo di riservatezza nelle procedure delle CPI
- 96.452 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Alta sorveglianza parlamentare: direttive dell'Assemblea federale al Consiglio federale
- 96.453 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Esame della Commissione parlamentare di controllo dei dati di gestione e di controllo dei Dipartimenti e di documenti di procedure non ancora concluse
- 96.454 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Coordinamento fra le Commissioni parlamentari di controllo
- 97.441 Iv. pa. Schliier. Relazioni d'interesse
- 98.425 Iv. pa. Zbinden Hans. La Svizzera nelle istituzioni internazionali. Democratizzazione delle strutture e delle procedure

– di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1996 P 96.3151 Rafforzare la coordinazione tra commissioni delle finanze e della gestione (N 21.6.96, Raggensbass)
- 1998 P 98.3052 Ambiti attribuiti alle commissioni permanenti. Modifica (N 18.12.98, Commissione delle finanze CN)
- 1998 P 98.3349 Consiglieri federali che sollecitano un rinnovo del mandato. Procedura elettorale (N 18.12.99, Weyeneth)
- 1999 P 99.3283 Intervento parlamentare contro la marea di interventi parlamentari (N 13.12.2000, Theiler)

- 1999 P 99.3380 Mozioni e postulati. Rafforzamento del dispositivo
(N 8.10.99, Stamm Luzi)
- 1999 P 99.3526 Modificare la LRC (N 22.12.99, Bangerter)
- 1999 P 99.3565 Iniziative parlamentari. Procedura dell'esame preliminare
in ambo i Consigli (N 24.3.2000, Hess Peter)
- 1999 P 99.3568 Formula del giuramento e della promessa (N 22.12.99, CIP-CN)

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

1° marzo 2001

In nome della Commissione:

La presidente, Vreni Hubmann

Compendio

La legge sul Parlamento (LParl), destinata a sostituire la legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), disciplina un ambito cruciale dei processi decisionali democratici nello Stato federale svizzero. Con la revisione totale della LRC si intendono sostanzialmente raggiungere due obiettivi:

- 1. trasporre a livello legislativo le disposizioni della nuova Costituzione federale (Cost.) del 18 aprile 1999 che definiscono i compiti dell'Assemblea federale e la ripartizione delle competenze tra quest'ultima e il Consiglio federale, dirimendo alcune questioni controverse nella vecchia Cost.;*
- 2. rappresentare in una sistemática chiara e in una lingua comprensibile il diritto parlamentare nel suo complesso, provvedendo inoltre a eliminare numerose incoerenze e lacune più o meno importanti dell'attuale diritto. La LRC del 1962 è obsoleta e, dopo oltre trenta revisioni parziali, assolutamente priva di chiarezza.*

La nuova Cost. statuisce che, nello Stato di diritto, tutte le disposizioni importanti debbano essere disciplinate in una legge soggetta a referendum. Vasti ambiti del diritto parlamentare non hanno finora soddisfatto tale esigenza. La LParl, ad esempio, disciplina ora a livello di legge, senza modificarne le modalità, la procedura dell'elezione del Consiglio federale.

Rispetto al diritto vigente, la nuova LParl presenta circa 155 modifiche e precisazioni materiali. Per la maggior parte sono miglioramenti minimi, che però nel singolo caso possono avere una notevole importanza pratica (ad es., per svolgere una sessione fuori Berna sarà necessario un decreto federale semplice, il che, rispetto alla procedura semplificata oggi vigente, assicura un esame più approfondito e una decisione unanime di entrambe le Camere).

Di considerevole importanza sono in particolare le seguenti modifiche:

- a. la nuova Cost. garantisce alle commissioni parlamentari il diritto di esigere dal Consiglio federale e dall'Amministrazione le informazioni che servono loro per assolvere i propri mandati. La LParl attua le modalità d'esercizio di questo diritto costituzionale. In particolare, la legge stabilisce che in materia di alta vigilanza è il controllore a decidere di quali informazioni abbisogna per un controllo efficace e non più, come finora, il controllato. Il diritto di chiedere informazioni è ora garantito per legge anche al singolo parlamentare;*
- b. la nuova Cost. incarica esplicitamente il Parlamento di verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. La LParl concreta questo principio, incaricando ciascuna commissione di valutare in modo coordinato con l'alta vigilanza l'efficacia dei singoli atti legislativi già esaminati in via preliminare;*
- c. la nuova Cost. sancisce che l'Assemblea federale partecipa alle «pianificazioni importanti dell'attività dello Stato» e all'elaborazione della politica*

estera. Oggi il Parlamento prende semplicemente atto dei rapporti che il Consiglio federale gli sottopone. La LParl concretizza questa nuova competenza attribuendo al Parlamento il diritto di esprimere mediante decreti federali semplici un parere differenziato e vincolante riguardo a importanti pianificazioni (in particolare al programma di legislatura e alla pianificazione finanziaria) e a ulteriori, importanti rapporti del Consiglio federale (in particolare sulle linee fondamentali di politica estera);

- d. conformemente alla nuova Cost., l'Assemblea federale può influire sulla sfera di competenze del Consiglio federale affidandogli mandati. La LParl ridefinisce in tal senso la natura giuridica della mozione, evitando che competenze e responsabilità si confondano. Le competenze esistenti vanno rispettate, possono però anche essere modificate in qualsiasi momento seguendo la procedura ordinaria;*
- e. nell'odierna attività parlamentare la mozione, soprattutto in Consiglio nazionale, ha oramai un ruolo di esigua importanza. Solo di rado una mozione produce risultati concreti e il successo non dipende tanto da criteri politici o materiali, quanto da ragioni contingenti. Privilegiando in maniera coerente nell'iscrizione all'ordine del giorno le mozioni provenienti dalle commissioni si intende rivalutare questo strumento: i parlamentari risolti a ottenere risultati sceglieranno così di preferenza la via della commissione;*
- f. poiché oggi i risultati ottenuti con le mozioni sono scarsi, si opta sempre più per l'iniziativa parlamentare anche là dove la mozione sarebbe in effetti lo strumento più indicato. Di conseguenza, è sempre maggiore il numero di iniziative alle quali le Camere decidono di dare seguito; l'organico necessario per l'elaborazione dei progetti di atti legislativi è oberato di lavoro. La LParl prevede di coinvolgere le due Camere nell'esame delle iniziative sin dalla fase preliminare: questa concertazione a monte dovrebbe aumentare l'efficacia, consentendo di evitare che una Camera elabori con grande dispendio di mezzi un progetto legislativo che l'altra Camera non approverà. La procedura d'esame preliminare, più esigente rispetto a oggi, vuole costituire un incentivo a fare maggiore uso della mozione.*

La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) auspica che la LParl possa entrare in vigore al più tardi all'inizio della prossima legislatura. I lavori da avviare per assicurare il coordinamento della LParl con il progetto di «riforma della direzione dello Stato», di cui il Parlamento si occuperà entro al fine del 2001, dovrebbero essere minimi, considerando che il Consiglio federale sembra intenzionato a limitarsi a una riforma degli organi di Governo. La CIP si propone inoltre di presentare in un prossimo futuro ai parlamentari, a complemento della LParl, proposte di revisione del disciplinamento delle indennità loro destinate e una nuova disciplina in materia di previdenza professionale.

Rapporto

1 Genesi

1.1 L'evoluzione della LRC

La prima legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) è stata emanata il 22 dicembre 1849. All'epoca, l'obiettivo primario era di fissare le norme di procedura tra le Camere. Risultò ad esempio evidente che doveva essere stabilita una procedura su come determinare la Camera prioritaria, essendovi state sin dall'inizio continue discussioni per decidere se si potesse trattare un affare parlamentare già pendente presso l'altra Camera. Da centocinquanta anni a questa parte la legge è stata sottoposta ad appena due revisioni totali. Quella del 1902 ha portato in particolare all'introduzione della votazione sul complesso dopo la prima deliberazione di un progetto da parte di una Camera e l'istituzione della Delegazione delle finanze. La legge è stata di nuovo rielaborata nel 1962. In primo piano vi erano tuttavia sempre le disposizioni che disciplinavano la procedura fra le Camere.

Dalla fine degli anni Sessanta si è evidenziato sempre di più come le relazioni fra il Consiglio federale e l'Assemblea federale abbisognassero di ulteriori precisazioni a livello di legge. L'affare dei Mirage è stato all'origine di una crescente consapevolezza dell'Assemblea federale per le questioni di alta vigilanza. I diritti in questo ambito sono stati via via ampliati mediante diverse revisioni parziali. Le norme di procedura fra l'Assemblea federale e il Consiglio federale hanno occupato uno spazio sempre maggiore nella legge sui rapporti fra i Consigli. La «Magna Charta del sistema bicamerale» (così Hans Huber: *Zum Entwurf eines neuen Geschäftsverkehrsgesetzes*. In: *NZZ* del 23 agosto 1960) divenne la «Magna Charta della separazione dei poteri».

Le numerose modifiche della LRC sono l'espressione di un'attività parlamentare in mutamento. Le nuove generazioni di parlamentari pongono altre esigenze alla propria attività e così anche al Parlamento come istituzione. In studi scientifici è stato ad esempio possibile appurare che negli ultimi anni quest'ultimo ha contribuito a configurare la legislazione molto più di quanto avveniva ancora all'inizio degli anni Settanta (cfr. in merito Annina Jegher e Prisca Lanfranchi: *Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess: Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991-95)*. Istituto di scienze politiche dell'Università di Berna/Servizi del Parlamento. Berna 1996). Un Parlamento più attivo ha bisogno di adeguate condizioni quadro giuridiche per poter agire secondo le proprie esigenze. Così, dagli anni Settanta, il diritto parlamentare è stato ulteriormente e permanentemente sviluppato grazie a diverse riforme. Fino al 1991 si è proceduto a numerose riforme della legge sui rapporti fra i Consigli e dei regolamenti delle Camere. Approvato da queste ultime il 4 ottobre 1991, il progetto di riforma del Parlamento può essere considerato la conclusione di questa fase. La riforma ha in particolare apportato un sistema di commissioni parlamentari permanenti e migliorato le possibilità del Parlamento di essere consultato in materia di politica estera (cfr. il rapporto della commissione del Consiglio nazionale incaricata dell'esame preliminare 90.228, *FF 1991 III 493* segg.). Tuttavia, le proposte per migliorare l'infrastruttura parlamentare e le

indennità assegnate ai parlamentari sono state respinte in votazione popolare il 27 settembre 1992.

La LRC copriva quindi sempre nuovi aspetti e divenne perciò viepiù difficile inserire le innovazioni nella legge in modo soddisfacente dal profilo della sistematica. Difficoltà evidenziata già soltanto graficamente dal fatto che ad esempio fra gli articoli 47 e 48 ne sono stati inseriti non meno di nove (art. 47a, 47bis, 47bis^a, 47bis^b, 47ter ecc.).

1.2 La revisione della Costituzione federale

1.2.1 I lavori preliminari della CIP nell'ambito del diritto parlamentare in vista della revisione costituzionale

Accolta in votazione popolare il 18 aprile 1999, la riforma della Costituzione federale ha condotto a un ammodernamento del diritto parlamentare a livello costituzionale. Da un lato, le disposizioni della vecchia Costituzione, in parte obsolete, sono state riformulate e adeguate alle necessità della prassi; dall'altro, si è proceduto a diversi chiarimenti per quanto concerne i rapporti fra l'Assemblea federale e il Consiglio federale (sui contenuti della Costituzione federale nell'ambito del diritto parlamentare cfr. i n. 2.1 e 2.2). È stato possibile procedere a queste importanti precisazioni nell'ambito del diritto parlamentare a livello costituzionale non da ultimo in quanto la CIP aveva svolto un intenso lavoro preliminare.

Dopo la cesura della votazione popolare del settembre 1992, le CIP hanno dapprima proceduto, a livello costituzionale, a un «ordinamento interpretativo» sistematico di tutte le riforme ipotizzabili. Hanno fatto analizzare il settore particolarmente complesso della ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale da una commissione di esperti che il 15 dicembre 1995 ha consegnato il suo rapporto finale «La ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale» (FF 1996 II 401 segg.).

In occasione delle loro sedute dei giorni 2 e 13 febbraio 1996, le CIP hanno deciso come questi lavori preliminari voluminosi dovessero venire trasformati in progetti e proposte concreti. Proposte di revisioni costituzionali sono state sottoposte alle Camere il 6 marzo 1997 nel quadro del rapporto complementare di ambo le CIP relativo alla riforma della Costituzione (FF 1997 III 234 segg.). Le proposte hanno per lo più trovato il consenso sia delle commissioni costituzionali sia, successivamente, delle stesse Camere.

1.2.2 Adegamenti della LRC a seguito della riforma della Costituzione

La nuova Costituzione è già entrata in vigore il 1° gennaio 2000 e diverse disposizioni sono applicabili direttamente soltanto in relazione con la legislazione d'esecuzione. Mancando quest'ultima, ne risultano lacune giuridiche. Dato però che si è ben presto constatato come l'elaborazione dell'avamprogetto della nuova legge avrebbe richiesto parecchio tempo, si è rivelato necessario anteporre in una revisione parziale gli adeguamenti *imperativi* alla Costituzione nel settore dell'organizzazione delle autorità.

La CIP del Consiglio nazionale ha elaborato il relativo progetto (99.419, FF 1999 IV 4178 segg.). Già l'8 ottobre 1999 le Camere hanno approvato quella revisione parziale della LRC, così che gli adeguamenti sono potuti entrare in vigore contemporaneamente alla nuova Costituzione federale.

Le modifiche apportate costituiscono *adeguamenti imperativi* alla nuova Costituzione federale senza i quali, all'entrata in vigore di quest'ultima, sarebbero risultate lacune giuridiche (delimitazione della competenza di concludere trattati internazionali di Assemblea federale e Consiglio federale, statuto dei Servizi del Parlamento, pubblicità delle sedute), oppure eliminano *contraddizioni evidenti* fra la nuova Costituzione e la vecchia LRC (dichiarazione di nullità parziale di iniziative popolari, convocazione di sessioni straordinarie, forma degli atti legislativi dell'Assemblea federale).

Quella revisione parziale aveva già adempiuto una parte significativa dei lavori preliminari della revisione totale della legge. Le nuove disposizioni hanno potuto essere integrate là dove necessario nella nuova legge.

1.2.3 Perché una revisione totale?

Con la summenzionata revisione parziale sono stati apportati soltanto gli adeguamenti strettamente necessari della LRC alla Costituzione. Tuttavia, la Costituzione offre certamente ulteriori opportunità che attendono un concretamento giuridico. Nel quadro dei lavori preliminari delle commissioni negli anni 1993-1995, è stata inoltre elaborata una serie di proposte di riforma che possono venire realizzate a livello legislativo anche senza una revisione costituzionale. Dopo che la LRC del 1962, a seguito di oltre 30 revisioni parziali, ha perso notevolmente di chiarezza a livello di sistematica, si imponeva di porre mano non a una nuova, grande revisione parziale, bensì a una revisione totale.

Con la revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli si vogliono dunque perseguire tre obiettivi:

1. concretamento delle nuove opportunità previste dalla Costituzione nel settore del diritto parlamentare;
2. attuazione delle necessarie riforme del diritto parlamentare;
3. riassunto sistematico e rappresentazione chiara del diritto parlamentare e rielaborazione dal profilo redazionale delle disposizioni linguisticamente obsolete.

1.3 I lavori delle CIP di revisione totale della LRC

1.3.1 Decisione di principio per una revisione totale della LRC

Già il 2 e il 13 febbraio 1996 le CIP hanno adottato la decisione di principio per una revisione totale della LRC. Due anni dopo, quando la riforma della Costituzione era in consultazione nelle Camere e il settore dell'organizzazione delle autorità assumeva contorni sempre più precisi, era giunto il momento di avviare i passi concreti.

Con decisioni del 12 e del 14 maggio 1998, le CIP hanno incaricato la loro segreteria di elaborare un avamprogetto con rapporto esplicativo. Hanno inoltre istituito delle sottocommissioni che dovevano sottoporre a esame preliminare taluni settori tematici. Nella decisione fu altresì sancito che si doveva far capo ad altri organi dei Servizi del Parlamento e dell'Amministrazione federale.

1.3.2 Esame preliminare di settori toccati dalla riforma da parte di sottocommissioni

Le sottocommissioni istituite dalle CIP il 12 e il 14 maggio 1998 hanno tenuto in tutto sei sedute comuni fra l'autunno del 1998 e l'estate del 1999¹, trattando i seguenti settori tematici:

1. procedura elettorale nell'Assemblea federale (in particolare anche esame della procedura in caso di rinnovo integrale del Consiglio federale);
2. alta vigilanza (in particolare anche esame della questione del coordinamento fra le Commissioni delle finanze e le Commissioni della gestione);
3. diritti d'informazione dei parlamentari e delle commissioni;
4. interventi parlamentari e iniziative parlamentari.

L'intento delle sottocommissioni è stato soprattutto, da un lato, di esaminare le più recenti richieste in materia di riforma e, dall'altro, di cercare soluzioni per settori problematici evidenti. Sulla base di documenti di lavoro della segreteria delle CIP e di altre unità dei Servizi del Parlamento, le sottocommissioni hanno adottato decisioni di principio che hanno indicato alla predetta segreteria la via da seguire per elaborare progetti concreti di testi normativi.

1.3.3 Elaborazione di un progetto da parte della segreteria delle CIP facendo capo ai servizi direttamente interessati

Parallelamente ai lavori delle sottocommissioni, nella segreteria si è proceduto all'elaborazione di un progetto integrale per una nuova legge sui rapporti fra i Consigli. Per farlo, si è cercata settore per settore una stretta collaborazione con altri servizi, al fine di poter ricorrere alla pertinente competenza in materia. Progetti di testi normativi sono stati in parte elaborati da altri servizi all'attenzione della segreteria delle CIP.

1.3.4 Consultazione interna all'Amministrazione ed esame da parte di esperti

Il 30 settembre è stato possibile sottoporre ai servizi interessati un primo avamprogetto integrale. In seguito, 16 di essi hanno fatto pervenire alla segreteria delle CIP le loro osservazioni.

¹ Sottocommissione CIP-N: *Detting* (presidente), David, Ducrot, Fritschi, Gross Andreas, Hubmann, Schmid Samuel, Vollmer, Zwiygart.

Contemporaneamente, l'avamprogetto è stato sottoposto a diversi esperti del diritto parlamentare. I seguenti esperti si sono espressi su singole parti del progetto o sull'intero progetto: Prof. Jean-François Aubert, Prof. Bernhard Ehrenzeller, Prof. Philippe Mastronardi, Dott. Niklaus Oberholzer e Hansjörg Seiler, libero docente.

I pareri, sia dei diversi servizi sia anche degli esperti, contenevano importanti indicazioni per migliorare l'avamprogetto. La segreteria ha analizzato i singoli pareri, elaborando l'avamprogetto di conseguenza.

1.3.5 Deliberazione sull'avamprogetto da parte della CIP del Consiglio nazionale, pareri di altre commissioni interessate

Il 31 gennaio 2000 era pronto l'avamprogetto rielaborato in seguito ai diversi pareri. In occasione di dieci sedute complessive tenutesi tra il febbraio del 2000 e il marzo del 2001, la CIP del Consiglio nazionale ha proceduto a un'intensa deliberazione di dettaglio dell'avamprogetto. Nel contempo ha raccolto i pareri di altre commissioni interessate (CdF, CdG, CPE, CAG, C.Red., Delegazione amministrativa, Commissione speciale Programma di legislatura), facendoli confluire nelle deliberazioni. Ha invitato rappresentanti delle corrispettive commissioni alle sue sedute, chiedendo loro di commentare i relativi pareri. Questi pareri saranno analizzati più da vicino nel rapporto nella spiegazione dei singoli articoli.

1.4 Rapporto fra la revisione totale della LRC e altri progetti di riforma

1.4.1 Visione d'insieme sulla riforma delle istituzioni dello Stato federale

Parlamento, Governo, giustizia e diritti popolari non sono isolati uno accanto all'altro, bensì incidono tra loro in svariati modi. La riforma di una di queste istituzioni ha perciò, di regola, ripercussioni più o meno grandi sulle altre. *È necessaria una visione d'insieme.* Le CIP di entrambe le Camere, così come già le commissioni che le hanno precedute (prima del 1992), si sono infatti impegnate costantemente per le necessarie riforme di tutte le istituzioni centrali dello Stato federale. Già nel 1990 sono state presentate in ambo le Camere iniziative parlamentari e mozioni che, coordinate, chiedevano riforme fondamentali del Parlamento e del Governo. In seguito, sotto la direzione di commissioni parlamentari, è stato possibile realizzare relativamente in fretta riforme della procedura parlamentare e dell'organizzazione parlamentare nonché dei rapporti tra Parlamento e Governo, dapprima con la riforma del Parlamento del 14 ottobre 1991 a livello di legge e di regolamenti e poi, nell'ambito della revisione totale della Cost. del 18 aprile 1999, anche a livello costituzionale. Per contro, i lavori di riforma del Governo hanno subito ritardi, sebbene ne fosse stata continuamente chiesta un'accelerazione mediante numerosi interventi parlamentari (ad es. con la mozione della CIP del Consiglio nazionale del 20 giugno 1997). Le riforme possibili sulla base della Costituzione vigente hanno potuto essere realizzate solamente con la legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). La riforma del Governo a livello costituzionale

– il «pendant» delle riforme realizzate nell’ambito del Parlamento nel quadro della revisione totale della Cost. – è ancora là da venire (v. in merito il n. 1.4.2).

Pur essendo importante e necessaria, una visione d’insieme non giustifica però alcun ritardo nella realizzazione di un progetto maturo per una decisione come quello relativo alla legge sul Parlamento con il pretesto che dapprima occorre attendere i risultati di altri progetti non ancora giunti a maturazione. Questo ragionamento vale in ogni caso finché non sussiste una chiara connessione materiale fra due progetti. In particolare, una riforma dell’Esecutivo a livello costituzionale ancora là da venire e che probabilmente durerà ancora alcuni anni non giustifica un ritardo nell’attuazione dei mandati legislativi della nuova Cost. nell’ambito del diritto parlamentare.

La riforma delle istituzioni dello Stato federale è in generale troppo complessa per poter essere coordinata globalmente e realizzata uniformemente. È inevitabile procedere per gradi ed è chiaro quindi che le tappe successive possono avere a loro volta ripercussioni sulle riforme realizzate precedentemente. Le riforme del Governo e dei diritti popolari che ancora rimangono da realizzare a livello costituzionale faranno sì che singole disposizioni della legge sul Parlamento dovranno essere nuovamente rivedute. Adesso occorre attuare la Costituzione federale del 18 aprile 1999 nell’ambito del diritto parlamentare e varare una legge parlamentare moderna e chiara. La nuova legge costituirà una buona base per integrarvi successive novità qualora queste dovessero un giorno riscuotere consensi maggioritari.

1.4.2 Riforma del Governo

Il 17 gennaio 2001 il Consiglio federale ha adottato decisioni preliminari per la riforma della direzione dello Stato, che nel frattempo si è limitata di fatto a una riforma del Governo. Esse prevedono quale punto principale che per ogni Dipartimento dev’essere insediato di regola un Ministro, il cosiddetto «Ministro delegato». Questo Ministro è competente per un determinato settore. In futuro vi sarebbero due diverse forme di sedute del Governo, una ristretta con i membri del Consiglio federale e una allargata con Consiglieri federali e Ministri, questi ultimi senza diritto di voto. È previsto che questi ministri siano nominati dal Consiglio federale e confermati dall’Assemblea federale. Il disegno dovrebbe essere pronto entro la fine del 2001.

Con ogni probabilità, il disegno di «riforma della direzione dello Stato» presentato dal Consiglio federale si limiterà così a proposte di riforma dell’Esecutivo, che hanno poche ripercussioni sulla legge sul Parlamento. Vi è soltanto una minima necessità di coordinamento a livello di contenuto e in nessun caso di connessione tra legge sul Parlamento (livello legislativo) e «riforma della direzione dello Stato» (livello costituzionale). Se la riforma del Governo verrà realizzata conformemente alla concezione attuale del Consiglio federale, si dovranno adeguare due articoli della legge sul Parlamento concernenti la rappresentanza del Consiglio federale nelle Camere e nelle commissioni. È ipotizzabile anche che nell’ambito della deliberazione parlamentare sulla riforma della direzione dello Stato vengano realizzate riforme di più ampia portata (ad es. un’elezione in blocco del Consiglio federale, un sostanziale ampliamento delle competenze della presidenza del Consiglio federale ecc.). In questo caso sarebbe quindi opportuna una revisione parziale più estesa della legge sul Parlamento, nel qual caso, tuttavia, l’orizzonte temporale per la riforma del Governo si allungherebbe notevolmente. In quest’ottica, è possibile procedere alla revisione

totale della LRC senza attendere il disegno del Consiglio federale o addirittura gli esiti parlamentari della riforma della direzione dello Stato.

1.4.3 Riforma dei diritti popolari

Dopo che il 9 giugno 1999 e il 30 agosto successivo entrambe le Camere hanno deciso di non entrare in materia sul progetto di riforma dei diritti popolari (affare 96.091/disegno B) presentato nel quadro della riforma della Costituzione, il Consiglio degli Stati ha dato seguito con 30 voti contro 6 a un'iniziativa parlamentare della sua Commissione costituzionale (Boll. Off. CS 1999 611 segg.). L'iniziativa vuole che i propositi della riforma fallita suscettibili di ottenere la maggioranza siano ripresi e siano così colmate le lacune dei diritti popolari vigenti. In seguito, la CIP del Consiglio degli Stati è stata incaricata dall'Ufficio di elaborare un progetto entro la sessione autunnale del 2001. Anche questo progetto ha quindi un orizzonte temporale più lungo rispetto all'attuale revisione totale. Più avanti, nell'ambito di una revisione parziale, sarà possibile procedere senza alcun problema a eventuali adeguamenti del capitolo «Procedura in caso di iniziative popolari».

1.4.4 Indennità dei parlamentari e infrastruttura a loro disposizione

Più sopra è già stato menzionato come l'Assemblea federale sia coinvolta sempre più nel processo legislativo. Sono di conseguenza aumentate le esigenze poste all'istituzione Parlamento, ma anche ai singoli parlamentari. La presente legge tenta di realizzare le relative condizioni quadro giuridiche affinché possano essere soddisfatte. Tuttavia, anche le condizioni quadro finanziarie e infrastrutturali devono essere in ordine. Esse non sono però parte integrante della legge. Le relative disposizioni si trovano piuttosto nella legge federale del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari² (RS 171.21).

Nella sua seduta del 31 agosto 2000 la CIP del Consiglio nazionale ha in sostanza deciso di elaborare un progetto per lo sviluppo della previdenza per la vecchiaia e per il miglioramento dell'infrastruttura. La commissione si è posta quale traguardo di dibatterne immediatamente dopo la legge sul Parlamento e di sottoporre in seguito il progetto alla propria Camera.

1.5 Stralcio di interventi e iniziative pendenti nell'ambito del diritto parlamentare

La revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli offre l'opportunità di esaminare e togliere di ruolo tutta una serie di interventi e di iniziative parlamentari nell'ambito del diritto parlamentare.

² Cfr. Regina Kiener, Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Berna 1994, p. 131 segg. e 181; Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basilea 1991, p. 176 segg.

1.5.1 Interventi parlamentari

Nel corso dei lavori preliminari per una nuova legge sui rapporti fra i Consigli, alle CIP sono stati trasmessi per esame diversi interventi. Essi sono stati esaminati durante l'elaborazione delle disposizioni alle quali man mano si riferivano. Nelle spiegazioni relative alle disposizioni concrete è illustrato il risultato di suddetto esame. I seguenti interventi possono perciò essere tolti di ruolo in quanto realizzati:

- 1996 P ad 96.3151 Rafforzare la coordinazione tra commissioni delle finanze e della gestione (N 21.6.96, Raggenbass) (cfr. spiegazioni agli art. 50-55)
- 1998 P ad 98.3052 Ambiti attribuiti alle commissioni permanenti. Modifica (N 18.12.98, Commissione delle finanze CN) (cfr. spiegazioni agli art. 50-55)
- 1998 P ad 98.3349 Consiglieri federali che sollecitano un rinnovo del mandato. Procedura elettorale (N 18.12.99, Weyeneth) (cfr. n. 2.4.5 e spiegazioni agli art. 131/131a)
- 1999 P ad 99.3283 Intervento parlamentare contro la marea di interventi parlamentari (N 13.12.2000, Theiler) (cfr. n. 2.4.3.4)
- 1999 P ad 99.3380 Mozioni e postulati. Rafforzamento del dispositivo (N 8.10.99, Stamm Luzi) (cfr. n. 2.4.3.4)
- 1999 P ad 99.3526 Modificare la LRC (N 22.12.99, Bangerter) (cfr. n. 2.4.3.4 e 2.4.4)
- 1999 P ad 99.3565 Iniziative parlamentari. Procedura dell'esame preliminare in ambo i Consigli (N 24.3.2000, Hess Peter) (cfr. n. 2.4.4.2)
- 1999 P ad 99.3568 Formula del giuramento e della promessa (N 22.12.99, CIP-CN) (cfr. spiegazioni all'art. 3).

Non appena il progetto giungerà al Consiglio degli Stati, si potrà togliere di ruolo il seguente postulato:

- 1993 P ad 93.3260 Rapporto di gestione a scadenza biennale (S 30.9.93, Bühler Robert) (cfr. spiegazioni all'art. 143).

1.5.2 Iniziative parlamentari

Diversi interventi parlamentari, ai quali il Consiglio nazionale ha dato seguito, sono stati assegnati alle CIP per l'elaborazione di un progetto, ovvero per essere integrati nella revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli. Le iniziative elencate qui di seguito possono essere tolte di ruolo in quanto realizzate:

- 96.451 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Impiego di esperti e obbligo di riservatezza nelle procedure delle CPI (cfr. spiegazioni al titolo nono, art. 162-170)
- 96.452 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Alta sorveglianza parlamentare: direttive dell'Assemblea federale al Consiglio federale (cfr. n. 2.4.3.4)

- 96.454 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Coordinamento fra le Commissioni parlamentari di controllo (cfr. spiegazioni agli art. 50-55)
- 97.441 Iv. pa. Schlüer. Relazioni d'interesse (cfr. spiegazioni all'art. 12).
- Altre due iniziative parlamentari che erano state trasmesse alle Commissioni della gestione (CdG), ovvero alle Commissioni della politica estera (CPE), per l'elaborazione di un progetto, sono parimenti realizzate mediante la legge sul Parlamento e possono essere tolte di ruolo con l'approvazione delle CdG, ovvero delle CPE:
- 96.453 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Esame della Commissione parlamentare di controllo dei dati di gestione e di controllo dei Dipartimenti e di documenti di procedure non ancora concluse (cfr. spiegazioni agli art. 152 e 153)
- 98.425 Iv. pa. Zbinden Hans. La Svizzera nelle istituzioni internazionali. Democratizzazione delle strutture e delle procedure (cfr. spiegazioni all'art. 151).

Non appena il progetto giungerà al Consiglio degli Stati, quattro iniziative parlamentari dello stesso tenore potranno essere tolte di ruolo:

- 96.446 Iv. pa. Commissione 95.067 - CS. Impiego di esperti e obbligo di riservatezza nelle procedure delle CPI (cfr. spiegazioni al titolo nono, art. 162-170)
- 96.447 Iv. pa. Commissione 95.067 - CS. Alta sorveglianza parlamentare: direttive dell'Assemblea federale al Consiglio federale (cfr. n. 2.4.3.2)
- 96.448 Iv. pa. Commissione 95.067 - CN. Esame della Commissione parlamentare di controllo dei dati di gestione e di controllo dei Dipartimenti e di documenti di procedure non ancora concluse (cfr. spiegazioni agli art. 152 e 153)
- 96.449 Iv. pa. Commissione 95.067 - CS. Coordinamento fra le Commissioni parlamentari di controllo (cfr. spiegazioni agli art. 50-55).

2 Grandi linee della nuova legge sul Parlamento

2.1 Visione d'assieme sui compiti, l'organizzazione e la procedura dell'Assemblea federale

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

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

I disciplinamenti legali dell'organizzazione e della procedura dell'Assemblea federale devono essere adottati alla luce dei compiti costituzionali fondamentali dell'Assemblea federale e dei diritti dei suoi membri. Questa esigenza non può essere soddisfatta dall'attuale legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), che per la sua sistematica è concepita quale mera legge procedurale, e nemmeno da una discussione che, condotta unicamente dal punto di vista dell'aumento dell'efficacia, mira a riforme procedurali. Soprattutto la *funzione di rappresentanza* dell'Assemblea federale e dei suoi membri non dev'essere persa di vista quale vocazione vera e propria di un Parlamento, sebbene l'assolvimento di questa funzione si scontri in un certo senso con l'efficacia dell'agire statale. I membri dell'Assemblea federale hanno l'importante compito di rappresentare il loro elettorato con la molteplicità e la diversità d'interessi che lo caratterizzano. Nella discussione parlamentare pubblica e nel processo decisionale democratico, il Parlamento è garante della legittimità dell'agire statale. Questa legittimità è condizione per l'accettazione e quindi per l'efficacia dell'agire statale. Chi si sente rappresentato in Parlamento, chi vede che in questa sede le sue opinioni e i suoi interessi sono discussi in maniera pubblica e articolata (in particolare nel processo legislativo e nella scelta dei consiglieri), chi vede che esiste un controllo sull'amministrazione e sul governo e che in caso di abusi si interviene, questa persona può considerare lo Stato come il «suo Stato». Questa legittimità dell'agire statale è rafforzata in maniera ancor più decisiva dal diritto di referendum del popolo, che può sanzionare importanti decisioni parlamentari. A tale riguardo occorre tenere presente che il diritto di referendum poggia sui diritti parlamentari: le decisioni che esulano dalla competenza del Parlamento non possono essere messe in discussione nemmeno dal popolo.

La nuova Costituzione accentua la comprensione individualista della rappresentanza del parlamentarismo svizzero garantendo ai singoli deputati, oltre al diritto d'iniziativa, anche il diritto di proposta. Diversamente da quanto succede in altri parlamenti, un singolo deputato dell'Assemblea federale non deve avere peso soltanto nell'ambito di un gruppo, ma deve potersi affermare in seno alla Camera anche quale rappresentante individuale del suo elettorato. A livello legislativo occorre garantire che questi diritti individuali d'iniziativa e di proposta esistano non solo pro forma ma siano esercitati anche effettivamente. In questo contesto va vista la definizione dei diritti d'informazione del singolo deputato che dovrà essere sancita nella nuova legge sul Parlamento. Nell'ambito dei diritti d'iniziativa e di mozione vi è un bisogno di riforma. In particolare, lo strumento della mozione non gode oggi né in Parlamento né in seno al Consiglio federale e nell'Amministrazione del rispetto che gli sarebbe dovuto in virtù della sua definizione legale. La sfida della nuova legge consiste nel *trovare procedure adeguate, che tutelino questi diritti dei singoli deputati senza per questo pregiudicare il funzionamento dell'intero Parlamento*. I diritti del Parlamento e dei suoi membri sarebbero messi in discussione se il Parlamento non fosse più in grado a causa di procedure insoddisfacenti di prendere decisioni tempestive e materialmente adeguate. Un funzionamento caotico del Parlamento indeboli-

rebbe la fiducia dei cittadini nell'istituzione stessa del Parlamento. Come lo dimostra la storia (ad es. la fine della quarta Repubblica francese), una simile situazione favorisce tendenze antiparlamentari e autoritarie a livello dell'esecutivo che sovente contengono anche elementi plebiscitari e solo apparentemente democratici. La richiesta di un'elezione popolare del Consiglio federale va in una direzione simile.

Le definizioni delle singole competenze dell'Assemblea federale secondo gli articoli 164-173 Cost. necessitano di piccole precisazioni a livello legislativo. Condizione per l'effettivo adempimento di queste competenze costituzionali è tuttavia la definizione di un'adeguata organizzazione del Parlamento e di procedure parlamentari adeguate nella legge. L'importanza della nuova LParl risiede, come per la vigente LRC, soprattutto in questi disciplinamenti organizzativi e procedurali. In questo ambito, con la nuova LParl si possono anche attuare riforme fondamentali.

La Costituzione attribuisce all'Assemblea federale la *funzione legislativa*, dichiarandola competente per l'emanazione di tutte le «disposizioni importanti che contengono norme di diritto» (art. 164 Cost.). La procedura legislativa nell'Assemblea federale è però oggetto della legge. Dal momento che si tratta dal 1848 di una funzione chiave tradizionale del Parlamento, essa è già ampiamente disciplinata nella vigente LRC e rimane valida nei suoi elementi fondamentali; sono quindi solo necessarie precisazioni minime. In virtù della vasta competenza della Cost. riguardo alla legislazione, la legge sul Parlamento stabilisce l'accesso alle informazioni relative all'iter legislativo (pre- e post-) parlamentare, non garantito dal diritto vigente.

Non sono necessarie modifiche essenziali nell'ambito delle tradizionali *funzioni governative e amministrative* del Parlamento, come ad esempio nell'allestimento del preventivo (art. 167 Cost.). Una riforma è invece necessaria per quanto riguarda la competenza dell'Assemblea federale di *cooperare a importanti pianificazioni* (art. 173 cpv. 1 lett. g) e di *partecipare all'elaborazione della politica estera* (art. 166 Cost.). La procedura sinora solitamente adottata del semplice prendere atto dei rapporti del Consiglio federale non soddisfa più l'esigenza costituzionale della partecipazione; occorre una partecipazione differenziata e più vincolante sotto forma di decreti federali.

Allo scopo di poter esercitare la *funzione dell'alta vigilanza* (art. 169), oltre a un'adeguata organizzazione il Parlamento necessita in particolare anche di diritti per potersi informare sullo svolgimento dei fatti nel Governo e nell'Amministrazione. Proprio in questo ambito, la LRC si è notevolmente sviluppata già a partire dagli anni Sessanta. Sulla base della nuova Costituzione, nella legge sul Parlamento devono essere enunciate più precisamente tre novità fondamentali: le commissioni hanno diritto a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento dei loro compiti (art. 153 cpv. 4 Cost.); in caso di conflitto decide in ultima istanza il «controllore» e non la parte controllata circa la portata dei diritti d'informazione; alle delegazioni delle commissioni di vigilanza non potranno più essere rifiutate informazioni (art. 169 cpv. 2).

La nuova Cost. attribuisce all'Assemblea federale il compito di provvedere all'*esame dell'efficacia delle misure della Confederazione* (art. 170 Cost.). La nuova legge sul Parlamento deve garantire l'esecuzione di questa disposizione costituzionale, adottando provvedimenti organizzativi adeguati e attribuendo questo compito a determinati organi dell'Assemblea federale.

Infine, il Parlamento ha anche una *funzione di elezione* (art. 168 Cost.), in particolare deve eleggere il Governo, ma anche confermare ad esempio l'elezione di altri organi. La procedura corrispondente oggi è disciplinata solo a livello d'ordinanza (elezione del Consiglio federale ecc.) o non è disciplinata affatto (conferma di elezioni). La definizione di legge contenuta nella nuova Costituzione esige che simili questioni importanti siano disciplinate nella legge affinché i cittadini possano esprimersi in merito. La nuova legge sul Parlamento offre l'occasione di verificare se segnatamente l'attuale procedura di elezione del Consiglio federale è valida, interrogativo a cui la maggioranza della commissione risponde affermativamente.

Un'altra condizione centrale affinché l'Assemblea federale e i suoi membri possano svolgere i loro compiti costituzionali è rappresentata da una sufficiente *infrastruttura*. Da un lato, l'Assemblea federale e in particolare i suoi organi possono contare sulle prestazioni dei servizi del Parlamento e degli uffici aggregati dell'Amministrazione federale, collaborazione che nelle linee principali è disciplinata nella legge sul Parlamento. D'altro canto, i singoli membri delle Camere necessitano di sufficienti indennità e di un'infrastruttura, aspetti che però non sono oggetto della presente legge. La Commissione vede a questo proposito una necessità fondamentale di riforma e proporrà quindi una revisione della legge sulle indennità parlamentari nell'ambito di un progetto separato.

2.2 Elementi fondamentali della separazione dei poteri

Come saranno delimitati i compiti dell'Assemblea federale rispetto a quelli delle altre due autorità federali supreme? Anche a questo interrogativo la nuova Costituzione risponde ampiamente. La legge sul Parlamento deve attuare i principi costituzionali della separazione dei poteri e in questo senso procedere ad alcune precisazioni.

La nuova Cost. si basa, come la Cost. del 1848 e del 1874, su una separazione ampiamente formale dei poteri (rigorosa separazione personale dei poteri, durata fissa del mandato governativo senza diritto di destituzione da parte del Parlamento e senza diritto del Governo di sciogliere il Parlamento). Diversamente dalle precedenti, la nuova Costituzione sottolinea quanto nella prassi statale è già da sempre una realtà, vale a dire il fatto che Assemblea federale e Consiglio federale sono chiamati a una stretta cooperazione. *Una chiara attribuzione delle competenze e delle responsabilità non esclude che ognuno dei due poteri intervenga nella sfera di competenze dell'altro.* Le competenze decisionali formali, da un lato, e le influenze, dall'altro, devono essere chiaramente separate. Da sempre è evidente che il Consiglio federale interviene e influisce nel settore di competenze dell'Assemblea federale per il fatto che esercita il diritto d'iniziativa e di proposta nell'Assemblea federale e i suoi membri partecipano anche di persona ai dibattiti delle sedute plenarie delle Camere e delle commissioni. Viceversa, il Consiglio federale ha da sempre respinto tentativi d'influenza del Parlamento nel suo settore di competenze adducendo che in tal modo si violerebbe il principio della separazione dei poteri. Questa argomentazione diviene priva di oggetto con la nuova Cost. L'articolo 171 stabilisce infatti che l'Assemblea federale deve disporre di strumenti che le consentano di esercitare il suo influsso negli ambiti di competenza del Consiglio federale. Inoltre, la nuova Costituzione parte dal presupposto che, contrariamente a concezioni ormai superate, il Consiglio

federale non ha la competenza esclusiva nei settori della politica estera (art. 166 e 184) e di importanti pianificazioni (art. 173 cpv. 1 lett. g e art. 180 cpv. 1 secondo periodo), dato che all'Assemblea federale spetta un diritto di partecipazione. Il compito della nuova legge sul Parlamento consiste nell'attuare queste disposizioni costituzionali definendo precisamente l'entità di questi diritti di partecipazione e disciplinando più in dettaglio le procedure.

La discussione tradizionale sulla separazione dei poteri si basa sovente su una *visione statica dell'ordinamento delle competenze*; si argomenta che una determinata richiesta parlamentare non è ammissibile perché rientra nelle competenze del Governo. Questa argomentazione misconosce che *l'ordinamento delle competenze è sempre dinamico*. Una determinata richiesta non è infatti di per sé inammissibile, ma necessita per la sua esecuzione della modifica preliminare dell'ordinamento delle competenze. Per la stessa è competente nella maggior parte dei casi il legislatore; se non lo è, questa è attribuita al legislatore costituzionale. In ogni caso l'Assemblea federale ha la possibilità, fatti salvi i diritti di popolo e Cantoni, di assumere un compito e più precisamente anche in ambiti tradizionali di competenza per così dire «esclusiva» del Consiglio federale.

L'Assemblea federale dovrà tuttavia limitarsi nel proprio interesse e nell'interesse del funzionamento dello Stato nel suo insieme a trattare questioni essenziali. Ciò che è essenziale non può essere valutato in base a criteri giuridici astratti, ma è deciso dall'Assemblea federale secondo criteri politici; a tale riguardo, nella selezione di ciò che è importante rivestono una funzione centrale le commissioni permanenti. La nuova legge sul Parlamento attribuisce alle commissioni estesi diritti d'informazione e di consultazione. Al riguardo potrebbe sorgere il dubbio che dette commissioni corrano il pericolo di essere paralizzate da flussi d'informazioni non più elaborabili e da consultazioni su dettagli tecnici e che anche l'Amministrazione sarebbe eccessivamente sollecitata. Per contro, si può essere certi che l'interesse politico dei membri delle commissioni in rapporto alle loro limitate risorse di tempo farà sì che le commissioni eserciteranno questi diritti solo come «diritti di prelazione», quando sono in gioco questioni politicamente rilevanti.

I principi della separazione dei poteri non rivestono un ruolo centrale solo nella relazione fra Assemblea federale e Consiglio federale. La legge sul Parlamento prenderà ora in considerazione anche la *posizione del Tribunale federale* quale terzo potere indipendente. Occorre disciplinare la rappresentanza diretta delle esigenze del Tribunale federale nell'Assemblea federale e la portata specifica dell'alta vigilanza parlamentare sul Tribunale federale. A tale riguardo, bisogna salvaguardare l'indipendenza della giurisprudenza del Tribunale federale.

2.3 La sistematica della nuova legge

La LRC del 1962 è concepita quale diritto procedurale vero e proprio, che disciplina i rapporti fra le Camere e fra l'Assemblea federale e il Consiglio federale. Nella sua durata di validità pressoché quarantennale, questa legge è stata oggetto di oltre 30 revisioni parziali che l'hanno arricchita di altri contenuti normativi parlamentari, in particolare delle disposizioni sull'alta vigilanza. Attualmente, la LRC non può quindi più essere definita quale legge procedurale vera e propria. La sistematica non è stata adeguata alle numerose revisioni parziali, cosicché la LRC è divenuta comples-

sa e illeggibile. La numerazione ha dovuto in parte essere stravolta (cfr. art. 47^{bis} LRC) e alcuni articoli contengono fino a nove capoversi (cfr. art. 27 LRC). Parimenti, diverse disposizioni sono state più volte rivedute, successivamente stralciate o integrate in un altro articolo. Determinati contenuti della LRC non possono quindi più essere compresi senza interpretazione e senza deduzioni analogiche. La revisione totale offre l'opportunità di ripensare la sistematica della legge e di riordinarne i contenuti.

Importante per l'elaborazione di una nuova sistematica è la disposizione riguardante l'oggetto della legge. Alla luce dell'evoluzione della LRC, la nuova legge sul Parlamento si prefigge di disciplinare tutti quei contenuti che hanno un nesso diretto con il Parlamento, i suoi membri e i suoi organi (cfr. n. 1.1). Il contenuto della vigente LRC è stato completato con disposizioni di altre leggi, ad esempio quelle sull'immunità e sulla garanzia di partecipazione alle sessioni o sull'incompatibilità del mandato parlamentare con altre funzioni. Con il nuovo concetto di legge a livello costituzionale, diverse disposizioni dei regolamenti delle Camere devono essere abrogate: ad esempio la procedura di voto in seno alle Camere e la procedura d'elezione del Consiglio federale e del Tribunale federale, che fanno parte delle basi della procedura dell'Assemblea federale (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.) oppure la procedura sulla trattazione delle petizioni, poiché essa tocca i diritti e i doveri dei cittadini (art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.).

Alla luce di questo contenuto, il disegno di legge sul Parlamento poggia su un ordinamento sistematico improntato a due riflessioni fondamentali: da un lato, la sistematica deve rendere più comprensibile la relazione fra le singole disposizioni mediante la separazione di compiti, organizzazione e modi di lavoro dell'Assemblea federale. Dall'altro, essa deve offrire sufficiente spazio per poter procedere in seguito a revisioni parziali. Rispetto alla vigente LRC, si è voluto adottare un maggior grado di dettaglio sistematico.

Dal profilo della sistematica la legge inizia con le disposizioni generali, che rappresentano la condizione affinché l'Assemblea federale possa lavorare (titolo primo). Segue il titolo secondo sui membri dell'Assemblea federale, che costituiscono le Camere e quindi l'Assemblea federale stessa. In tal modo, si sottolinea lo spirito individualista della procedura dell'Assemblea federale che si basa sui diritti e sui doveri dei parlamentari. Il titolo terzo «Compiti dell'Assemblea federale» concretizza i compiti costituzionali dell'Assemblea federale e consente di enumerare i diritti istituzionali del Parlamento. Nella vigente LRC, questi diritti sono correlati a disposizioni procedurali e distribuiti in tutta la LRC. Con i primi tre titoli sono date le condizioni affinché l'organizzazione interna dell'Assemblea federale e la divisione del lavoro in Parlamento possano essere disciplinate (titolo quarto). I titoli quinto e sesto sulla procedura e sulle elezioni mostrano i processi e le strutture decisionali in seno all'Assemblea federale e fra gli organi dell'Assemblea federale. I titoli settimo e ottavo disciplinano le relazioni con il Consiglio federale e il Tribunale federale. Il nono e ultimo titolo definisce la procedura della Commissione parlamentare d'inchiesta che, quale ultima istanza dell'alta vigilanza, possiede carattere eccezionale ed è quindi trattata separatamente.

Una novità rispetto alla LRC sono in particolare i titoli «Membri dell'Assemblea federale» e «Compiti dell'Assemblea federale» nonché il capitolo «Disposizioni procedurali generali» (capitolo 1 del titolo quinto). L'ultimo capitolo consente di fissare chiaramente nella legge sul Parlamento norme procedurali oggi contenute nei

regolamenti delle Camere. I disciplinamenti sulla procedura nelle Camere sono quindi separati più nettamente dal profilo della sistematica dalle disposizioni sulla procedura fra le Camere.

2.4 Importanti settori tematici

2.4.1 Diritti d'informazione

2.4.1.1 Situazione iniziale

Punto di partenza a livello di legge per ridefinire i diritti d'informazione è l'articolo 153 capoverso 4 della Costituzione federale del 1999 secondo il quale le commissioni dispongono, «per adempiere i loro compiti (...), dei diritti d'informazione, consultazione e inchiesta». Questo principio esige dal legislatore che i diritti d'informazione consentano alle commissioni di adempiere i propri compiti e che, di conseguenza, debbano essere fatti su misura per le funzioni delle commissioni stesse. Il disciplinamento in vigore nella LRC soddisfa solo in parte queste condizioni poiché è di competenza del Consiglio federale decidere se inoltrare o meno alle commissioni informazioni protette dal segreto d'ufficio; se del caso, esso può riassumere le informazioni in un rapporto all'attenzione delle commissioni (art. 47^{bis} e 47^{quater} cpv. 2 LRC). La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) si è perciò prefissata di ripensare completamente il sistema dei diritti d'informazione e di ridefinirlo in base alla Costituzione.

In questo senso è stata esaminata anche una riforma della procedura relativa all'applicazione dei diritti d'informazione. La CIP ritiene che tali diritti possano dispiegare appieno i loro effetti solo se il Parlamento, in quanto organo preposto al Consiglio federale, può decidere autonomamente di quali informazioni necessita per espletare i propri compiti. Proprio nell'ambito dell'alta vigilanza diventa evidente l'importanza del principio summenzionato; non è ammissibile, infatti, che il Consiglio federale, in quanto autorità sottoposta a vigilanza, decida quali informazioni passare al servizio preposto a tale controllo e quali no. Il progetto prevede perciò nuovi meccanismi procedurali nel caso emergessero dissensi in merito all'esercizio dei diritti d'informazione tra il Consiglio federale e le commissioni o un parlamentare.

Indipendentemente da queste riflessioni basilari, è indispensabile rielaborare i diritti d'informazione anche perché le disposizioni in vigore sono poco trasparenti e piuttosto lacunose e sollevano diversi problemi irrisolti. Così, sia in pratica che nella dottrina, è controverso in quale rapporto stiano i diritti d'informazione delle commissioni legislative rispetto a quelli delle commissioni di vigilanza oppure in che misura il Consiglio federale sia tenuto a pubblicare documenti o a fornire informazioni. Inoltre, la densità normativa dei diritti d'informazione varia parecchio: mentre la LRC enumera dettagliatamente i diritti d'informazione nel settore dell'alta vigilanza, in altri ambiti le disposizioni sono piuttosto carenti. I diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza, poi, si devono ispirare al compito – che assumerà un'importanza sempre maggiore – di alta vigilanza su settori amministrativi decentralizzati e su aziende alle quali è stata conferita autonomia giuridica.

2.4.1.2

Graduazione dei diritti d'informazione

Nel disegno della legge sul Parlamento, i diritti d'informazione delle commissioni sono enumerati nell'articolo 149 sotto forma di disciplinamento generale. I diritti d'informazione speciali per le Commissioni della politica estera (CPE), le commissioni e delegazioni di vigilanza nonché per la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) sono menzionati a titolo complementare negli articoli 151 e seguenti e 165. Nell'articolo 8 sono ora disciplinati anche i diritti d'informazione dei parlamentari. Anche in base all'attuale situazione giuridica i parlamentari godono dei diritti di consultare gli atti e di essere informati, ma tali diritti non sono disciplinati a livello di legge, bensì solo citati in un'istruzione del Consiglio federale ai propri Dipartimenti e Uffici³. È necessario ora cambiare questa situazione insoddisfacente sul piano giuridico adeguando la struttura dei diritti d'informazione delle commissioni ai rispettivi compiti e funzioni, in modo che i parlamentari possano esercitare i propri diritti d'informazione, tagliati su misura per loro, nell'ambito del mandato parlamentare.

Come nella vigente LRC, i diritti d'informazione sono graduati, ovvero concepiti secondo un cosiddetto «sistema a cascata», nel quale l'entità dei diritti aumenta di livello in livello: i diritti d'informazione dei parlamentari rappresentano il livello inferiore, al secondo livello vi sono quelli delle commissioni legislative, il terzo livello comprende i diritti delle Commissioni della gestione e il quarto i diritti delle delegazioni di vigilanza e delle CPI. Oltre al principio costituzionale secondo il quale la struttura dei diritti d'informazione dev'essere adeguata ai compiti e alle funzioni, per questa graduazione è determinante l'articolo 169 capoverso 2 della Costituzione federale in base al quale l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni di vigilanza nell'esercizio dei loro diritti d'informazione⁴. Quest'ultimo articolo è il risultato di lunghe discussioni in seno alle Camere che si sono concentrate sulla questione se le commissioni di vigilanza debbano accedere a tutte le informazioni provenienti dal Consiglio federale e dall'Amministrazione e, in particolare, se possano prendere visione dei corapporti dei Dipartimenti relativi ai progetti del Consiglio federale. Le Camere, alla fine, hanno deciso che solo le delegazioni di vigilanza possono avere accesso ai documenti sui quali il Consiglio federale si basa per prendere le sue decisioni, mentre le commissioni di vigilanza a tutti gli altri documenti dell'Amministrazione federale.

Questo nuovo quadro costituzionale indica chiaramente che al bisogno di informazioni del Parlamento, dei suoi organi e dei suoi membri si oppongono interessi relativi alla segretezza. Non ogni parlamentare né ogni commissione possono avere accesso a tutte le informazioni del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. Al bisogno di informazioni espresso dal Parlamento si contrappongono gli interessi delle autorità, ma anche di privati, a mantenere il segreto. I diritti d'informazione non devono né ledere la protezione della personalità, disciplinata nei diritti fondamentali, né misconoscere altri principi costituzionali quali, per esempio, il principio della collegialità e del libero processo decisionale del Consiglio federale.

³ Weisungen über Auskünfte, Akteneinsichtgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste vom 29. Oktober 1975; RS **172.010** (Manuale dell'Assemblea federale n. 24, p. 163 segg.).

⁴ Bollettino ufficiale, Riforma della Costituzione federale, **1998** CN 88, 361, 474, 489; CS 124, 191, 220, 225.

Al fine di creare un equilibrio tra questi interessi contrapposti, la legge sul Parlamento esclude dal diritto di ricevere informazioni singoli settori specifici a ogni livello della graduazione. I settori sono scelti in modo da non ostacolare i parlamentari e le commissioni nell'adempimento dei propri compiti. Così, per esempio, ad eccezione delle delegazioni di vigilanza e della CPI, ai parlamentari e alle commissioni è interdetto l'accesso a informazioni che servono direttamente alla formazione dell'opinione in seno al Collegio governativo o che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato (art. 8 cpv. 2 lett. a e b e art. 149 cpv. 1 lett. b). I diritti d'informazione dei parlamentari non devono servire loro neppure ad assumere una funzione mediatrice né a consultare per conto di privati documenti emanati dalle autorità. I parlamentari, di conseguenza, non hanno diritto a informazioni che vanno trattate in modo confidenziale per ragioni inerenti alla protezione della personalità (art. 8 cpv. 2 lett. c).

La novità apportata al sistema di graduazione dei diritti d'informazione consiste nel fatto che non è possibile limitare l'accesso alle informazioni solo per mantenere il segreto d'ufficio. Le informazioni possono essere rifiutate solo se non servono alle commissioni per adempiere i loro compiti e ai parlamentari per esercitare il loro mandato oppure se riguardano un settore specifico escluso dalla legge sul Parlamento. Tuttavia, questo non significa ancora che parlamentari e commissioni possano disporre liberamente delle informazioni ottenute. Se i parlamentari ricevono informazioni coperte dal segreto d'ufficio, anche loro sono tenuti a rispettarlo e in caso di violazione si rendono punibili, ai sensi dell'articolo 320 capoverso 1 CP. Questo corrisponde già all'ordinamento giuridico attualmente in vigore ed è evidenziato nell'articolo 9 della legge sul Parlamento mediante una formulazione esplicita. L'articolo 9 crea così trasparenza e chiarisce che ricevere informazioni esaustive e precise vincola a obblighi la cui violazione comporta conseguenze. Con questo nuovo sistema dei diritti d'informazione la Commissione ritiene di colmare una lacuna importante presente nel sistema attuale: non si capisce, infatti, perché i parlamentari da un lato siano punibili se violano il segreto d'ufficio, mentre dall'altro non possono nemmeno accedere a informazioni confidenziali.

2.4.1.3 Procedura di applicazione dei diritti d'informazione e tutela del segreto

Le disposizioni summenzionate, però, non sono sufficienti per tener conto di tutti gli interessi inerenti al mantenimento del segreto. Si deciderà di caso in caso come realizzare i diritti d'informazione nel modo più appropriato. A questo scopo il Parlamento ha previsto, per ogni livello della graduazione, strutture procedurali che consentono di discernere tra interessi inerenti al mantenimento del segreto e bisogno d'informazione del Parlamento, qualora il Consiglio federale e le commissioni o i parlamentari non siano d'accordo sull'esercizio dei diritti d'informazione medesimi. La competenza decisionale definitiva spetterà d'ora in poi all'Assemblea federale o ai suoi organi. A livello dei diritti d'informazione dei parlamentari e delle commissioni sono le presidenze delle Camere a decidere se un parlamentare o una commissione ha diritto o meno a informazioni che sono state loro rifiutate (art. 8 cpv. 3 e art. 149 cpv. 3). Le commissioni e delegazioni di vigilanza continueranno invece a decidere autonomamente in merito all'entità dei diritti d'informazione che vogliono

esercitare (art. 152 cpv. 4). Prima di decidere dev'essere sentito il Consiglio federale in modo da poter tener conto di tutti gli interessi grazie a colloqui istituzionalizzati.

Il Consiglio federale, quindi, continua ad avere la possibilità di rifiutare l'accesso a informazioni a una commissione parlamentare o a un parlamentare. La commissione o il parlamentare in questione possono poi rivolgersi alla presidenza della Camera che sentirà entrambe le parti e deciderà se i motivi del rifiuto siano giustificati oppure no. La presidenza della Camera, tuttavia, non deve solamente appoggiare o respingere la richiesta di informazioni, può anche decidere, per esempio, che una commissione o un parlamentare abbiano diritto alle informazioni rifiutate, ma che sia indispensabile tener conto anche degli importanti interessi opposti, inerenti al mantenimento del segreto, prendendo provvedimenti particolari e appropriati per tutelarli: una sottocommissione, per esempio, potrebbe sottoporre a esame le informazioni contestate e fare quindi rapporto alla commissione plenaria (art. 149 cpv. 2) oppure si potrebbe permettere al parlamentare di consultare solo una parte ben definita delle informazioni contestate. Anche le Commissioni di vigilanza, prima di decidere, devono sentire il Consiglio federale e sono tenute a prendere, se del caso, misure di sicurezza per tutelare il segreto. A tal fine possono anche incaricare le loro delegazioni di esaminare le informazioni (art. 152 cpv. 5).

La competenza data alle presidenze delle Camere costituisce una novità. La «presidenza della Camera» consta, secondo l'articolo 34, di un collegio trimembre: il presidente nonché il primo e il secondo vicepresidente (cfr. anche art. 152 Cost.). Le presidenze delle Camere, quale organo collettivo, sono le più adatte a dirimere simili casi conflittuali. Esse assicurano una certa imparzialità e emanano una certa autorità non solo nei confronti dei parlamentari, ma anche del Consiglio federale. Per poter espletare adeguatamente questa competenza, devono poter consultare i documenti controversi.

2.4.1.4 Parere delle Commissioni di vigilanza in merito al progetto di legge

Nei loro corapporti, le Commissioni della gestione (CdG) e la Commissione delle finanze (CdF) approvano il progetto e le proposte di miglioramento del diritto in vigore in materia d'informazione, in particolare quelle concernenti la posizione privilegiata accordata alle delegazioni di vigilanza. Le CdG accolgono con soddisfazione, inoltre, il fatto che la loro competenza di poter realizzare autonomamente i propri diritti d'informazione sia ora chiaramente definita e consenta loro di espletare efficacemente il compito di alta vigilanza. L'articolo 152 capoverso 5 garantisce inoltre che gli interessi inerenti al mantenimento del segreto non possano essere facilmente ignorati e che le CdG siano così tenute a fare un uso appropriato dei propri diritti d'informazione. Grazie alla sua formulazione aperta, il disciplinamento lascia comunque spazio sufficiente per poter adattare la tutela del segreto caso per caso.

2.4.2 Decisioni di principio e pianificazioni (in particolare per il programma di legislatura e in politica estera)

2.4.2.1 Situazione iniziale

L'Assemblea federale riveste un ruolo centrale nel *processo legislativo* poiché emana le leggi e sottopone le modifiche costituzionali a popolo e Cantoni. In alcuni casi scelti, le spetta anche l'*applicazione del diritto*, dal momento che Costituzione e leggi possono attribuirle la competenza di emanare importanti atti. *Tuttavia, una politica di conduzione dello Stato non consiste unicamente nel legiferare e nell'applicare il diritto.* Legislazione e applicazione del diritto sono il risultato di un processo di formazione delle opinioni e delle decisioni gestito grazie a cambiamenti di rotta, decisioni di principio e *decisioni preliminari*, che non sono ancora norme di diritto, ma rivestono pur sempre una notevole importanza politica dal momento che condizionano in maniera determinante il risultato finale. In taluni settori politici, *in particolare in politica estera*, la legislazione ha comunque un ruolo secondario. La definizione della politica avviene in gran parte mediante concezioni e decisioni di principio (più o meno espliciti) senza carattere normativo.

La posizione costituzionale dell'Assemblea federale quale organo rappresentativo supremo di popolo e Cantoni esige che essa partecipi alla predetta *elaborazione della politica di conduzione dello Stato*. La nuova Costituzione federale tiene conto di questo postulato in diversi punti:

Articolo 166 capoverso 1

L'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera (...).

Articolo 171 primo periodo

L'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale.

Articolo 173 capoverso 1 lettera g

(L'Assemblea federale) coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato.

La vecchia Costituzione federale non conteneva disposizioni analoghe. Queste tre nuove norme non apportano tuttavia alcuna novità materiale, bensì rendono semplicemente trasparente la realtà costituzionale esistente dal 1848. Di quali strumenti dispone l'Assemblea federale secondo il diritto vigente per svolgere i compiti menzionati?

a. *Interventi parlamentari*

In esecuzione dell'articolo 171 Cost., l'Assemblea federale può chiedere con *interventi parlamentari di raggiungere determinati obiettivi* e in tal modo può provocare decisioni preliminari e decisioni di principio. Si tratta, al riguardo, di *strumenti d'iniziativa* dell'Assemblea federale e dei suoi organi e membri, che servono prevalentemente a *innescare* procedure relative a *singoli* temi (cfr. in merito n. 2.4.3).

b. *Consultazioni di commissioni parlamentari*

La partecipazione dell'Assemblea federale «all'elaborazione della politica estera» si manifesta in particolare nel fatto che, in virtù dell'articolo 47^{bis}a LRC, il Consiglio federale è tenuto a consultare le commissioni competenti

in materia di politica estera riguardo alle direttive per i mandati di negoziazione (cfr. in merito anche il n. 3, commento all'art. 151).

c. *Rapporti del Consiglio federale*

La collaborazione dell'Assemblea federale a importanti pianificazioni dell'attività statale e in parte «all'elaborazione della politica estera» è evidenziata dal fatto che il Consiglio federale *sottopone* all'Assemblea federale, *perché ne prenda atto*, rapporti concernenti *pianificazioni globali* della politica federale o *concezioni e pianificazioni riferiti a singoli settori* (p. es. *politica estera*). Singoli rapporti sono previsti dalla legge, per esempio i rapporti sul programma di legislatura (art. 45^{bis} LRC), sul piano finanziario della legislatura e sul piano finanziario annuo (art. 23 della legge sulle finanze della Confederazione). Secondo l'articolo 10 della legge federale sulle misure economiche esterne, il Consiglio federale fa rapporto una volta all'anno all'Assemblea federale sui problemi importanti di politica economica esterna. Altri rapporti le sono sottoposti dal Consiglio federale secondo il suo libero apprezzamento o in virtù di un postulato. Si veda al riguardo, per esempio, il rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta (FF 1994 I 130), il rapporto del 7 giugno 1999 concernente la politica di sicurezza della Svizzera (FF 1999 6561) e il rapporto del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000 (FF 2000 201). «Prendere atto» significa unicamente che la Camera si è occupata del rapporto ovvero, in pratica, che in Parlamento vi è stata una discussione. Il Parlamento può prendere spunto dal rapporto per trasmettere interventi parlamentari o può rinviare al mittente il rapporto o parti di esso ed esigere modifiche.

d. *Decreti federali semplici*

L'Assemblea federale dispone anche della forma del decreto federale semplice per emanare decisioni di principio. Con il decreto federale del 3 giugno 1987 sulla revisione totale della Costituzione federale, essa ha incaricato il Consiglio federale di sottoporle un disegno costituzionale e, a tale scopo, gli ha impartito direttive materiali (FF 1987 II 807). Con il suo messaggio del 27 gennaio 1999 concernente l'iniziativa popolare «Sì all'Europa», il Consiglio federale ha presentato all'Assemblea federale il disegno di un controprogetto indiretto relativo a questa iniziativa popolare in forma di decreto federale semplice (FF 1999 3288). Questo disegno prevedeva che fossero fissati scopo e principi della procedura della politica d'integrazione svizzera. *L'effetto giuridico di questo decreto federale semplice* non si differenzia da quello di una mozione. Nel suo rapporto del 6 novembre 1985 sulla revisione totale della Costituzione federale, il Consiglio federale ha stabilito quanto segue: «Giuridicamente è irrilevante che il mandato in questione, qualora [...] lo conferiate [all'Assemblea federale], rivesta la forma di mozione o quella di decreto federale semplice» (FF 1985 III 119). Lo stesso vale per il disegno del «decreto federale relativo ai negoziati d'adesione della Svizzera con l'Unione europea». Nella sua motivazione, il Consiglio federale si riservava espressamente di decidere conformemente alla responsabilità governativa che la Costituzione gli affida (FF 1999 3295). Questo decreto federale semplice non avrebbe comportato un obbligo giuridico imperativo, bensì,

alla fin fine, solo uno di ordine politico⁵: «Il nostro Consiglio richiama l'attenzione sul fatto che l'esito dei dibattiti parlamentari in merito al decreto federale semplice costituisce un elemento centrale per valutare se sono date le premesse di politica interna per l'apertura dei negoziati. Esso è convinto di poter riattivare la domanda d'adesione della Svizzera e in seguito di negoziare con successo con l'UE quando la maggioranza dei membri delle Camere avrà ribadito il proprio sostegno alla sua politica d'integrazione» (FF 1999 3295). *La differenza fra una mozione e un decreto federale semplice non risiede nell'effetto giuridico, bensì nella procedura. Il Parlamento può, nella normale procedura di discussione dei disegni normativi, adottare modifiche. La procedura qualificata di discussione di un disegno di decreto federale semplice conferisce al risultato un maggiore vincolo politico. Inoltre, a differenza della procedura per la mozione, essa consente al Consiglio federale di presentare un suo disegno conferendo in tal modo alla sua politica una legittimazione democratica*⁶.

Le lacune e la necessità di riforma nell'ambito degli interventi parlamentari e delle consultazioni da parte delle commissioni parlamentari sono illustrate più avanti (n. 2.4.3 e 3).

Nell'ambito della *procedura mediante la quale si prende atto* di importanti pianificazioni e concezioni del Consiglio federale, si possono constatare le seguenti lacune:

- Da ogni punto di vista – giuridicamente e politicamente – il fatto di prendere semplicemente atto *non è vincolante*. Le relative discussioni servono ai singoli parlamentari solo per esprimere il proprio punto di vista e, quindi, per scambiarsi le rispettive opinioni. Da tali discussioni è pertanto difficile trarre conclusioni più o meno affidabili sul consenso o meno della maggioranza agli obiettivi e alle concezioni presentati dal Consiglio federale. Il valore di questi obiettivi e di queste concezioni non viene pertanto migliorato dalle discussioni che, sovente, sono percepite anche come un'inutile perdita di tempo.
- Un parere parlamentare *differenziato* in merito ai singoli obiettivi proposti nell'ambito di pianificazioni e concezioni globali è possibile, ma la procedura è insoddisfacente. Nella procedura relativa alla trattazione del programma di legislatura è previsto che l'Assemblea federale definisca altre priorità mediante le mozioni inerenti ai rapporti sulle linee direttive (art. 45^{ter} cpv. 2 LRC). La scelta di queste mozioni avviene tuttavia sulla base non tanto di un

⁵ In un altro contesto, tuttavia, questo decreto federale semplice ha una conseguenza giuridica immediata: come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare, causa una proroga del termine di trattazione dell'iniziativa popolare secondo l'art. 27 cpv. 5^{bis} LRC.

⁶ Un ulteriore esempio è costituito dal disegno del Consiglio federale in merito a un decreto federale concernente l'informazione relativa al progetto FERROVIA 2000. Nel messaggio il Consiglio federale aveva esposto quanto segue: «Considerata l'importanza di FERROVIA 2000 per la sistemazione dei trasporti pubblici e della politica dei trasporti, riteniamo nondimeno che il Parlamento non deve restringersi a discutere il rapporto e a prendere una decisione informale in merito. Il parere del Parlamento dovrebbe assumere forma di un atto legislativo. Entra in considerazione unicamente un decreto federale semplice» (FF 1986 I 212). L'Assemblea federale ha quindi inserito il contenuto di questo decreto federale semplice nel decreto federale di obbligatorio generale con il quale ha decretato la costruzione delle nuove linee (FF 1987 I 44). Questo decreto federale che sottostà a referendum, quindi, è sia una decisione di principio nel suo art. 1 (vedi in proposito il n. 2.4.2.3) sia un atto individuale nel suo art. 2, come previsto espressamente dall'art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.

esame globale della pianificazione, quanto di preferenze casuali espresse in seno alle Commissioni incaricate dell'esame preliminare. Riguardo ad altri rapporti, si possono presentare proposte di rinvio connesse con il mandato di rielaborare il rapporto in un senso o nell'altro. In occasione della discussione sul rapporto di politica estera in Consiglio nazionale, tenutasi il 7 marzo 1994, erano state presentate quattro proposte di rinvio che tematicamente si sovrapponevano (Boll. Uff. CN 1994 174). In questo contesto non erano state possibili una discussione e una decisione in un certo senso trasparenti sulle singole esigenze.

- A seguito del crescente scontento circa la forma della presa d'atto, con la modifica della LRC del 23 giugno 1995 è stato introdotto un nuovo articolo 44^{bis} secondo il quale entrambe le Camere «possono decidere espressamente di prendere conoscenza di un rapporto con approvazione o reiezione». Come sempre, un parere differenziato non è possibile. Inoltre, ci si chiede quale effetto abbia una presa di conoscenza «con approvazione». Un obbligo giuridico imperativo non esiste, e nemmeno per tutte le altre forme di decisione nell'ambito della definizione della politica di conduzione statale. Per contro, quando non si tratta della semplice presa d'atto, è dato un obbligo giuridico⁷. Problematico è il fatto che il Parlamento intervenga con una *sanzione globale* dei progetti del Consiglio federale presentati nel rapporto, sebbene non si sia espresso affatto sulle singole parti. Non è chiaro se si sia proceduto a una valutazione politica globale positiva oppure se veramente sia stata valutata positivamente la globalità dei singoli progetti. Per la successiva realizzazione, Consiglio federale e Amministrazione si baseranno piuttosto sull'ultima accettazione per affermare che il Parlamento ha di fatto «approvato» il rapporto.

2.4.2.2 La forma del decreto federale semplice per la decisione in merito al programma di legislatura, al rapporto sulla politica estera e ad altri importanti rapporti del Consiglio federale

Le lacune constatate nella procedura della presa d'atto di importanti pianificazioni e concezioni del Consiglio federale possono essere colmate permettendo all'Assemblea federale di esprimersi viepiù nella forma del decreto federale semplice. In particolare, questa forma dev'essere prevista per il programma di legislatura (art. 145/146), per il piano finanziario (art. 142) e per il rapporto sulla politica estera (art. 147 cpv. 3); inoltre, l'Assemblea federale dovrà esprimersi in questa forma anche su altri importanti rapporti.

In pratica, il rapporto sul programma di legislatura può essere strutturato in modo tale che, ad esempio, gli obiettivi dei 26 oggetti annunciati nel rapporto 1999-2003 siano definiti sotto forma di 26 articoli di un decreto federale semplice. La scelta del giusto grado di concretizzazione riveste grande importanza: se gli obiettivi sono formulati in maniera troppo generale e vaga, la decisione risulterà insignificante;

⁷ Tuttavia anche nel caso della semplice presa d'atto si trasmette spesso all'opinione pubblica l'impressione errata che il Parlamento abbia «accettato» o «approvato» il rapporto.

obiettivi troppo dettagliati sono, per contro, inopportuni, poiché nel corso della loro realizzazione vi dev'essere comunque un certo margine di manovra politico e perché l'onere causato da una deliberazione articolo per articolo non si giustifica. Dato che il Consiglio federale presenta il disegno, può scegliere il grado di precisione a suo parere adeguato; il Parlamento ha poi la possibilità di apportare precisazioni e modifiche.

Analogamente, altri importanti rapporti del Consiglio federale dovranno essere corredati di un disegno di decreto federale semplice. Il ruolo del Consiglio federale equivale in questo contesto a quello di un relatore metodico che allega alla sua relazione un foglio con 10 tesi, *affinché la discussione successiva possa essere meglio strutturata e si possa enucleare meglio l'opinione della maggioranza dei partecipanti alla discussione*. Il decreto federale sugli obiettivi della politica estera svizzera che accompagnava il rapporto sulla politica estera del 1993 avrebbe potuto contenere, per esempio, un articolo secondo cui il sostegno ai Paesi dell'Europa orientale è vincolato alla condizione che nello Stato destinatario siano garantiti la legalità, la salvaguardia dei diritti dell'uomo e il pluralismo politico o che perlomeno si facciano passi seri e credibili in questa direzione (FF 1994 I 159).

Questa nuova procedura ha i seguenti vantaggi:

- In primo luogo occorre partire da una riflessione *pratica*: la procedura normale di deliberazione di un disegno normativo, in particolare la deliberazione articolo per articolo sulle singole disposizioni proposte è condizione affinché l'Assemblea federale o i rispettivi organi e singoli membri possano *esprimersi in un processo decisionale trasparente e democratico in merito ai singoli elementi di un'importante pianificazione o della concezione globale per esempio di politica estera*.
- Questa procedura qualificata rende *più vincolanti dal punto di vista politico* pianificazioni o concezioni globali importanti. Il valore del programma di legislatura e della pianificazione finanziaria è più elevato in quanto il Consiglio federale riceve indicazioni politicamente più vincolanti su quali obiettivi sia sostenuto da una maggioranza dell'Assemblea federale e su come tali obiettivi debbano essere più precisamente realizzati. Il valore più elevato delle pianificazioni potrebbe pure rafforzare la funzione di strumento di conduzione del Consiglio federale in corpore rispetto ai Dipartimenti e all'Amministrazione.
- Il carattere maggiormente vincolante dal punto di vista politico di pianificazioni e concezioni globali importanti rappresenta la condizione perché *l'Assemblea federale possa adempiere meglio il suo compito costituzionale di collaborare alla definizione della politica di conduzione dello Stato*. Sovente, nel momento in cui il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un disegno di legge o di preventivo, nei settori della legislazione e della sovranità in materia finanziaria sono già state prese decisioni preliminari essenziali, che non possono o possono solo difficilmente essere revocate. In tal modo, la competenza legislativa e la sovranità in materia finanziaria dell'Assemblea federale vengono di fatto limitate. L'Assemblea federale potrà adempiere meglio i suoi compiti più importanti se può prendere, nell'ambito del programma di legislatura o della pianificazione finanziaria o eventualmente anche in forma di decreti di principio in merito a singoli progetti par-

ticolaramente importanti⁸, decisioni preliminari più vincolanti dal profilo politico.

- Dal momento che la politica estera non può essere pilotata tramite la legislazione, il decreto federale semplice è lo strumento adeguato affinché *l'Assemblea federale possa svolgere il suo mandato costituzionale inteso a partecipare effettivamente e in maniera vincolante dal profilo politico alla definizione a medio e più lungo termine⁹ della politica estera.*

Nell'ambito della consultazione parlamentare in merito all'avamprogetto della legge sul Parlamento, le Commissioni delle finanze delle Camere e la Commissione speciale del Consiglio nazionale incaricata dell'esame preliminare del programma di legislatura 1999-2003 avevano approvato, in linea di principio, l'impiego del decreto federale semplice. Anche secondo le Commissioni della politica estera in merito a quest'ultima dovrebbero poter essere emanati decreti di principio, soprattutto se alla manifestazione della volontà parlamentare s'intendono attribuire un'importanza particolare e un effetto vincolante.

Quali *obiezioni* possono essere rivolte contro questa procedura e come possono essere confutate?

Nella discussione¹⁰ condotta soprattutto negli anni Settanta e Ottanta del 20° secolo sulle forme di collaborazione del Parlamento alla pianificazione politica, si era partiti dal presupposto che l'approvazione della pianificazione o una decisione autonoma di pianificazione da parte del Parlamento creasse un qualche *vincolo giuridico* non rispondente alla natura della pianificazione medesima. Non solo il necessario margine di manovra del Governo per la successiva realizzazione della pianificazione verrebbe in tal modo limitato, ma anche *il Palamento si «autovincolerebbe», circostanza poco auspicabile*. Nel suo rapporto del 10 marzo 1986 concernente la collaborazione del Parlamento alla pianificazione politica, il Consiglio federale aveva fatto osservare che una decisione parlamentare in materia di pianificazione conferiva alla stessa una «imperatività giuridica quasi uguale all'obbligatorietà delle leggi»¹¹.

⁸ Quest'applicazione del «decreto di principio» è stata proposta dalla commissione di esperti istituita dalle CIP «Ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale» nel suo rapporto finale del 15 dicembre 1995 (FF 1996 II 434-439). Secondo la proposta, il «decreto di principio» dovrebbe essere impiegato sistematicamente per prendere decisioni preliminari in merito alla forma futura di singole modifiche importanti della Costituzione e di leggi federali. Il «decreto di principio», invece, è stato considerato meno adatto per pianificare in modo capillare la legislatura. Nell'esame della proposta in seno alle CIP sono prevalse le obiezioni già espresse nel rapporto su un prolungamento della procedura legislativa e un eccessivo strumentario. Qui si tiene conto di queste obiezioni introducendo il decreto federale semplice in primo luogo nella procedura legislativa già prevista dalla legge. Ciò non esclude che, in singoli casi, nella fase iniziale di una procedura legislativa lunga e importante potrebbe rivelarsi opportuna la presentazione di rapporti corredati di un decreto federale semplice che illustri i principi della futura legge. Un procedimento di questo genere potrebbe rientrare anche negli interessi del Consiglio federale.

⁹ A un orientamento a breve termine, invece, servono piuttosto gli strumenti degli interventi parlamentari e della consultazione delle Commissioni della politica estera in merito a singoli progetti del Consiglio federale.

¹⁰ Vedi in particolare il rapporto della Commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1978 sull'iniziativa parlamentare Weber-Arbon (FF 1978 II 93) e il rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 1986 sulla cooperazione del Parlamento nella pianificazione politica (FF 1986 II 1).

¹¹ FF 1986 II 27. Similmente già FF 1978 II 107

Essere vincolati a un piano significherebbe che, nella successiva realizzazione a livello legislativo, si potrebbe derogare alla pianificazione solo previa modifica del piano: un modo di procedere, questo, chiaramente inopportuno e defaticante.

Analoghe obiezioni sono sollevate contro l'applicazione del decreto federale semplice quale strumento utilizzato dall'Assemblea federale per partecipare alla configurazione della politica estera. Quando la CIP, nell'ambito delle deliberazioni sulla nuova Costituzione, ha proposto che fosse l'Assemblea federale a fissare gli obiettivi fondamentali della politica estera, il Consiglio federale ha obiettato che in questo modo si sarebbe introdotta una «riserva di legge nella politica estera», mentre al Consiglio federale sarebbero rimasti «compiti meramente esecutivi». Così facendo, il margine d'azione della Svizzera verso l'esterno sarebbe stato indebolito in maniera decisiva¹².

Argomenti simili sono stati avanzati dal Consiglio federale nella sua risposta del 27 settembre 1999 a una mozione Zbinden (99.3089 Concezione di politica estera della Svizzera) del 17 marzo 1999. Il Consiglio federale rimproverava all'autore della mozione di voler congelare per anni i parametri della politica estera svizzera proponendo di concepire la stessa in forma di un decreto federale semplice. Contraddittorio è l'argomento proposto dal Consiglio federale nello stesso contesto quando rinvia al suo disegno di decreto federale semplice quale controprogetto all'iniziativa popolare «Sì all'Europa», in cui sostiene che i valori di riferimento possono essere determinati più precisamente in un settore parziale chiaramente definito della politica estera. I due decreti federali semplici in discussione hanno manifestamente la stessa natura giuridica; è difficilmente comprensibile perché il Consiglio federale ritenga l'uno contrario alla Costituzione, mentre sottopone l'altro al Parlamento per decisione.

Le obiezioni all'applicazione del decreto federale semplice poggiano su una *concezione troppo poco differenziata del carattere giuridicamente vincolante* di decreti federali di questo genere. Si parte da una semplice antinomia tra carattere giuridicamente vincolante e non vincolante, in cui l'idea di carattere giuridicamente vincolante è evidentemente segnata dal carattere imperativo della legge. Si può obiettare che l'*entità* del carattere giuridicamente vincolante di un qualsiasi decreto può variare di molto, circostanza che non è stata trascurata nemmeno dalla dottrina. Thomas Cottier, per esempio, distingue tra diversi tipi di pianificazione: informativa non vincolante, indicativa, che esercita un'influenza ed è rilevante giuridicamente e imperativa, pur non essendo possibile delimitare chiaramente queste categorie. Decreti parlamentari di principio e di pianificazione potrebbero far parte, per esempio, della «pianificazione che esercita un'influenza ed è rilevante giuridicamente». Il carattere giuridicamente rilevante, quindi, non va inteso sempre in modo assoluto, ma, a seconda delle circostanze, possiede una natura *relativa*. Questo però significa anche che un «carattere giuridicamente vincolante relativo» è *alla fin fine* «solo» un carattere vincolante politico. A tal proposito Thomas Cottier afferma che l'idea del carattere giuridicamente vincolante, in quanto vincolo imposto dall'autorità, si sviluppa, per così dire, con il carattere vincolante politico da cui in fin dei conti dipende

¹² Rapporto complementare delle CIP del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione, FF 1997 III 272; parere del Consiglio federale del 9 giugno 1997, FF 1997 III 1220.

mancando le possibilità di imporsi dal punto di vista giudiziale¹³. Lo constata molto bene anche Martin Lendi dicendo che, alla fine, è determinante la forza politica che si collega al piano generale e ai piani settoriali. Essa non può essere formalmente allegata ai piani, bensì è il risultato della volontà politica trasposta nei piani e collegata ad essi¹⁴.

Se la forza vincolante di un decreto federale semplice fosse effettivamente simile a quella di una legge federale, sarebbe giustificata l'obiezione che il decreto federale in questione non concorda con le disposizioni costituzionali secondo le quali il Parlamento *collabora* nell'ambito delle pianificazioni importanti e *partecipa* a configurare la politica estera, ma non *determina unilateralmente* tali pianificazioni né la politica estera. L'ordinamento costituzionale delle competenze, infatti, sarebbe violato. Considerare *relativo* il carattere giuridicamente vincolante di un decreto federale semplice di questo tipo costituisce quindi la premessa perché questo strumento sia applicato in un ambito del quale sono responsabili sia l'Assemblea federale sia il Consiglio federale. *Il carattere vincolante nei confronti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale, in fin dei conti, è «solo» di natura politica. L'entità di questo vincolo e del margine di manovra che, più tardi, ne consente la realizzazione dipendono da diversi fattori, in particolare dalla qualità della procedura decisionale e dal grado di concretizzazione. Se nel lasso di tempo che intercorre tra la decisione in merito alle pianificazioni e ai principi e la loro realizzazione cambiano le circostanze, i decreti federali perdono, in parte o del tutto, il loro carattere politico vincolante*¹⁵. Il Consiglio federale e, ovviamente, anche l'Assemblea federale stessa possono derogare, in questo caso, a precedenti decisioni di pianificazione e di principio. Una simile deroga dev'essere motivata¹⁶.

La Commissione di esperti «Ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale» ha proposto una definizione della natura giuridica di decisioni di principio e di pianificazione che tiene conto delle obiezioni contrarie all'applicazione della forma del decreto federale semplice: «Sono decisioni *preliminari* che determinano gli obiettivi da *perseguire*, i principi e i criteri da *rispettare* e le misure da *prevedere*» (FF 1996 II 436). Le decisioni preliminari non sono definitive; tra una decisione preliminare e una finale, infatti, esiste un margine di manovra proprio in virtù della loro rispettiva natura. La CIP – appoggiata dalla CPE e dalla CdF di entrambe le Camere nonché dalla Commissione speciale del Consiglio nazionale per il programma di legislatura 1999-2003 – ha accolto la proposta della Commissione di esperti nell'articolo 28 della legge sul Parlamento aggiungendo inoltre, su suggerimento della CPE, che il Consiglio federale può derogare alle decisioni di pianificazione e di principio motivando tale suo atteggiamento.

¹³ Thomas Cottier, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne, RDS 1984, p. 394 e 412.

¹⁴ Martin Lendi, Gesamtplanung und Sachplanungen, in: Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, miscellanea per Kurt Eichenberger, Basilea/Francoforte sul Meno 1982, p. 545.

¹⁵ Thomas Cottier (cfr. nota 13, p. 408): «Bei alldem ist klar, dass diese Faktoren keine strikte Verbindlichkeit hervorrufen können, da der Plan von Anfang an der Möglichkeit rollender Anpassung unterliegt (...). Der Plan ist insofern und insoweit verbindlich, als nicht veränderte Umstände und Rahmen Bedingungen zu einer sachlichen und zeitlichen Plananpassung Anlass geben».

¹⁶ Nel caso del programma di legislatura esiste già un obbligo legale di motivare le deroghe (art. 45 cpv. 5 LRC).

2.4.2.3

La forma del decreto federale sottoposto a referendum per decisioni di principio di vasta portata

Con l'ultima revisione totale della LRC del 1962, era stato definito il decreto federale di obbligatorietà generale quale forma di atto che doveva essere utilizzata esclusivamente per norme di diritto (art. 6 LRC abrogato in occasione della revisione parziale dell'8 ottobre 1999). Di conseguenza, per principio erano sottoposte a referendum solo norme di diritto. Da allora, la dottrina ha illustrato in maniera convincente che questa restrizione del diritto di referendum non corrispondeva alla volontà del costituente del 1874¹⁷. Il principio democratico su cui si fonda il diritto statale svizzero esige che criteri materiali (come l'importanza di un disciplinamento) determinino se per una normativa data sia competente il Parlamento o, eventualmente, il popolo. Non solo norme di diritto ma anche altre decisioni possono essere di portata tale da dover essere adottate dall'Assemblea federale ed eventualmente dal popolo per poter ricevere la necessaria legittimazione democratica. Questo vale da un lato per singoli atti (cfr. art. 173 cpv. 1 lett. h Cost., vedi art. 29 del presente progetto di legge), e dall'altro anche per decisioni di principio.

Tuttavia, in alcuni casi, la prassi è andata oltre la restrizione, introdotta nel 1962, che intendeva riservare la forma del decreto federale di obbligatorietà generale alle norme di diritto, conferendo tale forma a importanti atti singoli e decisioni di principio per poterli sottoporre a referendum. Menzioniamo a titolo d'esempio il «decreto federale del 19 dicembre 1986¹⁸ concernente il progetto Ferrovia 2000» e il «decreto federale del 4 ottobre 1991 concernente la costruzione di una ferrovia transalpina (decreto sul transito alpino)» (RS 742.104). Entrambi questi decreti contengono sia decisioni di principio sia singoli atti come pure, marginalmente, disposizioni contenenti norme di diritto. Una decisione di principio è per esempio l'articolo 3^{bis} secondo periodo del decreto sul transito alpino: «Nel traffico merci occorre in particolare integrare in modo ottimale il trasporto combinato non accompagnato (TC NA) nei corridoi ferroviari europei». Questa disposizione ha manifestamente la stessa natura giuridica descritta esaurientemente nel numero 2.4.2.2: si tratta di una definizione della politica di conduzione dello Stato senza obbligatorietà giuridica direttamente vincolante, ma con un vincolo di carattere politico che, rispetto a un decreto federale semplice, è rafforzato notevolmente dalla procedura qualificata, vale a dire dalla sanzione da parte del popolo. Tuttavia, anche in questo caso, occorre tener presente che questo vincolo politico potrebbe venire meno se mutano le circostanze. Nessuno pretenderebbe in un caso simile di modificare questo periodo del decreto sul transito alpino prima di poter realizzare un'altra politica. Ciò dimostra che questa disposizione non esplica alcun obbligo giuridico direttamente vincolante.

La nuova Costituzione federale ha abrogato la forma del decreto federale di obbligatorietà generale e prevede la forma della legge federale solo per le disposizioni contenenti norme di diritto. Se, ai fini della trasparenza, s'intende indicare che le decisioni di principio di vasta portata possono essere sottoposte a referendum conformemente all'attuale prassi occasionale e secondo quanto richiesto dalla dottrina, nella nuova legge sul Parlamento occorre prevedere una disposizione in tal senso. Si

¹⁷ Vedi in proposito il già citato rapporto complementare delle CIP del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione, con riferimenti bibliografici, FF 1997 III 282 seg.

¹⁸ RS 742.100. Vedi in proposito la nota 6.

tratta al riguardo di una disposizione di legge conforme all'articolo 141 capoverso 1 lettera c nCost., secondo cui la legge può prevedere che un decreto federale sia sottoposto al referendum facoltativo.

2.4.3 Effetto giuridico della mozione e relativa procedura

2.4.3.1 Effetti giuridici delle diverse forme attuali di mandato

L'articolo 171 Cost. ha il seguente tenore:

L'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale. La legge disciplina i dettagli e in particolare disciplina gli strumenti con i quali l'Assemblea federale può esercitare il suo influsso negli ambiti di competenza del Consiglio federale.

È stato così iscritto nella Costituzione federale quanto era stato contestato da una parte della dottrina e dal Consiglio federale, ma che nella prassi, in fondo, è cosa ovvia: che nel processo politico l'Assemblea federale *influisce* nel settore di competenza del Consiglio federale come, viceversa, il Consiglio federale *influisce* nel settore di competenza dell'Assemblea federale (partecipando, p. es., alle deliberazioni parlamentari sui progetti di legge). L'articolo non definisce più precisamente la forma dell'*influsso* che dev'essere specificata dalla legge.

Il diritto in vigore prevede quattro strumenti con i quali l'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale:

- a. Con una *mozione* il Consiglio federale è incaricato «di presentare un disegno di legge o di decreto federale o di prendere un provvedimento» (art. 22 LRC). Questa definizione degli effetti giuridici della mozione, introdotta per la prima volta a livello di legge con modifica della LRC del 22 giugno 1990, non precisa di quali «provvedimenti» si tratta. La questione è stata lasciata in sospeso perché nell'ambito della revisione della legge il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati, appoggiato dal Consiglio federale, non erano riusciti a mettersi d'accordo nemmeno in sede di conferenza di conciliazione. Il Regolamento del Consiglio nazionale considera inammissibile una mozione solo se è «intesa a influire su un atto amministrativo da compiere in una procedura ordinata dalla legge o su una decisione di ricorso; lo stesso vale per la mozione che domanda la modificazione dell'atto o della decisione» (art. 32 cpv. 1 RCN). Il Consiglio federale, quindi, può essere incaricato di prendere qualsiasi altro provvedimento, per esempio nel settore normativo a lui delegato (p. es. quando si tratta di modificare un'ordinanza). Viceversa il Consiglio degli Stati, da quando ha deciso di apportare una modifica al suo Regolamento il 24 settembre 1986, considera inammissibile una mozione che, nel chiedere un provvedimento, si riferisca «a un campo di competenza esclusiva del Consiglio federale» oppure «a un ambito legislativo delegato al Consiglio federale» (art. 25 cpv. 1 RCSt).
- b. Con la revisione del Regolamento menzionata, il Consiglio degli Stati ha istituito lo strumento della *raccomandazione* con il quale il Consiglio federale può essere invitato a prendere un provvedimento inerente al suo campo di competenza (art. 25 cpv. 2 RCSt). Contrariamente alla mozione, la rac-

comandazione non possiede carattere vincolante, ma influisce senz'altro, ai sensi dell'articolo 171 Cost., nel settore di competenza del Consiglio federale.

- c. Con la legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) il Consiglio federale ha ricevuto la competenza di conferire mandati di prestazioni a determinati uffici (art. 44). Contemporaneamente, su richiesta delle CIP, è stato introdotto il *mandato* quale strumento parlamentare con il quale il Consiglio federale può essere incaricato di conferire o di modificare un mandato di prestazioni. Esercitando in questo modo un influsso nel settore di competenza del Consiglio federale, il mandato non possiede effetto vincolante come un'istruzione, bensì «ha rango di direttiva, alla quale è possibile derogare solamente in casi giustificati» (art. 22^{quater} LRC, art. 32 cpv. 1^{bis} RCN, art. 25 cpv. 1^{bis} RCSI).
- d. «Un *postulato* incarica il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di proporre un disegno di legge o di decreto federale o di prendere un provvedimento, e di presentare un rapporto in merito. Un rapporto può essere chiesto anche su qualsiasi altro oggetto» (art. 22^{bis} LRC). Un postulato accolto, quindi, rappresenta un mandato vincolante quanto una mozione, solo il contenuto cambia. La pratica, molto diffusa, di trasformare le mozioni in postulati su proposta del Consiglio federale ha come conseguenza, tuttavia, che i postulati siano percepiti come mozioni meno vincolanti.

Questa situazione è insoddisfacente sotto diversi punti di vista:

- La mozione, quale strumento più importante per conferire mandati all'Esecutivo, è definita dalle due Camere in un punto centrale in modo diverso; con la raccomandazione, il Consiglio degli Stati applica uno strumento sconosciuto al Nazionale. Questa divergenza tra le Camere indebolisce la posizione dell'Assemblea federale rispetto al Consiglio federale.
- La differenza tra mozione e raccomandazione non deriva dalle esigenze pratiche della vita politica, ma è di natura giuridico-dogmatica e statica. Non considera il fatto che le competenze possono anche essere modificate se si vuol raggiungere un obiettivo politico.
- La differenza tra mozione e raccomandazione presuppone che l'autore di un intervento parlamentare sappia fin dall'inizio a chi compete realizzare la sua aspettativa. Spesso, però, non è possibile dare una risposta chiara a questa questione.
- Al posto di una discussione politica in merito all'aspettativa di un'iniziativa parlamentare ha luogo spesso una sterile discussione formale sulla sua ammissibilità o inammissibilità. Argomenti formali possono fungere anche da scusa per non dover esprimere il proprio parere sul contenuto.
- Creare uno strumento in più – il «mandato» – oltre alla mozione era quindi opportuno almeno come «tentativo» (più teorico che altro, tuttavia, considerato il campo di applicazione molto limitato) anche se a lungo andare l'esistenza di due diversi strumenti aventi obiettivi simili non si giustifica e porta a complicare inutilmente la procedura.

2.4.3.2

Ridefinizione dell'effetto giuridico della mozione (art. 119)

Nel loro rapporto complementare del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione (FF 1997 III 234) basato sul rapporto del 15 dicembre 1995 della Commissione di esperti da loro istituita «Ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale» (FF 1996 II 401), le CIP hanno presentato la seguente proposta per ridefinire l'effetto giuridico del «*mandato*»:

[L'Assemblea federale] può conferire mandati al Consiglio federale; nella sfera di competenza del Consiglio federale questi mandati fungono da direttiva cui può essere derogato solo in casi motivati.

È stata questa proposta delle CIP a condurre, durante la terza deliberazione sul disegno di Costituzione, alla formulazione più aperta dell'articolo 171 Cost. Le Commissioni parlamentari d'inchiesta sui problemi d'organizzazione e gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPI CPC) avevano presentato in entrambe le Camere la stessa proposta mediante iniziative parlamentari (FF 1996 V 360); le Camere hanno dato seguito a queste iniziative nella sessione invernale 1996. Il rango di direttiva di un mandato nell'ambito di competenza del Consiglio federale è già stato fissato nella legge per quanto concerne il settore, molto ristretto, dei mandati di pre-stazioni del Consiglio federale agli Uffici federali (art. 22^{quater} LRC, cfr. n. 2.4.3.1).

I difetti descritti in precedenza (n. 2.4.3.1) degli attuali strumenti attinenti al mandato devono essere eliminati ridefinendo gli effetti giuridici della mozione ai sensi della proposta della Commissione di esperti del 1995. La nuova mozione raggruppa gli attuali tre strumenti – mozione, raccomandazione e mandato – apportando una semplificazione e facilitandone l'utilizzazione. Vengono così a cadere anche le sterili discussioni formali sulla delimitazione dei vari strumenti. Una chiara attribuzione delle competenze ai diversi organi dello Stato, quale principio della separazione dei poteri, deve tuttavia rimanere.

La ridefinizione dell'effetto giuridico della mozione proviene dalla riflessione pragmatica secondo la quale con la mozione si perseguono in primo luogo determinati obiettivi politici. Appena in secondo luogo si pone la questione mediante quali provvedimenti e per quali vie raggiungere questi obiettivi. In primo luogo tra Parlamento e Consiglio federale occorre che si discuta e nel Parlamento che si deliberi e decida se sostenere o meno l'obiettivo della mozione. Se l'obiettivo è sostenuto e la mozione decisa, è necessario chiarire anche chi è responsabile di raggiungere l'obiettivo. Finché vige un disciplinamento giuridico delle competenze, è questo a dover essere applicato. Rispetto all'attuale situazione giuridica e alla prassi in vigore, però, non basta più che il Consiglio federale dichiararsi di essere il solo competente in materia e che la mozione, quindi, non può riguardarlo. Il regime delle competenze si può sempre modificare. Secondo il diritto pubblico svizzero le competenze del Consiglio federale sono ampiamente a disposizione del legislatore. Il Consiglio federale espleta la maggior parte delle sue competenze costituzionali a destinazione del legislatore (vedi p. es. art. 180, 181 e 183 Cost.) oppure il legislatore stabilisce l'entità delle competenze (vedi p. es. art. 182 Cost.) oppure queste sono esercitate dal Con-

siglio federale a condizione che l'Assemblea federale non agisca di propria iniziativa (vedi p. es. art. 184 cpv. 3, art. 185, diverse disposizioni transitorie)¹⁹.

La ridefinizione dell'effetto giuridico della mozione tiene conto del regime delle competenze di volta in volta in vigore distinguendo tra il *carattere di istruzione e di direttiva della mozione*. A seconda del regime delle competenze applicato nel caso singolo, una mozione accolta ha i seguenti effetti:

- a. *Raggiungere l'obiettivo di una mozione è di competenza dell'Assemblea federale*

Come finora, la mozione accolta obbliga il Consiglio federale a sottoporre all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo (legge federale, ordinanza dell'Assemblea federale, decreto federale, decreto federale semplice).

- b. *Raggiungere l'obiettivo di una mozione rientra nella competenza delegata al Consiglio federale dalla legge o è di competenza comune dell'Assemblea federale e del Consiglio federale*

Nel settore di competenza del Consiglio federale la mozione accolta ha valore di *direttiva*, ovvero l'Assemblea federale fissa principi e criteri in base ai quali il Consiglio federale deve stabilire determinati disciplinamenti o effettuare atti d'applicazione (esclusi gli atti giudiziari). La mozione accolta indica la direzione, ma non vincola la decisione concreta del Consiglio federale che, quindi, può derogare alla direttiva adducendo una motivazione. In tal caso, tuttavia, deve render conto all'Assemblea federale la quale, se non è d'accordo con la deroga, ha la possibilità di modificare il regime delle competenze avvalendosi dello strumento dell'iniziativa parlamentare.

La *minoranza della Commissione* teme che la possibilità di derogare alla direttiva del Consiglio federale lasci un margine di manovra troppo ampio e propone, quindi, di obbligare il Consiglio federale, mediante una mozione accolta nel suo settore di competenza, di prendere esso stesso la misura richiesta oppure di sottoporre all'Assemblea federale il disegno di un atto legislativo con il quale poter realizzare la mozione. Se per esempio una mo-

¹⁹ L'Assemblea federale, invece, non può valersi della propria competenza in tutti i settori in cui il Consiglio federale esercita la sua autorità in materia di politica estera mediante leggi o decreti federali secondo l'art. 184 cpv. 1 e 2; in misura limitata il Consiglio federale ha anche competenze *esclusive* conferitegli dalla Costituzione. Popolo e Cantoni, naturalmente, potrebbero modificare anche il regime delle competenze stabilito dalla Costituzione con la conseguenza, però, di pervenire a risultati assurdi in alcuni casi teorici di applicazione. Questo significa tuttavia anche che, *in pratica*, non si deve contare sul fatto che simili mozioni siano presentate o persino accolte dalla maggioranza delle due Camere. Una mozione che chieda la ratifica di un trattato internazionale, p. es., non risulta praticabile se una tale ratifica, in via eccezionale, non può essere considerata una semplice esecuzione dell'approvazione del trattato da parte dell'Assemblea federale. Non presenta invece nessun problema una mozione che chieda che la Svizzera concluda un trattato internazionale: una mozione di questo genere, se accolta, obbliga il Consiglio federale a firmare un trattato e a sottoporlo per approvazione all'Assemblea federale (vedi in proposito, con esempi tratti dalla pratica, GAAC 40/IV, 1976, p. 13). Nell'ambito dell'art. 184 cpv. 1 (cura degli affari esteri e rappresentanza della Svizzera nei confronti dell'estero) è difficile tracciare un limite e lo si deve fare nel caso concreto di applicazione; anche qui, tuttavia, si può ben immaginare che leggi o decreti federali obblighino il Consiglio federale, se del caso, a intervenire in un certo modo nel settore della politica estera piuttosto che in un altro.

zione chiede di modificare un'ordinanza del Consiglio federale, quest'ultimo avrebbe due possibilità: modificare direttamente l'ordinanza – ma non ne è obbligato perché questa misura è di sua competenza – oppure, se non vuole avvalersi della sua competenza, sottoporre all'Assemblea federale un disegno di legge che modifichi la disposizione di delega su cui poggia la sua ordinanza in modo da poter soddisfare la richiesta della mozione.

Il diritto pubblico svizzero non conosce limiti sostanziali alla revisione della Costituzione (ad eccezione del diritto internazionale). Questo vale sia per i diritti d'iniziativa del Parlamento sia per l'iniziativa popolare. Con una mozione – e anche con un'iniziativa parlamentare – è possibile per principio chiedere tutto, *ricordandosi solo che, nel caso una mozione accolta sia poi realizzata, si devono rispettare e, se del caso, modificare il regime delle competenze e l'ordinamento giuridico in vigore*. In base a questa restrizione (in fondo ovvia) ci si può attendere che con la nuova definizione degli effetti giuridici delle mozioni non si spalanchino le porte a una valanga di mozioni di ogni genere. In pratica le mozioni potranno raggiungere il loro obiettivo solo se saranno realizzabili senza troppe complicazioni e a condizione che siano sostenute dalla maggioranza in entrambe le Camere. Con la nuova definizione degli effetti giuridici si apre uno spiraglio per quelle mozioni che mirano a ottenere l'approvazione della maggioranza in settori di competenza del Consiglio federale. In quest'ambito, tuttavia, l'Assemblea federale e le sue commissioni dovranno limitarsi a pochi obiettivi importanti dal punto di vista politico, se non altro per le loro capacità limitate.

La «risoluzione» proposta dal Consiglio federale nel suo progetto di «Riforma della direzione dello Stato» dell'11 novembre 1998 e posta in consultazione, contraddice la nuova concezione della mozione. Secondo tale proposta, l'Assemblea federale può, nel settore di competenza del Consiglio federale, impartire direttive mediante risoluzioni nella misura in cui non ritenga appropriato avvalersi dell'iter legislativo. In merito alla necessaria distinzione tra mozione e «risoluzione» vale quanto constatato sopra (n. 2.4.3.1) circa la distinzione tra gli strumenti, attualmente a disposizione, della mozione e della raccomandazione. *Rimane in sospeso, del resto, come poter determinare in modo sufficientemente chiaro il criterio dell'appropriatezza dell'iter legislativo*. Quest'ultimo è adatto, per esempio, nel caso in cui l'Assemblea federale desideri che sia modificata un'ordinanza del Consiglio federale? Dal suo punto di vista l'Assemblea federale potrebbe rispondere negativamente argomentando che passare per la modifica della disposizione di delega legislativa è complicato e inadeguato; di conseguenza si ricorrerà alla «risoluzione» che permetterà di raggiungere l'obiettivo fissando direttive al Consiglio federale. Dal commento del Consiglio federale alla sua proposta si evince, tuttavia, che esso non concepisce nemmeno come, nel caso summenzionato, ci si possa avvalere della «risoluzione».

2.4.3.3

Problemi posti dall'attuale procedura di trattazione delle mozioni

I tratti principali della procedura vigente di trattazione delle mozioni si possono definire come segue:

- a. ogni parlamentare ha il diritto illimitato di presentare mozioni;
- b. una mozione è sottoposta alla prima Camera senza subire l'esame preliminare di una commissione, ma accompagnata dal parere del Consiglio federale;
- c. una mozione può essere accolta dalla Camera, respinta o, previo consenso dell'autore, trasformata in postulato, ma non modificata;
- d. una volta accolta dalle due Camere, una mozione dev'essere trasmessa al Consiglio federale;
- e. una mozione è tolta di ruolo se la Camera non la tratta entro un termine di due anni.

Dal 1963 il numero delle mozioni presentate (senza le mozioni di commissione) ha registrato la seguente evoluzione:

Legislatura	Consiglio nazionale	Consiglio degli Stati
1963-1967	87	23
1967-1971	157	33
1971-1975	252	31
1975-1979	299	34
1979-1983	346	56
1983-1987	460	47
1987-1991	556	82
1991-1995	606	118
1995-1999	701	89

Nel corso di nove legislature il numero delle mozioni presentate è aumentato dell'800 per cento nel Consiglio nazionale e del 400 per cento nel Consiglio degli Stati. Nello stesso periodo il tempo necessario alle Camere riunite in seduta plenaria per deliberare si è allungato «solo» del 50 per cento circa (1963: 206 ore, 1995: 310 ore) nel Consiglio nazionale e del 100 per cento (1963: 93 ore, 1995: 186 ore) nel Consiglio degli Stati. Sempre nello stesso arco di tempo la procedura di trattazione delle mozioni non ha subito modifiche nei suoi tratti fondamentali. Questi tre fattori (forte aumento del numero delle mozioni presentate, aumento al confronto molto ridotto del tempo disponibile per deliberare, procedura rimasta uguale) dovevano ripercuotersi necessariamente sul modo di trattare le mozioni.

Nei quattro anni che vanno dal 1994 al 1997 la trattazione delle mozioni da parte dell'Assemblea federale ha fatto registrare i seguenti risultati²⁰:

trasmesse al Consiglio federale	96	(12,1%)
trasmesse come postulato	317	(40,0%)
respinte	119	(14,9%)
tolte di ruolo perché pendenti da 2 anni	145	(18,2%)
tolte di ruolo per diversi motivi o ritirate	118	(14,8%)
totale	795	(100%)

Nel Consiglio nazionale la procedura è caratterizzata essenzialmente dalla «procedura accelerata» introdotta nella sessione autunnale del 1981 e che si svolge l'ultimo giorno di ogni sessione ordinaria. Nell'ambito della procedura accelerata sono trattate senza discussione quelle mozioni per le quali né l'autore né altri parlamentari contestano la proposta del Consiglio federale che, per la maggior parte, è di trasformare la mozione in postulato (nella maggior parte dei casi, tuttavia, un simile «postulato» non corrisponde alla definizione legale; cfr. in merito il n. 2.4.3.1). Questo spiega l'elevata percentuale di mozioni trasmesse in forma di postulati. Spesso all'autore non rimane che l'alternativa, per lo più poco soddisfacente, di accettare che la sua mozione sia indebolita oppure, opponendosi, di rimandare la trattazione della medesima. Conseguenza altamente probabile del rinvio è che la mozione, dopo due anni, cada sotto la lama della «ghigliottina» rappresentata dallo stralcio dal ruolo. La scelta delle pochissime mozioni controverse da trattare effettivamente in Consiglio nazionale dipende dal caso, ossia se, in un giorno di seduta, dopo la trattazione di progetti di un determinato Dipartimento, rimane in via eccezionale ancora tempo per trattare le mozioni relative a questo stesso Dipartimento.

L'importanza delle mozioni accolte, già scarsa a causa del loro numero, è ulteriormente ridotta a seguito di altre circostanze. Il 70 per cento di queste mozioni è stato accolto su proposta del Consiglio federale e ha quindi «sfondato porte aperte». Solo la metà circa delle mozioni accolte sono mozioni presentate da singoli parlamentari mentre la «classica mozione da manuale» è diventata oramai un'autentica eccezione: si tratta della mozione, controversa dal punto di vista politico, presentata da un singolo parlamentare che viene accolta dopo essere stata discussa con il Consiglio federale e con altri parlamentari e che conduce, alla fine, a formulare un progetto di legge.

Tirando le somme, è possibile individuare le lacune seguenti:

1. *il cospicuo aumento delle mozioni presentate in relazione alla procedura vigente ha comportato che il Consiglio nazionale non esamini, non discuta né deliberi quasi mai le mozioni controverse dal punto di vista sostanziale;*
2. *la selezione delle poche mozioni controverse che vengono poi trattate dal punto di vista sostanziale nel Consiglio nazionale è ampiamente lasciata al caso: non si pongono priorità in base a criteri politici o reali;*

²⁰ Rapporto dell'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) a destinazione della CdG del 25 febbraio 1999: interventi parlamentari. Procedure, statistiche, costi, proposte di modifica concernenti gli interventi nonché panoramica degli stessi in altri Parlamenti europei. p. 29. Il rapporto contiene numerose altre ricerche e analisi riassunte brevemente nel presente rapporto.

3. *la svalutazione della mozione nel Consiglio nazionale comporta che il Consiglio federale consideri sempre meno le mozioni trasmessegli (anche quelle provenienti dal Consiglio degli Stati) come mandati vincolanti da trattare nei tempi e nei modi previsti*²¹.

L'analisi delle lacune presenti nella procedura in vigore parte dalla premessa che la mozione sia uno strumento mediante il quale il Parlamento esercita la sua funzione legislativa, ovvero che una mozione è presentata per raggiungere uno scopo concreto.

In vista dell'elaborazione di proposte di riforma, tuttavia, non si può trascurare il fatto *che le mozioni abbiano, in pratica, anche altre funzioni, non meno legittime. Servono a rappresentare gli interessi del Parlamento o dei singoli parlamentari e sono un loro strumento di comunicazione*; una mozione, infatti, è presentata per avviare un dialogo sia con il Consiglio federale e l'Amministrazione che con il pubblico (in particolare con i propri elettori). L'effetto giuridico e la procedura assumono un ruolo subordinato rispetto all'espletamento di tali funzioni. Non dev'essere per forza una mozione: anche un postulato, un'interpellanza o un'interrogazione ordinaria servono allo scopo. L'obiettivo vero e proprio dell'intervento parlamentare è già raggiunto quando esso sia presentato e ottiene risposta dal Consiglio federale.

Le lacune individuate nella procedura in vigore riguardano quindi ben poco le funzioni rappresentative e di comunicazione dell'intervento personale, fatto che spiega anche perché finora non si sia intrapreso nessun serio tentativo di colmare le lacune procedurali emerse da almeno vent'anni a questa parte.

2.4.3.4 Riforme della procedura per le mozioni (art. 120)

L'obiettivo della riforma dev'essere che la mozione ritorni ad adempiere pienamente la sua funzione di strumento efficace del Parlamento o degli organi del Parlamento e dei singoli parlamentari *atto ad avviare un processo legislativo*.

La CIP ha esaminato approfonditamente diverse proposte di riforma. Rimane incontestato che il diritto del singolo parlamentare di presentare mozioni secondo il suo libero apprezzamento non dev'essere limitato. Solo in questo modo, infatti, oltre

²¹ Esempi tratti dal settore di competenza delle CIP (con indicazione dell'anno in cui è stata trasmessa una mozione): regime di trasparenza in seno all'Amministrazione (1982), organo di mediazione (1989), contributi federali alle spese dei partiti in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale (1991), riforma del governo (1991), revisione totale dell'ordinamento dei funzionari (1991). L'informazione del Consiglio federale sull'esecuzione dei mandati legislativi parlamentari può essere definita rudimentale. Nel rapporto di gestione si chiede in parte, con una motivazione ridotta ai minimi termini, di togliere di ruolo mozioni accolte, in parte si dichiara che l'ulteriore elaborazione è stata «sospesa». Recentemente il Consiglio federale ha accettato a più riprese mozioni fornendo però un'interpretazione della propria decisione che modifica l'intenzione della mozione stessa. Nonostante le proteste, il Consiglio federale continua a mantenere questa pratica. Dato che la procedura parlamentare non prevede di deliberare dettagliatamente sulle mozioni, in casi come questi non è più possibile prendere una decisione chiara, circostanza che indebolisce ulteriormente l'effetto della mozione. Del resto il Consiglio federale rispetta sempre più raramente la scadenza trimestrale prevista per dare il suo parere su un intervento.

alla sua funzione legislativa, la mozione può continuare a mantenere la funzione, altrettanto legittima e importante, di rappresentanza degli interessi e di strumento di comunicazione. Anche per questo motivo non si è dato seguito alla proposta, ripetutamente ventilata, di *contingentare* gli interventi personali (mozioni e altri). Anche se si ritiene auspicabile ridurre il numero degli interventi, una misura come questa non ci avvicinerebbe in modo particolare all'obiettivo. Lo dimostra un semplice calcolo: durante la legislatura 1995-1999 sono stati presentati circa 3000 interventi (senza contare quelli di commissione), ovvero una media di tre per parlamentare e per anno. Si potrebbe quindi garantire una riduzione solo in presenza di un contingente annuo inferiore a tre interventi per parlamentare. In pratica accade che solo il 20 per cento circa dei parlamentari presenti più di quattro interventi all'anno. Un contingentamento colpirebbe solo questa minoranza, ma la grande maggioranza dei parlamentari sarebbe probabilmente spronata a esaurire il proprio contingente. Potrebbe però nascere anche un «commercio» di contingentati. Non sarebbe quindi possibile raggiungere l'obiettivo della riduzione a meno di non prevedere una limitazione drastica a due o persino un intervento per parlamentare e anno.

Sarebbe ipotizzabile anche poter presentare una mozione solo se firmata da un *determinato numero minimo di parlamentari*. Ma anche questa misura non porterebbe a molto: i membri di grossi gruppi, infatti, non avrebbero difficoltà a procurarsi le firme, mentre i membri di gruppi piccoli o senza gruppo risulterebbero svantaggiati, circostanza contraria al principio di parità tra tutti i parlamentari.

Le sottocommissioni di entrambe le CIP hanno proposto di *sottoporre le mozioni a un esame preliminare da parte delle commissioni*. Con questa misura s'intende «sceverare il grano dalla pula». L'esame preliminare nelle commissioni consentirebbe di stabilire priorità in base a criteri politici e oggettivi. Dato che solo un numero relativamente ridotto di mozioni potrebbe essere appoggiato da una minoranza della commissione, sarebbe possibile trattare nuovamente tali mozioni a Camere riunite anche se fossero contestate e necessitassero, di conseguenza, di un certo tempo per essere trattate. L'esame preliminare delle mozioni da parte delle commissioni, inoltre, consentirebbe di modificare e, se del caso, di formulare in modo più pertinente i testi delle mozioni. Seguendo la proposta delle sottocommissioni di entrambe le CIP, il diritto di ogni parlamentare di arrivare alla Camera con la sua mozione sarebbe mantenuto. Una mozione non sostenuta dalla commissione, tuttavia, non sarebbe trattata in via prioritaria nella Camera; nel Consiglio nazionale questo significherebbe non riuscire a essere trattata se non di rado, così come accade nella prassi odierna.

La Commissione ha respinto questa proposta della sua sottocommissione. La CIP teme che sottoporre tutte le mozioni a esame preliminare graverebbe troppo le commissioni (ognuna delle dieci commissioni legislative del Consiglio nazionale dovrebbe sottoporre a esame preliminare in media circa cinque mozioni ogni trimestre). Le commissioni sarebbero troppo distolte dal loro compito principale che consiste nell'esaminare in via preliminare i disegni di legge. Si ricorda, inoltre, che una mozione si rivolge in primo luogo al Consiglio federale. La rinuncia, proposta dalla sottocommissione, al parere del Consiglio federale non sembra quindi opportuna; un doppio parere, tuttavia, sia del Consiglio federale sia di una commissione significherebbe appesantire eccessivamente la procedura.

La Commissione, però, ha accettato singoli elementi della proposta della propria sottocommissione in forma modificata. *Privilegiare in modo coerente mozioni di commissione* è la via giusta. Nell'attività delle Camere una proposta della maggio-

ranza di una delegazione rappresentativa della Camera deve avere un'importanza maggiore rispetto alla proposta di un singolo parlamentare, qualora si tratti di un intervento personale o di un'iniziativa parlamentare respinta dalla commissione incaricata dell'esame preliminare. Ogni parlamentare interessato a raggiungere effettivamente il proprio obiettivo piuttosto che a profilarsi ha davanti a sé questa via: in seno alla commissione (anche se non ne è membro; cfr. art. 76 cpv. 1) può chiedere di presentare una mozione di commissione. Se ai sensi di questa nuova prescrizione le mozioni di commissione sono trattate coerentemente a Camere riunite in via prioritaria e, quindi, godono di uno status più elevato, ci si può attendere che questa via venga sempre più battuta.

La Commissione ha respinto la proposta della sua sottocommissione secondo la quale una mozione dovrebbe poter essere modificata anche in Camera prioritaria su richiesta di una commissione o del Consiglio federale. Se le commissioni non procedono a un esame preliminare, la possibilità di proporre modifiche sarebbe propria solo del Consiglio federale, il che gli conferirebbe una posizione privilegiata nell'ambito della procedura. Poter modificare una mozione in seconda Camera, però, su richiesta della commissione incaricata dell'esame preliminare, ci sembra opportuno. Se oggi una commissione della seconda Camera approva solo in parte una mozione dell'altra Camera, essa è costretta a respingerla e a presentare una nuova mozione propria; sarebbe senz'altro più efficace, invece, se potesse modificare direttamente i punti che non approva.

Lo strumento della mozione, infine, può essere notevolmente rafforzato impedendo l'uso, notevolmente praticato e basato sul diritto vigente, di *trasformare una mozione in un postulato*. Come esposto sopra (n. 2.4.3.3), questa trasformazione è il destino a cui va più spesso incontro una mozione. Dato che oggi è il Consiglio federale a chiedere di regola la trasformazione, l'autore della mozione si trova di fronte all'alternativa di accettare di indebolirla o di rimandarne la trattazione a tempo indeterminato dato che il Consiglio nazionale non ha praticamente il tempo di trattare interventi controversi. L'effetto giuridico di una mozione trasformata in postulato è blando; spesso non è possibile scorgervi un incarico vincolante di effettuare un esame ai sensi dell'articolo 22^{bis} LRC. In pratica è molto diffusa l'impressione che, trasformandole in postulati, le mozioni vengano «chiuse in un cassetto». Se non sarà più possibile trasformare la mozione in postulato, sia i singoli parlamentari sia il Consiglio federale saranno costretti a impiegare questo strumento in modo più consapevole. Il parlamentare dovrà verificare sin dall'inizio, se lo strumento più adatto è la mozione o il postulato; il Consiglio federale sarà costretto a mettere le carte in tavola quando esprime il proprio parere in merito a una mozione.

2.4.4 Procedura applicabile all'iniziativa parlamentare

2.4.4.1 Situazione iniziale

In base alla vecchia e alla nuova Costituzione, ciascun parlamentare ha il diritto di sottoporre iniziative alla Camera a cui appartiene (art. 91 cpv. 1 vCost., art. 160 cpv. 1 Cost.). Questo diritto, risalente alla Costituzione del 1948, rappresenta una delle conquiste più importanti del parlamentarismo moderno: il Parlamento è messo in condizione di esercitare le proprie competenze in particolare nel settore della legislazione senza che il Governo possa esercitare un'influenza decisiva. Tuttavia, per

preparare la legislazione il Parlamento deve disporre, di regola, di un'amministrazione. Al contrario, per esempio, del Congresso degli Stati Uniti, l'Assemblea federale ha rinunciato però ad allestire un apparato amministrativo di vaste proporzioni, direttamente sottoposto a essa o alle sue commissioni, in grado di assumersi tutti i lavori legislativi preliminari. Nella prassi, perciò, dall'istituzione dello Stato federale il diritto di iniziativa parlamentare ha un ruolo subordinato. La maggior parte dei disegni di atti legislativi erano e sono, dal punto di vista formale, iniziative del Consiglio federale (ai sensi dell'art. 102 n. 4 vCost., art. 181 Cost.), mentre il Parlamento possiede, con la mozione, uno strumento con il quale può obbligare il Consiglio federale a esercitare il suo diritto d'iniziativa federale per conto del Parlamento. Fino agli anni Settanta del 20° secolo è stata applicata quasi esclusivamente questa procedura di legislazione (in alcuni casi eccezionali, tuttavia, talune commissioni parlamentari avevano elaborato autonomamente già in precedenza progetti di atti legislativi senza che questi fossero definiti in modo esplicito come iniziative parlamentari). Soltanto con la modifica della LRC del 24 giugno 1970 è stato introdotto il concetto di iniziativa parlamentare e si è provveduto a disciplinare la relativa procedura. Quest'ultima è stata sottoposta a una riforma fondamentale con l'introduzione di un esame preliminare delle iniziative presentate dai singoli parlamentari (modifica della LRC del 23 marzo 1984).

La procedura dell'esame preliminare si è dimostrata valida: consente sia di verificare sufficientemente a fondo le richieste di un'iniziativa mediante la commissione competente sia di assicurare l'efficienza del funzionamento della Camera. È possibile individuare in tempi relativamente brevi le iniziative che necessitano del supporto della maggioranza; mediante l'esame menzionato e grazie ai lavori preliminari delle commissioni, poi, si toglie solo una minima parte del tempo prezioso che hanno le sedute plenarie, fortemente sotto pressione in particolare nel Consiglio nazionale. I problemi sono causati piuttosto dal notevole aumento del numero di iniziative a cui una Camera ha già dato seguito.

Il numero delle iniziative parlamentari è costantemente aumentato:

Legislatura	in.parl. presentate	in.parl. evase	in. parl. nella «2ª fase» pendenti alla fine del periodo	in.parl. accolte
1971-1975	29	26	(nessun esame preliminare)	13
1987-1991	144	115	25	19
1991-1995	190	200	33	24
1995-1999	261	201	65	30

Dal confronto del numero delle iniziative evase e quello delle iniziative accolte si ha l'impressione di un fattore di successo piuttosto basso. Ma l'apparenza inganna: un numero relativamente nutrito di iniziative non ha come conseguenza diretta l'adozione di un atto dell'Assemblea federale, ma raggiunge comunque il suo scopo inducendo una commissione o il Consiglio federale a prendere, a loro volta, un'iniziativa (con la presente iniziativa parlamentare concernente la legge sul Parlamento, per esempio, possono essere tolte di ruolo altre dieci iniziative parlamentari). Da un esame più approfondito delle iniziative accolte risulta che tra di loro si trovano, da un lato, molti atti di minore importanza (in particolare nell'ambito del diritto parlamentare), ma dall'altro anche leggi di un certo peso e di una certa complessità (p. es.

la legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto) nonché sette modifiche della Costituzione.

L'iniziativa parlamentare assolve oggi in particolare tre funzioni:

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

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

La funzione dell'iniziativa parlamentare quale strumento sostitutivo della mozione ha assunto, tuttavia, un'importanza molto più estesa negli ultimi vent'anni che va ben oltre la concezione originaria. I parlamentari scelgono con sempre maggior frequenza lo strumento dell'iniziativa non solo perché il Consiglio federale non esegue una mozione trasmessagli, ma piuttosto perché la procedura in vigore per le mozioni presenta gravi lacune. La procedura relativa alla mozione può ancora avere successo solo in situazioni eccezionali sporadiche e, per di più, casuali (vedi n. 2.4.3). La conseguenza è stata che si è fatto sempre maggior uso dell'iniziativa parlamentare anche laddove la mozione sarebbe stato lo strumento più adatto. È il caso di progetti legislativi complessi nei quali è necessario avvalersi in misura sempre più massiccia dell'assistenza dell'amministrazione federale. Nell'ambito della procedura relativa all'iniziativa parlamentare, le commissioni possono avvalersi di quest'amministrazione per ottenere informazioni di carattere giuridico e sostanziale; la gestione dei lavori preparatori della legge e la valutazione politica, però, sono di competenza della commissione o, su suo mandato, della segreteria della commissione. Il forte aumento del numero delle iniziative pendenti che si trovano nella cosiddetta «2ª fase» sollecita troppo quest'infrastruttura del Parlamento. Se questa evoluzione continuerà, il Parlamento rischierà di squalificare lo strumento rappresentato dall'iniziativa parlamentare com'è accaduto con la mozione.

2.4.4.2 Collaborazione di entrambe le Camere all'esame preliminare delle iniziative parlamentari (art. 109)

L'elaborazione di un progetto di atto legislativo a seguito di un'iniziativa parlamentare comporta un notevole volume di lavoro. Oltre al progetto stesso, dev'essere redatto un rapporto esplicativo esaustivo che deve corrispondere alle esigenze poste ai messaggi del Consiglio federale (cfr. art. 111 cpv. 4). In molti casi è necessario effettuare una procedura di consultazione. Il Consiglio federale, da parte sua, redige un parere da sottoporre alla Commissione.

In base al diritto in vigore, basta la decisione di *una* Camera o, nel caso di un'iniziativa di commissione, di una commissione per dare il via ai lavori. L'altra Camera si occupa dell'iniziativa solo se la prima ha accolto il progetto di atto legislativo dopo la votazione sul complesso. Questa procedura si contrappone a quella della mozione nel cui caso entrambe le Camere devono dare il loro consenso per obbligare il Consiglio federale a elaborare un progetto. Negli ultimi anni si è osservato spesso che, in pratica, la seconda Camera non è entrata in materia sul progetto di atto legislativo della prima Camera (durante le due legislature 1991-1999 il Consiglio degli Stati non è entrato per sei volte in materia sui progetti del Consiglio nazionale mentre quest'ultimo per due volte sui progetti del Consiglio degli Stati).

È possibile migliorare il coordinamento tra le Camere prevedendo che *siano entrambe a dover dare seguito a un'iniziativa individuale di un parlamentare*. In questo modo si riduce notevolmente il rischio che una Camera sia oberata da una mole di lavoro maggiore e che l'altra, rimasta nel frattempo completamente in disparte, decida più tardi di non entrare in materia.

La *minoranza II della Commissione* chiede che la decisione positiva di esame preliminare non necessiti dell'approvazione delle due Camere, ma solo delle *commissioni delle due Camere*. Con questa procedura, nella fase di esame preliminare la competenza in merito alla decisione *positiva* di dar seguito a un'iniziativa parlamentare sarebbe così trasferita dalle Camere alle commissioni. La procedura acquisterebbe in efficienza e il lavoro delle Camere risulterebbe più snello. La decisione *negativa* di dar seguito a un'iniziativa parlamentare nella fase di esame preliminare, invece, dovrebbe rimanere di competenza delle Camere dato che in questo caso non si tratta di una decisione intermedia di natura temporanea, bensì di una decisione di fondo, definitiva.

La minoranza II fa valere che la sua soluzione raggiunge lo stesso scopo voluto dalla maggioranza: non si deve elaborare, con gran dispendio di lavoro, un progetto concreto quando è chiaro sin dall'inizio che la seconda Camera non l'approverà. Facendo partecipare soltanto la commissione dell'altra Camera sarà possibile, di regola, raggiungere ugualmente l'obiettivo grazie a una procedura molto meno gravosa; in questo modo si potranno regolare in modo coerente in particolare le iniziative di commissione. Secondo la proposta di questa minoranza la decisione di una commissione di adottare un'iniziativa di commissione necessiterebbe dell'approvazione della commissione dell'altra Camera (cosa che, peraltro, le due CIP hanno fatto su base volontaria quando si è trattato di elaborare la presente iniziativa per la legge sul Parlamento). D'altra parte, secondo la proposta della maggioranza, una commissione potrebbe continuare a sottoporre alla propria Camera un disegno di atto legislativo senza esame preliminare. La minoranza fa solo presente che questo disciplinamento è incoerente e può condurre a manovre di aggiramento: se una commissione ha un atteggiamento positivo nei confronti delle richieste esposte nell'iniziativa di un singolo parlamentare, essa potrebbe decidere a favore di un'iniziativa di commissione inducendo l'autore a ritirare la propria iniziativa perché avrebbe raggiunto lo scopo. In questo modo si aggirerebbe la complicata procedura di sottoporre l'iniziativa a esame preliminare da parte delle due Camere.

A questa proposta della minoranza II, la maggioranza della commissione controbatte che alle commissioni verrebbe attribuita un'importanza troppo grande in sede di trattazione di iniziative parlamentari individuali. Non di rado accade che già la Camera prioritaria non approvi la richiesta della propria commissione e non dia seguito

a un'iniziativa. La relativa pesantezza della procedura di esame preliminare per le iniziative parlamentari individuali è intenzionale: si vuole rendere meno attrattivo lo strumento dell'iniziativa parlamentare e adeguare la relativa procedura a quella adottata per trattare le mozioni.

La *minoranza I* respinge ogni partecipazione dell'altra Camera all'esame preliminare di iniziative parlamentari e vi vede una limitazione notevole del diritto d'iniziativa parlamentare: il margine di manovra di una Camera ne risulterebbe troppo ridotto. L'altra Camera eserciterebbe quasi una censura preliminare che bloccherebbe prematuramente un'iniziativa prima di poterne verificare attentamente le richieste nell'ambito di elaborazione di un progetto di atto legislativo.

Rimane ancora da chiarire la questione se, mediante l'esame preliminare di un'iniziativa parlamentare da parte di entrambe le Camere, l'iniziativa rimanga pendente nelle due Camere una volta datole seguito. La questione si pone sia nella versione della maggioranza che in quella della minoranza II; in quest'ultima, tuttavia, solo nei casi – piuttosto rari – in cui le commissioni non trovino un accordo ed è necessario coinvolgere il plenum delle due Camere. La risposta è che un'iniziativa parlamentare si rivolge solo alla propria Camera; l'altra Camera ha solamente il diritto di approvare o di porre il veto all'elaborazione di un progetto, sicché l'iniziativa non rimane pendente presso di lei. In caso contrario l'ulteriore procedura si complicherebbe notevolmente. Negli articoli 113 e 114 dovrebbero essere inseriti disciplinamenti speciali relativi alla partecipazione dell'altra Camera quando si tratta di togliere di ruolo e di trattare il progetto di atto legislativo.

2.4.4.3 Prescrizioni relative alla forma di un'iniziativa parlamentare (art. 107)

In base al diritto vigente (art. 21^{bis} cpv. 1 LRC) un'iniziativa parlamentare può essere presentata «in forma elaborata o generica». Questa terminologia, mutuata dal disciplinamento dell'iniziativa popolare, può dar adito a malintesi nella misura in cui la procedura relativa alle iniziative parlamentari si differenzia fundamentalmente da quella relativa alle iniziative popolari. Diversamente da un'iniziativa popolare in forma elaborata, un'iniziativa parlamentare «in forma elaborata» può ancora essere modificata. Come accade con un'iniziativa parlamentare in forma generica, una decisione di principio se dare o meno seguito all'iniziativa è presa anche in merito all'avamprogetto elaborato di un atto legislativo. Se all'iniziativa è dato seguito, l'avamprogetto non rappresenta una base vincolante e formale su cui deliberare, ma si limita a fornire indicazioni informali alla commissione che, del resto, è libera di elaborare il progetto come ritiene.

In pratica, la maggior parte delle iniziative parlamentari è presentata in forma generica. *Spesso la forma è talmente generica che la sua possibile realizzazione rimane ampiamente aperta.* Vi sono iniziative che contengono, in fondo, solo una proposta di esame

e nessun elemento concreto per un eventuale nuovo disciplinamento²². In sede di esame preliminare, un'iniziativa di questo tipo incontra forse più facilmente l'approvazione di una maggioranza; durante la realizzazione, poi, si vede se non vi sono proposte concrete o se le idee relative alla concretizzazione divergono talmente che non è possibile trovare nessuna soluzione in grado di raccogliere una maggioranza.

L'iniziativa parlamentare non è lo strumento adatto per simili proposte. Per richieste meno orientate al risultato e più a fini politici di rappresentanza sono disponibili altre forme di intervento. Lo strumento dell'iniziativa parlamentare dovrebbe essere distinto più chiaramente dagli interventi personali. Se le proposte pure e semplici non sono più ammesse, la mole di lavoro di ogni singolo parlamentare per presentare un'iniziativa parlamentare diventa, forse, più grande. Questo sforzo maggiore, tuttavia, è implicito se si pensa al volume di lavoro causato da un'iniziativa a cui viene dato seguito. Se nel caso di progetti complessi la commissione deve in ogni caso effettuare tutto il lavoro, non si vede perché il prodotto finale debba apparire come il risultato di un'iniziativa di un unico parlamentare che, a suo tempo, ha chiesto con una frase l'elaborazione del progetto. Tali richieste, quindi, devono essere portate innanzi sin dall'inizio sulla via della mozione, del postulato o dell'iniziativa di commissione. Singoli parlamentari possono continuare a presentarle proponendo a una commissione di elaborare un'iniziativa di commissione (cfr. art. 76 cpv. 1).

Le sottocommissioni di entrambe le CIP avevano proposto che un'iniziativa parlamentare potesse essere presentata ancora solo in forma di progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale. La commissione, però, non desidera andare tanto lontano: quest'esigenza formale, infatti, risulterebbe essere una pretesa troppo elevata per molti parlamentari. L'Assemblea federale rimane un parlamento di milizia con un'infrastruttura relativamente debole. Finché parlamentari privi di formazione giuridica non hanno alcun diritto al sostegno di collaboratori scientifici personali di cui necessitano per formulare un testo d'iniziativa elaborato, i loro diritti di presentare un'iniziativa non devono essere limitati.

La Commissione propone che un'iniziativa parlamentare debba presentare almeno *«le linee essenziali di un atto legislativo» dell'Assemblea federale*. In base a questa formulazione non sono più ammesse semplici proposte di esame (cfr. gli esempi alla nota 22). Non è ammessa nemmeno un'iniziativa parlamentare che chiede solo l'emanazione o la modifica di una legge senza indicare le linee essenziali della revisione di legge auspicata²³.

²² Esempi:

- 93.454 in. parl. Hubacher. Politica in materia di droga. «La legge federale sugli stupefacenti deve essere modificata in modo da riesaminare e migliorare l'attuale politica in materia di droga, allo scopo di eliminare per quanto possibile il mercato nero della droga e la criminalità che ne consegue, con le ripercussioni che ne derivano per la società e gli interessati medesimi».
- 97.409 in. parl. Rhinow. Riforma della direzione dello Stato. L'autore proponeva, nell'ambito della revisione totale della Costituzione, di sottoporre a riforma anche la direzione dello Stato. La riforma non doveva limitarsi a riguardare il Consiglio federale quale organo di governo, bensì comprende anche i rapporti tra Assemblea federale e Consiglio federale, in particolare nei settori gestione politica, legislazione, elezioni, politica estera, competenze finanziarie e alta vigilanza.

²³ Esempio: 93.461 in. parl. Dettling. Imposta sul valore aggiunto. Legge. L'autore asseriva che, in esecuzione dell'articolo 41^{ter} capoverso 6, il legislatore ordinario doveva adempiere quanto prima possibile il mandato legislativo costituzionale ed emanare una legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto.

Per la minoranza della Commissione anche questa proposta di riforma va troppo lontano e limita eccessivamente – a suo parere – il diritto d’iniziativa del singolo parlamentare; chiede, perciò, di mantenere lo status quo. Il criterio delle «linee essenziali», inoltre, sarebbe troppo vago per decidere in merito all’ammissibilità di un’iniziativa: o non viene applicato o conduce all’arbitrio.

2.4.5 Rinnovo integrale del Consiglio federale

2.4.5.1 Situazione iniziale

Secondo la vecchia e la nuova Costituzione, i membri del Consiglio federale sono eletti dall’Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale (art. 96 vCost. e art. 175 Cost.). Il tenore della disposizione (a essere eletto non è il «Consiglio federale», bensì lo sono i suoi «membri») e la prassi incontestata dal 1848 parlano in favore di una nomina dei membri del Consiglio federale in elezioni individuali (cfr. Eichenberger, Kurt: *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, art. 96, n. 13). In tal modo alla procedura di elezione dei membri del Consiglio federale sono stati posti stretti limiti costituzionali. La proposta di riforma messa in discussione qui di seguito concernente le elezioni per il rinnovo integrale si basa anche sul sistema in vigore secondo il quale sette membri eletti individualmente formano un governo collegiale. Non è questa la sede adatta per discutere di riforme fondamentali del sistema elettorale e governativo come, per esempio, l’elezione di tutti i membri del Consiglio federale su liste invariabili. La Riforma della direzione dello Stato annunciata dal Consiglio federale offrirà l’opportunità di inserire a livello costituzionale, se del caso, anche queste proposte. In primo luogo, però, si tratta di trovare un disciplinamento legale delle competenze elettorali dell’Assemblea federale sulle basi costituzionali attuali integrando, ovviamente, le proposte di riforma conformi alla Costituzione pendenti in Parlamento.

Per quanto riguarda le elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio federale, perciò, nella CIP sono state proposte due varianti. La variante 1 riprende il diritto vigente precisando alcuni dettagli dal punto di vista linguistico: i membri del Consiglio federale sono eletti singolarmente e *in votazioni successive*. La variante 2 concretizza la mozione Weyeneth 98.3349 trasmessa il 18 dicembre 1998 dal Consiglio nazionale alla CIP per essere esaminata come postulato (Boll. Uff. CN 1998 2843 seg.). Secondo questa variante, in occasione del rinnovo integrale i membri del Consiglio federale devono essere eletti *simultaneamente* su una scheda. Già il 22 marzo 1996 il Consiglio nazionale aveva accolto la mozione Weyeneth 95.3140, dal contenuto simile, con 82 voti a favore e 67 contrari (Boll. Uff. CN 1996 573 segg.). Tuttavia la mozione è stata respinta dal Consiglio degli Stati il 4 ottobre 1996 con 19 voti contrari 15 dopo che la CIP incaricata dell’esame preliminare ne aveva raccomandato l’adozione con 10 voti contro 1 (Boll. Uff. CS 1996 846 segg.).

La CIP ha analizzato attentamente vantaggi e svantaggi delle due varianti. Tuttavia si deve constatare per principio che è molto difficile valutare le conseguenze di una riforma del sistema elettorale. Le regole istituzionali, infatti, si ripercuotono sul comportamento dei protagonisti del mondo politico, ma non sono in grado di determinarlo definitivamente. Non è praticamente possibile prevedere quale tattica essi adotteranno e quali saranno le conseguenze. Così il sistema svizzero delle concordanze e la relativa formula magica sono il risultato di un processo politico caratteriz-

zato in gran parte da regole istituzionali come il diritto di referendum, ma meno dalle regole istituzionali della procedura per l'elezione dei membri del Consiglio federale. La concordanza può essere realizzata in diversi sistemi elettorali. Qui di seguito saranno presentati sia gli argomenti così come sono stati esposti finora nell'Assemblea federale in base alla proposta Weyeneth sia un riassunto della discussione condotta sul tema e riportata nella dottrina.

2.4.5.2 Argomenti pro e contro le due procedure elettorali

Argomenti a favore delle elezioni individuali consecutive (sistema in vigore)

Parla a favore del sistema attualmente in vigore in particolare l'argomento della chiarezza. Gli elettori devono scrivere un nome sulla scheda e il conteggio è presto fatto. Così la vede anche Jean-François Aubert secondo il quale questa è l'unica possibilità che consente al Parlamento di avere una panoramica della procedura elettorale (Aubert, Jean-François: *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, vol. II., Basilea e Francoforte sul Meno 1995, n. 1484).

Il rimprovero mosso finora al sistema di penalizzare l'ultimo membro del Governo entrato in carica non regge a un esame empirico più attento dei risultati elettorali: nelle 14 elezioni per il rinnovo integrale che si sono svolte dal 1943, solo in tre casi l'ultimo eletto ha ricevuto il minor numero di voti: nel 1971 il socialista Graber, nel 1979 il socialista Aubert e nel 1991 il radicale Villiger. Per quanto riguarda Graber e Aubert è bene notare che hanno registrato il peggior risultato anche nelle seguenti elezioni per il rinnovo integrale pur partendo da una posizione migliore, cosicché nel loro caso non è stato determinante l'ordine in cui sono stati eletti, bensì i criteri politici. In cinque casi, invece, è stato eletto il primo candidato nella successione con il risultato peggiore oppure l'ultimo con il risultato migliore o ancora i due casi si sono verificati allo stesso tempo. Nel dibattito del Consiglio degli Stati in merito alla mozione 95.3140 è stato anche sottolineato che gli eventuali risultati negativi registrati dai membri in carica da meno tempo non si devono considerare solamente in relazione alla loro posizione nella procedura elettorale (Boll. Uff. CS 1996 846 segg.).

Argomenti contro le elezioni individuali consecutive

Jean-François Aubert constata, tuttavia, che il sistema delle elezioni individuali consecutive presenta anche svantaggi. Gli scrutini, infatti, non sono del tutto indipendenti l'uno dall'altro. Se un partito, per esempio, rimane deluso dal risultato conseguito dal suo candidato, ciò può ripercuotersi sui risultati dello scrutinio del candidato successivo. I sostenitori della mozione Weyeneth criticano in particolare il fatto che con questo sistema l'Assemblea federale finisce per limitare la propria libertà elettorale riducendo le rielezioni a un semplice rituale. In questo modo sarebbero stati rieletti anche membri contestati del Consiglio federale per non pregiudicare l'elezione dei membri del Consiglio federale provenienti dal proprio partito.

Argomenti a favore delle elezioni simultanee (proposta Weyeneth)

Evidentemente i promotori della proposta Weyeneth sentono il bisogno di portare un po' più di movimento nella procedura elettorale e di rendere possibile la non rielezione. Il sistema elettorale in vigore impedirebbe un'autentica selezione dei migliori: «È certo, tuttavia, che questa procedura si sovrappone a quanto caratterizza una vera

elezione, ovvero l'elemento selettivo e qualificativo» (dalla motivazione della mozione 95.3140). La valutazione autentica della prestazione del candidato dovrebbe prevalere sulle manovre tattiche delle parti: questa l'argomentazione esposta il 4 ottobre 1996 al Consiglio degli Stati. Sicuramente non rieleggere un membro del Governo diventerebbe più semplice e, di conseguenza, la stabilità ne risentirebbe, ma una procedura elettorale non può avere come unico obiettivo la rielezione di tutti quanti.

L'autore della mozione si aspetta dal sistema dell'elezione individuale simultanea anche che il Consiglio federale si veda viepiù spinto a comportarsi come un collegio «altrimenti, in occasione delle seguenti elezioni per il rinnovo integrale sussiste il pericolo che il Parlamento non rinnovi la sua fiducia a uno dei membri del Governo. La volontà di concordanza non potrà che uscirne rafforzata» (dalla motivazione della mozione 98.3349). Nel suo commento all'articolo 96 della Costituzione federale del 1874, del resto, anche Kurt Eichenberger è dell'opinione che corrisponderebbe piuttosto all'idea di un governo collegiale effettuare elezioni collettive in occasione di un rinnovo integrale (Eichenberger, Kurt: *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, art. 96, n. 13). I promotori della mozione Weyeneth sottolineano anche che la mozione non è diretta né contro il principio della collegialità né contro il sistema delle concordanze. Infine ritengono che anche il nuovo sistema non escluda in nessun modo l'applicazione volontaria di una ripartizione secondo quote proporzionali. Rinviano al sistema elettorale adottato per il governo di diversi Cantoni nei quali i candidati possono anche essere votati simultaneamente su un'unica scheda e i partiti si attengono spesso a un sistema di ripartizione secondo quote proporzionali.

Argomenti contro le elezioni simultanee

Gli oppositori della mozione riconoscono che la procedura elettorale in vigore garantisce una certa stabilità alla composizione del governo, senz'altro auspicabile. I membri dell'Assemblea federale avrebbero tutta la libertà elettorale anche con il sistema in vigore. Se vi è il bisogno di non rieleggere un membro del Consiglio federale, l'Assemblea federale può senz'altro farlo nel caso in cui più gruppi si accordino in precedenza su un'altra persona che quindi verrà iscritta sulla scheda elettorale al posto del candidato che intendeva ripresentarsi. Le cause dell'insoddisfazione nei confronti della situazione attuale non devono nemmeno essere ricondotte alla procedura elettorale, bensì al comportamento dei membri dell'Assemblea federale in occasione delle elezioni del Consiglio federale.

2.4.5.3 Valutazione degli effetti di diverse procedure elettorali

Come già esposto, valutare gli effetti concreti di nuove procedure elettorali è estremamente difficile. Per principio, tuttavia, si possono fare le seguenti riflessioni:

1. Con la composizione attuale dell'Assemblea federale si dovrebbe avere la maggioranza di almeno tre dei quattro grandi gruppi per eleggere un membro del Consiglio federale.
2. Perché un membro in carica del Consiglio federale non possa più essere rieletto è necessario avere un'alternativa che poggia su un ampio consenso, in-

dipendentemente dal sistema elettorale scelto. Se almeno tre dei quattro grandi gruppi si accordano su una controcandidatura in caso di rielezioni o di un'elezione complementare, la possibilità che il membro in carica non sia più rieletto è grande. Se il membro non rieletto continua a essere appoggiato dal suo gruppo, la non rielezione va di pari passo con una discussione in merito alla composizione del governo.

3. Se l'opposizione a rieleggere un membro del governo è solo teorica perché non si riesce a trovare una candidatura alternativa, la non rielezione è praticamente esclusa. Se si procede in base a quanto proposto da Weyeneth, si può senz'altro supporre che un membro uscente possa essere obbligato a presentarsi a un'elezione complementare. Se tuttavia non è disponibile una candidatura alternativa in grado di polarizzare la maggioranza, il membro supererà l'ostacolo nell'elezione complementare: i suoi avversari, infatti, troppo numerosi e con troppo pochi voti ciascuno, si elimineranno uno dopo l'altro. Sotto l'impulso della procedura in vigore gli elettori si mostreranno forse un po' meno inclini a votare contro il candidato uscente a causa dei possibili effetti negativi che questo può avere sugli altri candidati. È però senz'altro possibile che, anche con la procedura elettorale in vigore, il candidato la cui rielezione è controversa non raggiunga la maggioranza assoluta nel primo scrutinio.
4. Gli effetti della mozione Weyeneth si manifestano piuttosto in caso di opposizione generalizzata. In presenza di una candidatura alternativa ufficiale, ha luogo un dibattito pubblico prima delle elezioni e la procedura elettorale, scelta in tal caso, non influisce più di tanto. Il sistema preconizzato dalla mozione Weyeneth potrebbe comportare piuttosto che – quando si tratta di rieleggere un membro del Consiglio federale la cui candidatura incontra un'opposizione generalizzata – non avendo un'autentica alternativa, il membro in questione correrà il pericolo di non essere eletto nel primo scrutinio più di quanto accada applicando il sistema tradizionale.

Nella sua valutazione, la CIP è giunta alla conclusione che divergenze di opinione in merito alla composizione del governo o alla valutazione di un membro dello stesso debbano essere affrontate politicamente nell'ambito di un dibattito condotto in modo trasparente. Se la maggioranza dell'Assemblea federale giunge alla conclusione che, per determinati motivi, un membro del governo non debba più essere rieletto, secondo la procedura elettorale attuale lo può anche fare. Una procedura secondo quanto proposto da Weyeneth consentirebbe a quanti agiscono dietro le quinte di rimandare senza pubblica discussione al secondo scrutinio o all'elezione complementare un membro del Consiglio federale. Per l'opinione pubblica la procedura non sarebbe trasparente, mentre la procedura vigente si distingue proprio per essere molto chiara. Modificare la procedura non è urgente, in particolare anche perché l'analisi empirica dei risultati elettorali ha dimostrato che il rimprovero mosso più di frequente alla procedura in vigore, ovvero quello di svantaggiare i membri in carica da meno tempo, non è giustificato.

Una minoranza della CIP ritiene tuttavia insoddisfacente lo status quo e vuole la rielezione dei membri del Consiglio federale su una lista comune. I membri dell'Assemblea federale dovrebbero poter esprimere la propria volontà liberamente indipendentemente da considerazioni di tipo partitico, presenti nel sistema attuale a causa dell'ordine di votazione.

Titolo primo: Disposizioni generali

Il titolo primo della legge sul Parlamento contiene disposizioni che stabiliscono le condizioni affinché l'Assemblea federale possa svolgere il proprio lavoro e che rivestono un'importanza particolare alla luce della storia del Parlamento quale istituzione democratica. Ne sono un esempio la pubblicità dei dibattiti delle Camere – premessa fondamentale di un Parlamento democratico –, ma anche la norma che stabilisce i periodi delle sessioni e sottolinea così l'indipendenza del Parlamento rispetto agli altri organi. Anche la disposizione sulla prestazione del giuramento o della promessa solenne possiede una caratteristica simile.

Art. 1 Oggetto

L'articolo 1 fornisce una panoramica del contenuto della legge sul Parlamento. Nelle singole lettere sono elencati i punti chiave della materia disciplinata.

Art. 2 Sessioni delle Camere

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 151 capoverso 1 Cost. il quale stabilisce che le due Camere si riuniscono regolarmente. Storicamente, la periodicità con cui si riunisce il Parlamento è una delle caratteristiche essenziali di un Parlamento come lo si intende oggi e deve figurare, perciò, in un punto privilegiato del testo. La Commissione ha rinunciato a fissare rigidamente nella legge le quattro sessioni ordinarie come accade invece nell'attuale LRC (art. 1 cpv. 1). In futuro potrebbe infatti rilevarsi opportuno introdurre un altro ritmo delle sessioni²⁴. La formulazione aperta dell'articolo 2 capoverso 1 consentirebbe un simile cambiamento. Si noti tuttavia che l'assenza di una disposizione che fissi le quattro sessioni ordinarie non significa permettere l'esistenza di un Parlamento professionale in riunione più o meno permanente. Una decisione di questo genere dovrebbe essere presa altrove, segnatamente nell'ambito di una regolamentazione completamente nuova delle indennità dei parlamentari. Fissare il principio delle quattro sessioni ordinarie nella legge, del resto, non rappresenterebbe di per sé nessuna garanzia contro una simile evoluzione. Le Camere, infatti, potrebbero allungare a piacere la durata delle sessioni ordinarie oppure decidere di tenere un numero indefinito di sessioni straordinarie.

I *capoversi 2 e 3* definiscono le sessioni speciali e straordinarie. Le prime sono ora definite mediante criteri oggettivi e si distinguono così più chiaramente dalle seconde. La distinzione si è resa necessaria perché, in pratica, le due forme erano state spesso scambiate. La sessione speciale è disciplinata nel *capoverso 2* e corrisponde all'articolo 1 capoverso 2^{bis} LRC: consente a una Camera di tenere una sessione supplementare per supplire al carico di lavoro (FF 1991 III 493 segg.). Questa funzione è d'ora in poi menzionata esplicitamente nella legge. Il *capoverso 3* disciplina la sessione straordinaria. La maggioranza della Commissione non vuole definire questo importante diritto delle minoranze con criteri oggettivi per non violare l'articolo 151 capoverso 2 Cost. che non dà spazio a limitazioni. In particolare i criteri oggettivi chiesti dalla minoranza – ovvero poter convocare una sessione straordinaria solo al fine di prendere decisioni urgenti – non corrispondono al senso e allo

²⁴ Dopo un esame approfondito, nel 1991 a questa domanda era stata data ancora una risposta negativa (cfr. FF 1991 III 529-532).

scopo di questa forma di sessione che ha la sola funzione di consentire alle minoranze di influire sull'agenda politica. Le sessioni straordinarie possono perciò essere convocate anche se nessuna decisione dev'essere presa in procedura d'urgenza. Anche sessioni come queste hanno la loro importanza. Il capoverso 3 ripete perciò il tenore della Costituzione a livello di legge a tutto vantaggio della trasparenza. La *minoranza* della Commissione, invece, non vede nessuna violazione della Costituzione se la funzione della sessione straordinaria è concretizzata con la procedura decisionale d'urgenza. Da un lato, in questo modo la sessione straordinaria potrebbe distinguersi più nettamente da quella speciale; dall'altro questo corrisponderebbe alla prassi in vigore dell'Assemblea federale. Grazie alle sessioni straordinarie le minoranze potrebbero continuare ad avere voce in capitolo nell'agenda politica; questo tipo particolare di sessione, infatti, serve a deliberare se sia opportuno o meno decidere in procedura d'urgenza come nel caso, per esempio, della sessione straordinaria sul deperimento delle foreste. Come nella legislazione in vigore, il diritto delle minoranze si limita alla convocazione dell'Assemblea federale, mentre spetta agli Uffici stabilire il momento della convocazione e i punti all'ordine del giorno.

Art. 3 Giuramento e promessa solenne

L'obbligo dei parlamentari eletti di prestare giuramento o promessa solenne (cpv. 1) è disciplinato nel diritto vigente nell'articolo 4 RCN e nell'articolo 1 RCSSt. Chi non presta giuramento o promessa solenne non può prendere parte alle deliberazioni (art. 4 cpv. 1 RCN; art. 4 cpv. 2 RCSSt) ed esercitare i propri diritti e doveri. Prestare giuramento o promessa solenne si ripercuote quindi sulla situazione giuridica dei parlamentari e necessita di una base giuridica secondo la nuova definizione sostanziale della legge contenuta nell'articolo 164 capoverso 1 lettera c Cost. Il *capoverso 1* ribadisce l'obbligo che i parlamentari hanno di prestare giuramento o promessa solenne. La cerchia delle persone interessate dal capoverso 1 è ampliata nel *capoverso 2* nella misura in cui le persone elette dall'Assemblea federale plenaria sono tenute a prestare giuramento o promessa solenne davanti ad essa. In questo modo è possibile sopprimere la *Risoluzione federale del 15 novembre 1848 sul giuramento da prestarsi dalle supreme autorità federali* (RS 170.31), uno dei disposti più vecchi della Confederazione ancora in vigore. Il rinvio ad altre leggi consente di applicare disposizioni particolari come per esempio l'articolo 9 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, il quale stabilisce che i membri del Tribunale federale devono prestare giuramento davanti al Tribunale federale.

Il *capoverso 3* disciplina le conseguenze giuridiche nel caso che un parlamentare appena eletto non voglia prestare giuramento o promessa solenne: il rifiuto di prestare giuramento o promessa solenne equivale a rinunciare al mandato. Il capoverso 3 si applica anche alle persone elette dall'Assemblea federale plenaria (cpv. 2).

La Commissione ritiene che il rifiuto di prestare giuramento o promessa solenne debba comportare una sanzione, altrimenti l'adempimento dell'obbligo sarebbe volontario e, quindi, potrebbe essere eluso. Rispetto alle disposizioni vigenti, il capoverso 3 crea pertanto una situazione giuridica più chiara. Finora il parlamentare designato che rifiutava di prestare giuramento o promessa solenne poteva mantenere il mandato parlamentare, ma gli era fatto divieto di esercitarlo. Questa situazione giuridica è insoddisfacente e non si vede perché – se un parlamentare non ha prestato giuramento o promessa solenne – le persone che l'hanno eletto non debbano essere rappresentate attivamente in Parlamento per un certo periodo di tempo. Da un punto

di vista democratico, invece, il seggio in Parlamento deve liberarsi ed essere occupato da un subentrante oppure da una persona designata mediante nuove elezioni.

La *minoranza I*, invece, vuole che il capoverso 3 sia stralciato. Non si oppone all'obbligo di prestare giuramento o promessa solenne, ma vi vede un rituale dal carattere solenne e non una condizione costitutiva per esercitare il mandato. Non tutti possono prestare giuramento o promessa solenne senza incorrere in un conflitto di coscienza di natura morale, politica o filosofica. Se il rifiuto di prestare giuramento o promessa solenne fosse equivalente alla rinuncia al mandato, si escluderebbe indirettamente una parte di popolazione dall'elezione nell'Assemblea federale; non vale la pena, infatti, farsi eleggere per un mandato al quale si dovrebbe rinunciare per ragioni di coscienza ancor prima di assumerlo. Il capoverso 3 avrebbe quindi un'influenza sulle elezioni all'Assemblea federale e limiterebbe il diritto attivo di voto violando il principio di democrazia.

I *capoversi 4 e 5* contengono una nuova formula di giuramento e promessa solenne. La proposta va fatta risalire all'iniziativa parlamentare Teuscher (98.452) che chiedeva di elaborare una formula di giuramento e promessa solenne al passo con i tempi. La CIP venne incaricata di esaminare l'iniziativa in via preliminare. Nella sua seduta del 22 ottobre 1999 essa decise di presentare una mozione destinata all'Ufficio che riprendeva l'obiettivo dell'iniziativa. L'iniziativa parlamentare è stata di conseguenza ritirata. Su richiesta dell'Ufficio, il 22 dicembre 1999 il Consiglio nazionale ha trasformato la mozione (99.3568) in un postulato incaricando la CIP di presentare un rapporto.

Con il presente rapporto il postulato si può considerare tolto di ruolo in quanto già realizzato.

La CIP appoggia la richiesta e ritiene più adeguato ai nostri tempi mantenere le formule il più brevi possibile. La formulazione si limita quindi ai due aspetti essenziali delle formule impiegate finora e cita la Costituzione e l'ordinamento giuridico che disciplinano l'ordinamento di base e i valori della Confederazione Svizzera. Anche nel Cantone Basilea Campagna è stata adottata una soluzione di questo tipo (art. 3 Landratsgesetz del 21 novembre 1994). Una formula più dettagliata che enunci gli obiettivi dello Stato e singoli aspetti del preambolo della Costituzione, sarebbe incompleta a priori: non è possibile, infatti, racchiudere nella formula tutti i principi essenziali della Costituzione o l'intero preambolo. Il rinvio alla Costituzione risulta più chiaro ed esaustivo.

La minoranza II appoggia la richiesta di una nuova formula di giuramento e promessa solenne, ma vuole concepirla più dettagliatamente in modo da rifarsi alla vecchia formulazione e rendere maggiormente visibile il collegamento alla tradizione. Accogliere diversi aspetti presenti nel preambolo della Costituzione evidenzia il fondamento su cui poggia il nostro Stato. Questa forma di giuramento e promessa solenne, inoltre, è in uso anche in certi Cantoni, per esempio per i membri del Gran Consiglio del Cantone di Berna (art. 3 Grossratsgesetz dell'8 novembre 1988) e del Cantone di Argovia (art. 5 Gesetz über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht del 19 giugno 1990).

Art. 4 Pubblicità delle sedute

Il principio della pubblicità delle sedute è sancito nell'articolo 158 Cost. A livello di legge va concretizzato il modo in cui garantire tale pubblicità e in quali casi le Ca-

mere possono deliberare a porte chiuse. Nel *capoverso 1* è menzionato il Bollettino ufficiale quale mezzo per garantire che i dibattiti delle Camere siano accessibili al pubblico. Questo principio è conforme alla prassi in vigore. La pubblicità delle sedute è assicurata anche consentendo l'accesso alle tribune riservate al pubblico, ma tale possibilità è limitata nei casi di forte affluenza di persone. Risulta perciò molto più importante pubblicare tutte le deliberazioni nel Bollettino ufficiale, tanto più che le nuove tecniche di produzione e pubblicazione – veloci ed efficienti come per esempio Internet – consentono di soddisfare illimitatamente le esigenze qualitative e quantitative. Il Bollettino non è soltanto un mezzo di informazione e di documentazione, ma fa anche parte del materiale giuridico che illustra chiaramente l'interpretazione e le intenzioni del legislatore. In quanto documento storico, inoltre, esso rispecchia la tradizione parlamentare dello Stato federale.

Il *capoverso 2* disciplina la deliberazione segreta e corrisponde al disciplinamento attualmente in vigore nella LRC (art. 3 cpv. 2 LRC). Per ulteriori dettagli si rinvia al rapporto della CIP del 7 maggio 1999 (FF 1999 4178 segg.). Nella *lettera b* la Commissione propone una precisazione rispetto al diritto vigente. Con la formulazione «la maggioranza di una commissione» s'intende chiarire che solo la commissione, e non la minoranza della commissione, ha il diritto di chiedere la deliberazione segreta. La legittimazione democratica del Parlamento e del principio della pubblicità delle deliberazioni sono strettamente collegati. Solo rendendo pubblici i dibattiti gli elettori hanno la possibilità di verificare l'attività del Parlamento. Escludere il pubblico rappresenta quindi un'ingerenza notevole nell'ordine democratico. Il diritto di chiedere la deliberazione segreta, perciò, dev'essere qualificato. Non sarebbe inoltre compatibile con il principio dell'uguaglianza dei parlamentari pretendere il quorum di un sesto dei membri per chiedere la deliberazione segreta nella Camera, mentre è sufficiente che un solo parlamentare presenti la stessa richiesta come minoranza della commissione. La minoranza, invece, vuole che anche le minoranze della commissione abbiano un diritto di richiesta. È proprio su un tema così scottante che le minoranze dovrebbero poter articolare le proprie opinioni, presentate in seno alle commissioni, in seduta plenaria.

Art. 5 Lobbisti

Durante le sessioni è possibile osservare all'interno di Palazzo federale – in particolare nella Sala dei passi perduti e nell'atrio antistante le Camere – persone che, più o meno regolarmente, promuovono gli interessi delle associazioni da loro rappresentate. Attualmente queste persone possono accedere al Palazzo del Parlamento o perché sono accreditate in quanto rappresentanti dei media o in virtù di documenti di legittimazione emessi sulla base di raccomandazioni di singoli parlamentari. Ogni parlamentare ha il diritto di emettere carte di accesso di questo genere per due persone di sua scelta. L'elenco dei rappresentanti dei media accreditati è pubblico; quello dei conoscenti personali dei parlamentari, invece, non è accessibile.

Questa situazione non è trasparente né per i parlamentari né per il grande pubblico. Considerata l'importanza che possono avere i lobbisti nel processo decisionale politico ci si chiede se non sarebbe meglio che fossero accreditati così come accade già per i rappresentanti dei media. Se la risposta fosse positiva, l'accreditamento dovrebbe essere disciplinato in un'ordinanza dell'Assemblea federale, analogamente all'ordinanza del 21 dicembre 1990 sull'accreditamento dei giornalisti (RS 170.61;

cf. in proposito anche il commento all'art. 6). L'articolo 5 consente di creare la base legale necessaria per una simile ordinanza.

La maggioranza della Commissione vorrebbe iscrivere nella legge solo la possibilità di emanare un'ordinanza di questo tipo. La formulazione potestativa permetterà di verificare a tempo debito in modo ancora più approfondito se il bisogno di disciplinamento esista veramente. La minoranza II della Commissione considera invece effettivo tale bisogno e, tramite la LParl, vorrebbe obbligare l'Assemblea federale a creare maggior trasparenza sull'operato dei lobbisti. La minoranza I, per contro, contesta ogni bisogno di disciplinamento sostenendo che l'importanza dei lobbisti non dev'essere sopravvalutata.

Art. 6 Informazione

La libera formazione dell'opinione in una società democratica presuppone che le autorità abbiano un certo obbligo di informare. Il *capoverso 1* stabilisce questo principio per l'Assemblea federale chiarendo, con l'ultima frase, che l'obbligo di informare non può giustificare la violazione di interessi che esigono la segretezza. Il *capoverso 1* è importante in particolare anche per le commissioni che, in base alla natura confidenziale delle loro deliberazioni, hanno l'obbligo di informare dettagliatamente secondo quanto prescritto dai Regolamenti in vigore delle Camere (art. 25 RCN; art. 17 RCSt). Il principio è concretizzato mediante l'articolo 48. Nel *capoverso 2* si crea una base giuridica per un'ordinanza che disciplini i rapporti tra il Parlamento e i giornalisti. La Cancelleria federale, che ha emanato le disposizioni di esecuzione necessarie, è stata a lungo responsabile di questo compito. Da quando i Servizi del Parlamento sono stati staccati dalla Cancelleria, le disposizioni menzionate continuano ad essere applicate sulla base della norma generale di rinvio che figura nell'articolo 8^{novies} *capoverso 7* LRC (ripreso nell'art. 70 LParl). Non essendoci motivi per modificare questa prassi, il *capoverso 3* istituisce una base giuridica che continua a consentire a livello di ordinanza di rinviare alle disposizioni di esecuzione della Cancelleria federale e, se del caso, di adottare le deroghe necessarie al buon funzionamento del Parlamento (FF 1999 4178 segg.).

Titolo secondo: Membri dell'Assemblea federale

Capitolo 1: Diritti e doveri

Oggi i diritti e i doveri dei membri dell'Assemblea federale sono disseminati in diverse leggi e regolamenti e formano un conglomerato di cui è difficile mantenere la visione d'insieme. Per garantire la trasparenza e l'applicabilità della legge è quindi opportuno riunire in un capitolo queste disposizioni che riguardano i membri di entrambe le Camere. In questo modo è possibile, tra l'altro, circoscrivere più chiaramente in modo sistematico i diritti dei parlamentari rispetto a quelli delle Commissioni. La collocazione sistematica come primo titolo dopo le «Disposizioni generali» è giustificata dal fatto che l'Assemblea federale agisce tramite le sue Camere ovvero i suoi parlamentari e, dal punto di vista procedurale, può agire autonomamente solo se anche i suoi membri sono in grado di agire. Il diritto in vigore conferisce ai parlamentari diritti procedurali individuali estesi, circostanza definita dalla commissione peritale della CIP come rappresentanza individuale (FF 1996 II 515). Nell'ambito della revisione totale della Costituzione, ci si è attenuti al carattere individuale della

procedura (FF 1997 III 264) evidenziato dal titolo «Membri dell'Assemblea federale» che precede appositamente il capitolo 1.

Art. 7 Diritti procedurali

Nei *capoversi 1 e 2* sono elencati i diritti d'iniziativa, d'intervento e di proposta nonché il diritto di presentare candidature. Il *capoverso 3* ribadisce il diritto di parola dei singoli parlamentari. Essendo questo disciplinato in modo diverso nei Regolamenti delle Camere a causa delle diverse dimensioni degli stessi, è stata creata una base per consentire le rispettive limitazioni (cfr. art. 68 segg. RCN). La disposizione è conforme al diritto vigente.

Art. 8 Diritti d'informazione

L'importanza e la portata del diritto dei parlamentari di essere informati sono già state esposte nella prima parte del presente rapporto (cfr. n. 2.4.1); qui ci si può quindi limitare a un commento integrativo.

Il *capoverso 1* definisce i mezzi e la portata del diritto di essere informati dei parlamentari. Oltre agli interventi parlamentari – interpellanza o interrogazione ordinaria – i parlamentari hanno diritto di consultare documenti dell'Amministrazione federale o di chiedere informazioni di tipo giuridico al Consiglio federale e all'Amministrazione federale. La portata dei diritti d'informazione è limitata dal criterio «nell'ambito del loro mandato parlamentare»: in questo modo è chiaro che i parlamentari accederanno alle informazioni di cui necessitano per esercitare il proprio mandato come per esempio per elaborare le proprie proposte e argomentazioni in seno alle commissioni e alle Camere, ma anche che dovranno ricevere quelle informazioni che consentano loro di acquisire le competenze specifiche necessarie per svolgere il lavoro parlamentare. Essendo i parlamentari vincolati al segreto d'ufficio, il Consiglio federale e l'Assemblea federale devono mettere a loro disposizione anche le informazioni soggette al segreto d'ufficio (cfr. art. 9 e, nel presente rapporto, il n. 2.4.1.2). La definizione del mandato parlamentare è alquanto generica. Nel *capoverso 2* sono perciò elencate esplicitamente le informazioni alle quali i parlamentari non hanno alcun diritto di accedere. I settori menzionati formano tre gruppi principali. Per proteggere il principio di collegialità, secondo la *lettera a* non è possibile consultare documenti che servono direttamente alla formazione dell'opinione in seno al Collegio governativo: ne fanno parte, in particolare, i corapporti dei dipartimenti. Secondo la *lettera b* sono escluse dai diritti d'informazione dei parlamentari le informazioni che concernono il settore della protezione dello Stato e dei servizi di controspionaggio. Il prendere visione di queste informazioni estremamente delicate e sensibili rientra nella competenza della Delegazione delle Commissioni della gestione (cfr. art. 53 cpv. 2). Dato che in questo settore specifico al fabbisogno di informazione dei parlamentari si contrappongono gli interessi centrali della sicurezza dello Stato, ma anche la protezione degli informatori, l'accesso a tali informazioni va riservato esclusivamente alla Delegazione delle Commissioni della gestione. Dal punto di vista della definizione, quindi, la *lettera b* deve corrispondere al settore di competenza della Delegazione delle Commissioni della gestione che figura nell'articolo 53 capoverso 2. La *minoranza* della Commissione, invece, chiede che la *lettera b* sia ampiamente riformulata in modo che i parlamentari non possano accedere alle informazioni che «devono rimanere confidenziali per ragioni inerenti alla sicurezza dello Stato». Non tutte le informazioni e i documenti elaborati dai servizi responsa-

bili della protezione dello Stato sarebbero in rapporto effettivo con quest'ultima. In particolare documenti riguardanti i servizi stessi non si distinguerebbero da quelli di altri servizi (p. es. documenti relativi alla ristrutturazione o all'effettivo del personale). In questo senso la formulazione della minoranza è una precisazione che intende escludere l'accesso dei parlamentari a informazioni direttamente connesse con la protezione dello Stato. Nella *lettera c* sono poi menzionate le informazioni che devono essere considerate confidenziali per ragioni inerenti alla protezione della personalità. Questa protezione è necessaria perché un singolo parlamentare potrebbe trarre vantaggi personali rispetto a terzi se, per esempio, prendesse visione di documenti che rivelano un segreto commerciale o contengono un certificato medico.

Nonostante questa limitazione dei diritti di informazione non è possibile quantificare definitivamente nella legge sul Parlamento quali e quanti diritti di informazione possono avere i parlamentari. Se i criteri supplementari specificati non bastano a valutare la richiesta di informazioni di un parlamentare, la definizione di «*mandato parlamentare*» da un lato e la sua interpretazione *nell'ambito della procedura di applicazione dei diritti d'informazione* dall'altro, assumono un'importanza particolare. Il *capoverso 3* disciplina la procedura in caso di conflitto, ovvero quando il Consiglio federale o un ufficio dell'Amministrazione rifiutano di fornire un'informazione o di consentire l'esame di documenti. Il parlamentare interessato può chiedere alla presidenza della Camera a cui appartiene di decidere se l'informazione debba essere fornita o i documenti possano essere consultati. Il margine di manovra è limitato dai *capoversi 1 e 2*: se si tratta di informazioni che rientrano in un criterio contenuto nel *capoverso 2*, la presidenza della Camera deve accettare il rifiuto del Consiglio federale; se invece le informazioni non rientrano in quelle menzionate nel *capoverso 2*, deve verificare, in base al *capoverso 1*, se servano per esercitare il mandato parlamentare. Tocca poi alle presidenze delle Camere decidere quanto le informazioni richieste concordino con l'esercizio del mandato parlamentare e come convenga valutare i motivi di rifiuto del Consiglio federale. La definizione di mandato parlamentare non può essere interpretata in modo che i parlamentari possano consultare i documenti dell'Amministrazione federale per ragioni di interesse privato o economico. È pertanto data particolare importanza ai motivi adottati dal Consiglio federale. Per assicurare che la decisione sia corretta, il *capoverso 4* prevede che la presidenza può prendere visione completa dei documenti controversi.

Art. 9 Segreto d'ufficio

Finora nella LRC non è stato definito il segreto d'ufficio dei parlamentari sebbene, secondo l'articolo 320 *capoverso 1* del Codice penale, anche i parlamentari possano essere puniti se rivelano un segreto. Una definizione del segreto d'ufficio parlamentare manca sia nel Codice penale che in altre leggi cosicché si è dovuto desumerla sulla base dell'articolo 47^{bis} *capoverso 6* LRC in relazione con la definizione del segreto d'ufficio per gli impiegati statali. L'articolo 9 colma questa lacuna e indica chiaramente che i parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio nella misura in cui vengano a conoscenza di fatti che rientrano in tale segreto. Non devono in nessun caso rendere pubbliche tali informazioni. D'altro canto né il Consiglio federale né l'Amministrazione federale possono rifiutare loro informazioni con il pretesto che non sono vincolati al segreto se non nell'ambito dell'articolo 8. Con il passo «nell'ambito della loro attività ufficiale» s'intende garantire che i parlamentari siano vincolati al segreto d'ufficio solo se, nella loro attività ufficiale, vengono a conoscenza di fatti che rientrano nel segreto d'ufficio. Il termine «attività ufficiale» è im-

piegato anche nella norma sull'immunità contenuta nell'articolo 14 della legge sulla responsabilità (cfr. art. 18 LParl) ed è definito a sufficienza nella prassi. Una *minoranza* vuole stralciare questo passo perché teme che la terminologia ivi impiegata renda difficile una delimitazione rispetto all'articolo 320 capoverso 1 del Codice penale dove il soggetto della disposizione è chi «nella sua qualità di membro di una autorità», è vincolato al segreto d'ufficio. Tali difficoltà di delimitazione sono talmente palesi da indebolire la nuova disposizione sul segreto d'ufficio il cui obiettivo è invece quello di rafforzare l'attività parlamentare. Come dimostrerebbero i casi di immunità nell'Assemblea federale, il termine «attività ufficiale» è molto generico e presenta sempre problemi d'interpretazione. È perciò sconsigliabile usarlo anche nell'articolo 9.

La portata del segreto d'ufficio è circoscritta mediante il criterio della tutela di «interessi preponderanti pubblici o privati». Per interessi preponderanti pubblici si possono intendere fatti la cui divulgazione:

- compromette la formazione della volontà e dell'opinione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale o del Tribunale federale oppure l'efficacia di importanti provvedimenti dell'autorità;
- compromette la sicurezza interna nonché il perseguimento e la prevenzione di reati, infrazioni doganali e fiscali o un'inchiesta disciplinare;
- pregiudica importanti interessi economici della Confederazione;
- compromette i negoziati con organizzazioni o Stati esteri;
- pregiudica importanti interessi nell'ambito della difesa nazionale o integrata.

Per quanto riguarda gli interessi privati e i diritti della personalità non è praticamente possibile formulare principi generali. La formulazione proposta concretizza gli interessi privati con l'espressione «per la protezione della personalità o per riguardo a un procedimento in corso». In quanto depositari dei poteri pubblici, i parlamentari sono tenuti a rispettare i principi legalitari nell'esercizio dei loro diritti di informazione o nello svolgimento dei loro altri compiti e devono rispettare i diritti fondamentali dei cittadini. I diritti della personalità dei cittadini possono essere lesi segnatamente quando i parlamentari prendono visione di atti contenenti dati rilevanti sulla personalità come per esempio dati sulle assicurazioni sociali, sulla sorveglianza di persone, ma anche dossier personali, perizie mediche, documenti d'esame o segreti commerciali o processi di produzione di ditte. In base alla protezione della personalità garantita dalla Costituzione e alla legge sulla protezione dei dati, tutti i dati summenzionati sono coperti dal segreto d'ufficio. È impossibile però darne una lista esaustiva dato che, anche per quanto riguarda gli interessi privati a mantenere il segreto, si deve decidere caso per caso.

Art. 10 Indennità

L'articolo 10 indica che i parlamentari sono indennizzati per la loro attività. Questo disciplinamento, introdotto a completamento dei diritti e dei doveri di legge, rinvia alla legge sulle indennità parlamentari del 19 marzo 1988 la quale dev'essere mantenuta. La sua eventuale integrazione nella LRC, infatti, farebbe sì che la portata di quest'ultima sarebbe inutilmente gravata da prescrizioni di dettaglio.

Durante la seduta del 31 agosto 2000 la Commissione delle istituzioni politiche ha deciso di elaborare un progetto inteso a estendere la previdenza per la vecchiaia e a

migliorare l'infrastruttura dei parlamentari. Il progetto avrà per conseguenza una revisione della legge sulle indennità parlamentari.

Art. 11 Obbligo di partecipare alle sedute

Questa disposizione corrisponde alle disposizioni in vigore contenute nei Regolamenti delle Camere (art. 48 RCN; art. 39 RCSt). La ripresa di queste disposizioni nella LRC è conforme all'articolo 164 capoverso 1 lettera c Cost. secondo il quale diritti e doveri delle persone devono avere una base in una legge federale.

Art. 12 Indicazione delle relazioni d'interesse

I *capoversi 1, 3 e 4* corrispondono al disciplinamento in vigore contenuto negli articoli 3^{bis}-3^{quinqüies} LRC, con qualche modifica redazionale. Sono state effettuate anche modifiche sostanziali minori: l'articolo 3^{bis} capoverso 1 lettera b LRC esige oggi che i parlamentari informino gli Uffici della loro attività «in organi di direzione e di sorveglianza di *importanti* corporazioni svizzere ed estere». Nell'articolo 12 capoverso 1 lettera b LParl si è rinunciato all'aggettivo «*importanti*» perché ha causato problemi di applicazione nella prassi. Mancano in particolare criteri che consentano di distinguere tra un ente importante e uno meno importante; non è possibile valutare l'importanza di un ente per il pubblico – come d'uso nella prassi – in base all'entità del suo capitale. I parlamentari, perciò, dovranno comunicare d'ora in poi l'attività di direzione e di sorveglianza esercitata in tutti gli enti nazionali ed esteri. Allo stesso modo, essendo stato soppresso nella lettera d l'aggettivo «*importante*», dovranno dichiarare tutti i mandati che esercitano durevolmente a titolo di consigliere o di dirigente per conto di un gruppo d'interesse.

È stata effettuata una modifica sostanziale sulla base dell'iniziativa parlamentare Schlüer (97.441) alla quale il Consiglio nazionale aveva dato seguito l'8 dicembre 1998 attribuendola alla CIP. La richiesta dell'iniziativa, ovvero che i parlamentari siano tenuti a dichiarare anche le attività svolte per conto di servizi federali in veste di consulenti e periti, è stata ripresa nella lettera c del capoverso 1. In questo modo il registro delle relazioni d'interesse è integrato con un'ulteriore funzione di consulenza e, nello stesso tempo, si crea maggiore trasparenza. La seconda richiesta dell'iniziativa, invece, ovvero che i parlamentari debbano informare circa i loro viaggi all'estero cofinanziati dalla Confederazione, non è stata accolta. Nel suo rapporto del 9 ottobre 1998 la CIP aveva già formulato riserve in proposito (Boll. Uff. CN 1998 2780). Dato che non creano interessi quali quelli elencati nel capoverso 1, inserire tali viaggi nel registro non corrisponderebbe alla funzione di quest'ultimo. Si possono citare ad esempio i viaggi fatti dai membri della Delegazione svizzera al Consiglio d'Europa o nella loro funzione di osservatori nell'ambito del controllo della regolarità di certe elezioni. L'iniziativa può quindi essere tolta di ruolo in quanto già realizzata.

Come finora, l'Ufficio può ingiungere ai parlamentari di farsi iscrivere nel registro (art. 3^{quater} LRC). Questa competenza non è più menzionata nella nuova legge sul Parlamento perché la si considera ovvia. Se un parlamentare viola l'obbligo di rendere noti i suoi legami d'interesse secondo l'articolo 12 capoverso 1, l'Ufficio può prendere misure disciplinari ai sensi dell'articolo 14 capoverso 2.

Inoltre, nell'articolo 12 è stato tralasciato l'obbligo, introdotto il 23 giugno 2000, di registrare titoli e insegne cavalleresche conferiti da autorità estere (v. art. 13).

Il *capoverso 2* è stato precisato dal punto di vista redazionale rispetto al diritto in vigore (art. 3^{bis} cpv. 3 LRC); rinviando in modo generale al Codice penale, si rimanda ai segreti d'ufficio enumerati nell'articolo 321 seg. del Codice penale.

Art. 13 Divieto di accettare liberalità e onorificenze di Governi esteri

Questo divieto è stato introdotto nella LRC il 23 giugno 2000 (art. 3^{sexies} LRC; RU 2001 114). La relativa disposizione è stata integrata nella LParl con una modifica: contrariamente al progetto del 23 giugno 2000, nella legge sul Parlamento è stato tralasciato l'obbligo per i parlamentari di indicare nel registro, ai sensi dell'articolo 12, se hanno accettato titoli e onorificenze da parte di autorità estere. La modifica ha carattere puramente formale e non implica nessun cambiamento del diritto. Non si può vietare per legge un'attività e obbligare allo stesso tempo le persone interessate a iscriverne in un registro le azioni effettuate nonostante il divieto.

Art. 14 Misure disciplinari

La dottrina ammette l'inflizione di misure disciplinari se esiste una base legale, se esse sono proporzionate alla violazione, se la persona in causa è stata sentita e se è previsto un diritto di ricorso (art. 5 Cost.). Dal 1958, anno della revisione della legge sulla responsabilità, manca una base legale formale per le sanzioni previste nei Regolamenti delle Camere. Il disciplinamento a livello di regolamento è stato ritenuto sufficiente. Con la nuova Costituzione federale, però, non è più possibile continuare questa prassi (art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.) e la lacuna legale dev'essere colmata mediante una disposizione nella LParl. L'articolo 14 elenca le sanzioni previste finora nei Regolamenti delle Camere introducendo una distinzione tra violazioni lievi (cpv. 1) e gravi (cpv. 2). La violazione del segreto d'ufficio è menzionata esplicitamente nel capoverso 2 accanto alle violazioni gravi. Le sanzioni di cui al capoverso 1 corrispondono a quelle previste per i membri del Consiglio nazionale (art. 52 RCN). Per il Consiglio degli Stati si tratta di una novità dato che oggi il suo Regolamento contempla solo il richiamo all'ordine (art. 56 RCSt). L'obiettivo delle sanzioni è di garantire in particolare il buon funzionamento degli affari delle Camere. Si è rinunciato a menzionare esplicitamente il richiamo all'ordine o la diffida poiché non si tratta di sanzioni vere e proprie, ma piuttosto di un avvertimento riguardo a una possibile violazione e alla sanzione corrispondente. I presidenti delle Camere detengono la competenza di infliggere sanzioni; il parlamentare interessato può appellarsi alla sua Camera contro la decisione presa (cpv. 3). Nel capoverso 2 sono elencate le sanzioni per violazioni gravi e per la violazione del segreto d'ufficio. L'ammonizione è già disciplinata nel Regolamento del Consiglio nazionale (art. 9 cpv. 6 RCN), mentre l'esclusione dalle Commissioni è una sanzione nuova. Essa era già stata discussa in relazione a violazioni della riservatezza di sedute delle commissioni. La mancanza di una base legale, tuttavia, aveva consentito in questo caso solo la minaccia della mancata riconferma nelle Commissioni.

Capitolo 2: Incompatibilità

La nuova Costituzione federale riassume nell'articolo 144 tutti i disciplinamenti relativi alle incompatibilità tra le diverse funzioni delle autorità federali. Non è stata più ripresa la disposizione contenuta nell'articolo 77 della vecchia Costituzione secondo la quale i funzionari eletti dal Consiglio federale non possono essere membri del Consiglio nazionale. Sulla base di una proposta delle CIP a entrambe le Camere

(FF 1997 III 299) è stata stralciata la disposizione corrispondente che figurava ancora nel disegno di Costituzione proposto dal Consiglio federale delegando quindi al legislatore il compito di disciplinare le diverse incompatibilità. La Costituzione stabilisce ancora solo le incompatibilità fondamentali tra le funzioni esercitate dalle più alte autorità della Confederazione. L'intenzione delle CIP non era di dequalificare la disposizione contenuta nell'articolo 77 vCost. portandola a livello di legge, bensì di dotare di un nuovo disciplinamento le incompatibilità tra le funzioni svolte dal personale federale.

Il disciplinamento in vigore si presta a critiche da due punti di vista (cfr. in dettaglio FF 1995 I 967 segg. e FF 1997 III 250 seg.):

- da un lato la disparità di trattamento delle due Camere non è opportuna. È un dato di fatto che il Consiglio degli Stati è anch'esso un'autorità federale come il Consiglio nazionale. Un parlamentare che sia nel contempo capo funzionario può entrare in conflitto tra il libero esercizio del suo mandato e la lealtà nei confronti del consigliere federale a cui è subordinato, come membro sia del Consiglio nazionale che del Consiglio degli Stati;
- dall'altro è considerato urtante il fatto che professori dei Politecnici federali o impiegati postali, per esempio, non possano diventare membri del Consiglio nazionale a differenza di quanto accade con i membri dei consigli d'amministrazione della Posta o delle FFS. Per quanto riguarda la forma effettiva dei disciplinamenti delle incompatibilità tra un impiego presso la Confederazione e un mandato nell'Assemblea federale, le CIP si sono già fatte un'opinione concreta ritenendo determinanti due principi: «da un lato, l'incompatibilità con un mandato nell'Assemblea federale dovrebbe limitarsi agli alti funzionari che partecipano in modo determinante al processo decisionale dell'Esecutivo; dall'altro, dovrebbe essere applicabile ai membri dei consigli d'amministrazione delle aziende pubbliche come pure alle persone al servizio della Confederazione che esercitano funzioni importanti con competenze decisionali di ampia portata» (FF 1997 III 250 seg.).

Si tratta, quindi, in materia di incompatibilità, di trovare un disciplinamento giuridico che riservi alle due Camere pari trattamento e preveda una soluzione differenziata per le persone al servizio della Confederazione.

Art. 15 Incompatibilità

Il *capoverso 1* prevede che le persone elette o confermate dall'Assemblea federale non possono far parte della medesima. In base alla Costituzione (art. 168 Cost.) l'Assemblea elegge i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione, i giudici del Tribunale federale e il generale. Sono considerati giudici del Tribunale federale sia i giudici supplenti sia quelli a pieno tempo. L'articolo 168 capoverso 2 Cost. autorizza l'Assemblea federale a procedere ad altre elezioni o conferme d'elezioni se previsto da una legge. Così, l'articolo 14 capoverso 1 della Procedura penale militare (PPM, RS 322.1) prevede che l'Assemblea federale nomini il presidente, i giudici e i giudici supplenti del Tribunale militare di cassazione. Secondo l'articolo 14 capoverso 6 della legge sulla responsabilità (RS 170.32), essa designa un procuratore generale straordinario se un membro del Parlamento è deferito al Tribunale federale. I due casi d'applicazione per confermare un'elezione sono, attualmente, secondo l'articolo 2 capoverso 2 della legge sul Controllo delle fi-

nanze (RS 614.0), la nomina del direttore del Controllo federale delle finanze e, secondo l'articolo 8^{ter} capoverso 4^{bis} LRC, la nomina del segretario generale dell'Assemblea federale.

Il *capoverso 2* è espressione della severa separazione dei poteri tra il Parlamento e la giustizia. Tutte le persone appartenenti a un tribunale federale devono essere escluse da un mandato parlamentare indipendentemente dal fatto che siano state elette dall'Assemblea federale, come i membri del Tribunale federale di cui al capoverso 1, o da un'altra autorità, come per esempio nel caso di membri di commissioni indipendenti di ricorso.

Il principio della separazione dei poteri anche in relazione al terzo potere esige inoltre che i collaboratori dei Tribunali federali che partecipano all'elaborazione di sentenze non possano far parte dell'Assemblea federale. Si tratta, concretamente, dei cancellieri e dei collaboratori personali dei giudici.

Il termine tribunali federali si ispira alla definizione data nell'articolo 169 capoverso 1 Cost. e va inteso in senso lato. Esso comprende:

- il Tribunale federale (inclusa la divisione delle assicurazioni sociali a Lucerna);
- i tribunali speciali a livello federale che devono ancora essere istituiti nell'ambito della riforma giudiziaria (Tribunale penale federale, Tribunale amministrativo federale se del caso);
- commissioni di ricorso indipendenti ai sensi dell'articolo 71a segg. della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021);
- i tribunali militari (tribunali di divisione, art. 5 segg. PPM; tribunali militari d'appello, art. 9 seg. PPM).

Il *capoverso 3* enuncia nella prima frase il principio secondo il quale si deve valutare se una determinata persona al servizio della Confederazione possa o no far parte dell'Assemblea federale. Si tratta, secondo la proposta delle CIP, di trovare un disciplinamento differenziato. Nel rapporto relativo all'iniziativa 94.428 si proponeva di rendere incompatibili con il mandato costituzionale solo le attività di alti funzionari «associati in misura significativa al processo decisionale del potere esecutivo» (FF 1995 I 972 segg.). C'è da chiedersi, tuttavia, se sia opportuno escludere da un mandato nell'Assemblea federale solo persone che ricoprono posizioni direttive. Anche funzionari subalterni, per esempio, possono partecipare in modo determinante all'elaborazione di un progetto del Consiglio federale ed essere altrettanto confrontati con un problema di lealtà quanto un direttore d'Ufficio se si vedessero costretti, in quanto membri del Parlamento, a prendere, se del caso, posizione contro un progetto elaborato da loro stessi su mandato del Consiglio federale. Ci si può anche chiedere, inoltre, se partecipare *al processo decisionale del Consiglio federale* giustifichi veramente l'esclusione dall'Assemblea federale. Una persona, infatti, può essere coinvolta nel processo decisionale del Consiglio federale in veste di consigliere in merito a compiti d'esecuzione che hanno solo poco a che fare con l'attività dell'Assemblea federale. Ora si propone, quindi, una soluzione più appropriata, ovvero quella di escludere da un mandato nell'Assemblea federale gli agenti federali associati in maniera significativa *all'elaborazione di basi decisionali per l'Assemblea federale*. Non è infatti auspicabile che la stessa persona che abbia preso

parte in maniera significativa alla formulazione di un progetto di legge possa presentare proposte di modifica allo stesso in quanto membro del Parlamento.

Non si può determinare in modo generale, ma solo caso per caso quali persone partecipano in misura *significativa* all'elaborazione di simili basi decisionali. La seconda frase del capoverso 2 indica, ai sensi di un ausilio interpretativo, i casi più importanti, ma non è esaustiva, come è chiarito dall'espressione «in particolare».

Secondo la *lettera a* l'incompatibilità concerne tutti i collaboratori dei Servizi del Parlamento, non solo quelli che hanno funzioni direttive. Queste persone lavorano talmente vicine ai luoghi chiave dei processi decisionali da giustificare un'esclusione generale da un mandato nell'Assemblea federale.

Mentre la regola dell'incompatibilità vale per tutti i dipendenti dei Servizi del Parlamento, a livello di stato maggiore del governo e dei tribunali, ai sensi della *lettera b*, essa deve valere solo per persone con funzioni direttive. Sarebbe eccessivo escludere da un mandato parlamentare il personale delle segreterie amministrative della Cancelleria federale o del Tribunale federale. Il termine «collaboratori dirigenti» designa i quadri che, ai sensi del primo periodo partecipano in qualche modo all'elaborazione delle basi decisionali. Vi rientrano per esempio:

- i segretari generali delle segreterie generali dei Dipartimenti e i loro supplenti;
- nella Cancelleria federale, tutti i collaboratori con funzioni dirigenziali (caposezione, capodivisione, caposervizio, vicecancelliere);
- collaboratori in posizioni dirigenziali dell'amministrazione della giustizia (p. es. segretario generale del Tribunale federale).

La *lettera c* enumera le persone di altri servizi che soddisfano il criterio ai sensi della prima frase del capoverso 3. Si tratta di regola di membri della direzione. Naturalmente i datori di lavoro sono liberi di stabilire altre incompatibilità. L'articolo 23 della legge sul personale federale (FF 2000 1985) prevede la possibilità di emanare disposizioni d'esecuzione che subordinano ad autorizzazione l'esercizio di determinati incarichi pubblici. Nel caso delle unità amministrative decentralizzate il problema consiste nel fatto che le funzioni non sono, in parte, denominate allo stesso modo come nella Confederazione e perciò, in questo caso, si parla di «posizioni analoghe». Le «unità amministrative decentralizzate» sono poi elencate esaustivamente nell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1). Nel caso delle organizzazioni esterne all'Amministrazione federale, il criterio è la posizione dominante della Confederazione. In una società di capitali, per esempio, potrebbe trattarsi di una partecipazione maggioritaria della Confederazione.

Per facilitare l'interpretazione delle singole categorie enunciate nella lettera c, riportiamo alcuni esempi che, tuttavia, non costituiscono un elenco esaustivo. Ogni singolo caso dovrebbe essere sottoposto a verifica.

Esempi per membri della direzione di Uffici: direttore, direttore supplente, vicedirettore. In virtù della sua posizione amministrativa, il sorvegliante dei prezzi è trattato come un direttore di un Ufficio federale.

Esempi per membri della direzione di gruppi: Gruppo della scienza e della ricerca (DFI); direttore/segretario di Stato, vicedirettore.

Esempi per persone in posizioni analoghe nelle unità amministrative decentralizzate ai sensi dell'articolo 6 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA):

- incaricato federale della protezione dei dati;
- membri del Consiglio dei PF;
- membri della direzione dei PF;
- membri della direzione dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) e dell'Istituto svizzero di diritto comparato;
- membri della direzione della Regia federale degli alcool;
- membri di commissioni decisionali (Commissione federale delle banche, Commissione della concorrenza, Commissione federale delle comunicazioni), ma non di commissioni amministrative.

Esempi di organizzazioni esterne all'Amministrazione federale in cui la Confederazione detiene una posizione dominante:

- membri della direzione dell'INSAI (istituto della Confederazione);
- membri della direzione della Posta (istituto della Confederazione);
- membri del direttorio della Banca nazionale (SA della Confederazione);
- membri della direzione di Swisscom (SA a partecipazione maggioritaria della Confederazione);
- membri della direzione generale delle FFS (SA della Confederazione).

La *lettera d* concerne i membri della direzione dell'esercito secondo gli articoli 116 e 117 della legge militare (RS 510.10). Le singole funzioni sono enunciate nell'articolo 1 capoverso 1 dell'ordinanza sulla posizione giuridica (RS 510.22). I militari elencati non fanno parte né dell'Amministrazione federale centrale né di quella decentralizzata, bensì sono nominati dal Consiglio federale, circostanza che consiglia di applicare anche a loro il disciplinamento sull'incompatibilità.

La disposizione contenuta nel *capoverso 4* fa riferimento a persone nominate dal Consiglio federale per rappresentare la Confederazione in enti, istituti o altre organizzazioni in cui la Confederazione detiene una posizione dominante. Si tratta in particolare dei membri dei relativi consigli d'amministrazione. Per quanto riguarda le definizioni di ente e istituto si fa riferimento all'uso in vigore nel diritto societario. Sono enti: SA, SA in accomandita, S.a.g.l., società cooperativa, associazione. Sono considerati istituti quelli di diritto pubblico (p. es. la Posta) e segnatamente anche le fondazioni. Per altre organizzazioni s'intendono le comunità di diritto (società semplice, società in nome collettivo, società in accomandita). L'elenco comprende gli enti e gli istituti di diritto sia pubblico che privato.

Esempi per cerchie di persone interessate dal capoverso 4:

- membri del consiglio d'amministrazione dell'INSAI;
- membri del consiglio d'amministrazione della Posta;
- membri del consiglio e del comitato della Banca nazionale;
- membri del consiglio d'amministrazione di Swisscom;

- membri del consiglio d'amministrazione delle FFS;
- membri del consiglio della fondazione «Pro Helvetia».

È politicamente controverso se la cerchia di persone menzionata nel capoverso 4 debba essere sottoposta al disciplinamento dell'incompatibilità. Il Consiglio degli Stati si è opposto a una simile disposizione cosicché il Nazionale l'ha accolta solo nel suo Regolamento e solo in relazione alla condizione di membro di commissioni di controllo. Nel Consiglio degli Stati il relatore ha argomentato che l'Assemblea federale può solo approfittare delle attività extraparlamentari dei suoi membri e si è opposto, di conseguenza, con successo a una disposizione sull'incompatibilità nella LRC (Boll. Uff. CS 1983 484). Si può obiettare che, dal punto di vista della separazione dei poteri, è quantomeno discutibile che un parlamentare membro del consiglio d'amministrazione della Posta o delle FFS scelto dal Consiglio federale ponga da sé stesso le condizioni quadro nell'ambito della legislazione relativa alla Posta e al traffico ferroviario oppure si sorvegli da sé in seno agli organi parlamentari di controllo.

Art. 16 Procedura in caso di incompatibilità

L'articolo 16 stabilisce la procedura da seguire in caso di incompatibilità. Gli interessati devono decidere loro stessi a quale funzione rinunciare in caso di incompatibilità. Nel caso delle cariche di cui al *capoverso 1* questo deve accadere subito dopo la nomina (nell'Assemblea federale o nella funzione incompatibile) essendo chiaro, per Costituzione o per legge, quali sono le funzioni interessate. Qualora la verifica dei poteri dovesse ancora aver luogo (*cpv. 2-4*), dev'essere concesso più tempo, in particolare occorre dare agli interessati il tempo per dimettersi. Se non si dimettono o non rinunciano alla loro funzione, cessano di far parte dell'Assemblea federale allo scadere del termine previsto dalla legge.

La formulazione è stata scelta in modo da escludere dall'Assemblea federale anche quei membri che abbiano accettato un posto incompatibile con il loro mandato parlamentare. Anche in questo caso spetta alle autorità preposte alla verifica dei poteri stabilire l'incompatibilità, ovvero applicare l'articolo 3 del Regolamento del Consiglio nel caso di un membro del Nazionale o ricorrere all'autorità cantonale competente nel caso di un membro del Consiglio degli Stati. Nel Consiglio nazionale il seggio divenuto vacante è assegnato mediante subentro o elezione complementare ai sensi degli articoli 55 e 56 della legge federale sui diritti politici (RS 161.1). Se un seggio diventa vacante nel Consiglio degli Stati, spetta al Cantone prendere le misure necessarie in base al diritto cantonale.

Capitolo 3: Immunità e garanzia di partecipazione alle sessioni

Grazie alla protezione conferita dall'immunità parlamentare e dalla garanzia di partecipazione alle sessioni, i parlamentari godono di uno status giuridico privilegiato disciplinato dalla legge sulla responsabilità e dalla legge sulle garanzie. Questi diritti essenziali dei parlamentari sono ora recepiti nella legge sul Parlamento (cfr. anche art. 172 n. 2). Il contenuto degli articoli 17-22 non è stato modificato rispetto agli articoli 14-14^{ter} della legge sulla responsabilità e agli articoli 1-3 della legge sulle garanzie, ma soltanto sottoposto a ritocchi redazionali.

Nel suo corappporto sulle regole dell'immunità, la Commissione degli affari giuridici ha approvato le modifiche redazionali. Non ritiene urgente effettuare una revisione

globale perché il Consiglio nazionale non è entrato per ben due volte in materia sull'iniziativa del Consiglio degli Stati (99.435) che proponeva di rendere più severe le regole dell'immunità (Boll. Uff. CN 2000 1171). Ha fatto inoltre valere che la disposizione sulla sorveglianza telefonica dei parlamentari (ripresa nell'art. 19 seg. LParl; art. 14^{bis} seg. della legge sulla responsabilità) debba essere adeguata alla nuova legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) (98.037; FF 2000 4465). A questo proposito, le autorità inquirenti possono essere autorizzate a prendere misure tecniche in rapporto con l'inchiesta solo se risultano utili a perseguire, ma non a impedire reati. Per una migliore protezione giuridica dei parlamentari interessati, la procedura di autorizzazione nella LParl dev'essere collegata con quella prevista nella LSCPT (cfr. art. 20 cpv. 2 LParl): in primo luogo decide l'autorità responsabile designata dalla LSCPT se dal punto di vista penale esistono le condizioni che giustifichino una sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni di un parlamentare. Saranno poi i collegi presidenziali a decidere sulla questione, di tipo piuttosto politico, se togliere o meno l'immunità al parlamentare. La CIP ha accolto queste proposte della Commissione degli affari giuridici.

La CIP ha condotto una discussione di fondo se l'*articolo 21* sulla garanzia di partecipazione alle sessioni dovesse essere abrogato. Nella prassi non si sono verificati casi degni di nota in merito alla garanzia di partecipazione alle sessioni. La legge sulle garanzie, inoltre, è stata emanata in un contesto storico molto preciso riconducibile alla svolta conservatrice nel Cantone di Berna del 1850. L'Assemblea federale, in maggioranza liberale, fece nascere (ingiustificatamente) il timore che il Cantone di Berna potesse procedere contro le autorità federali, approfittando della loro fragilità. Considerata l'esigua importanza e il carattere obsoleto della disposizione, si potrebbe prendere in considerazione l'idea di sopprimerla. Sia la CIP sia la Commissione degli affari giuridici si pronunciano a favore del mantenimento di questa garanzia, una componente importante dell'immunità parlamentare che, durante la sessione, assicura il libero accesso al Parlamento e la sospensione di procedimenti penali contro un parlamentare a causa di crimini e delitti che non sono in rapporto con la sua posizione o la sua attività ufficiali. Anche al giorno d'oggi non si può escludere che, per motivi politici, non si avvii un procedimento penale contro parlamentari influenzando così in modo ingiustificato il processo decisionale democratico.

Titolo terzo: Compiti dell'Assemblea federale

La LRC contiene in prevalenza disposizioni relative alla procedura e all'organizzazione dalle quali è possibile dedurre solo in modo incompleto compiti e competenze dell'Assemblea federale. Portata e limiti dell'alta vigilanza, per esempio, non appaiono da nessuna parte, mentre i rispettivi criteri sono definiti nei punti più inattesi (cfr. compiti dell'organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione, art. 47^{sexies} cpv. 2). Sotto il titolo «Esercizio dell'alta vigilanza sull'amministrazione e sulla giustizia» si trovano praticamente solo disposizioni relative alla procedura e all'organizzazione riguardanti le singole commissioni parlamentari incaricate dell'alta vigilanza. Standardizzare portata, limiti e criteri dell'alta vigilanza entro questi termini non può risultare soddisfacente, bensì dev'essere riassunto sotto il titolo «Compiti dell'Assemblea federale» che concerne tutte le commissioni incaricate dell'alta sorveglianza nonché l'Assemblea federale nel suo complesso.

Nel caso di una standardizzazione giuridica, tuttavia, si deve considerare che i compiti e le competenze dell'Assemblea federale sono già ampiamente disciplinati a livello costituzionale negli articoli 163-173 Cost. A livello di legge è ancora necessario effettuare *integrazioni di due tipi*, ovvero:

- a. *precisare e concretizzare i compiti dell'Assemblea federale* sempreché la Costituzione non sia già sufficientemente chiara in proposito e
- b. *determinare la forma degli atti legislativi* nei quali l'Assemblea federale esplesse le sue competenze sempreché non sia già stabilita nell'articolo 163 Cost.

Alcune ripetizioni della Costituzione sono inevitabili qualora la semplice precisazione integrativa di una norma costituzionale in sé fosse di difficile comprensione e la disposizione di legge, priva della ripetizione, risultasse monca. Una ripetizione pura e semplice consiste nel ridare quasi alla lettera il testo costituzionale; in questo modo è chiaro che non si concede spazio all'interpretazione.

Laddove non è necessario precisare la norma costituzionale o la forma dell'atto da utilizzare, si rinuncia a riprodurre la formulazione della Costituzione. L'articolo 30 indica chiaramente che l'elenco dei compiti dell'Assemblea federale contenuto nella legge sul Parlamento non è esaustivo. I compiti che non sono menzionati nel titolo terzo, però, non sono certamente secondari. Ne sono esempio le elezioni (art. 168 Cost.), la garanzia conferita alle Costituzioni cantonali (art. 172 cpv. 2 Cost.) o la verifica dell'efficacia dei provvedimenti della Confederazione (art. 170 Cost.). L'ultimo esempio indica che per questo compito si può rinunciare a una definizione generale che vada più in là del tenore della Costituzione. Sono invece necessari provvedimenti di carattere organizzativo e procedurale che sono però previsti in altri punti della legge o nelle relative disposizioni d'esecuzione (p. es. nell'art. 44 cpv. 1 lett. e oppure nell'ordinanza sui servizi del Parlamento basata sull'art. 70 cpv. 1 che disciplina l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione).

Art. 23 Legislazione

Il *capoverso 1* ripete sostanzialmente l'articolo 164 capoverso 1 primo periodo Cost. Per il commento si rinvia alla documentazione relativa alla riforma della Costituzione e ai numerosi contributi della dottrina.

Dal punto di vista del contenuto il *capoverso 2* non presenta nessuna novità rispetto alla Costituzione ad eccezione della precisazione che le ordinanze parlamentari, a differenza di quelle emanate dal Consiglio federale, sono dette «ordinanze dell'Assemblea federale». Ribadendo che l'Assemblea federale può emanare disposizioni non solo importanti, ma anche altre che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale, si chiarisce quanto, dalla Costituzione, risulta solo in forma implicita. Nella seconda parte del capoverso 2 sono menzionate le condizioni necessarie per emanare ordinanze dell'Assemblea federale e si chiarisce così la relazione esistente tra l'articolo 163 capoverso 1 e l'articolo 164 capoverso 2 Cost. che non si nota al primo sguardo nella Costituzione.

Il *capoverso 3* illustra che, nell'esercizio della sua funzione primaria di autorità legislativa, l'Assemblea federale può partecipare al processo legislativo anche se ha delegato la competenza legislativa al Consiglio federale. La forma della partecipazione è la consultazione in merito a un progetto di ordinanza del Consiglio federale. La competenza di quest'ultimo, quindi, rimane garantita. L'organo consultato, però, è

messo in grado di prendere, se del caso, le misure necessarie per riprendere possesso della competenza delegata. La procedura relativa è già disciplinata in dettaglio nell'articolo 47a LRC ripreso nell'articolo 150 della presente legge (vedi più avanti).

Secondo l'articolo 163 capoverso 1 Cost. l'Assemblea federale emana norme di diritto sotto forma di legge federale o ordinanza e secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Che cosa s'intende per disposizioni importanti è chiarito nell'articolo 164 capoverso 1 Cost. in un elenco non esaustivo. In questo modo è costituzionalizzata – ovvero elevata a livello di Costituzione e in parte precisata – la definizione delle norme di diritto contenuta fino alla fine del 1999 nell'articolo 5 capoverso 2 LRC. La precisazione, tuttavia, è parziale perché un elemento della definizione tradizionale della norma di diritto, ovvero che essa sottintende norme generali astratte, non è chiarito ulteriormente. Nell'ambito della revisione parziale della LRC (RU 2000 273) entrata in vigore il 1° gennaio 2000, l'articolo 5 capoverso 2 LRC era stato abrogato. Nel suo rapporto del 7 maggio 1999 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale aveva dichiarato in proposito che si poteva nondimeno rinunciare a questo elemento della definizione della norma di diritto tanto più che la delimitazione tra norme generali e astratte e atti individuali e concreti non è comunque chiara e perché altrimenti, per coerenza, si sarebbe dovuto prevedere anche una definizione dell'atto individuale e concreto (FF 1999 V 4187). Questa motivazione è solo in parte convincente: è ben vero che in singoli casi la delimitazione tra norme generali e astratte e atti individuali e concreti risulta difficile, ma normalmente i criteri di base sono senz'altro adeguati. Il legislatore, inoltre, nella legge federale sulla procedura amministrativa (art. 5) ha definito il termine «decisione». La definizione della norma di diritto riveste un'importanza centrale per l'applicazione pratica delle forme, previste nell'articolo 163 Cost., degli atti emanati dall'Assemblea federale. È perciò opportuno concretizzare a livello di legge l'elemento della definizione insufficientemente chiarito a livello costituzionale. In questo contesto è bene ricordare che oggi il problema della limitazione del diritto di referendum – risultato della definizione della norma di diritto introdotta nella LRC del 1962 – non si pone più allo stesso modo: anche i decreti federali privi di disposizioni contenenti norme di diritto, infatti, possono sottostare a referendum ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 Cost. in relazione con l'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost., se la Costituzione o la legge lo prevedono (vedi in proposito anche il commento all'art. 29).

Precisando che deve trattarsi di disposizioni che, in modo direttamente vincolante, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze, s'intende esprimere che a disposizioni, istruzioni o direttive interne all'amministrazione (le cosiddette ordinanze amministrative) non è attribuito alcun carattere di norma di diritto. La definizione della norma di diritto consente quindi anche di effettuare una delimitazione che assume una grande importanza pratica in vista della pubblicazione degli atti. L'articolo 1 della legge sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512) stabilisce che tutti gli atti che contengono norme di diritto devono essere pubblicati nella Raccolta ufficiale delle leggi federali escludendo così, implicitamente, dall'obbligo di pubblicazione le ordinanze amministrative.

Art. 24 Modifiche della Costituzione federale

Secondo la prassi attuale, le modifiche della Costituzione federale devono essere redatte sotto forma di decreto federale. Ci si potrebbe chiedere se le disposizioni costituzionali non potrebbero essere emanate sotto forma di legge federale come accade con le disposizioni importanti contenenti norme di diritto in base all'articolo 164 Cost. La scelta della forma del decreto federale, secondo l'articolo 163 capoverso 2, indica invece che, in questo caso, non è l'Assemblea federale che legifera. A livello costituzionale, la legislazione compete al costituente (popolo e Cantoni) al quale l'Assemblea federale sottopone, con un decreto federale, una modifica della Costituzione perché deliberi in materia.

Art. 25 Partecipazione alla politica estera

Il *capoverso 1* concretizza l'articolo 166 capoverso 1 Cost.: «L'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera» collaborando, assieme al Consiglio federale, alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera. Le diverse forme di questa partecipazione sono espone in dettaglio in diversi punti della presente legge. Lo strumento della mozione secondo l'articolo 119 può essere applicato anche nel settore della politica estera. L'articolo 151 disciplina l'informazione e la consultazione in merito a questioni di politica estera nell'ambito dei rapporti delle commissioni con il Consiglio federale. Gli articoli 145 e 147 prevedono che il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale rapporti sul programma di legislatura (politica estera inclusa) e su singoli settori specifici (dei quali fa parte in particolare anche la politica estera). Presentando le conclusioni di tali rapporti sotto forma di un disegno di decreto federale semplice, l'Assemblea federale ha l'opportunità di esprimere un parere in proposito in modo differenziato (cfr. n. 2.4.2 del presente rapporto sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla configurazione della politica di conduzione dello Stato in generale e della politica estera in particolare).

Il *capoverso 2* precisa l'articolo 166 capoverso 2 Cost. nel senso che compete all'Assemblea federale approvare i trattati internazionali «nella misura in cui il Consiglio federale non sia autorizzato a concluderli autonomamente in virtù di una legge federale o di un trattato internazionale *approvato dall'Assemblea federale*» (cfr. in merito art. 172 n. 3, modifica della LOGA).

Il *capoverso 3* stabilisce, in base alla prassi attuale, le forme degli atti relativi alle decisioni di approvazione dei trattati internazionali emanati dall'Assemblea federale. È necessario scegliere le forme del decreto federale semplice o meno, perché l'atto di approvazione (a differenza della ratifica ulteriore) non ha natura di norma di diritto.

Il *capoverso 4* crea la base giuridica per le relazioni che l'Assemblea federale cura con assemblee parlamentari internazionali e Parlamenti esteri. La definizione «associazioni parlamentari internazionali» comprende sia organizzazioni parlamentari internazionali (come p. es. l'Unione interparlamentare) sia assemblee parlamentari di organizzazioni internazionali (come p. es. quella del Consiglio d'Europa).

Le Commissioni della politica estera di entrambe le Camere hanno approvato la presente versione dell'articolo 25 nel loro parere del 15 giugno 2000.

Art. 26 Finanze

L'articolo 26 precisa l'articolo 167 Cost. e rispecchia la prassi attuale. L'Assemblea federale decide in merito alle spese avvalendosi del bilancio preventivo, delle sue aggiunte e dei crediti d'impegno nonché dei limiti di spesa contenuti nel preventivo e nelle sue aggiunte oppure stabiliti mediante decreti speciali. Tutte queste decisioni e l'approvazione del consuntivo della Confederazione avvengono sotto forma di decreto federale semplice.

Art. 27 Alta vigilanza

I *capoversi 1 e 2* riprendono l'articolo 169 capoverso 1 Cost. e differenziano tra alta vigilanza sulla gestione degli organi interessati (*cpv. 1*) e alta vigilanza sulla gestione finanziaria (*cpv. 2*). Il *capoverso 3* elenca i criteri con i quali sono espletati i controlli di alta vigilanza dal punto di vista giuridico e il *capoverso 4* descrive il raggio d'azione dell'alta vigilanza rispetto alla giurisprudenza. Nei loro corapporti le CdF e la CdG hanno approvato la formulazione dell'articolo 27 che non prevede novità dal punto di vista sostanziale, ma che riflette la prassi attuale delle commissioni di alta vigilanza.

Il campo d'applicazione dell'alta vigilanza sulla gestione (*cpv. 1*) è ripreso alla lettera dalla Costituzione. Vi sottostanno non solo il Consiglio federale e l'Amministrazione federale, i Tribunali federali e le commissioni di ricorso, ma anche tutti gli altri enti o persone che agiscono su mandato della Confederazione. Il cosiddetto «modello a quattro cerchi di responsabilità» classifica gli esecutori dei mandati della Confederazione in base al loro grado di autonomia. Il cerchio più interno (Amministrazione centrale) e il secondo cerchio (uffici GEMAP, ovvero gestiti con mandato di prestazioni) sono soggetti alla vigilanza completa del Consiglio federale e, quindi, anche all'alta vigilanza illimitata del Parlamento. Nel terzo (aziende e stabilimenti al 100% di proprietà della Confederazione, ma di regola con propria personalità giuridica) e nel quarto cerchio (imprese a capitale misto in cui la Confederazione detiene una parte delle azioni) il compito del Consiglio federale si limita in particolare a difendere gli interessi della Confederazione; di conseguenza spetta al Parlamento esercitare l'alta vigilanza sul modo in cui questo avviene (cfr. in proposito il rapporto, dettagliato, della Delegazione delle finanze del 27 febbraio 1998, FF 1998 2426-2431).

Il campo d'azione dell'alta vigilanza sulla gestione finanziaria (*cpv. 2*) è precisato dall'articolo 8 della legge sul Controllo delle finanze (LCF) che definisce il settore della vigilanza finanziaria tramite il Controllo federale delle finanze (CDF). Laddove il CDF esercita la vigilanza finanziaria, l'alta vigilanza è di competenza del Consiglio federale. Oltre alle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale o decentralizzata (art. 8 cpv. 1 lett. a LCF) e ai Tribunali federali (art. 8 cpv. 2 LCF) sottostanno all'alta vigilanza parlamentare anche:

- i beneficiari di indennizzi e di aiuti finanziari (art. 8 cpv. 1 lett. c.);
- gli enti, gli stabilimenti e le organizzazioni indipendentemente dalla loro forma giuridica, a cui la Confederazione ha affidato l'adempimento di compiti pubblici (lett. d);
- le imprese in cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario (lett. e).

L'articolo 8 capoverso 1 lettera b LCF sottopone i servizi del Parlamento alla vigilanza finanziaria del CDF. Dato che l'Assemblea federale esercita la vigilanza diretta sui servizi del Parlamento mediante la sua Delegazione amministrativa (art. 65 cpv. 1), l'alta vigilanza parlamentare, logicamente, viene meno; è ovvio, quindi, che si può rinunciare a menzionare esplicitamente questa eccezione nell'articolo 27 capoverso 2.

Il *capoverso 3* stabilisce i criteri dell'alta vigilanza sulla gestione amministrativa e sulla gestione finanziaria. Nel caso della legalità (lett. a) si esamina se gli oggetti dell'alta vigilanza sono conformi alla Costituzione, alle leggi o ad altri atti dell'Assemblea federale. L'esame della conformità all'ordinamento vigente (lett. b) consente di stabilire se un conto finanziario sia corretto dal punto di vista contabile. L'adeguatezza delle azioni dell'Amministrazione (lett. c) si verifica accertando se i provvedimenti scelti corrispondono agli obiettivi stabiliti. L'efficacia si giudica in base agli effetti in ambito sociale ed economico sortiti da determinati provvedimenti (lett. d). Con l'esame dell'economicità (lett. e) si verifica se i mezzi sono stati impiegati in proporzione corretta rispetto al risultato.

L'esame dell'efficacia secondo la lettera d si riferisce soltanto agli oggetti sottoposti all'alta vigilanza e soddisfa, quindi, solo in parte il mandato costituzionale contenuto nell'articolo 170 Cost. circa la verifica dell'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. L'articolo 170 Cost. va oltre poiché incarica l'Assemblea federale di provvedere anche a verificare l'efficacia dei propri provvedimenti (o dei provvedimenti del legislatore o del costituente) (cfr. in proposito art. 44 cpv. 1 lett. e). La verifica dell'efficacia secondo l'articolo 170 Cost. è così strettamente legata alla funzione legislativa dell'Assemblea federale.

Si rinuncia espressamente a caratterizzare l'alta vigilanza come *attività parallela*. È ovvio che l'alta vigilanza può sempre essere esercitata, almeno in parte, parallelamente alle attività sottoposte al controllo, com'è stato ribadito espressamente e facendo riferimento alla prassi a proposito dell'articolo 169 in occasione della revisione della Costituzione (Boll. Uff. CN 1998 edizione speciale 80, CS 1998 edizione speciale 127). La limitazione a un'alta vigilanza *a posteriori* deriva da una comprensione dogmatica e limitata della separazione dei poteri e contraddice la prassi costante dell'alta vigilanza.

«L'alta vigilanza è un elemento essenziale della separazione dei poteri. Essa è controllo politico da parte del Parlamento e quindi non vigilanza ai sensi di quella esercitata dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 102 Cost. Il Parlamento approva o critica e formula raccomandazioni per l'attività futura, ma non può né operare in luogo e vece degli organi sui quali vigila né abrogare le decisioni» (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 372). Il *capoverso 4* esplicita questa fattispecie. In merito all'alta vigilanza sugli organi giurisdizionali (Tribunali federali e commissioni di ricorso, nonché Consiglio federale e Amministrazione federale, nella misura in cui assumono funzioni di amministrazione della giustizia) questo principio riveste un'importanza basilare poiché mira a proteggere l'indipendenza della giustizia – un diritto fondamentale – che non è in contrasto con la lunga prassi delle CdG le quali, nell'ambito dell'alta vigilanza, non si limitano a controllare la gestione amministrativa degli organi giurisdizionali, ma anche il loro funzionamento. Le CdG verificano se gli organi giurisdizionali si attengono ai principi basilari della procedura (divieto di diniego di giustizia e di ritardata giustizia, parità di diritti nell'adire il tribunale ecc.). *In quest'ambito* le CdG

espletano una funzione critica nei confronti della giurisprudenza, ovvero ne controllano la tendenza, pur non influenzando in nessun modo sulle decisioni. Lo si precisa, su richiesta delle CdG, nel capoverso 4 secondo periodo che esclude il controllo di merito delle decisioni giudiziarie.

Art. 28 Decisioni di principio e pianificazioni

Vedi in proposito il commento dettagliato al numero 2.4.2 del presente rapporto.

Art. 29 Singoli atti

Gli atti che non contengono norme di diritto sono emanati, secondo l'articolo 163 capoverso 2 Cost. sotto forma di decreto federale o, se non sottostanno a referendum, di decreto federale semplice. Il *capoverso 1* chiarisce solo il disciplinamento che già risulta da questa disposizione ed è necessario come punto di raccordo per il capoverso successivo.

La formulazione del capoverso 1 – come quella dell'articolo 163 capoverso 2 Cost. – non esplicita in quali casi un atto è sottoposto a referendum e in quali no. Se la forma di legge prevista negli articoli 163 capoverso 1 e 164 capoverso 1 Cost. può essere applicata ancora solo a quegli atti le cui disposizioni contengono norme di diritto ai sensi della definizione di cui all'articolo 23 capoverso 4 (norme generali e astratte), ne potrebbe conseguire che, in relazione con l'articolo 141 capoverso 1 lettera c Cost., le decisioni sottoposte a referendum secondo la prassi attuale in quanto cosiddette «leggi» ad hoc per un caso isolato (vedi p. es. il decreto federale del 18 dicembre 1998 sul versamento di un aiuto finanziario al Museo svizzero dei trasporti, RS 432.51) potranno essere sottoposte a referendum solo se il costituente o il legislatore l'ha previsto. Una simile limitazione indiretta del diritto di referendum non corrisponderebbe, però, alla volontà del costituente. Per questa ragione il *capoverso 2* prevede che atti individuali dell'Assemblea federale i quali, secondo i requisiti del principio di legalità, necessitano di una base legale, in mancanza di quest'ultima devono essere emanati sotto forma di decreto federale e, quindi, sottoposti a referendum facoltativo. Questo disciplinamento consente all'Assemblea federale di decidere nei singoli casi se l'atto necessita di una base legale per essere sottoposto a referendum oppure no, nonché di proseguire la prassi attuale conforme ai requisiti del principio di legalità contenuti nella giurisprudenza e nella dottrina (vedi in proposito anche J.-F. Aubert, *Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux*, in *Rivista di diritto svizzero* 1994 I, pag. 299 seg. e pag. 310 seg.).

Art. 30 Altri compiti

Vedi in proposito la parte introduttiva del titolo terzo «Compiti dell'Assemblea federale».

Titolo quarto: Organizzazione dell'Assemblea federale

Capitolo 1: Disposizioni generali

In questa parte sono disciplinate solo le fattispecie che hanno natura di legge e che devono avere pari validità per entrambe le Camere affinché il sistema bicamerale possa funzionare. Del resto spetta ad ogni singola Camera stabilire la propria struttura organizzativa e la propria procedura.

Art. 31 Organi

Nel diritto in vigore manca un elenco degli organi dell'Assemblea federale. L'articolo 31 li enumera tutti in modo esaustivo, concretizzando così il termine accolto nella nuova Costituzione federale. Secondo l'articolo 162 capoverso 1 Cost., per esempio, vige l'immunità assoluta per quanto espresso nelle Camere e negli organi parlamentari. Elencando tutti gli organi si chiarisce in quali di essi un parlamentare è protetto dall'immunità assoluta e in quali no.

Nel *capoverso 2* è ancorato il principio secondo il quale gli Uffici di entrambe le Camere hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri delle Commissioni sempreché la legge non disponga altrimenti. Tale parificazione corrisponde anche alla prassi in vigore.

Art. 32 Sede dell'Assemblea federale

La legge sui rapporti fra i Consigli non contiene disciplinamenti in merito alla sede dell'Assemblea federale. Solo un decreto del 27 novembre 1848 (RU I 49, non pubblicato nella RS) designa la città di Berna quale sede dell'Assemblea federale. Inoltre gli articoli 13 e 13a della legge del 26 marzo 1934 sulle garanzie (RS 170.21) prevedono che, in circostanze eccezionali, le due Camere possono riunirsi in un Cantone a scelta.

Finora le Camere hanno deciso due volte di riunirsi in un'altra sede (sessione autunnale 1993 a Ginevra e sessione primaverile 2001 a Lugano). La proposta di trasferire la sede è stata fatta mediante mozioni d'ordine (cfr. Boll. Uff. 1993 CN 1338, CS 1993 577, Boll. Uff. 1999 CN 1272) o una raccomandazione del Consiglio degli Stati (Boll. Uff. CS 1999 484). Questo modo relativamente informale di decidere solleva talune questioni: l'Assemblea federale può riunirsi in un'altra sede? Cosa succede se le Camere non riescono a trovare un accordo? Il Consiglio federale non dovrebbe avere la possibilità di esprimere un parere?

Il disciplinamento proposto stabilisce che sia Berna la sede dell'Assemblea federale, che quest'ultima possa riunirsi, in casi eccezionali, in un'altra sede e che la decisione di spostare la sede debba avvenire sotto forma di decreto federale semplice. Tutto questo presenta due vantaggi: da un lato è necessario che le Camere prendano una decisione concorde seguendo la procedura usuale come accade nel caso degli altri progetti. Poiché si tratta di un'iniziativa parlamentare, è necessario redigere un rapporto esplicativo che illustri in particolare le conseguenze finanziarie e l'importanza dal profilo della politica nazionale. Come per ogni iniziativa parlamentare, il Consiglio federale ha l'occasione di esprimere il proprio parere.

Art. 33 Convocazione

Il diritto vigente non stabilisce chi convochi alle rispettive riunioni il Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati e l'Assemblea federale plenaria. Nei *capoversi 1 e 2* è ancorata la prassi attuale secondo la quale il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati sono convocati dai rispettivi Uffici mentre l'Assemblea federale plenaria dalla Conferenza di coordinamento.

Per quanto riguarda la convocazione dell'Assemblea federale in periodi d'emergenza, nella legge sui rapporti fra i Consigli si rimanda agli articoli 13 e 13a della legge sulle garanzie del 26 marzo 1934. Nel *capoverso 3* questi articoli della legge sulle garanzie sono ripresi per analogia perché tutte le fattispecie relative alla convo-

cazione dell'Assemblea federale siano disciplinate in un solo articolo. In questo contesto si rinvia anche all'articolo 2 capoverso 3 secondo il quale il Consiglio nazionale può chiedere imperativamente che le Camere siano convocate in sessione straordinaria (cfr. art. 12 della legge sulle garanzie).

Capitolo 2: Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati

Art. 34 Presidenze

Questo articolo stabilisce la composizione della presidenza di ciascuna Camera. La presidenza corrisponde a quell'organo che, secondo l'articolo 152 Cost., è incaricato di presiedere la Camera. Essa consta del presidente nonché del primo e del secondo vicepresidente. La presente legge attribuisce alle presidenze determinati compiti (art. 8 cpv. 3, art. 19, art. 149 cpv. 3). Come accade finora, i compiti del presidente e dei due vicepresidenti sono stabiliti dai regolamenti delle Camere.

Art. 35 Uffici delle Camere

Data l'importanza degli Uffici, con questa disposizione si crea per loro una base giuridica. Si stabilisce che la presidenza è parte dell'Ufficio. Il regolamento della Camera definisce gli altri membri dell'Ufficio. Ogni Camera istituisce il proprio Ufficio incaricato della sua direzione e di altri affari che la riguardano. L'elenco dettagliato dei compiti è definito – come finora – a livello di regolamento.

Art. 36 Regolamenti delle Camere

L'articolo 36 rappresenta la base giuridica del regolamento di ciascuna Camera che contiene le disposizioni di applicazione in merito a organizzazione e procedura relative solo a una Camera. In base alla loro natura giuridica, i regolamenti sono ordinanze, posseggono tuttavia la particolarità di essere emanati da una sola Camera senza la necessità che l'altra dia la sua approvazione. Si tratta, quindi, di un'ordinanza del Consiglio nazionale e di una del Consiglio degli Stati. Ogni disposizione di ordinanza necessita di una base legale.

Art. 37 Conferenza di coordinamento

Questo articolo corrisponde in gran parte all'articolo 8^{ter} LRC. Come finora, i due Uffici costituiscono la Conferenza di coordinamento.

Cpv. 2:

Per principio alla Conferenza di coordinamento spettano compiti che riguardano entrambe le Camere e devono essere disciplinati in modo uniforme.

Lett. a:

La Conferenza di coordinamento pianifica le attività dell'Assemblea federale e coordina la pianificazione delle sessioni e quella annuale di entrambe le Camere. Non è stato più menzionato il compito di allestire una pianificazione della legislatura poiché, in pratica, non vi è mai stata una pianificazione simile.

Lett. b:

La lettera b è conforme al diritto vigente (art. 8^{ter} cpv. 3 LRC).

Let. c:

La lettera c contiene la base legale necessaria per le istruzioni circa l'assegnazione di personale e di risorse finanziarie agli organi dell'Assemblea federale. In questo modo, per esempio, è istituita la base legale per le attuali direttive concernenti il ricorso a esperti da parte di commissioni o delegazioni oppure per le direttive relative ai viaggi all'estero di commissioni, delegazioni e parlamentari.

Let. d:

La disposizione sull'elezione del segretario generale è stata sottoposta a revisione di recente e, quindi, ripresa senza modifiche (legge federale dell'8 ottobre 1999 in vigore dal 1° gennaio 2000).

Let. e:

Dato che i gruppi parlamentari sono composti di membri di entrambe le Camere, spetta alla Conferenza di coordinamento verificare se le condizioni per creare un nuovo gruppo ai sensi dell'articolo 58 sono adempiute o meno.

Cpv. 3:

L'articolo 8^{ter} capoverso 7 LRC conferisce al presidente e al cancelliere della Confederazione il diritto di partecipare alle sedute con voto consultivo. Adesso si propone che il Consiglio federale possa partecipare alle sedute, restando suo compito stabilire quale dei suoi membri lo rappresenti in tale occasione. Se, ai sensi del capoverso 5, è la Conferenza di coordinamento, per esempio, a pianificare e coordinare le relazioni parlamentari esterne, sarà il capo del Dipartimento federale degli affari esteri che dovrà poter partecipare. Si applicano le disposizioni generali relative alla partecipazione del Consiglio federale alle sedute delle Commissioni (cfr. art. 159). Il Consiglio federale ha il diritto di presentare proposte, ma non può partecipare alle votazioni.

Cpv. 4:

Nel caso della Conferenza di coordinamento si tratta di una commissione congiunta ai sensi dell'articolo 153 capoverso 2 Cost. L'articolo 46 capoverso 2 prevede che decisioni di commissioni congiunte necessitino dell'approvazione della maggioranza dei membri votanti di ciascuna Camera. Il *capoverso 4* ripete il principio della procedura decisionale separata nelle commissioni congiunte e stabilisce che le decisioni della Conferenza di coordinamento richiedono l'approvazione degli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Questo modo di deliberare nella Conferenza di coordinamento è conforme anche al diritto vigente. L'elezione del segretario generale secondo il capoverso 2 lettera d deroga al principio secondo il quale la decisione è presa separatamente. L'elezione avviene a maggioranza assoluta dei membri votanti come anche nel caso della conferma dell'elezione da parte dell'Assemblea federale a Camere riunite.

Cpv. 5:

In base al diritto vigente la Conferenza di coordinamento è competente per le relazioni dell'Assemblea federale con i Parlamenti esteri e le organizzazioni internazionali. Per evitare doppioni tra le attività delle Commissioni responsabili della politica estera e la Conferenza di coordinamento e per coordinare i lavori in modo ottimale,

si propone che in simili frangenti la Conferenza di coordinamento sia allargata ai presidenti delle Commissioni interessate e che ci si possa avvalere anche dei presidenti di altri organi interessati dell'Assemblea federale, interpellati a titolo consultivo.

Nel loro corapporto del 15 giugno 2000 all'attenzione della CIP, le Commissioni della politica estera (CPE) di entrambe le Camere avevano proposto di istituire, con un articolo di legge proprio, un organo separato che coordinasse le relazioni esterne dell'Assemblea federale e fosse composto dei presidenti delle due Camere e dei presidenti delle commissioni responsabili della politica estera e delle delegazioni permanenti che rappresentano l'Assemblea federale nelle assemblee parlamentari internazionali. La CIP respinge la proposta perché non desidera istituire un ulteriore organo parlamentare con ulteriori sedute a meri fini di coordinamento. Inoltre la CIP ritiene esagerato dare ai presidenti delle attuali sei delegazioni seggio e voto in quest'organo di coordinamento. L'obiettivo perseguito dalle CPE sarà comunque raggiunto se ci si avvarrà della collaborazione di queste delegazioni e, se del caso, anche di altre commissioni quando sono effettivamente interessate.

Art. 38 Delegazione amministrativa

La direzione suprema dell'amministrazione del Parlamento (cfr. art. 64-70) è esercitata dalla Delegazione amministrativa i cui membri sono eletti dalla Conferenza di coordinamento (cfr. art. 8^{ter} cpv. 4 LRC). La Delegazione amministrativa è una commissione comune a entrambe le Camere e si compone di tre membri dell'Ufficio del Consiglio nazionale e tre del Consiglio degli Stati. Come finora, la Delegazione amministrativa si costituisce da sé e designa un proprio membro in veste di delegato (cfr. art. 8 del decreto federale sui servizi del Parlamento). Conformemente al *capoverso 3* delibera a maggioranza dei membri votanti.

Capitolo 3: Assemblea federale plenaria

L'articolo 164 della nuova Costituzione federale stabilisce che tutte le disposizioni importanti contenenti norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Per questa ragione nel presente capitolo sono riprese molte disposizioni del Regolamento dell'Assemblea federale (Camere riunite) (RS 171.12).

Art. 39 Ufficio dell'Assemblea federale plenaria

Si propone che l'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria consti delle presidenze delle due Camere. Non vi sono più rappresentati gli scrutatori (cfr. art. 1 del regolamento dell'Assemblea federale). Questi ultimi e gli scrutatori supplenti di entrambe le Camere accertano i risultati delle elezioni e votazioni (cfr. art. 41 cpv. 2). Il *capoverso 4* stabilisce che l'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria ne istituisce le commissioni. I membri e la presidenza sono eletti dai rispettivi Uffici delle Camere. Questo vale anche per la Commissione delle grazie e dei conflitti di competenza.

La maggioranza della Commissione chiede che le commissioni dell'Assemblea federale plenaria si compongano di dodici membri del Consiglio nazionale e di cinque del Consiglio degli Stati. La minoranza della Commissione si oppone all'ampliamento e chiede che le commissioni dell'Assemblea federale plenaria constino – come finora – di nove membri del Consiglio nazionale e di quattro del Consiglio degli Stati.

È stata respinta l'istituzione di una commissione permanente per preparare le elezioni dei Tribunali federali. La CIP sostiene che questa preparazione debba rimanere compito dei gruppi. L'attuale «Intergruppo di lavoro per la preparazione delle elezioni dei giudici», nel quale attualmente sono rappresentati tutti i gruppi, si è dimostrato efficace. Per istituzionalizzarlo, in seno alla Commissione si è fatto valere ch'esso migliorerebbe la trasparenza del processo preparatorio. Contro l'istituzione di un simile organo provvisto di diritti e doveri legali, tuttavia, parla il fatto che la sua esistenza non cambierebbe il comportamento dei gruppi, i quali vogliono esercitare il proprio diritto di proporre candidature direttamente nell'Assemblea federale plenaria. La preparazione necessaria delle elezioni dei giudici consiste nel fatto che i gruppi scambino e verifichino vicendevolmente le informazioni sulle candidature che, per loro natura, sono altamente riservate. Se la composizione di un organo di legge fosse identica all'attuale «intergruppo di lavoro» informale, il primo non farebbe di certo un lavoro migliore di quest'ultimo. Se questo nuovo organo fosse più grande dell'«intergruppo di lavoro», data la poca riservatezza dei dibattiti esso non potrebbe adempiere correttamente il suo compito; i gruppi si accorderebbero probabilmente al di fuori dell'organo vanificandone gli obiettivi.

Art. 40 Commissione delle grazie e dei conflitti di competenza

Questa disposizione è ampiamente conforme al diritto vigente (art. 38, 39 LRC e art. 11 del regolamento dell'Assemblea federale (Camere riunite)). In base al diritto in vigore, i membri di questa Commissione sono eletti per sei anni. La durata del mandato dei membri di tutte le altre commissioni permanenti è di quattro anni ed è disciplinata a livello di regolamento. Si propone ora di prevedere la durata di quattro anni anche per la Commissione delle grazie e dei conflitti di competenza. Non occorre però precisarlo nella legge poiché le disposizioni contenute nel regolamento del Consiglio nazionale sono applicabili per analogia (cfr. art. 41).

Il diritto in vigore prevede che si possa deliberare in segreto in merito a una domanda di grazia. Non è necessario specificarlo esplicitamente perché, secondo l'articolo 4 capoverso 2, un sesto dei membri dell'Assemblea federale plenaria oppure una Commissione (p. es. la Commissione delle grazie) possono chiedere di deliberare in segreto tra l'altro per motivi inerenti alla protezione della personalità.

Art. 41 Procedura nell'Assemblea federale plenaria

Questa disposizione è ripresa dal diritto vigente (art. 13 del Regolamento dell'Assemblea federale (Camere riunite)) e stabilisce che alla procedura nell'Assemblea federale plenaria si applicano per analogia le disposizioni del regolamento del Consiglio nazionale. Allo stesso tempo si istituisce anche la base legale per un eventuale regolamento dell'Assemblea federale plenaria, sempre che un giorno dovesse rivelarsi necessario. Attualmente si potrebbe sopprimere il regolamento in vigore senza sostituirlo (competente in quest'ambito non è però l'Assemblea federale nella forma delle due Camere che deliberano separatamente, bensì l'Assemblea federale plenaria).

Capitolo 4: Commissioni

Il 4 ottobre 1991 le Camere federali hanno adottato una riforma del Parlamento che conteneva, tra l'altro, un nuovo disciplinamento del sistema delle commissioni. Hanno dato impulso alla riforma due iniziative parlamentari rispettivamente di Gil-

les Petitpierre e di René Rhinow (90.228 e 90.229: cfr. i relativi rapporti delle Commissioni nel FF 1991 III 493 segg. e nel FF 1991 IV 325 segg.) La riforma ha consentito di passare da un sistema misto composto da commissioni permanenti e ad hoc a un sistema di dodici commissioni permanenti in ogni Camera. I disciplinamenti relativi al nuovo sistema sono stati ancorati in particolare nei regolamenti delle Camere. Nell'articolo 15 RCN e nell'articolo 10 RCSt sono elencati le commissioni e i loro compiti. Gli articoli 15a e, rispettivamente, 11 dei regolamenti stabiliscono che è possibile istituire commissioni speciali solo in casi eccezionali. Le disposizioni della LRC relative alle commissioni, invece, continuano a essere in parte rudimentali: troppo dettagliate e in particolare poco chiare. La revisione totale offre ora la possibilità di rendere più chiare le disposizioni che riguardano le commissioni e, se del caso, di riprendere in entrambi i regolamenti le disposizioni identiche. Infine si tratta di portare dal livello di regolamento a quello di legge le disposizioni fondamentali per l'organizzazione delle autorità secondo il concetto giuridico sostanziale contenuto nell'articolo 164 Cost.

Sezione 1: Disposizioni generali

Questa prima sezione contiene le disposizioni applicabili a tutte le commissioni, sia a quelle legislative che di vigilanza e delle finanze. Disposizioni particolari riguardanti compiti e diritti delle commissioni di vigilanza e delle finanze e delle rispettive delegazioni, della commissione di redazione e delle delegazioni nelle organizzazioni internazionali sono disciplinate nelle sezioni seguenti.

Art. 42 Commissioni permanenti e commissioni speciali

L'articolo 42 menziona entrambi i tipi di commissioni. Per analogia alle disposizioni contenute negli articoli 15 e 15a RCN e negli articoli 10 e 11 RCSt sono impiegate le denominazioni «commissioni permanenti» e «commissioni speciali», più chiare della differenziazione tra «permanenti» e «non permanenti». Le commissioni speciali sono istituite solo se circostanze straordinarie lo giustificano. Non sono elencate singole commissioni. L'elenco contenuto nei regolamenti offre una maggiore flessibilità, in particolare quando si tratta di creare nuove commissioni o di rinominarne o eliminarne di già esistenti. Si aggiunga che le due Camere non devono per forza istituire le stesse commissioni. In ogni caso occorre stabilire che le commissioni permanenti devono essere menzionate nella legge oppure nei regolamenti.

Art. 43 Designazione delle commissioni

Nel *capoverso 1* sono ora menzionati esplicitamente gli Uffici quali organi incaricati di designare i membri e le presidenze delle commissioni. Si tratta di una competenza piuttosto importante degli Uffici che risultava finora solo dai regolamenti (art. 9 RCN e art. 6 RCSt).

Il *capoverso 2* disciplina la procedura per designare le presidenze di commissioni congiunte come quelle previste nell'articolo 153 capoverso 2 della nuova Costituzione. La Conferenza di coordinamento è l'organo che le nomina sempreché la legge non preveda diversamente. Il modo di procedere per istituire commissioni congiunte dovrà essere precisato nella base legale corrispondente.

Il *capoverso 3*, come l'attuale articolo 8^{quinquies} capoverso 2 LRC, stabilisce quali criteri debbano essere rispettati all'atto di designare una commissione. Tali criteri si

applicano alla composizione di tutte le commissioni, anche delle sottocommissioni. La formulazione scelta tiene conto in particolare della forza numerica dei gruppi, pur lasciando un certo margine di manovra. Ci si può ben immaginare, infatti, che, in particolare quando si tratta di designare una sottocommissione, un gruppo rinunci a un seggio a favore di un altro. Per quanto riguarda il secondo periodo del capoverso 3, la minoranza della Commissione ritiene che si dovrebbe introdurre anche il criterio del «sesso» e rinunciare all'espressione «per quanto possibile». Se si conservasse questo passo, il Parlamento potrebbe facilmente ignorare la disposizione. Già la formulazione «è tenuto adeguatamente conto» offre sufficiente margine di manovra. Diversi gruppi considerano già oggi importante che i due sessi siano adeguatamente rappresentati: questo atteggiamento dovrebbe diventare vincolante per tutti i gruppi. La maggioranza ritiene che in una commissione dovrebbero essere elette, in primo luogo, solo le persone più adatte, cosa che diventa sempre più difficile se i criteri da rispettare sono troppo numerosi.

Se un membro della commissione cambia gruppo durante il suo mandato, rimane comunque membro ai sensi del *capoverso 4* che stabilisce il principio della durata fissa del mandato. Secondo la prassi in vigore, i criteri menzionati nel *capoverso 3* sono applicati nuovamente quando si tratta di designare di nuovo le commissioni o di rioccupare posti divenuti vacanti. Questa prassi può essere ancorata nei regolamenti delle Camere.

Art. 44 **Compiti**

Nel quadro delle competenze loro assegnate in base alla legge o ai regolamenti delle Camere, tutte le commissioni devono adempiere gli stessi compiti, ora elencati nella nuova legge. Finora un simile elenco di compiti figurava solo nei regolamenti (art. 15 RCN e art. 10 RCSt). La definizione dei compiti era stata un elemento centrale della riforma del Parlamento del 1991. In tale occasione si è per esempio stabilito che le commissioni devono seguire l'evoluzione sociale e anche, se del caso, occuparsi di un oggetto in modo autonomo formulando proposte.

Le *lettere a, c e d del capoverso 1* corrispondono alle lettere a, b e c dell'elenco dei compiti contenuto nei regolamenti. Il compito di coordinamento illustrato nella lettera d dell'elenco è oggetto di un articolo specifico (cfr. art. 49).

Il *capoverso 1 lettera b* riprende l'articolo 153 capoverso 3 della nuova Costituzione secondo il quale la legge può delegare a commissioni singole attribuzioni che non comportino l'emanazione di norme di diritto. Non è questa la sede per menzionare gli oggetti sui quali le commissioni possono deliberare definitivamente; essi risultano dalle relative disposizioni concernenti le competenze o dalla legislazione speciale come, per esempio, dall'articolo 44 capoverso 2 LOGA in base al quale il Consiglio federale deve consultare le commissioni competenti in merito a mandati di prestazioni conferiti a determinati gruppi e uffici.

Il *capoverso 1 lettera e* si basa sull'articolo 170 Cost. secondo il quale l'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Come risulta dall'elenco nell'articolo 44, questa verifica rientra nel settore di attività di tutte le commissioni dell'Assemblea federale. Si adempie così il mandato del costituente che prevedeva una disposizione particolare per questo genere di monitoraggio esulante dall'alta vigilanza parlamentare ai sensi dell'articolo 169 Cost. Dai materiali relativi alla riforma della Costituzione si evince chiaramente che un arti-

colo concernente l'attività di valutazione dell'Assemblea federale poggia su un concetto molto ampio della stessa implicante anche un'autovalutazione del legislatore medesimo. Il relatore al Consiglio degli Stati, per esempio, ha affermato che la valutazione riveste un'importanza a sé stante. Essa va al di là dell'alta vigilanza: non si accerta infatti solo l'efficacia delle misure del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, ma il Parlamento può decidere di sottoporre a verifica anche le misure che ha adottato esso stesso o la legislazione emanata (Boll. Uff. S 1998, «Riforma della Costituzione federale», p. 134).

La minoranza della Commissione, per contro, assieme alle Commissioni delle finanze di entrambe le Camere (cfr. parere del 6 giugno 2000) ritiene che solo le commissioni di vigilanza debbano effettuare valutazioni. Se tutte le commissioni ne fossero incaricate, ne risulterebbe un'inutile attività febbrile e le spese per prestazioni di terzi aumenterebbero notevolmente. Sussisterebbe il pericolo di vedere effettuare valutazioni a puro titolo giustificativo della propria attività. È per questo che esse dovrebbero essere fatte da organi indipendenti di controllo. Il mandato relativo agli accertamenti conferito a tutte le commissioni contenuto nel capoverso 1 lettera e, quindi, dovrebbe essere soppresso. In un nuovo capoverso 1^{bis} si dovrebbe prevedere che le commissioni speciali possono rivolgersi alle commissioni di vigilanza se desiderano far esaminare un atto legislativo.

La CIP è tuttavia del parere che con una simile limitazione dell'attività di verifica non si soddisfi il costituente. *Se s'intende prendere sul serio il compito di effettuare un'autovalutazione del legislatore, gli organi incaricati di elaborare le leggi devono continuare a chiedersi, in vista della legislazione futura, se le leggi da essi elaborate mirano a conseguire l'efficacia auspicata.* Il compito affidato dall'articolo 170 Cost. all'Assemblea federale dev'essere quindi adempiuto sia nel caso dell'alta vigilanza sia nell'ambito della legislazione. Mentre nell'ambito della prima si deve accertare se il Consiglio federale e l'Amministrazione applicano correttamente le leggi emanate, nel quadro dell'attività legislativa l'Assemblea federale deve chiedersi quali effetti sortiscono le leggi da essa promulgate. Anche le CdG e le CdF possono occuparsi, ovviamente, di questo esame in senso lato per effettuare una valutazione dell'attività legislativa, tanto più che non è possibile distinguere nettamente tra l'esame dell'attività amministrativa e quello dell'attività legislativa. Le CdG e le CdF, tuttavia, potranno procedere all'autovalutazione del legislatore solo puntualmente a causa delle loro limitate capacità. Per questa ragione è necessario che le commissioni legislative siano tenute a chiedersi sistematicamente quali siano gli effetti degli atti legislativi da esse esaminati.

Concretamente, le commissioni dovranno procedere nel modo seguente: alla fine dell'esame preliminare di un testo, la commissione deciderà se sia opportuno effettuare una valutazione delle disposizioni legislative previste e, in caso affermativo, in che modo. Normalmente la commissione incaricherà il dipartimento competente di presentarle un rapporto di valutazione entro due o tre anni. In certi casi sarà più opportuno incaricare l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) o il Controllo federale delle finanze (CDF) di procedere a un'analisi più approfondita. Se una Commissione legislativa vuole far eseguire uno studio completo dall'OPCA o dal CDF, è consigliabile che sia un organo della commissione di vigilanza a occuparsi del coordinamento (cfr. art. 54 cpv. 4). È bene evitare, infatti, che questi servizi siano sommersi in modo sordinato di compiti provenienti da diversi organi

parlamentari. Le commissioni di vigilanza svolgono, in questo senso, una funzione direttiva importante.

Nel loro parere dell'11 maggio 2000, le Commissioni della gestione di entrambe le Camere hanno accettato che il compito di effettuare la valutazione sia conferito a tutte le commissioni ai sensi dell'articolo 44 capoverso 1 lettera e pur indicando, tuttavia, espressamente il bisogno di coordinamento in questo settore. La CIP tiene in giusto conto questo desiderio più che giustificato. Oltre al già menzionato coordinamento degli accertamenti scientifici da parte della Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (art. 54 cpv. 4), l'articolo 49 obbliga in senso generale le commissioni ad assicurare il coordinamento.

Art. 45 Diritti generali

L'articolo 45 disciplina i diritti generali delle commissioni in quanto organi delle Camere. I diritti specifici d'informazione nei confronti di Consiglio federale e Amministrazione sono disciplinati nel capitolo «Relazioni delle Commissioni con il Consiglio federale». Le *lettere a e b del capoverso 1* riprendono l'articolo 8^{quinqies} capoverso 5 e l'articolo 47^{bis} capoverso 1 LRC.

La *lettera c* stabilisce il diritto, finora non scritto, delle commissioni di sentire le cerchie interessate. In pratica, accade spesso che organi di esecuzione – in particolare rappresentanti dei Cantoni – siano invitati a discutere dei problemi legati all'esecuzione. Di per sé i Cantoni potrebbero rientrare nelle «cerchie interessate». La loro posizione particolare di organi d'esecuzione più importanti consiglia di menzionarli esplicitamente.

Va aggiunto che il 22 dicembre 1999 le Camere, in base all'iniziativa parlamentare 96.456 (Rhinow), hanno deciso di integrare l'articolo 47^{bis} LRC con il capoverso 1^{bis} che prevede che le commissioni possano invitare ad esprimersi in particolare i Cantoni per esaminare la fattibilità delle misure proposte (Boll. Uff. CS 1999 p. 305 segg., Boll. Uff. CN 1999 p. 260 segg.). Qui, per contro, non è necessario menzionare in modo speciale la problematica della fattibilità la quale, considerati gli interessi specifici delle cerchie consultate, è comunque al centro dei dibattiti.

Il *capoverso 1 lettera d* sancisce il diritto delle commissioni di procedere a ispezioni. Questo diritto, di per sé ovvio e praticato, finora non era stato sancito per scritto.

Il *capoverso 2* non figurava nella LRC. Per le commissioni, però, il diritto procedurale di istituire sottocommissioni è centrale. È necessario inoltre chiarire che le sottocommissioni non possono rivolgersi direttamente alla Camera. Infine va sottolineato anche che più commissioni possono istituire sottocommissioni congiunte. In pratica questo conta sia per due commissioni di una Camera sia per le commissioni omologhe di entrambe le Camere. Sono considerate sottocommissioni, del resto, anche le delegazioni delle Commissioni delle finanze e della gestione. I regolamenti delle Camere continuano a disciplinare i dettagli relativi all'istituzione delle sottocommissioni stabilendo anche, per esempio, che le sottocommissioni non informino autonomamente l'opinione pubblica. Le sottocommissioni operano sempre su mandato delle commissioni.

Art. 46 Procedura nelle commissioni

Il *capoverso 1* dispone che la procedura applicabile nelle commissioni si evinca dalle norme procedurali della rispettiva Camera. Nel caso dell'ordine delle votazio-

ni, per esempio, è applicata la procedura del plenum. Ciò non impedisce, per esempio, che la legge o i regolamenti delle Camere prevedano disposizioni procedurali specifiche per le commissioni. L'articolo 21 RCN e l'articolo 14 RCSt prevedono, per esempio, che il presidente della commissione partecipi al voto mentre secondo l'articolo 83 RCN e l'articolo 71 RCSt – e ora l'articolo 80 della presente legge – il presidente della Camera solo in caso di parità di voti si esprime e decide.

L'articolo 153 capoverso 2 Cost. prevede l'istituzione di commissioni congiunte che oggi esistono già sotto forma di delegazioni. Con la nuova disposizione è stata creata in proposito una base costituzionale esplicita. In relazione alle commissioni congiunte è necessario disciplinare ancora la questione della procedura di votazione. Secondo il principio del sistema bicamerale il *capoverso 2* dispone che, nel caso di una deliberazione formale, la votazione debba avvenire separatamente nelle due Camere. Un'eccezione è rappresentata, per esempio, dalla conferenza di conciliazione (art. 92).

Art. 47 Natura confidenziale delle deliberazioni

La natura confidenziale delle sedute delle commissioni rappresenta un elemento essenziale della loro attività. Essa era ancorata finora solo nei regolamenti delle Camere ovvero negli articoli 24 RCN e 16 RCSt di identico tenore. I principi tanto importanti della confidenzialità sono elevati a livello di legge. Ulteriori dettagli possono rimanere disciplinati nell'articolo 25 RCN e nell'articolo 17 RCSt. Il rinvio al segreto d'ufficio contenuto negli articoli 24 RCN e 16 RCSt qui non è necessario essendo i parlamentari già legati al segreto d'ufficio ai sensi dell'articolo 9 della presente legge.

Il *capoverso 2* prevede che le commissioni, come già secondo il diritto attuale, possono decidere di procedere ad audizioni pubbliche invitando, per esempio, la stampa quando sentono degli esperti, se l'argomento è di ampio interesse. Quando la commissione riprende a deliberare, però, il pubblico è di nuovo escluso. Il processo di formazione delle opinioni in seno alle commissioni deve avvenire il più liberamente possibile e senza essere pregiudicato da influssi esercitati dai media. La minoranza vuole fare un passo ulteriore e consentire alle commissioni di tenere intere sedute aperte al pubblico. In questo modo sarebbe possibile rendere accessibili a rappresentanti dell'opinione pubblica, per esempio, le deliberazioni e le votazioni su un progetto di atto legislativo. Sarebbe la commissione stessa, però, a decidere se ammettere o meno il pubblico. In tal modo si creerebbe solo una possibilità che potrebbe essere sfruttata opportunamente in certi casi senza che le commissioni risultino sempre obbligate a farlo.

Art. 48 Informazione dell'opinione pubblica

Si stabilisce solo il principio che le commissioni sono tenute a informare. Le modalità possono essere precisate nei regolamenti delle Camere (art. 25 RCN e art. 17 RCSt) o lasciate all'autonomia organizzativa delle commissioni.

Art. 49 Coordinamento tra le commissioni

Il bisogno di coordinare i lavori delle commissioni aumenta costantemente. In particolare nel caso di oggetti che riguardano più settori, diverse commissioni si occupano dello stesso argomento. Non è un problema, anzi, è persino auspicabile se diverse commissioni si esprimano in merito alle stesse questioni da diversi punti di vista. Il

tutto diventa invece problematico se in diverse commissioni sono effettuate le stesse audizioni e ci si avvale quindi delle stesse persone, interne o esterne all'Amministrazione, per chiarire gli stessi punti. L'articolo 8^{quinquies} capoverso 6 LRC dev'essere quindi chiarito. In particolare non si tratta soltanto di coordinare i lavori delle stesse commissioni delle due Camere, bensì anche di organizzare il coordinamento tra le diverse commissioni legislative e tra queste e le commissioni di vigilanza.

Il *capoverso 1* chiarisce che tutte le commissioni che trattano le stesse o analoghe questioni devono coordinare la loro attività.

Il *capoverso 2* ha come obiettivo di raccogliere informazioni in modo efficiente. O lo fanno le diverse commissioni riunendosi in sedute in comune, oppure una commissione è incaricata di chiarire determinate questioni e di comunicare i risultati alle altre commissioni.

Il *capoverso 3* prevede che le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze possano procedere in comune a un esame preliminare del rapporto di gestione e del consuntivo. Certi Uffici lavorano in base ai principi della nuova gestione pubblica anche in seno all'Amministrazione federale. Un elemento importante della «gestione mediante mandato di prestazioni e preventivo globale» (FLAG) è rappresentato dal collegamento tra pianificazione dei compiti e delle finanze. È quindi evidente che proprio in tali uffici il rapporto di gestione sia esaminato assieme al consuntivo. La disposizione consente di organizzare sedute comuni delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione di una o di entrambe le Camere. L'articolo 153 capoverso 2 Cost. prevede questa eccezione al principio del sistema bicamerale.

Il *capoverso 4* riguarda il cosiddetto corapporto. La disposizione prevede che tali rapporti siano indirizzati alla commissione incaricata dell'esame preliminare al fine di evitare che più commissioni facciano rapporto alla Camera sulla stessa questione. In questo modo non si esclude la possibilità, per le commissioni, di rivolgersi direttamente alla Camera, ma la si garantisce con il diritto di proposta ai sensi dell'articolo 45 capoverso 1 lettera a. La disposizione chiarisce, infine, che le commissioni possono presentare un corapporto di propria iniziativa.

Sezione 2: Commissioni delle finanze

Negli ultimi anni, l'organizzazione degli organi di alta vigilanza parlamentare ha dato adito a più riprese a discussioni. In particolare è stata sollevata la questione se l'esercizio dell'alta vigilanza sulle finanze e sulla gestione da parte di due diverse commissioni sia ancora opportuno. Il 21 giugno 1996, il Consiglio nazionale ha trasmesso per esame alla CIP la mozione 96.3151 Raggenbass trasformata in postulato (Boll. Uff. CN 1996 1198 seg.). Secondo la stessa occorre esaminare se le commissioni delle finanze (CdF) e le commissioni della gestione (CdG) debbano essere riunite o, perlomeno, se sia possibile un maggiore coordinamento fra gli organi esistenti. Ancora nello stesso anno, il 10 dicembre 1996, il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 96.454 della commissione 95.067 (CPI-CPC) (Boll. Uff. CN 1996 2270). Vi si chiede di completare la LRC affinché la coordinazione fra le commissioni di controllo possa essere meglio garantita, ad esempio grazie a una conferenza presidenziale. Il 22 aprile 1999 è stato prorogato il termine di elaborazione di un disegno in vista della revisione totale della LRC (Boll. Uff. CN 1999 769).

In relazione alla mozione 96.3152 si menziona anche la mozione Raggenbass 96.3151 accolta come postulato dal Consiglio nazionale il 21 giugno 1996 (Boll. Uff. CN 1996 1190 seg.). Questa mozione chiede di riunire i diversi organi di controllo o di coordinarli con maggiore intensità nonché di rendere autonomo il Controllo federale delle finanze. Il Consiglio federale ha considerato realizzato il postulato e ha chiesto al Consiglio nazionale di toglierlo di ruolo (FF 1998 3691). Il Consiglio nazionale ha dato seguito alla richiesta il 14 dicembre 1998 (Boll. Uff. CN 1998 2618).

Le discussioni devono essere intese alla luce dei mutamenti intervenuti nei compiti di controllo. Proprio in relazione all'evoluzione di nuovi modelli di gestione come il «New Public Management» (NPM), non basta più chiedersi se l'agire amministrativo sia improntato alla legalità e alla regolarità. Nell'articolo 27, infatti, conformemente alla prassi attuale, anche l'elenco dei criteri d'esame dell'alta vigilanza è stato notevolmente ampliato: alla legalità e alla conformità all'ordinamento vigente vanno ad aggiungersi anche l'adeguatezza, l'efficacia e l'economicità. In particolare questi ultimi due criteri evidenziano che non è possibile tracciare una chiara separazione fra vigilanza in materia finanziaria e vigilanza sulla gestione.

Per queste ragioni, le Commissioni della gestione e delle finanze hanno intensificato la loro collaborazione e il loro coordinamento nell'ambito delle possibilità offerte dalla legge. Così hanno regolarmente luogo sedute di coordinamento sia a livello delle presidenze delle commissioni sia a livello delle segreterie. Trattandosi però, nel caso della «Conferenza dei presidenti», di un organo informale privo di base giuridica, le decisioni che prende non sono vincolanti per la commissione. I membri di entrambe le commissioni collaborano anche in sottocommissioni che si riuniscono congiuntamente. In questo modo, per esempio, i preventivi, i consuntivi e i rapporti di gestione della Posta e delle FFS sono verificati dalle CdF e dalle CdG riunite in sedute congiunte. Per determinati oggetti sono istituiti anche gruppi di lavoro congiunti ad hoc. Si pensi per esempio ai gruppi di lavoro che si sono occupati della valorizzazione del formaggio o del progetto «Cargo domicile». Come si evince dal Rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione 1996, parte I (FF 1997 III 10), anche questa forma di collaborazione ha i suoi limiti: «Tali gruppi di lavoro garantiscono un coordinamento assoluto dal profilo dell'esame materiale; nondimeno la procedura a livello commissionale e parlamentare è complicata in quanto successivamente quattro diverse commissioni devono esaminare il rapporto elaborato dal gruppo di lavoro e preparare il loro rendiconto e le loro proposte all'attenzione delle Camere».

Alla luce di questi problemi di coordinamento risulta evidente che è necessario migliorare le basi legali per il coordinamento tra le commissioni di vigilanza. In questo senso sono stati verificati anche i pro e i contro di una fusione delle commissioni. È stata elaborata una variante che prevede l'istituzione di una Commissione di vigilanza e delle finanze che assuma tutti i compiti delle attuali CdF e CdG. Il vantaggio di questa variante consisterebbe nel fatto di garantire uno stretto collegamento tra gestione e vigilanza finanziaria consentendo un esame approfondito dell'economicità e dell'efficacia e permettendo alle singole sottocommissioni di collegare i diversi aspetti del controllo. Un ulteriore vantaggio sia per l'Assemblea federale che per il Consiglio federale consisterebbe in una maggiore efficienza: il Parlamento, infatti, potrebbe ridurre il numero delle sedute; Consiglio federale e Amministrazione, di conseguenza, sarebbero sgravati non dovendo presenziare in diverse commissioni

sullo stesso argomento. Dall'unione, infine, ci si attende che l'alta vigilanza assuma un'importanza maggiore. La commissione, che potrà ora dedicarsi pienamente, avrebbe quindi un peso notevole. Come possibile *svantaggio* è stato menzionato il maggiore carico di lavoro che graverebbe sui membri delle commissioni. Si pretenderebbe molto in particolare dalle presidenze di queste commissioni così complesse. Una commissione di questo genere potrebbe ancora essere quella di un parlamento di milizia? Lo svantaggio maggiore soprattutto per il Consiglio nazionale consisterebbe nel fatto che potrebbe essere ripartito un numero minore di seggi. È opportuno chiedersi, infine, se una fusione di CdG e CdF non comporti un predominio dei criteri di politica finanziaria nell'adempimento dei compiti di alta vigilanza. Dato che in pratica i criteri finanziari risultano essere di impiego più semplice rispetto ai criteri dell'adempimento materiale dei compiti, l'ottica finanziaria potrebbe forse imporsi. L'alta vigilanza, tuttavia, non deve ridursi a una vigilanza finanziaria. È opportuno chiedersi, quindi, quale organizzazione delle commissioni assicuri meglio il pluralismo dei criteri di controllo.

Nel loro parere all'attenzione della CIP, le CdG ritenevano che la variante «fusione» avrebbe offerto possibilità interessanti e che era opportuno approfondirla sul lungo termine. Considerate le numerose questioni sollevate, invece, questa importante riforma potrebbe non essere realizzata a breve termine nel quadro della revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli. Le CdG si sono perciò espresse a favore di un obbligo di coordinamento istituzionalizzato per legge secondo l'articolo 54, come soluzione più opportuna a breve termine. Le Commissioni delle finanze si sono dichiarate scettiche in merito alla fusione chiedendosi se la commissione risultante dalla fusione medesima potrebbe essere ancora quella di un parlamento di milizia. Sulla base dei pareri menzionati la CIP si è pronunciata quindi contro la fusione, ma per un'iscrizione nella legge dell'obbligo di coordinamento.

Art. 50 Compiti delle Commissioni delle finanze

Il *capoverso 1* elenca i compiti delle Commissioni delle finanze (CdF). Rispetto all'attuale articolo 48 LRC si precisa che le Commissioni delle finanze non si limitano a esaminare preliminarmente preventivo e consuntivo della Confederazione, bensì che si occupano della gestione finanziaria della Confederazione e che spetta loro esercitare anche l'alta vigilanza sull'intera gestione finanziaria. Le Commissioni delle finanze si occupano di tutte le questioni fondamentali inerenti alla gestione finanziaria della Confederazione e sono competenti per tutte le questioni trasversali legate alla politica finanziaria. L'alta vigilanza esercitata dalle CdF si estende a tutto il settore della vigilanza finanziaria così com'è esercitata dal Controllo federale delle finanze (cfr. art. 8 cpv. 1 della legge federale sul controllo federale delle finanze, RS 614.0). La legislazione speciale può però prevedere che sia un altro organo parlamentare a esercitare la vigilanza sulle finanze di un settore determinato (cfr. p. es. art 20 cpv. 3 del decreto sul transito alpino, RS 742.104). L'esame preliminare della pianificazione finanziaria è ripreso inoltre nel catalogo dei compiti in cui non è citato lo strumento concreto «piano finanziario», bensì si parla in generale di pianificazione finanziaria. In questo modo si crea uno spazio di manovra nel caso che gli strumenti di pianificazione finanziaria dovessero subire modifiche.

Il *capoverso 2* prevede che i disegni di atti legislativi che hanno notevoli ripercussioni finanziarie siano sottoposti alle CdF per corapporto o possano essere attribuiti loro per esame preliminare. Si è rinunciato a conferire alle Commissioni delle finan-

ze la competenza generale di esaminare preliminarmente tutti i disegni che influenzano in modo essenziale l'equilibrio finanziario poiché questo comporterebbe probabilmente uno spostamento di una gran parte degli oggetti trattati dalla Commissione dell'economia e dei tributi (CET) alle CdF. A livello legislativo, tuttavia, non si devono fissare in modo rigido i campi di competenza delle commissioni, attribuiti, peraltro, dagli Uffici.

Art. 51 Delegazione delle finanze

Il *capoverso 1* riprende le disposizioni attuali relative alla composizione della Delegazione delle finanze (DeFin) la cui organizzazione interna – per esempio la suddivisione in sezioni – non merita di essere iscritta nella legge. Il *capoverso 2* descrive, conformemente all'articolo 50 capoverso 1 LRC, i compiti più importanti. Il *capoverso 3* rinvia alla legge sul Controllo delle finanze i cui articoli 14, 15 e 18 contengono in particolare diritti in materia d'informazione e di documentazione che la Delegazione delle finanze può far valere davanti al Controllo federale delle finanze. Il *capoverso 4* sancisce la prassi attuale stabilendo che la DeFin fa rapporto alla Commissione delle finanze una volta all'anno e lo pubblica. Il *capoverso 5* riserva alla Delegazione delle finanze il diritto di occuparsi di altri oggetti in piena autonomia, ovvero senza bisogno del mandato di una Commissione delle finanze. In tale contesto è opportuno che non faccia rapporto alla Commissione delle finanze, bensì a un'altra commissione. Il *capoverso 6* stabilisce che i membri della Delegazione delle finanze votino assieme e non separatamente per Camera poiché questo non corrisponderebbe alla disposizione generale secondo l'articolo 46 capoverso 2.

Si è rinunciato a caratterizzare espressamente la sorveglianza come un procedimento parallelo allo svolgimento degli affari (vedi in proposito il commento all'art. 27). Menzionare espressamente questa caratteristica potrebbe portare a concludere, a torto, che l'alta vigilanza non possa essere esercitata parallelamente in contesti diversi.

Sezione 3: Commissioni della gestione

Art. 52 Compiti delle Commissioni della gestione

Il contenuto dell'alta vigilanza è specificato nell'articolo 27, cosicché qui è possibile rinviare a questo articolo nel *capoverso 1*.

L'esame del rapporto di gestione è menzionato solo in modo implicito. Le CdG non considerano prioritario questo compito. L'alta vigilanza sulla gestione consiste essenzialmente nell'esame approfondito, appunto, della gestione. Il rapporto di gestione rappresenta solo uno dei diversi mezzi d'informazione. La sua trattazione è disciplinata in dettaglio negli articoli 143 e 144.

Nel *capoverso 2* sono stabiliti i criteri dell'alta vigilanza rilevanti, in primo luogo, nell'ambito della gestione. Si tratta della legittimità, dell'adeguatezza e dell'efficacia, mentre la vigilanza finanziaria deve tener conto in primo luogo della regolarità e dell'efficienza (economicità, impiego oculato delle risorse finanziarie). Stabilendo delle priorità è possibile migliorare ulteriormente il coordinamento tra le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze.

Art. 53 Delegazione delle Commissioni della gestione

L'articolo stabilisce compiti e composizione della Delegazione delle Commissioni della gestione ed è strutturato come quello sulla Delegazione delle finanze (art. 51). Non è necessario riprendere i dettagli sulla presentazione del rapporto così come sono definiti nell'articolo 47^{quinquies} capoversi 7 e 8 LRC. La CdG può occuparsene nell'ambito della sua autonomia organizzativa.

Le Commissioni della gestione possono continuare ad affidare ulteriori compiti alla propria Delegazione (cpv. 3). Questo risulta opportuno, per esempio, se è necessario prendere visione delle basi decisionali del Consiglio federale; solo la Delegazione, infatti, possiede questo diritto. Contrariamente a quanto previsto nell'attuale articolo 47^{quinquies} capoverso 3 LRC, anche la CdG di una Camera può conferire questo tipo di mandato previa decisione maggioritaria. La decisione maggioritaria dei due terzi prevista nell'articolo 47^{quinquies} capoverso 3 LRC è anticostituzionale. La Costituzione federale prevede una deroga al principio della maggioranza semplice solo in caso di dichiarazione dell'urgenza di leggi federali e di determinati compiti (art. 159 cpv. 3 Cost.). La segreteria comune delle due Commissioni e della Delegazione dovrebbe essere garante sufficiente affinché il coordinamento tra questi tre organi sia assicurato.

Sezione 4: Disposizioni comuni alle Commissioni delle finanze e della gestione

Art. 54 Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza

Il coordinamento è istituzionalizzato in quanto è previsto un organo di coordinamento. Secondo l'articolo 49 le commissioni devono coordinare le proprie attività con altre commissioni. In particolare nel caso dell'alta vigilanza si crea un organo incaricato di mettere in pratica il coordinamento. Per poterlo assicurare, tuttavia, il margine decisionale e di manovra della Conferenza di coordinamento dev'essere tale da consentire, nel caso concreto, di effettuare anche una procedura straordinaria.

Il *capoverso 1* disciplina la composizione dell'organo di coordinamento, mentre il *capoverso 2* definisce il settore di attività, ovvero il coordinamento materiale dei programmi di controllo. I compiti, quindi, devono essere affidati alle singole commissioni e delegazioni in modo chiaro. L'organo possiede inoltre una competenza decisionale relativa ai conflitti di competenza e ai rapporti da presentare alle Camere. Se si istituisce, per esempio, una sottocommissione, la Conferenza delle presidenze può determinare la commissione plenaria responsabile, ovvero quella incaricata di fare rapporto nel plenum. In questo modo sarà possibile eliminare le carenze attuali in materia di coordinamento.

Un ulteriore bisogno di coordinamento si rileva in particolare in quei settori in cui s'impongono nuovi modelli di gestione come il «New Public Management» oppure laddove le attività sono espletate da persone o enti sempre più autonomi ai quali sono delegati compiti della Confederazione. In settori come questi, la necessità di un ulteriore coordinamento non riguarda però solamente le Commissioni della gestione e delle finanze, ma spinge anche le commissioni legislative a operare a stretto contatto con le commissioni di vigilanza. Il *capoverso 3* prevede perciò la possibilità di ampliare l'organo di coordinamento mediante presidenze di altre commissioni interessate.

Il *capoverso 4* affida all'organo di coordinamento delle commissioni di vigilanza il compito di decidere sulle proposte delle commissioni di far esaminare l'efficacia di atti legislativi da un apposito servizio del Parlamento (Organo parlamentare di controllo dell'Amministrazione) o dal Controllo federale delle finanze. Secondo l'articolo 44 capoverso 1 lettera e tutte le commissioni devono accertare l'efficacia dei singoli atti legislativi già da esse esaminati in via preliminare. Si deve tuttavia impedire che i servizi interessati siano sommersi da incarichi di esaminare l'efficacia in modo scientifico e approfondito. È fondamentale che vi sia un organo che coordini i mandati e stabilisca le priorità. La minoranza, dato che parte dal principio che le commissioni legislative, secondo l'articolo 44 capoverso 1^{bis}, non possono far effettuare valutazioni di propria iniziativa, chiede di stralciare questo capoverso.

Art. 55 Relazione alla Camera

La relazione periodica serve ad assicurare la trasparenza delle attività delle commissioni di vigilanza nei confronti della Camera e del pubblico.

Sezione 5: Commissione di redazione

Gli attuali articoli 31, 32 e 33 LRC sono, da un lato, troppo dettagliati e dall'altro troppo concisi. Le disposizioni relative alla procedura di preparazione dei testi per il voto finale e al modo di procedere quando si tratta di apportare correzioni ad atti legislativi dopo la votazione finale, infatti, occupano molto spazio. Dall'altro lato l'articolo 32 capoverso 1, per esempio, non definisce in modo esauritivo le attività concrete della Commissione di redazione. Una soluzione a questo dilemma consiste nel definire a livello di legge solamente i compiti centrali della Commissione di redazione e nel delegare i dettagli del modo di procedere a livello di ordinanza. Una futura ordinanza dell'Assemblea federale sulla composizione e la procedura della Commissione di redazione consentirà anche di differenziare il modo di procedere alle correzioni dopo il voto finale e, se del caso, di prevedere anche procedure semplificate per eliminare piccole sviste.

Art. 56 Composizione e organizzazione

Le disposizioni in merito alla composizione sono state ridotte all'essenziale. I dettagli della composizione saranno disciplinati nella futura ordinanza. Il *capoverso 1* stabilisce che la Commissione di redazione è una commissione congiunta delle due Camere. Si applicano, quindi, le disposizioni generali per le commissioni congiunte.

Il *capoverso 2* stabilisce ancora solo che la Commissione di redazione consta di tre sottocommissioni, una per ogni lingua ufficiale della Confederazione. Il *capoverso 3* prevede che la Commissione si costituisca da sé. Il *capoverso 4* stabilisce che i membri della Commissione di redazione non votano separatamente per Camera perché questo non corrisponde alle disposizioni generali secondo l'articolo 46 capoverso 2.

Art. 57 Compiti e procedura

L'articolo 57 stabilisce i compiti che la Commissione di redazione deve adempiere prima dei voti finali.

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 31 capoverso 1 LRC. Si specifica, tuttavia, che sono verificati solo quegli atti legislativi che saranno sottoposti ai voti finali. Si

utilizza la denominazione «Commissione di redazione» anche se di fatto si tratta di sottocommissioni per le diverse lingue. La Commissione di redazione nel suo insieme si riunisce relativamente di rado ed è responsabile in primo luogo di discutere questioni di principio.

Il *capoverso 2* corrisponde all'articolo 32 capoverso 1 LRC e menziona le attività concrete della Commissione in base alla prassi attuale. La novità consiste nel fatto che la Commissione deve provvedere affinché i testi siano chiari e concisi. Inoltre è stabilito esplicitamente che si assicuri che i testi siano conformi alla volontà dell'Assemblea federale. Un testo può essere corretto dal punto di vista linguistico e formale, ma non corrispondere a quanto ha deciso l'Assemblea federale.

Il *capoverso 3* dispone, più precisamente di quanto faccia l'articolo 32 capoverso 1 LRC, che la Commissione di redazione non può procedere a modifiche materiali. Non corregge quindi errori materiali in prima persona, bensì, quando ne trova uno, lo comunica alle presidenze delle Camere. Queste ultime, in qualità di servizi responsabili della versione definitiva degli atti legislativi emanati dall'Assemblea federale, provvederanno affinché le proposte di correzione siano verificate dagli organi competenti. In pratica trasmetteranno l'oggetto alla Commissione incaricata dell'esame preliminare perché lo metta a punto.

Art. 58 Rettifiche dopo il voto finale

Mentre nell'articolo 57 sono disciplinati i compiti principali della Commissione di redazione, segnatamente la verifica che i testi siano corretti sul piano linguistico e formale per il voto finale, l'articolo 58 prevede la procedura per i casi speciali, quando una svista è scoperta solo dopo il voto finale.

La procedura secondo il *capoverso 1* dovrebbe essere applicata per principio con estrema cautela, altrimenti il voto finale risulta svalutato. L'articolo 33 capoverso 1 LRC stabilisce che tale procedura può essere applicata quando si accertano imperfezioni che «alterano il significato». Una svista, tuttavia, può avere senso in sé stessa, ma non corrispondere alle deliberazioni parlamentari, fatto di per sé più grave. Così l'Assemblea federale, in occasione di una revisione della legge sulle indennità di perdita di guadagno, decise per esempio una determinata percentuale per calcolare l'indennità. A causa di un errore di trasmissione, nel Foglio federale fu poi stampata un'altra percentuale (25 anziché 20%). Si tratta di un errore grave che comporta conseguenze finanziarie. Dato che nel Bollettino ufficiale era indicata chiaramente la volontà del legislatore (entrambe le Camere si erano pronunciate per il 20%), la Commissione di redazione ordinò la rettifica. Il *capoverso 1*, perciò, analogamente all'articolo 57 capoverso 2, tiene conto di questo stato di cose. Una minoranza ritiene che si dovrebbe rinunciare al passo «... che non rispecchiano l'esito dei dibattiti parlamentari ...». Non spetterebbe alla Commissione di redazione giudicare se un atto legislativo emanato dall'Assemblea federale rispecchia o meno l'esito dei dibattiti parlamentari. Solo l'Assemblea federale potrebbe decidere in merito a una questione così politica, se del caso modificando nuovamente l'atto in questione.

La procedura secondo l'articolo 58 capoverso 1 si applica a tutti i tipi di testo, che siano sottoposti a referendum o no. Il termine «fino alla pubblicazione nella Raccolta ufficiale» lascia un margine di manovra sufficiente. Se si scopre una svista in un testo destinato a essere sottoposto a votazione popolare, è opportuno pubblicare subito – nel Foglio federale o nel commento alla votazione – la correzione se del

caso apportata. Dato che la Commissione di redazione non può apportare modifiche materiali, le correzioni non dovrebbero avere conseguenze sul termine di referendum (cfr. anche la modifica corrispondente dell'art. 59 della legge federale sui diritti politici nell'art. 172 n. 1).

Il *capoverso 2* prevede una differenziazione del modo di procedere nel caso di errori scoperti solo dopo la pubblicazione. La procedura normale consisterà, com'è stato finora, nella modifica dell'atto (art. 33 cpv. 2 LRC), senza bisogno di sancire questo passo nella legge. Come ogni altra commissione, infatti, la Commissione di redazione ha il diritto d'iniziativa e quindi può sottoporre alle Camere progetti corredati delle necessarie correzioni. Secondo l'articolo 80 capoverso 2 può chiedere alla Conferenza di coordinamento di decidere che un oggetto venga discusso in ambo le Camere nella stessa sessione. Se però si tratta solamente di un dettaglio, come per esempio di un rinvio errato, si pone la questione se il testo debba essere effettivamente sottoposto a modifica. Il capoverso 2 crea una nuova possibilità specificando che la Commissione di redazione può ordinare essa stessa rettifiche di errori manifesti come pure modifiche di mera tecnica legislativa.

Il *capoverso 3* prevede che i membri dell'Assemblea federale vengano informati qualora un atto legislativo subisca rettifiche dopo il voto finale secondo le procedure previste nei capoversi 1 e 2. I membri dell'Assemblea federale devono poter controllare se le correzioni ordinate dalla Commissione di redazione dopo il voto finale corrispondano alla volontà dell'Assemblea federale. Quest'ultima può revocare una correzione a suo parere scorretta sottoponendo l'atto legislativo a una modifica successiva.

Art. 59 Disposizioni d'esecuzione

L'articolo indica che il disciplinamento in dettaglio della composizione e dei compiti della Commissione di redazione (durata del mandato, rappresentanza ecc.) nonché della procedura di esame dei testi e di eliminazione degli errori saranno precisati a livello di ordinanza.

Sezione 6: Delegazioni in organizzazioni internazionali

Art. 60

Le delegazioni in seno ad assemblee parlamentari internazionali costituiscono un caso speciale delle commissioni. Si tratta di commissioni comuni a entrambe le Camere il cui compito principale consiste nel rappresentare l'Assemblea federale in un'assemblea parlamentare internazionale, ovvero nel partecipare ai lavori sia di organizzazioni parlamentari internazionali sia di organi parlamentari di organizzazioni internazionali. Secondo il tipo di organizzazione nella quale operano, le delegazioni hanno compiti e modi di organizzarsi e di funzionare speciali che si differenziano, in parte, da quelli previsti in generale per le commissioni. L'articolo 60 istituisce la base giuridica perché le relative disposizioni possano essere emanate a livello di ordinanza. Attualmente questa base è contenuta nell'articolo 8^{bis} capoverso 1 LRC il quale prevede che le disposizioni esecutive concernenti l'attività dell'Assemblea federale, segnatamente circa la collaborazione a organizzazioni internazionali, siano emanate in forma di ordinanza dell'Assemblea federale. Ora si propone di definire esplicitamente le delegazioni nelle organizzazioni internazionali quale forma specifica delle commissioni, in particolare anche per delimitarle rispetto

a un'altra forma di delegazione, ovvero le delegazioni della gestione e delle finanze. Delle attuali sei delegazioni dell'Assemblea federale operanti in organizzazioni parlamentari internazionali, tre sono state istituite su decisione degli Uffici. L'articolo 60 prevede che questo debba figurare in un'ordinanza dell'Assemblea federale, operazione quanto mai opportuna alla luce dell'importanza politica che può assumere una delegazione di questo tipo.

Capitolo 5: Gruppi parlamentari

Art. 61 Costituzione

Le disposizioni attuali circa la costituzione di gruppi parlamentari sono state ampiamente riprese dall'articolo 8^{septies} LRC apportando, tuttavia, due modifiche. Membri di partiti diversi non possono più unirsi in un gruppo parlamentare: la premessa perché lo possano fare è che abbiano un analogo orientamento politico (*cpv.* 2). I gruppi devono poter apparire come organi attivi dell'Assemblea federale: è quanto suggerisce anche la loro menzione specifica nella nuova Costituzione federale (art. 154 Cost.). Per il buon funzionamento del Parlamento non si nutre alcun interesse verso pseudogruppi, costituiti con l'unico obiettivo di poter approfittare delle infrastrutture e dei relativi diritti. Anche la proposta di rinunciare alla possibilità di costituire «comunità di gruppi» (art. 8^{septies} cpv. 3 LRC) va nella stessa direzione: parlamentari membri di partiti diversi che hanno un analogo orientamento politico possono costituire un gruppo comune. È sproporzionato, tuttavia, che possano beneficiare di vantaggi supplementari solo perché hanno costituito un gruppo comune. In base al diritto vigente i gruppi piccoli sono già avvantaggiati per il fatto di ricevere la stessa indennità di base dei gruppi grandi, di avere gli stessi diritti di parola durante le deliberazioni del Consiglio nazionale nella categoria di trattazione degli oggetti III (cfr. art. 68 LRC), impiegata molto frequentemente e, inoltre, di ricevere un numero maggiore di seggi in commissione grazie alla possibilità di formare «comunità di gruppi». D'ora in poi questi piccoli raggruppamenti dovranno riunirsi in un gruppo unico se vorranno avere più seggi in commissione; resta inteso che così spetterà loro solo una indennità di base prevista per i gruppi.

Una minoranza vuole rinunciare, nel capoverso 2, alla condizione dell'«analogo orientamento politico» per la formazione di gruppi. Ritiene che non spetti alla Conferenza di coordinamento giudicare se i membri di un gruppo abbiano un orientamento politico analogo. Essendo il criterio troppo vago, la Conferenza di coordinamento avrebbe un potere discrezionale troppo grande con il conseguente pericolo di prendere decisioni in modo arbitrario.

È stata ripresa dal diritto attuale la disposizione secondo la quale i membri di un partito devono costituire un gruppo e non possono ripartirsi in più gruppi (*cpv.* 1). Come finora ci vorranno cinque membri di una Camera per formare un gruppo (*cpv.* 3). Tre membri del Consiglio nazionale e due del Consiglio degli Stati non possono costituire un gruppo. Si è rinunciato ad aumentare il numero minimo dei membri per ragioni legate alla protezione delle minoranze.

La costituzione di un nuovo gruppo dev'essere annunciata al Segretario generale dell'Assemblea federale (*cpv.* 4). Dovendo ora essere soddisfatto il criterio dell'analogo orientamento politico, annunciarsi non basta più: è necessario effettuare un esame e, dato che di regola fanno parte di un gruppo membri di entrambe le Camere,

è indicato che a farlo sia la Conferenza di coordinamento. La competenza della Conferenza di coordinamento di approvare la costituzione di nuovi gruppi parlamentari è contenuta nell'articolo 37 capoverso 2 lettera e.

Art. 62 **Compiti e diritti**

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 8^{septies} capoverso 4 LRC. La disposizione, giuridicamente non molto precisa, secondo la quale i gruppi devono promuovere il disbrigo razionale degli affari è stata tralasciata. Si può altresì rinunciare a menzionare in particolare la preparazione delle elezioni poiché anch'esse fanno parte degli oggetti sottoposti alle Camere.

Il *capoverso 2* menziona i diritti costituzionali dei gruppi parlamentari il cui elenco completo permette di chiarire la situazione rispetto all'articolo 160 Cost. la cui formulazione può risultare ambigua. Nell'ambito dell'attività delle Camere i gruppi hanno inoltre diritti specifici che sono sanciti nei regolamenti come, per esempio, l'attribuzione dei tempi di parola nel Consiglio nazionale. Il *capoverso 3* crea la base legale esplicita per tali diritti.

Il *capoverso 4* corrisponde all'articolo 8^{septies} capoverso 5 LRC. L'attuale rinvio esplicito al sostegno che le segreterie dei gruppi possono ottenere dai servizi del Parlamento si può tralasciare senza che questo significhi modificare la prassi attuale. Queste segreterie agiscono su mandato dei gruppi che, in quanto organi parlamentari ai sensi dell'articolo 64, hanno diritto di ricorrere alle prestazioni offerte dai servizi del Parlamento. In questo senso i membri delle segreterie sono soggetti anche al segreto d'ufficio secondo l'articolo 9.

Analogamente all'articolo 10, che stabilisce il principio dell'indennità dei membri dell'Assemblea federale, il *capoverso 5* fissa qui il principio dell'indennità ai gruppi e rinvia alla legge sulle indennità.

Capitolo 6: Intergruppi parlamentari

Art. 63

L'articolo 63 corrisponde all'articolo 8^{octies} LRC. Nel capoverso 2, tuttavia, si precisa che gli intergruppi non possono agire in nome dell'Assemblea federale. Si tratta infatti di unioni informali a carattere pubblico le quali, conformemente all'articolo 31 della presente legge, non sono però organi dell'Assemblea federale.

Capitolo 7: Amministrazione parlamentare

Il capitolo 7 della legge sul Parlamento non comporta modifiche materiali rispetto alla revisione parziale della LRC del 22 dicembre 1999. Con questa modifica di legge e la modifica, parallela, del decreto federale sui servizi del Parlamento, questi ultimi sono ora completamente subordinati all'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 155 Cost. Il commento dettagliato contenuto nel rapporto della CIP del 7 maggio 1999 (FF 1999 4178) conserva la sua validità.

Il titolo del capitolo «Amministrazione parlamentare» corrisponde all'espressione, introdotta con la menzionata revisione della LRC e piuttosto lunga, «affari amministrativi dell'Assemblea federale». Il termine «amministrazione parlamentare» ha un'accezione più ampia di «Servizi del Parlamento»; comprende, infatti, anche le

funzioni amministrative della Delegazione amministrativa e i servizi che l'Amministrazione generale della Confederazione fornisce su mandato diretto degli organi parlamentari.

Del resto il termine «amministrazione parlamentare» spiega che i Servizi del Parlamento non si limitano solo a fornire servizi esplicitamente richiesti, come lascerebbe intendere la loro denominazione. Come l'Amministrazione generale della Confederazione e ogni altra moderna amministrazione, anche i Servizi del Parlamento non sono solamente uno strumento d'esecuzione. Essi hanno anche il compito di tutelare e di promuovere in modo autonomo e attivo gli interessi delle istituzioni del Parlamento e dei suoi organi assumendo in questo modo, come ogni altra amministrazione, anche un ruolo politico importante, sebbene assolutamente neutrale dal punto di vista partitico.

Le modalità dell'amministrazione parlamentare sono disciplinate nell'ordinanza dell'Assemblea federale sui Servizi del Parlamento denominata ancora decreto federale. A seguito dell'entrata in vigore, prevista nel corso del 2001, della legge sul personale federale risulterà necessario adeguare ampiamente quest'ordinanza; sarà possibile stimare l'entità e il contenuto degli adeguamenti appena saranno note le disposizioni d'esecuzione relative alla legge sul personale federale. Quest'ultima dovrebbe garantire in ogni caso la compatibilità del diritto del personale del Parlamento con il diritto generale del personale e lasciare perciò il più ampio margine di manovra possibile per effettuare gli adeguamenti necessari dell'ordinanza dell'Assemblea federale sui Servizi del Parlamento.

Art. 64 Compiti dei Servizi del Parlamento

L'articolo 64 corrisponde all'articolo 8^{novies} capoverso 1 LRC, ma prevede un elenco dei compiti più esaustivo e più conforme alla realtà attuale.

Art. 65 Direzione dei Servizi del Parlamento

La funzione di vigilanza della Delegazione amministrativa secondo il *capoverso 1* si evince nel diritto vigente implicitamente dall'articolo 8^{ter} capoverso 7 terzo periodo LRC ed esplicitamente dall'articolo 7 capoverso 1 secondo periodo del decreto federale sui Servizi del Parlamento. I *capoversi 2 e 3* ridanno il contenuto dell'articolo 8^{novies} capoversi 2 e 4 LRC; la composizione dell'organo direttivo dei Servizi del Parlamento, tuttavia, non è più disciplinata nella legge, ma nell'ordinanza sui Servizi del Parlamento.

Art. 66 Assunzione del personale dei Servizi del Parlamento

L'articolo 3 del decreto federale sui Servizi del Parlamento attribuisce alla Delegazione amministrativa e al segretario generale la competenza di scegliere e di assumere il personale dei Servizi del Parlamento e stabilisce determinati diritti di conferma e di audizione agli organi interessati dell'Assemblea federale. Questi dettagli devono continuare a essere disciplinati a livello di ordinanza; l'articolo 66 crea la base giuridica a tal proposito. La nomina del segretario generale è disciplinata nell'articolo 37 capoverso 2 lettera d.

Art. 67 Diritti d'informazione

I diritti d'informazione dell'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione sono disciplinati attualmente nell'articolo 47^{sexies} capoverso 3 LRC e gli analoghi

diritti del segretario delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze nell'articolo 18 capoverso 1 della legge sul Controllo delle finanze. I diritti d'informazione degli altri Servizi del Parlamento, invece, sono sanciti finora solo a livello di ordinanza (art. 2 cpv. 2 del decreto federale sui Servizi del Parlamento). L'articolo 67 crea una base legale unitaria per tutti gli uffici dei Servizi del Parlamento. Per svolgere i propri compiti devono avere le stesse informazioni fornite agli organi per i quali lavorano.

Art. 68 Collaborazione dell'Amministrazione federale

L'articolo 68 corrisponde all'articolo 8^{novies} capoverso 1^{bis} LRC ai sensi della revisione parziale della LRC del 22 dicembre 1999. Il principio della collaborazione e della composizione dei conflitti secondo il capoverso 3 è stato chiarito esaurientemente nel rapporto della CIP del 7 maggio 1999 (FF 1999 4189 seg.).

Art. 69 Diritto di polizia

L'articolo 69 corrisponde all'articolo 8^{decies} LRC ai sensi della revisione parziale della LRC del 22 dicembre 1999 (cfr. il commento nel rapporto della CIP del 7 maggio 1999, FF 1999 4191 seg.).

Art. 70 Disposizioni d'esecuzione

Il *capoverso 1* riprende le disposizioni contenute nell'articolo 8^{bis} capoverso 1 LRC e i *capoversi 2 e 3* corrispondono all'articolo 8^{novies} capoverso 7 ai sensi della revisione parziale della LRC del 22 dicembre 1999 (cfr. il commento nel rapporto della CIP del 7 maggio 1999, FF 1999 4190).

Titolo quinto: Procedura nell'Assemblea federale

Capitolo 1: Disposizioni generali

Le disposizioni contenute nel presente capitolo formano la struttura basilare della procedura parlamentare nell'Assemblea federale. A causa della loro importanza nel diritto vigente per ambo le Camere, i contenuti delle disposizioni sono disciplinati nella LRC oppure, con formulazioni di tenore identico, nei due Regolamenti delle Camere.

Art. 71 Oggetti in deliberazione

Oggi, i diversi oggetti in deliberazione sono sparpagliati in varie disposizioni della LRC e nei Regolamenti delle Camere. L'articolo 71 li riassume in maniera chiara, definendo nel contempo la nozione di «oggetto in deliberazione», utilizzato in tutta la legge.

Art. 72 Iscrizione a ruolo di oggetti in deliberazione

Iscrivendo a ruolo gli oggetti in deliberazione si avvia la procedura nell'Assemblea federale. Tale momento ha ripercussioni sui diritti delle diverse parti alla procedura e va perciò sancito nella legge. A titolo d'esempio, il Consiglio federale non può più ritirare propri progetti già trasmessi all'Assemblea federale (art. 73), mentre non possono più essere depositate iniziative parlamentari su temi già oggetto di un disegno di atto legislativo in deliberazione (cfr. l'art. 76 in relazione con l'art. 108). Le differenti fattispecie di avvio enumerate nei capoversi 1-3 corrispondono al diritto

vigente, ma sono formulate in modo più chiaro. *Capoverso 2*: i termini di trattazione per le iniziative popolari iniziano a decorrere dal deposito presso la Cancelleria federale (art. 26 cpv. 1 e art. 27 cpv. 1 LRC). L'Assemblea federale può iniziare a deliberare sulle iniziative popolari senza che il Consiglio federale le abbia sottoposto il suo rapporto o il suo disegno di atto legislativo (cfr. l'art. 29 cpv. 3 LRC). Se ne può desumere che, una volta depositata, un'iniziativa popolare è considerata già pendente nell'Assemblea federale. Per il conferimento della garanzia alle costituzioni cantonali si impone lo stesso disciplinamento. Pur se non si è mai verificato praticamente, anche qui potrebbe succedere che l'Assemblea federale voglia cominciare a deliberare sul conferimento della garanzia a una costituzione cantonale prima che il Consiglio federale le abbia sottoposto la sua proposta e il suo rapporto. In tal senso, il complemento nel capoverso 2 rappresenta un concretamento del diritto vigente.

Art. 73 Ritiro di oggetti in deliberazione

I *capoversi 1 e 3* corrispondono al diritto vigente, mentre il *capoverso 2* costituisce un'innovazione. Secondo il diritto vigente, l'autore può ritirare un'iniziativa parlamentare sino alla decisione di merito da parte della Camera, anche se la commissione incaricata dell'esame preliminare ha proposto di darvi seguito (cfr. l'art. 21^{quinquies} cpv. 2 LRC). Certo, la commissione può presentare essa stessa una richiesta conforme all'iniziativa parlamentare, ma tale procedura è insoddisfacente e inutilmente complicata. La procedura ora proposta presume che la volontà politica di una maggioranza commissionale di legiferare debba essere preponderante rispetto al cambiamento d'opinione di un singolo parlamentare. Il diritto di ritiro del singolo parlamentare deve perciò estinguersi con il sostegno all'iniziativa parlamentare da parte della commissione incaricata dell'esame preliminare.

Art. 74 Procedura in caso di disegni di atti legislativi

I *capoversi 1-3* corrispondono alle disposizioni, dal medesimo tenore, formulate oggi nei Regolamenti delle Camere (art. 66 e art. 67 cpv. 1 RCN; art. 59 e art. 60 cpv. 1 RCSt). Poiché disciplinano le linee fondamentali della procedura legislativa, secondo la nozione materiale di legge della Costituzione federale esse vanno integrate nella LParl (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). I *capoversi 1 e 2* stabiliscono che i disegni di atti legislativi dell'Assemblea federale debbano dapprima essere trattati in un dibattito di entrata in materia e poi con una deliberazione di dettaglio. Il *capoverso 3* elenca gli oggetti in deliberazione sui quali le Camere devono obbligatoriamente entrare in materia: iniziative popolari, rapporti di gestione, consuntivi, conferimento della garanzia a costituzioni cantonali e preventivi.

I *capoversi 4 e 5* disciplinano la votazione sul complesso. La commissione vi ha apportato due piccole innovazioni, risultanti dalla lacunosità della disposizione vigente (art. 34 LRC). Oggi rimane aperta la questione della conseguenza giuridica dell'esito negativo di una votazione sul complesso in caso di oggetti in deliberazione sui quali le Camere devono obbligatoriamente entrare in materia. Tale questione giuridica, nel diritto vigente, risulta dall'articolo 21 *capoverso 1* LRC, secondo cui respingere l'approvazione di un disegno nella votazione sul complesso equivale a decidere di non entrare in materia. Se però si applica predetto articolo agli oggetti in deliberazione sui quali le Camere devono imperativamente entrare in materia, allora ciò conduce a un circolo vizioso nella procedura. Le Camere non possono decidere di

non entrare in materia su un disegno se l'entrata in materia è obbligatoria. Non è possibile far capo a un'altra disposizione nella LRC per risolvere tale problema.

Al fine d'impedire questo eventuale circolo vizioso della procedura la novità è che per rapporti di gestione, conferimento della garanzia a costituzioni cantonali e iniziative popolari si propone di rinunciare alla votazione sul complesso (art. 74 cpv. 4 LParl). Le Camere non possono emendare il contenuto di questi oggetti in deliberazione, bensì soltanto garantire o non garantire, approvare o non approvare nonché raccomandare la reiezione o l'accettazione. Tali decisioni rivestono la medesima funzione della votazione sul complesso: sono decisioni sul complesso.

Per i preventivi e i consuntivi la conseguenza giuridica di una votazione sul complesso negativa viene invece sancita nel capoverso 5: le Camere deliberano in dettaglio su un voluminoso disegno di decreto federale. In questo caso la votazione sul complesso riveste la medesima funzione come per un normale atto legislativo: assicura che il giudizio sul disegno nel complesso, eventualmente cambiato in base alla deliberazione di dettaglio, possa manifestarsi in una votazione. Nel 1998, riguardo all'eventualità di una non riuscita del preventivo, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale aveva dichiarato che il Consiglio federale avrebbe dovuto subito presentare un nuovo preventivo all'Assemblea federale, non essendo la Confederazione in grado di adempiere i suoi compiti senza preventivo (FF 1998 II 1237 segg.). L'esito negativo di una votazione sul complesso riguardante il preventivo porta, di fatto, al medesimo risultato di un rinvio al Consiglio federale. Questa conseguenza giuridica è prevista quale novità nell'articolo 74 capoverso 5 del progetto LParl. Poiché la procedura è la medesima, per coerenza il capoverso 5 prevede la stessa conseguenza giuridica anche per i consuntivi.

Art. 75 Rinvio

La disposizione riguardante il rinvio di oggetti in deliberazione corrisponde al diritto oggi vigente e alla prassi che ne deriva.

Art. 76 Proposte

Dal profilo del contenuto, il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 160 capoverso 2 Cost., integrato con il diritto di ciascun parlamentare di presentare proposte anche alle commissioni. Tale diritto procedurale è previsto anche nella procedura oggi vigente. Serve a sostituire l'iniziativa parlamentare, che è quindi esclusa se la richiesta può essere presentata con una proposta riguardante un disegno di atto legislativo in deliberazione (art. 21^{bis} cpv. 3 LRC, in relazione con l'art. 31 cpv. 2 RCN e l'art. 24 cpv. 2 RCSt). La formulazione nel capoverso 1 si spinge tuttavia più in là rispetto all'attuale disciplinamento, in quanto alle commissioni possono essere presentate proposte non solamente riguardanti disegni di atti legislativi in deliberazione, bensì più in generale. I parlamentari possono ad esempio proporre che una commissione presenti un'iniziativa parlamentare o una mozione alla Camera, oppure che la Commissione della gestione indaghi su determinate irregolarità nell'amministrazione.

I *capoversi 2, 3 e 4* corrispondono al diritto vigente.

Art. 77 Clausola d'urgenza

L'articolo 77 corrisponde all'articolo 35 LRC ed è stato rielaborato soltanto dal profilo redazionale.

Art. 78-79 Procedura di voto e votazione eventuale

Nel diritto vigente, la procedura di voto è sancita nei Regolamenti delle Camere (art. 77 segg. RCN; art. 63 segg. RCSt). Tali disposizioni hanno identico tenore solamente dal 1949, sebbene già prima le Camere avessero applicato la stessa procedura nonostante un disciplinamento differente. Da quando esistono i parlamenti democratici, la procedura di voto è in assoluto uno degli elementi più importanti della procedura parlamentare, dovendo con essa assicurare che l'*espressione fedele della volontà* delle forze politiche rappresentate si rispecchi nelle decisioni. L'importanza della procedura di voto per il processo democratico di formazione della volontà giustifica un disciplinamento a livello di legge. Gli articoli 78 e 79 non contengono alcuna modifica rispetto alle disposizioni oggi vigenti; la procedura è stata tuttavia formulata in maniera più comprensibile. L'*articolo 78* disciplina il modo di procedere se in merito a uno stesso oggetto in votazione si è in presenza di una o due proposte. Nel caso di un'unica proposta si rinuncia alla votazione, come finora. Se si è in presenza di due proposte, esse vengono contrapposte. Nell'*articolo 79* viene disciplinata la procedura di voto in caso di più di due proposte. Secondo tale articolo, vanno progressivamente vagliate sempre due proposte, fino a che ne rimangono due da contrapporre. Rispetto all'attuale disciplinamento è messo più nettamente in evidenza il fatto che per stabilire l'ordine di votazione si è in presenza dapprima il contenuto delle proposte (cpv. 2) e soltanto in subordine l'autore della proposta (cpv. 3). Vengono poi abbandonate le nozioni di «sottoemendamento», di «emendamento» e di «proposte principali» perché possono dare adito a confusione ed equivoci. Nella procedura delle Camere vi è solamente una proposta principale e non varie. La proposta principale in caso di votazione è sempre la proposta della commissione incaricata dell'esame preliminare oppure, se un oggetto in deliberazione non è sottoposto all'esame preliminare (ad es. un postulato), l'oggetto in deliberazione stesso.

Art. 80 Voto del presidente

Anche la presente disposizione corrisponde al diritto e alla prassi vigenti. *Capoverso 1*: i presidenti non partecipano alle votazioni nelle Camere, a meno che non debbano decidere in caso di parità di voti. Questo impegno del presidente all'imparzialità è una limitazione del diritto di voto e quindi anche della volontà degli elettori, ragione per cui necessita di una base legale (riguardo al diritto cantonale cfr. DTF 123 I 97 segg.). Il *capoverso 2* statuisce l'eccezione alla regola, sempre che si decida non a maggioranza dei votanti, bensì a maggioranza dei membri di ciascuna Camera. In tal caso non è necessaria la decisione del presidente in caso di parità di voti, poiché la maggioranza si ottiene quando è stato raggiunto il numero di voti necessario. Come secondo il diritto vigente, il presidente può partecipare al voto sulla dichiarazione dell'urgenza di leggi federali (art. 83 cpv. 2 RCN; art. 71 RCSt). Per i decreti riguardanti il freno alle spese, oggi la legge non prevede alcun disciplinamento. Dato che dal profilo materiale non si giustifica una differenziazione tra la decisione sulla dichiarazione dell'urgenza di leggi federali e il decreto riguardante il freno alle spese e ch'essa non è neppure prevista dalla Costituzione federale (art. 159 cpv. 3 Cost.), nella prassi i presidenti partecipano al voto sul freno alle spese. Il *capoverso 2* colma ora questa lacuna giuridica.

Art. 81 Votazione finale

La presente disposizione corrisponde al diritto vigente ed è stata rielaborata ancora una volta dal profilo redazionale rispetto alla modifica del 1999. Nel *capoverso 2*, con la formulazione «è considerato validamente riuscito» si manifesta la prassi vigente per cui con la votazione finale la procedura è formalmente conclusa e non è consentito ritornare su vizi procedurali scoperti a posteriori: essi sono considerati sanati. Quanto alle modifiche redazionali alle leggi federali prima della pubblicazione, la legge prevede una procedura abbreviata (cfr. art. 57).

Art. 82 Pubblicazione dell'esito della votazione

Scopo della presente disposizione è di pubblicare su un elenco nominativo il voto espresso dai parlamentari affinché il pubblico possa risalire alla formazione delle opinioni da parte delle Camere. Pur se oggi le votazioni vi si svolgono pubblicamente, non è però possibile verificarvi in dettaglio il voto dei singoli parlamentari (fatta eccezione per il voto per appello nominale). Proprio questo, tuttavia, sarebbe particolarmente importante per gli elettori, potendo essi accertare in base al voto espresso il profilo dei loro rappresentanti, ciò che semplificherebbe la scelta dei candidati nelle elezioni parlamentari. Questo tipo di informazioni produce trasparenza e avvicina i cittadini a quanto avviene in Parlamento.

La *maggioranza* è dell'opinione che non ogni votazione sia adatta a verificare il voto espresso dai parlamentari. Nelle Camere si svolgono numerose votazioni di dettaglio e votazioni eventuali che è possibile comprendere soltanto dopo un esame approfondito della documentazione sulla quale esse si sono basate. Rendere pubblico non significa mettere a disposizione una gran quantità di dati che non possono essere elaborati in maniera sensata. Occorre piuttosto *pubblicare*, sotto forma di elenco nominativo, i *voti essenziali espressi*, dove risulta evidente la posizione politica dei parlamentari. Conformemente alla *lettera a*, ne fanno parte le votazioni finali, le votazioni sul complesso, le votazioni sulla clausola d'urgenza di leggi federali e le votazioni rientranti nell'ambito del freno alle spese nonché, conformemente alla *lettera b*, i voti per appello nominale, che possono essere richiesti da un determinato numero di parlamentari. Considerate le differenti dimensioni delle Camere, dovranno essere i Regolamenti delle Camere a determinare il quorum di parlamentari che possono chiedere una votazione per appello nominale.

Per il Consiglio nazionale l'articolo 82 non comporterà alcuna modifica degna di nota della prassi in quanto, a parte un'innovazione, corrisponde all'attuale articolo 81a capoverso 3 RCN. L'innovazione consiste nel pubblicare il voto espresso dai singoli parlamentari anche nelle votazioni rientranti nell'ambito del freno alle spese. Come le votazioni sulla dichiarazione dell'urgenza di leggi federali, queste votazioni necessitano di una maggioranza qualificata e rivestono quindi un'importanza analoga. L'articolo 82 rappresenta invece un'innovazione per il Consiglio degli Stati, poiché il suo Regolamento non contempla alcuna disposizione che richieda la pubblicazione sotto forma di elenco nominativo delle votazioni ai sensi dell'articolo 82 lettera a. Le dimensioni del Consiglio degli Stati consentono però di trasporre l'articolo 82 senza eccessivi oneri.

La *minoranza* è invece del parere che oggi vi siano i presupposti tecnici per la *pubblicazione sistematica* di tutte le votazioni. Il pubblico interessato potrebbe ad esempio consultare su Internet i risultati delle votazioni. Le decisioni in merito alle que-

stioni di dettaglio spiegherebbero meglio il profilo politico di un singolo parlamentare che non le votazioni di principio, che sarebbero determinate soprattutto dalle opinioni dei gruppi parlamentari. Dovrebbe perciò essere il *pubblico* a decidere liberamente in base a quali votazioni possano essere approntati i profili politici dei singoli parlamentari.

Capitolo 2: Procedura bicamerale

Sezione 1: Cooperazione delle Camere

Art. 83 Decisioni concordanti delle Camere

Il presente articolo corrisponde al diritto vigente ed è stato modificato solamente dal profilo redazionale (art. 14 LRC).

Art. 84 Determinazione della Camera prioritaria

Il diritto vigente stabilisce che i presidenti delle Camere si accordino sulla priorità degli oggetti in deliberazione, fatta salva l'approvazione della Conferenza di coordinamento (cfr. l'art. 9 LRC). Nel progetto si rinuncia a detta approvazione poiché, in pratica, da parecchio tempo la Conferenza di coordinamento non si è più occupata dell'attribuzione della priorità. Ricorrendo alla Conferenza di coordinamento la procedura diverrebbe troppo pesante e renderebbe difficile una decisione rapida.

Art. 85 Iter cronologico della trattazione nelle Camere

Come finora, vale il principio che la prima deliberazione su disegni di modifiche costituzionali e di leggi federali non dichiarate urgenti non può avvenire in ambedue le Camere durante la stessa sessione (cfr. l'art. 11 LRC). Il diritto vigente conferisce soltanto al Consiglio federale il diritto di proporre la deliberazione simultanea nella stessa sessione. Adesso nel *capoverso 2* si precisa che la deliberazione simultanea può essere proposta anche da una commissione.

Art. 86 Inoltro degli oggetti in deliberazione all'altra Camera

Rispetto al diritto vigente (art. 12 cpv. 1 e art. 13 cpv. 1 LRC) viene chiarito che, quando ha finito di deliberare su un oggetto, una Camera può riprendere la deliberazione soltanto quando l'altra Camera ha già deciso.

Art. 87 Rinvio e sospensione della procedura

Per quanto concerne il rinvio e la sospensione viene ripreso il diritto vigente (art. 12 cpv. 2 LRC), rielaborandolo dal profilo redazionale. Rispetto al diritto vigente viene chiarito che solamente la decisione di rinvio è sottoposta all'esame dell'altra Camera. Il consenso di quest'ultima serve ad esempio se il disegno di atto legislativo va rinviato *in blocco* al Consiglio federale.

Art. 88 Suddivisione delle deliberazioni su un disegno di atto legislativo

La possibilità di suddividere un oggetto in deliberazione è ripresa dal diritto vigente (cfr. art. 13 cpv. 2 e 3 LRC). Questa procedura è applicata molto raramente dalle Camere (ad es. nel caso del decreto federale su una Costituzione federale aggiornata; 96.091, FF 1997 I 561). La suddivisione di un disegno di atto legislativo non va confusa con il diritto di una Camera di trasmettere alla seconda Camera, dopo la vota-

zione sul complesso, ognuno dei diversi disegni di atti legislativi sottoposti con un messaggio all'Assemblea federale (cfr. art. 86 cpv. 3).

Sezione 2: Divergenze tra le Camere

Com'era configurata finora, la procedura di appianamento delle divergenze si è dimostrata efficiente. Gli articoli 16-21 della vigente LRC vengono perciò ampiamente ripresi, ancorché rielaborati dal profilo redazionale.

Art. 89 Procedura in caso di divergenze

Sostanzialmente viene ripreso l'articolo 16 LRC. Conformemente al *capoverso 2*, dopo la prima deliberazione sul disegno di atto legislativo in ciascuna Camera, l'ulteriore deliberazione deve restringersi alle questioni per le quali non è stata raggiunta un'intesa. Conformemente al *capoverso 2*, è possibile rivenire su altre questioni soltanto se necessario in seguito a nuove decisioni ovvero se le commissioni delle due Camere incaricate dell'esame preliminare propongono congiuntamente di rivenire sulle medesime. Con la formulazione proposta viene chiarito che si tratta di una proposta congiunta di rivenire su punti già decisi presentata da ambo le commissioni e non di due proposte di modifica di ugual tenore. Nel diritto vigente la locuzione «proposto di comune intesa» ha portato a problemi d'applicazione.

L'obbligo delle commissioni di coordinare i loro lavori di esame preliminare e il diritto di tenere sedute comuni o istituire comitati di mediazione non sono più ripresi nel disegno (art. 16 cpv. 1^{bis} LRC). Menzionare esplicitamente questi diritti e doveri nell'ambito della procedura di composizione delle divergenze non è più necessario poiché sono diritti e doveri generali delle commissioni.

Art. 90 Stralcio di un disegno di atto legislativo

Nel diritto vigente non vi è alcuna possibilità di togliere di ruolo un disegno di atto legislativo durante la procedura di appianamento delle divergenze. Dopo la decisione di entrata in materia rimane solamente la possibilità di respingere il progetto nella votazione sul complesso o nella votazione finale. Nel caso di proposte di stralcio di un disegno di atto legislativo durante la procedura di appianamento delle divergenze i proponenti sono invitati a proporre di respingere il disegno nella votazione finale. Questa soluzione è insoddisfacente in quanto le Camere devono svolgere la procedura di appianamento delle divergenze anche se il progetto di cui si tratta non è più auspicato dalle due Camere. Affinché però non sia possibile richiedere ogni momento nella Camera lo stralcio di un progetto, conformemente all'articolo 90 lo stralcio durante la procedura di appianamento delle divergenze dev'essere possibile soltanto su proposta congiunta di ambo le commissioni incaricate dell'esame preliminare.

Art. 91 Costituzione di una conferenza di conciliazione

Conformemente al diritto vigente, se le divergenze sussistono ancora dopo tre deliberazioni in ciascuna Camera, viene costituita una conferenza di conciliazione (art. 17 cpv. 1 LRC). Ma finora la nozione di «deliberazione» non era stata chiaramente definita. Si tratta di tre deliberazioni di dettaglio o, per esempio, può rientrarvi anche una decisione di non entrata in materia di una Camera? Nel *capoverso 1* viene ora sancito che devono essere tre deliberazioni di dettaglio. Le disposizioni concernenti

la composizione e la presidenza della conferenza di conciliazione sono riprese dal diritto vigente (art. 17 LRC).

Art. 92 Procedura decisionale nella conferenza di conciliazione

L'articolo 92 riprende il disciplinamento della procedura decisionale del diritto vigente (art. 18 LRC). Nel *capoverso 3* viene chiarito che la conferenza di conciliazione presenta *una* proposta per tutte le divergenze. Le Camere possono accettarla o respingerla. Sulle singole divergenze non vi è alcuna proposta di minoranza e neppure alcuna proposta di singoli parlamentari. Rimane solamente possibile proporre di respingere la proposta di conciliazione.

Il diritto vigente (art. 19 LRC) prevede che la conferenza di conciliazione può rinunciare a presentare una proposta, informandone le Camere. Non vi è più alcuna votazione e quale conseguenza il disegno è cancellato dall'elenco degli oggetti in deliberazione. Tale disciplinamento attribuisce alla conferenza di conciliazione la competenza di far cadere un progetto senza il consenso delle Camere. Questa competenza va soppressa. La conferenza di conciliazione deve in ogni caso presentare una proposta. Quest'ultima può anche chiedere lo stralcio, su cui però decidono le Camere.

Art. 93 Trattazione della proposta di conciliazione nelle Camere

Questo articolo corrisponde al diritto vigente (art. 20 LRC).

Art. 94 Appianamento delle divergenze in materia di preventivo e di crediti aggiuntivi

Questo articolo corrisponde al diritto vigente (art. 20 cpv. 4 LRC), entrato in vigore il 1° dicembre 1998 (vedi rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 2 febbraio 1998, FF 1998 II 1236).

Art. 95 Appianamento delle divergenze in casi speciali

Già il diritto vigente prevede in taluni casi una cosiddetta procedura di appianamento delle divergenze abbreviata (art. 21 LRC). L'*articolo 95* riprende l'attuale principio secondo cui la procedura abbreviata è applicabile se le decisioni divergenti delle due Camere concernono un disegno nel suo complesso. I casi d'applicazione sono elencati ai sensi di un'enumerazione non esaustiva.

Capitolo 3: Procedura in caso di iniziative popolari

Il capitolo riguardante la procedura in caso di iniziative popolari è stato sottoposto a varie revisioni parziali dal 1962. A causa delle diverse revisioni, le disposizioni sono divenute poco chiare, così che, nel quadro della revisione totale della LRC, si impone di ristrutturarle e di configurarle più chiaramente dal profilo del contenuto. Il capitolo è stato quindi suddiviso in due sezioni e quattro sottosezioni. Gli articoli che oggi presentano fino a nove capoversi sono stati ripartiti in diverse disposizioni.

Sezione 1: Iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione federale

Art. 96

L'articolo 96 corrisponde al vigente articolo 25 LRC modificato nel senso che le Camere, ed è una novità, possono esprimere una raccomandazione di voto riguardo alle iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione federale, il cui avvio è di grande portata politica. È quindi tanto più importante che l'Assemblea federale, suprema autorità politica della Confederazione, possa esprimere il proprio parere. Secondo il vigente articolo 25 LRC questo le è precluso. Tale procedura è in relazione con l'articolo 193 capoverso 3 Cost., che chiede che vengano indette nuove elezioni qualora il popolo si pronunci per la revisione totale. L'articolo 25 LRC deve garantire che l'Assemblea federale esprima un parere secondo i propri interessi. Un concretamento così rigido dell'articolo 193 capoverso 3 Cost. non si addice più all'odierno significato politico delle raccomandazioni di voto dell'Assemblea federale. Dal Parlamento ci si attende piuttosto che prenda posizione sulle iniziative popolari e che aiuti così anche a orientarsi tra le differenti posizioni difese prima della votazione.

La Commissione propone inoltre di tralasciare le disposizioni concernenti la presentazione di varianti (art. 30^{bis} LRC) o di questioni di principio (art. 30^{ter} LRC) su un disegno costituzionale. L'articolo 30^{ter} non ha trovato applicazione in occasione delle deliberazioni sulla revisione totale della Costituzione federale (96.091, FF 1997 I 561). Basandosi sull'articolo 30^{bis}, durante la revisione totale della Costituzione federale nelle Camere sono pur state presentate proposte di varianti, che però non hanno saputo imporsi. La prassi ha inoltre mostrato che l'applicazione dell'articolo 30^{bis} LRC solleva importanti problemi. Da un lato, vi sono problemi procedurali difficilmente risolvibili (in quale fase delle deliberazioni parlamentari possono essere depositate simili proposte?), dall'altro, occorre porsi la questione di principio se a causa delle varianti sottoposte a votazione popolare simultaneamente al testo principale non possa essere violato il principio della libera espressione della volontà dell'elettore (cfr. in merito FF 1997 III 1077 seg., in part. n. 23 lett. c).

Sezione 2: Iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale

a. Disposizioni comuni

Art. 97 Messaggio e disegno di decreto del Consiglio federale

La posizione del Consiglio federale nella procedura in caso di iniziative popolari (art. 23 e 29 LRC) è riassunta in un unico articolo. Dal profilo redazionale, l'articolo 97 è stato precisato nel senso che il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale non una proposta, bensì un disegno di decreto federale.

Art. 98 Validità delle iniziative popolari

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 24 LRC, nel tenore modificato in seguito alla revisione totale della Costituzione federale. Tale disposizione è già stata discussa nel rapporto della CIP del 7 maggio 1999, sicché è possibile rinviare alle argomentazioni ivi contenute (FF 1999 IV 4178 segg.). Qui si intende soltanto menzionare l'essenziale: nella nuova Costituzione federale è stato esplicitamente sancito che l'Assemblea federale può dichiarare nulla anche solo in parte un'iniziativa popolare.

Scopo della dichiarazione di nullità parziale non è di ampliare il margine di manovra dell'Assemblea federale, bensì di proteggere i diritti popolari. Dalla genesi dell'istituto dell'iniziativa popolare risulta che, con l'iniziativa popolare in forma di progetto elaborato, il costituente intendeva allestire uno strumento che permettesse di sottoporre alla decisione del popolo, sostanzialmente invariate, determinate richieste di un comitato d'iniziativa. Conformemente alla prassi del Tribunale federale rispetto alle iniziative popolari cantonali, nel caso di una dichiarazione di nullità parziale gli interventi dell'Assemblea federale devono limitarsi a quanto assolutamente indispensabile; il senso delle rimanenti parti valide dell'iniziativa non deve essere modificato da tali interventi (DTF 125 I 21). I requisiti per una dichiarazione di nullità totale o parziale sono enumerati nell'articolo 139 capoverso 3 Cost., così che nell'articolo 98 è possibile rinviare a questa disposizione.

Il *capoverso 2* corrisponde al vigente articolo 24 capoverso 2 LRC: in caso di divergenze tra le Camere sulla dichiarazione di nullità di un'iniziativa popolare, la legge prevede una soluzione favorevole a quest'ultima.

Art. 99 Non modificabilità del testo delle iniziative popolari

Tale principio deriva implicitamente dall'articolo 139 Cost. ed esplicitamente dall'articolo 27 capoverso 1 LRC. Esso è applicabile all'iniziativa popolare per la revisione parziale in forma di progetto elaborato e di proposta generica e va perciò inserito in questo posto per ragioni di sistematica.

b. Iniziativa popolare in forma di progetto elaborato

I 9 capoversi del vigente articolo 27 LRC sono stati tematicamente ripartiti in tre articoli. I capoversi riguardanti le proroghe dei termini e le conseguenze della decadenza dei termini sono stati riuniti in un sottocapitolo (art. 105 seg.). Dal profilo del contenuto, gli articoli 100-102 sono stati adeguati all'articolo 139 capoverso 5 Cost.: secondo tale articolo l'Assemblea federale deve raccomandare esplicitamente l'accettazione o il rifiuto di un'iniziativa popolare. Il tenore dell'articolo 27 capoverso 3^{ter} LRC consentiva all'Assemblea federale di rinunciare a una raccomandazione di voto sull'iniziativa.

Art. 100 Raccomandazione di voto

L'articolo 100 corrisponde all'articolo 27 capoverso 1 LRC, rielaborato dal profilo redazionale nel senso che i termini di trattazione dell'Assemblea federale sono espressi in maniera più chiara.

Art. 101 Controprogetto

Sulla base dell'articolo 139 capoverso 5 Cost. è stato fatto risaltare più chiaramente dal profilo linguistico che le Camere possono decidere un controprogetto solamente se raccomandano di respingere l'iniziativa popolare. Affinché possano decidere in via definitiva in merito all'iniziativa popolare, le Camere devono essere a conoscenza del contenuto del controprogetto. Per questa ragione su quest'ultimo si delibera prima della votazione sulla raccomandazione di voto. Questo modo di procedere assicura la manifestazione fedele della volontà dei parlamentari e si è dimostrato efficiente sin dalla sua introduzione nel 1989 (cfr. FF 1987 III 325).

La novità è che, giusta il capoverso 2, l'Assemblea federale stabilisce il titolo delle controproposte dirette. Il titolo di un progetto è importante poiché è oggetto della domanda che figura sulla scheda della votazione popolare. Secondo la prassi vigente, il Parlamento stabilisce il titolo delle modifiche costituzionali e delle modifiche di legge e i comitati d'iniziativa stabiliscono il titolo delle iniziative popolari. I controprogetti diretti alle iniziative popolari non hanno per contro un proprio titolo poiché vengono integrati nel decreto federale che le concerne. Finora, perciò, per le controproposte la domanda che figurava sulla scheda era formulata in termini generali: «Volete accettare il controprogetto all'iniziativa popolare Y?». Per la votazione popolare del 24 settembre 2000 sui tre progetti relativi all'energia [Iniziativa popolare per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare) e controprogetto, Articolo costituzionale sulla tassa di incentivazione per le energie rinnovabili (controprogetto all'iniziativa 'energia e ambiente', ritirata)] il Consiglio federale, al fine di garantire la chiarezza delle domande figuranti sulla scheda, ha per la prima volta deciso un titolo per i controprogetti. Il termine «tassa di incentivazione» usato in uno di questi titoli è stato però contestato. In particolare ci si è posti la domanda se il termine «tassa» potesse eventualmente svantaggiare la controproposta. Simili questioni di carattere politico devono essere chiarite dall'organo che decide il controprogetto. Il Parlamento dovrebbe perciò essere obbligato a stabilire esso stesso i titoli dei controprogetti.

Art. 102 Procedura decisionale per la raccomandazione di voto e il controprogetto

L'articolo 102 disciplina il modo di procedere quanto alla procedura decisionale per la raccomandazione di voto e il controprogetto. Dopo avere deliberato sul tenore del controprogetto, le Camere votano sulla raccomandazione di voto inerente all'iniziativa popolare e in seguito adottano il controprogetto. Questo modo di procedere è la logica conseguenza del principio per cui un controprogetto può essere deciso soltanto se le Camere hanno raccomandato il rifiuto dell'iniziativa popolare (art. 139 cpv. 5 Cost.). Respingendo l'iniziativa popolare e approvando il controprogetto, le Camere esprimono così anche la loro raccomandazione riguardo alla domanda sussidiaria risolutiva, ossia che qualora in votazione popolare vengano accettati l'iniziativa popolare e il controprogetto, la preferenza dev'essere data a quest'ultimo. Non è perciò più necessaria una speciale procedura decisionale per la domanda sussidiaria risolutiva, come previsto oggi dall'articolo 27 capoverso 3 LRC.

c. Iniziativa popolare sotto forma di proposta generica

Art. 103 Parere e votazione popolare

L'articolo 103 corrisponde all'articolo 139 capoverso 4 Cost. e fissa i termini per la trattazione delle iniziative popolari da parte dell'Assemblea federale.

Art. 104 Elaborazione di una modifica costituzionale da parte dell'Assemblea federale

Il *capoverso 1* disciplina la procedura per l'elaborazione di una revisione costituzionale conformemente all'articolo 139 capoverso 4 Cost. Secondo tale articolo l'Assemblea federale ha l'obbligo di elaborare una revisione costituzionale se essa o il popolo hanno approvato l'iniziativa popolare.

Il capoverso 2 concretizza l'articolo 139 capoverso 4 Cost. nel senso che nell'elaborazione della revisione parziale l'Assemblea federale è vincolata al contenuto e agli scopi dell'iniziativa (FF 1997 I 341).

Il capoverso 3 disciplina l'appianamento delle divergenze nell'elaborazione di una revisione costituzionale. Secondo il diritto vigente, un'iniziativa popolare sotto forma di proposta generica dovrebbe essere tolta di ruolo se nell'elaborazione del disegno costituzionale le Camere non giungono a un'intesa (art. 19 LRC). Un simile caso non si è tuttavia mai verificato concretamente.

La maggioranza della CIP condivide l'opinione della dottrina secondo cui predetto caso contravverrebbe all'obbligo costituzionale dell'Assemblea federale, contenuto nell'articolo 139 capoverso 4 Cost., di elaborare un progetto costituzionale (cfr. *Luzius Wildhaber*, Commentario Cost., art. 121/122 vCost., marg. 158, Berna 1986). L'Assemblea federale può adempiere questo obbligo solamente se le Camere vengono costrette a conseguire un'intesa. Una costrizione all'intesa va realizzata dirimendo le controversie, come previsto ad esempio per le deliberazioni sulla validità delle iniziative popolari nell'articolo 98 capoverso 2 oppure sul preventivo e sui crediti aggiuntivi nell'articolo 94. Tali disciplinamenti dei casi di conflitto puntano a fare in modo che venga accordata la preferenza alla decisione di una delle Camere. Tuttavia, il potere decisionale di una Camera viene così sminuito ed è violato il principio costituzionale di cui all'articolo 156 capoverso 2 Cost.

La procedura proposta nel capoverso 3 si basa sul fatto che l'iniziativa popolare va tenuta in maggiore considerazione rispetto all'intesa tra le Camere: se le Camere non riescono ad accordarsi su un disegno di disposizione costituzionale e se anche la conferenza di conciliazione non porta ad alcuna soluzione, le decisioni delle Camere risultanti dall'ultima deliberazione sono sottoposte al voto del popolo e dei Cantoni sotto forma di varianti. In questo modo si protegge il diritto d'iniziativa poiché entro il termine legale entrambi i disegni sono sottoposti al voto del popolo consentendo all'Assemblea federale di adempiere il suo obbligo di trattazione. Nel contempo, questa procedura tiene anche conto dell'eguaglianza delle Camere poiché non privilegia nessuna delle due decisioni delle Camere; popolo e Cantoni devono decidere a quale soluzione accordare la preferenza. Il requisito contenuto nell'articolo 156 capoverso 2 Cost. per cui «le decisioni dell'Assemblea federale richiedono l'accordo delle due Camere» non ha il valore assoluto che sembra trasparire dalla formulazione. Il senso primario di questa disposizione costituzionale è l'eguaglianza delle due Camere, ossia che nessuna Camera può essere superiore all'altra e che ambo le Camere hanno identico potere decisionale (*Jean-François Aubert*, Commentario Cost., art. 89 cpv. 1 vCost., marg. 39, Berna 1987; FF 1997 I 361).

Anche le Commissioni della revisione costituzionale hanno discusso attentamente questa problematica nel quadro della riforma dei diritti popolari (Riforma della Costituzione, documento B), dato che la stessa questione procedurale è sorta per l'iniziativa popolare generica²⁵. Esse hanno esaminato diversi modelli e ritenuto migliore la soluzione proposta ora anche nel presente disegno. Altre proposte, quali la decisione da parte dell'Assemblea federale plenaria o il modello delle somme percen-

25 Processi verbali della Commissione della revisione costituzionale del Consiglio nazionale (CRC-N) del 29 ottobre 1997, della sottocommissione 1 CRC-N del 23 aprile 1997 e della sottocommissione 1 CRC-S dell'8 settembre 1997.

tuali²⁶, sono state abbandonate nel corso delle deliberazioni perché o non prendono in considerazione la vigente procedura di appianamento delle divergenze ovvero violano il principio maggioritario, un principio fondamentale per le decisioni prese dal Parlamento.

La minoranza propone di stralciare il capoverso 3. Essa è dell'opinione che non possa essere una soluzione sottoporre al voto del popolo un «assorbimento» a scelta. Bisognerebbe piuttosto, nel caso concreto, mai verificatosi finora, trovare una soluzione politica per impedire una simile situazione di stallo. Inoltre, la procedura di cui al capoverso 3 non sarebbe conforme all'articolo 156 Cost. Quest'ultimo, oltre all'identico potere decisionale delle Camere, statuirebbe anche un mandato al legislatore di disciplinare una procedura che consenta un bilanciamento degli interessi di ambo le Camere e un'intesa tra di esse (la procedura di appianamento delle divergenze). Se così non fosse, l'Assemblea federale prenderebbe le sue decisioni secondo il principio di casualità, il che non potrebbe essere oggetto di una procedura rispettosa dello Stato di diritto. Dato che, secondo la procedura di cui al capoverso 3, per sottoporre un disegno al voto del popolo non è necessario un accordo tra le Camere, una Camera potrebbe portare avanti il proprio progetto e ignorare le decisioni dell'altra. L'articolo 156 Cost. verrebbe così violato perché, da un lato, non sarebbe imperativa alcuna intesa delle Camere; dall'altro, perché la decisione di una Camera potrebbe essere dichiarata definitiva da parte del popolo e quindi verrebbe ignorato il principio dell'identico potere decisionale delle Camere.

d. Proroga e decadenza dei termini

Le disposizioni sui termini in caso di iniziative popolari corrispondono al diritto vigente e sono state adeguate soltanto dal profilo redazionale. Nondimeno, nella presente legge sul Parlamento non viene più ripreso l'articolo 28 LRC, che concerne la trattazione di due o più iniziative popolari sulla stessa materia costituzionale. Secondo questa procedura, nel termine legale dev'essere trattata anzitutto l'iniziativa presentata per prima. Le altre iniziative popolari sono trattate nell'ordine in cui sono state presentate, fermo stante che i termini di trattazione di ciascuna di esse possono essere prorogati di un anno. Il tenore dell'articolo 28 LRC non esclude tuttavia che l'Assemblea federale tratti simultaneamente siffatte iniziative popolari, ciò che è divenuta prassi corrente dell'Assemblea federale e del Consiglio federale. L'articolo 28 LRC, che risale a quasi cinquant'anni fa, è perciò superato. In seguito all'abrogazione dell'articolo 28, l'Assemblea federale non potrà più prorogare il termine di trattazione delle iniziative popolari. Essa deve anzi rispettare i termini di trattazione indipendentemente dagli ordini del giorno (cfr. art. 100, 103 cpv. 1 e 105 LParl). Occorre osservare come la procedura di cui all'articolo 28 LRC non vada confusa con il problema di sapere come e quando le iniziative popolari sulla stessa materia costituzionale debbano essere sottoposte al voto del popolo. Il principio costituzionale che l'avente diritto di voto formi la sua volontà liberamente (art. 34 Cost.) esclude che iniziative popolari in contraddizione tra loro siano sottoposte simultaneamente a votazione popolare.

²⁶ Modello delle somme percentuali: prevale la decisione della Camera che assomma su di sé la maggiore percentuale di voti favorevoli.

Art. 105 Proroga dei termini

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 29 capoverso 2 LRC. Il *capoverso 2* integra il diritto vigente, che riguardo alla proroga dei termini di trattazione non prevede una speciale procedura di appianamento delle divergenze.

Art. 106 Decadenza dei termini

L'articolo 106 corrisponde ai vigenti articoli 26 capoverso 5 e 27 capoverso 6 LRC. I termini di trattazione per le iniziative popolari sono termini perentori. Con la decadenza dei termini, l'Assemblea federale perde la competenza di esprimere una raccomandazione di voto inerente all'iniziativa popolare. I termini non possono essere né sospesi né interrotti. Il loro scopo è di proteggere il diritto d'iniziativa, che non può essere frustrato dall'inazione delle autorità (cfr. FF 1983 IV 499 segg.). Perciò, dopo il deposito di un'iniziativa popolare presso la Cancelleria federale, i termini non vengono interrotti neppure quando la decisione della Cancelleria federale inerente alla non riuscita dell'iniziativa è impugnata dal comitato d'iniziativa con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (cfr. art. 80 cpv. 2 LDP).

Capitolo 4: Procedura in caso di iniziative parlamentari

Art. 107 Oggetto

Vedere in merito la parte generale del presente rapporto (n. 2.4.4.3).

Art. 108 Inammissibilità

L'articolo 108 corrisponde all'articolo 21^{bis} capoverso 3 LRC, con tre proposte di modifica:

- L'inammissibilità del deposito di un'iniziativa, se all'Assemblea federale è già stato sottoposto un disegno di atto legislativo riguardante il medesimo argomento, dovrebbe valere solamente per parlamentari e gruppi parlamentari, non però per le commissioni. Da quando, nel 1984, questa disposizione è stata introdotta nella LRC, il ruolo svolto dalle commissioni nel processo legislativo è cambiato. Dalla riforma del sistema delle commissioni nel 1991 queste utilizzano viepiù lo strumento dell'iniziativa commissionale e, alla stregua del Consiglio federale, sottopongono disegni di atti legislativi alle Camere. Sono senz'altro ipotizzabili situazioni in cui, nonostante un disegno di atto legislativo sia già stato sottoposto all'Assemblea federale, la presentazione di un ulteriore disegno di atto legislativo può risultare appropriata, *ad esempio se durante la revisione totale di una legge che durasse più a lungo del previsto sorgesse la necessità urgente di una revisione parziale anticipata*. In simili casi le commissioni devono fruire del medesimo margine di manovra del Consiglio federale. In due casi d'applicazione la prassi ha finora già violato il tenore dell'articolo 21^{bis} capoverso 3 LRC. La suddivisione di disegni di atti legislativi, già non di rado praticata dalle commissioni, costituisce in sostanza un'espressione del diritto d'iniziativa e non del diritto di proposta (cfr. l'art. 76 cpv. 1 in relazione con l'art. 71 lett. a) e non sarebbe quindi stata ammissibile in caso di applicazione coerente dell'articolo 21^{bis} capoverso 3 LRC. Lo stesso vale per i disegni di atti legislativi identici che ogni tanto le commissioni o gli Uffici depositano in ambo le

Camere: il disegno depositato per ultimo avrebbe dovuto essere respinto in quanto inammissibile.

- Gli Uffici devono potere autorizzare deroghe anche per le iniziative di un parlamentare o di un gruppo parlamentare. Nella prassi tale opportunità è già stata applicata per le iniziative che durante la deliberazione della revisione totale della Costituzione avevano chiesto singole revisioni parziali della stessa. Sarebbe stato eccessivo escludere il diritto d’iniziativa nell’intero ambito della Costituzione per il tempo che fosse durata la deliberazione della revisione totale di quest’ultima. Situazioni analoghe sono ipotizzabili anche per altri oggetti importanti la cui deliberazione si protrae troppo a lungo.
- La normativa derogatoria dell’articolo 21^{bis} capoverso 3 secondo periodo è soppressa. L’unico esempio pratico ha dimostrato che questa procedura non è appropriata (cfr. Boll. Uff. CN 1998 1479). Una procedura legislativa sospesa può essere rilanciata più semplicemente con una mozione d’ordine alla Commissione incaricata dell’esame preliminare (cfr. art. 76 cpv. 1).

Art. 109 Procedura dell’esame preliminare

La proposta di ricorrere ad ambo le Camere per l’esame preliminare è illustrata nella parte generale del presente rapporto (n. 2.4.4.2).

Per dovere di completezza occorre precisare come l’articolo 109 capoverso 2^{ter} conformemente alla versione della minoranza II dovrebbe essere interpretato con riguardo ai principi generali del sistema bicamerale. Se, contrariamente alla decisione della commissione della Camera prioritaria, la commissione della seconda Camera non intende dare seguito all’iniziativa di un parlamentare o di un gruppo parlamentare, l’iniziativa medesima (qualora non venga ritirata) dev’essere trasmessa per decisione al plenum della Camera prioritaria prima di essere sottoposta al plenum della seconda. Se la commissione della Camera prioritaria decide di elaborare una propria iniziativa e la commissione della seconda Camera non l’approva, la commissione della Camera prioritaria deve sottoporre questa richiesta alla sua Camera (se non vi rinuncia). Se questa vi dà seguito, l’iniziativa è trasmessa alla seconda Camera. Se le decisioni delle due Camere sul seguito da dare all’iniziativa non concordano, viene applicata la procedura di appianamento delle divergenze abbreviata conformemente all’articolo 95.

I termini posti finora per l’esame preliminare sia alla commissione sia alla Camera non possono essere mantenuti nella versione della minoranza II, poiché la procedura si configura differentemente a seconda del risultato dell’esame preliminare nella commissione: se la commissione approva l’iniziativa, la questione dell’esame preliminare non è più sottoposta alla Camera (salvo se la commissione dell’altra Camera rifiuta); se la commissione non intende darvi seguito, questa proposta sarà come finora trasmessa alla Camera.

Art. 110 Oggetto dell’esame preliminare

L’articolo 21^{ter} capoverso 2 LRC contiene un catalogo di punti sui quali una commissione deve riferire nel quadro dell’esame preliminare. Lo scopo di tale disposizione non si evince però dal testo normativo e dev’essere individuato dalla genesi del medesimo. L’intenzione era che le commissioni avrebbero dovuto dare seguito a un’iniziativa soltanto se l’obiettivo perseguito non potesse essere raggiunto anche

attraverso la «normale» procedura della mozione. La formulazione inappropriata dei criteri dell'esame preliminare ha sicuramente contribuito a far passare in secondo piano l'obiettivo perseguito.

Con 11 voti contro 11 e il voto decisivo della presidente, la commissione intende rinunciare ai criteri di appropriatezza di un'iniziativa parlamentare. Essi rimangono troppo vaghi e rappresentano una «soft law» che non è possibile imporre e che non è degna di una legge. L'appropriatezza di un'iniziativa parlamentare è una questione di valutazione politica e il Parlamento non deve fare restringere da criteri del genere il suo margine di manovra.

Formulando meglio i criteri d'appropriatezza di cui all'articolo 110 capoverso 1^{bis}, la minoranza della commissione vorrebbe invece fornire alle commissioni una direttiva su come debbano procedere nell'esame preliminare. In primo luogo bisogna porsi la questione politica se in linea di massima si approva l'esigenza di legiferare. Se alla questione si risponde positivamente, la commissione deve esaminare se sia data una delle tre premesse menzionate nel capoverso 2:

- a. per l'elaborazione di un progetto di atto legislativo nell'ambito del diritto parlamentare è adatta unicamente la procedura dell'iniziativa parlamentare;
- b. se nonostante le mozioni trasmesse, il Consiglio federale tarda ad elaborare un disegno di atto legislativo, l'iniziativa parlamentare è l'unico mezzo per imporre la volontà legislativa del Parlamento;
- c. in determinate situazioni è possibile legiferare più tempestivamente con l'iniziativa parlamentare che non con la mozione. Un simile caso si presenta soprattutto quando un disegno di atto legislativo è semplice da elaborare e il Consiglio federale presumibilmente agirà soltanto quando la mozione sarà stata accolta da ambo le Camere. Già il semplice esame di una mozione da parte di entrambe le Camere esige per lo meno mezz'anno, ma di regola invero di più. Nel caso di progetti legislativi più semplici, a determinate condizioni una commissione può guadagnare anche sensibilmente tempo rispetto al Consiglio federale, poiché viene meno la procedura preliminare interna all'amministrazione (consultazione degli Uffici, corapporti ecc.), talvolta assai lunga e defaticante.

Pur se approva l'esigenza di legiferare, ma nessuna delle tre premesse summenzionate è soddisfatta, la commissione non deve dare seguito all'iniziativa; può tutt'al più presentare una mozione che riprenda le richieste dell'iniziativa.

La maggioranza e la minoranza della CIP convengono che, conformemente al capoverso 2, la commissione deve in ogni caso esaminare come possa procedere tempestivamente e correttamente all'elaborazione di un progetto di atto legislativo con i mezzi di cui dispone. Questi mezzi sono la segreteria della commissione, a determinate condizioni i dipartimenti (vedi al riguardo le spiegazioni all'art. 112), eventualmente periti esterni e soprattutto anche le capacità proprie della commissione.

Art. 111 Elaborazione di un progetto di atto legislativo /

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

Gli articoli 111 e 112 riproducono in gran parte il diritto vigente, con alcune precisazioni che si sono rivelate necessarie a causa di problemi insorti nell'applicazione pratica:

- Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 primo periodo LRC la commissione «può, per l'esame preliminare, ricorrere alla collaborazione del dipartimento competente». L'entità di questa collaborazione ha continuamente dato adito a discussioni negli ultimi anni. L'articolo 155 secondo periodo Cost. ha stabilito una base costituzionale esplicita riguardo a tale collaborazione. L'articolo 68 della legge sul Parlamento disciplina la collaborazione in generale (vedi) e si applica anche nel contesto più stretto della procedura dell'iniziativa parlamentare. Nell'articolo 112 capoverso 1 viene adesso precisato che l'Amministrazione è tenuta a fornire «tutte le informazioni giuridiche e tecniche necessarie per l'elaborazione di un progetto di atto legislativo». Per cui l'Amministrazione deve ad esempio rispondere alla domanda su come una determinata richiesta politica della commissione debba essere realizzata in maniera giuridicamente corretta e come quindi ad esempio debba essere formulato un determinato articolo di legge. È possibile anche esigere un commento giuridico o materiale di articoli di legge. La commissione non può però semplicemente conferire al dipartimento un mandato globale di presentarle il progetto definitivo di un rapporto commissionale. A tale scopo è disponibile lo strumento della mozione al Consiglio federale. Nella procedura dell'iniziativa parlamentare la commissione deve formulare le sue richieste politiche nel dettaglio e il più concretamente possibile. Non può esigere che sia l'Amministrazione a redigere il commento politico del progetto di atto legislativo; tale commento è compito della commissione medesima ovvero della sua segreteria che opera su suo diretto mandato. Alla segreteria incombe anche la direzione amministrativa della procedura legislativa preliminare.
- Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 primo periodo LRC la commissione può incaricare il Consiglio federale «di far attuare una procedura di consultazione». L'articolo 112 capoverso 2 riprende questa disposizione e precisa che l'attuazione di una procedura di consultazione presuppone che vi sia un *avamprogetto*, unitamente a un rapporto esplicativo, della commissione. Per la consultazione non si deve quindi attendere il rapporto definitivo della commissione. Fra l'altro occorre notare che l'articolo 147 Cost. impone alle commissioni di svolgere una procedura di consultazione «nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi».

Art. 113 Proroga dei termini e stralcio dal ruolo

L'articolo 113 precisa la disposizione dell'articolo 21^{quater} capoverso 5 LRC sulla proroga del termine per l'elaborazione di un progetto di atto legislativo e l'eventuale stralcio dal ruolo di un'iniziativa parlamentare. La commissione incaricata di elaborare un progetto ha tre possibilità: o elabora un progetto di atto legislativo entro due anni, oppure presenta una proposta di proroga del termine, o ancora propone di togliere di ruolo l'iniziativa. Se la commissione non rispetta questo termine, è compito dell'Ufficio proporre una proroga o lo stralcio dal ruolo.

Il più frequente motivo di stralcio dal ruolo è la realizzazione di un'iniziativa nel quadro della trattazione di un progetto di atto legislativo risalente dal lato formale a un'altra iniziativa (anche del Consiglio federale). È però anche ipotizzabile che nella commissione non si giunga ad alcuna maggioranza favorevole a un progetto di atto legislativo o che dopo il conferimento del mandato alla commissione emergano nuo-

vi sviluppi. In questi casi la commissione può parimenti proporre lo stralcio dal ruolo.

Se, nel quadro dell'esame preliminare, l'altra Camera ha dato il suo consenso all'elaborazione di un progetto (conformemente alla proposta della maggioranza e della minoranza II nell'art. 109), l'iniziativa non diventa pendente in quest'altra Camera. Perciò non è necessario alcun consenso di quest'ultima per lo stralcio dal ruolo (cfr. in merito il n. 2.4.4.2, alla fine).

Art. 114 Trattazione del progetto di atto legislativo nelle Camere

L'articolo 114 corrisponde all'articolo 21^{sexies} LRC. Dall'articolo 72 capoverso 1 risulta che un progetto di atto legislativo di una commissione è dapprima pendente solamente nella Camera cui appartiene la commissione e quindi viene stralciato dal ruolo se questa Camera non lo prende in considerazione oppure lo respinge nella votazione sul complesso. L'altra Camera si occupa del disegno di atto legislativo soltanto quando la Camera prioritaria lo ha accettato nella votazione sul complesso (art. 86).

Il *capoverso 2* prevede quale innovazione che il progetto elaborato da una commissione debba essere difeso davanti alla commissione dell'altra Camera da un membro della commissione della Camera prioritaria. Così come il Consiglio federale può difendere i propri disegni, anche una commissione deve potere difendere essa stessa davanti all'altra Camera il proprio progetto. Nella prassi sono risultate insoddisfacenti soprattutto quelle situazioni, non rare, in cui il Consiglio federale ha avuto un atteggiamento critico o di rifiuto. Esso poteva schierarsi contro il progetto nella commissione della seconda Camera senza che la Camera prioritaria potesse contro-battere.

Capitolo 5: Procedura in caso di iniziative cantonali

Art. 115-117

Con la revisione della LRC del 17 giugno 1994, negli articoli 21^{septies-novies} è stata per la prima volta disciplinata giuridicamente la procedura relativa alle iniziative dei Cantoni (vedi rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 4 maggio 1993, FF 1993 III 248). Come suggeriva l'articolo 93 della vecchia Cost., la procedura in caso di iniziative cantonali è stata configurata analogamente a quella in caso di iniziative parlamentari. Gli articoli 115-117 seguono questo principio in quanto rinviano ampiamente alle prescrizioni analoghe per la trattazione delle iniziative parlamentari.

Diversamente dalle iniziative parlamentari, le iniziative cantonali sono rivolte ad ambo le Camere e quindi, anche già secondo il diritto vigente, vengono sottoposte all'esame preliminare di entrambe. L'analogia applicazione della nuova procedura dell'esame preliminare proposta dalla minoranza II nel caso delle iniziative parlamentari avrebbe come conseguenza che per una decisione positiva in occasione dell'esame preliminare basterebbe il consenso delle commissioni di ambo le Camere, il che accorcerebbe notevolmente la procedura. Poiché la decisione di non dare seguito a un'iniziativa cantonale ha carattere definitivo, una simile decisione dovrebbe essere presa dalla Camere. Se una Camera non desse seguito all'iniziativa, la

decisione nell'altra Camera spetterebbe parimenti al plenum, anche se la commissione di quest'altra Camera approvasse l'iniziativa.

Poiché, diversamente da un'iniziativa parlamentare, un'iniziativa cantonale si rivolge ad ambo le Camere, per un eventuale stralcio dal ruolo è necessario il consenso di ambo le Camere (art. 117 cpv. 2 secondo periodo). Una volta che la commissione della Camera prioritaria ha elaborato un progetto di atto legislativo e questa lo ha approvato, con o senza modifiche, il progetto è trasmesso alla seconda Camera seguendo la normale procedura legislativa. Ma che cosa succede se la Camera prioritaria respinge il progetto di atto legislativo? Diversamente da un disegno del Consiglio federale, un progetto di atto legislativo di una commissione si rivolge solamente alla propria Camera. Se è respinto, non è trasmesso all'altra Camera; l'iniziativa è allora tolta di ruolo nella Camera prioritaria (art. 117 cpv. 2 terzo periodo).

Capitolo 6: Procedura in caso di interventi parlamentari

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 118

L'articolo 118 introduce le definizioni per i diversi tipi di interventi e sancisce norme procedurali generali, corrispondenti ampiamente alla prassi vigente, applicabili a tutti gli interventi.

Nel capoverso 2 vengono elencati i possibili destinatari degli interventi parlamentari. Di regola si tratta del Consiglio federale. Contrariamente al tenore dell'articolo 22 LRC, già oggi però un intervento riguardante gli affari del Parlamento è rivolto al pertinente Ufficio della Camera (art. 33 cpv. 4 RCN, art. 26 cpv. 4 RCSt). La novità consiste nel fatto che gli interventi sono rivolti al Tribunale federale se si riferiscono alla sua gestione o alle sue finanze (cfr. le spiegazioni al titolo 8, art. 161, Relazioni tra l'Assemblea federale e il Tribunale federale). Sono escluse le mozioni, dato che con questo strumento viene sempre richiesta sussidiariamente l'elaborazione di un disegno di atto legislativo, dunque l'esercizio del diritto d'iniziativa da parte del destinatario della mozione. Il Tribunale federale non dispone però di alcun diritto d'iniziativa e gli interventi che gli sono rivolti possono quindi servire soltanto all'esercizio dell'alta vigilanza da parte dell'Assemblea federale. In tal ambito occorre tener presente l'articolo 27 capoverso 4 secondo periodo: «È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie.».

I capoversi 4 e 5 elevano a rango di legge quelli che finora erano disciplinamenti di ambo i Regolamenti delle Camere, il che è necessario in quanto trattasi di limitazioni di importanti diritti dei parlamentari e dei gruppi parlamentari. La novità è che, diversamente dagli interventi di parlamentari o di gruppi parlamentari, gli interventi commissionali non vengono tolti di ruolo dopo due anni se fino ad allora non sono stati trattati.

Due minoranze di commissione si oppongono a che determinati interventi di parlamentari o di gruppi parlamentari vengano tolti di ruolo dopo due anni se fino ad allora non sono stati trattati. Questa disposizione sarebbe decisamente responsabile della perdita di valore degli strumenti della mozione e del postulato. La *minoranza I* propone una prescrizione secondo cui mozioni e postulati che si riferiscono alla sfera di competenze dell'Assemblea federale devono essere trattati entro due anni. Se questo termine non viene rispettato, non vengono comunque tolti di ruolo. La *minoranza II*

propone che in generale tutte le mozioni non vengano tolte di ruolo solamente perché non sono state trattate entro due anni.

La commissione ha respinto tali proposte, quella della minoranza I tuttavia soltanto con il voto decisivo del vicepresidente. Proprio il termine di due anni produce una certa pressione a trattare gli interventi prima che decadano. Tra l'altro molti interventi dopo due anni hanno perso di attualità; se questo non è il caso, dopo lo stralcio dal ruolo il parlamentare in questione può senz'altro depositare nuovamente il medesimo intervento. A sfavore della proposta della minoranza I parla poi il fatto che nella legge non andrebbe integrata alcuna prescrizione che con ogni probabilità non potrà essere rispettata nella prassi. Discutibile è anche il fatto che la proposta produca due categorie di mozioni. La nuova definizione della forza giuridica della mozione, nell'articolo 119, parte proprio dall'idea che, al momento del deposito di una mozione e della trattazione da parte del Parlamento, spesso non è ancora chiaro se essa ha per obiettivo la sfera di competenze dell'Assemblea federale o del Consiglio federale (cfr. in merito n. 2.4.3.2).

Sezione 2: Mozione

Art. 119 Oggetto

Vedi le spiegazioni dettagliate ai numeri 2.4.3.1 e 2.4.3.2 del presente rapporto.

Art. 120 Trattazione nelle Camere /

Art. 121 Rapporto del Consiglio federale e stralcio dal ruolo

Vedi le spiegazioni dettagliate ai numeri 2.4.3.3 e 2.4.3.4 del presente rapporto.

Sezione 3: Postulato

Art. 122-123

Gli articoli 122 e 123 corrispondono al diritto vigente (art. 22^{bis} LRC e Regolamenti delle Camere).

Sezione 4: Interpellanza e interrogazione

Art. 124

L'articolo 124 corrisponde al diritto vigente (art. 22^{ter} LRC e Regolamenti delle Camere), con due leggere modifiche, ossia che l'«interrogazione ordinaria» diventa semplicemente «interrogazione» e che conformemente al capoverso 4 non è più qualsiasi parlamentare bensì solamente ancora l'interpellante a potere chiedere la discussione sull'interpellanza. Questa limitazione corrisponde meglio alla funzione di questo strumento, che è di stabilire la comunicazione tra un singolo parlamentare e il Consiglio federale. Concretamente, negli ultimi anni il diritto degli altri parlamentari di chiedere la discussione non ha in pratica più avuto alcuna importanza.

Capitolo 7: Procedura in caso di petizioni e di domande concernenti la gestione

Il diritto di petizione è un diritto fondamentale (art. 33 cpv. 1 Cost.). In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 lettera c Cost., la trattazione di petizioni da parte delle

autorità va disciplinata a livello di legge. I petenti non fruiscono di alcun diritto costituzionale alla trattazione materiale delle loro petizioni. L'Assemblea federale è unicamente tenuta a prendere atto del contenuto delle petizioni che le sono rivolte (art. 33 cpv. 2 Cost.). Nondimeno, in pratica le Camere trattano tutte le petizioni che sono rivolte loro e vi rispondono. L'odierna procedura è disciplinata con formulazioni quasi identiche nell'articolo 45 RCN e nell'articolo 37 RCSSt.

Art. 125 Trattazione delle petizioni

La disposizione poggia sulla procedura applicata finora, formulata tuttavia in maniera più chiara. I *capoversi 1-4* ne disciplinano i singoli livelli. Se condivide la petizione, la commissione incaricata dell'esame preliminare sottopone alla Camera un'iniziativa parlamentare o un intervento che riprende il contenuto della petizione. Se al contrario respinge la petizione, propone alla Camera di prenderne atto senza darle seguito. Le diverse forme di decisioni quali il «trasmettere interamente o parzialmente [al Consiglio federale,] per conoscenza» o «la trasmissione al Consiglio federale, per conoscenza» vengono omesse perché possono dare adito a confusione sia per il pubblico sia per le Camere e non hanno conseguenze giuridiche chiare. La procedura diventa così più trasparente e i petenti possono valutare meglio il successo conseguito dalle loro richieste. Il *capoverso 5* corrisponde ai viginti articoli 45 capoverso 3 RCN e 37 capoverso 3 RCSSt ed enumera, motivandoli, i casi in cui i presidenti delle commissioni possono rispondere direttamente alle petizioni; si tratta delle petizioni per le quali l'Assemblea federale non è competente ovvero il cui contenuto non può essere inteso quale contributo costruttivo.

La CIP ha inoltre esaminato una variante dove le petizioni possono essere trattate definitivamente dalle commissioni competenti in materia. Le Camere verrebbero informate delle relative decisioni. La commissione è però dell'opinione che la costituzionalità di una simile procedura sia dubbia. I petenti hanno il diritto fondamentale di esigere che siano le autorità alle quali sono rivolte le loro petizioni a prenderne atto (art. 33 cpv. 2 Cost.). L'Assemblea federale e quindi le Camere devono perciò trattare esse stesse le petizioni.

Art. 126 Petizioni concernenti oggetti in deliberazione già pendenti

L'articolo 126 disciplina la procedura in caso di petizioni concernenti oggetti parlamentari già pendenti. Secondo tale articolo simili petizioni non vengono trattate separatamente bensì assieme all'oggetto pendente in questione. La petizione è portata a conoscenza dei membri della commissione competente per l'oggetto in questione che così ottengono l'opportunità di accogliere direttamente le richieste formulate nella petizione. Non vi sono un rapporto separato e proposte della commissione alla Camera. Questa procedura presenta il vantaggio che, da un lato, non viene gravato il funzionamento del Parlamento e che, dall'altro, non viene ridotta l'efficacia del diritto di petizione. Viceversa, una trattazione separata della petizione prima o dopo la procedura decisionale sull'analogo oggetto in deliberazione può condurre a doppioni:

- se la petizione è trattata preliminarmente, dalla decisione che la concerne non deriva alcuna conseguenza giuridica diretta in vista dell'imminente deliberazione sull'oggetto corrispettivo. Sussiste il rischio di una procedura decisionale incoerente da parte della Camera. Se la petizione è controversa, oc-

correrebbe anche poterne discutere, ed è più sensato che la discussione avvenga nel quadro del progetto;

- se la petizione è trattata posteriormente, l'esito è ininfluenza in quanto è già stata presa una decisione in merito all'oggetto in deliberazione. Se la petizione è controversa e se la commissione o una minoranza della commissione non hanno avuto successo, la relativa proposta in merito alla petizione decade con la loro proposta sull'oggetto corrispettivo.

La procedura proposta è già stata sperimentata nella prassi. L'articolo 126 costituisce la necessaria base giuridica al riguardo.

Art. 127 Informazione

La petizione è un mezzo di comunicazione politico tra il singolo e gli organi statali. La sua funzione può espletarsi soltanto nel caso in cui la comunicazione non sia unilaterale. Nella prassi l'Assemblea federale, ovvero la sua segreteria, informa perciò i petenti su come e quando è stata trattata la loro richiesta e quali decisioni hanno preso le Camere e le loro commissioni. L'articolo 127 istituisce un obbligo giuridico per questa prassi.

Art. 128 Domande concernenti la gestione

L'articolo 128 corrisponde ai venti articoli 45 capoverso 1 RCN e 37 capoverso 1 RCSt. Le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze trattano domande che riguardano l'alta vigilanza su tutti gli organi statali. Le richieste depositate in merito sono spesso denominate petizioni o ricorsi sebbene non presentino necessariamente tali forme giuridiche. Ai sensi di una trattazione flessibile appare perciò appropriato non impiegare termini giuridico-formali, bensì il termine generico di «domanda».

Titolo sesto: Elezioni e conferma di elezioni

La vigente legge sui rapporti fra i Consigli non conosce alcuna disposizione riguardante l'esercizio delle competenze dell'Assemblea federale in materia di elezioni conformemente all'articolo 168 Cost. Le modalità d'esercizio di queste competenze sono piuttosto sancite nel Regolamento dell'Assemblea federale (Camere riunite) [RS 171.12]. In questo modo sono disciplinate a livello di regolamento importanti disposizioni procedurali come ad esempio l'elezione singola dei membri del Consiglio federale o il requisito della maggioranza assoluta per l'elezione al Consiglio federale o al Tribunale federale. L'articolo 164 capoverso 1 Cost. postula invece che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto siano emanate sotto forma di legge federale, il che, conformemente alla lettera g, vale anche per i tratti fondamentali dell'organizzazione e della procedura delle autorità federali. Secondo Jean-François Aubert, la necessità di un disciplinamento giuridico può essere dedotta già dalla vecchia Costituzione: «C'è da stupirsi che disposizioni essenziali per la nostra forma di governo non figurino in alcuna legge, come tra l'altro sembra prescriverlo la Costituzione federale (art. 85 n. 1 Cost.)» (Aubert, Jean-François: *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, Basilea e Francoforte s/Meno 1995, n. 1486).

La revisione totale della LRC offre così l'opportunità di elevare a rango di legge le disposizioni concernenti le competenze dell'Assemblea federale in materia di elezioni.

Capitolo 1: Disposizioni generali

Nell'odierno Regolamento dell'Assemblea federale (Camere riunite) (RAF) le disposizioni principali che ad esempio disciplinano il calcolo della maggioranza assoluta o la nullità sono contenute nei singoli articoli riguardanti i diversi tipi di elezioni. Questo fa sì che in parte non vengano applicati i medesimi principi. Si intende perciò ora sancire simili principi per tutte le elezioni cui procede l'Assemblea federale, poco importa se sia l'elezione di una sola persona o l'elezione simultanea di più persone.

Art. 129 Principi

L'articolo 129 riproduce in gran parte lo statu quo e riassume i principi contenuti nei diversi articoli del Regolamento del Consiglio nazionale (RCN) e nel RAF. È però stato tralasciato l'articolo 3 capoverso 2 di quest'ultimo, il quale prevede che i gruppi e i singoli deputati possono proporre candidati. Questa formulazione suggerirebbe che può essere eletto solamente chi viene proposto ufficialmente, il che contraddice tanto la prassi dell'Assemblea federale quanto l'articolo 143 Cost. secondo cui chiunque abbia diritto di voto è eleggibile al Consiglio federale e al Tribunale federale.

Il *capoverso 1* sancisce il principio della salvaguardia della segretezza del voto (cfr. l'art. 84 cpv. 1 RCN). Il 5 ottobre 1994 l'Assemblea federale ha nettamente respinto con 147 voti contro 31 un'iniziativa parlamentare Robert (93.411) che intendeva modificare il Regolamento nel senso che le elezioni, su richiesta, potessero svolgersi con voto palese (Boll. Uff. CN 1994 1992 segg.).

Il *capoverso 2* contiene la definizione della maggioranza assoluta conformemente all'attuale sistema (cfr. l'art. 4 cpv. 1 e l'art. 6 cpv. 4 RAF). La formulazione è stata scelta in modo da valere tanto per l'elezione di una sola persona quanto per l'elezione simultanea di più persone. Vengono contate le schede rientrate, indipendentemente dal fatto che siano compilate completamente o soltanto parzialmente. Il numero complessivo delle schede valide deposte viene diviso per due e la cifra immediatamente superiore al risultato costituisce la maggioranza assoluta. Nel caso dell'elezione simultanea di più persone su una scheda sarebbe di per sé anche ipotizzabile contare i suffragi raccolti dai candidati invece che le schede. Il numero dei suffragi verrebbe poi diviso per il numero dei seggi e in seguito dimezzato. Questo metodo è applicato in taluni Cantoni per l'elezione del Consiglio di Stato. Lasciando in bianco delle righe è possibile abbassare drasticamente la maggioranza assoluta. L'intenzione è di mantenere il modo di calcolare la maggioranza assoluta applicato finora perché per l'elezione di un consigliere federale deve in ogni caso rimanere necessaria la maggioranza assoluta dei parlamentari che partecipano all'elezione.

Conformemente all'attuale sistema, le schede bianche o nulle non vengono considerate per la determinazione della maggioranza assoluta (cpv. 3, cfr. l'art. 4 cpv. 5 RAF e l'art. 84 cpv. 2 RCN). Un'eccezione è costituita dall'elezione di conferma dei magistrati del Tribunale federale: se gli elettori possono stralciare solamente nomi, lo stralcio di tutti i nomi significa una chiara espressione della volontà, di cui si deve tenere conto (cfr. l'art. 7 cpv. 2 terzo periodo. RAF). Occorre sancirlo così nell'articolo concernente la rielezione dei membri del Tribunale federale (cfr. l'art. 135 cpv. 2)

La disposizione di cui al *capoverso 4* è rilevante se devono essere elette più persone simultaneamente, nel concreto nelle elezioni complementari al Tribunale federale, oppure se si procedesse conformemente alla proposta della minoranza nelle elezioni al Consiglio federale (cfr. l'art. 87 cpv. 3 RCN e l'art. 8 cpv. 4 RAF).

Rispetto al diritto vigente, sono stati abrogati l'articolo 4 capoverso 4 e l'articolo 8 capoverso 6 RAF. Le decisioni per sorteggio sono difficilmente conciliabili con il principio di democrazia, tanto più che qui si tratta di mandati assai importanti. L'Assemblea federale deve proseguire in un'elezione fino a quando giunga a una decisione.

Art. 130 Nullità e suffragi cancellati

L'articolo 130 comprende un catalogo di disposizioni di nullità che finora erano sparpagliate in diversi articoli del RAF e del RCN.

I *capoversi 1-4* riprendono l'articolo 4 capoverso 5 e l'articolo 8 capoverso 3 RAF. Rispetto all'attuale diritto ne risulta una piccola modifica in quanto l'articolo 4 capoverso 5 RAF dichiara nulle le schede di cui all'articolo 126 capoverso 2. Si propone di cancellare questi suffragi, in quanto sarebbe sproporzionato, nel caso dell'elezione di più persone, dichiarare nulla l'intera scheda a causa di un solo nome nullo. Vengono così armonizzate le disposizioni di nullità per le elezioni di una sola persona e le elezioni di più persone. Nel caso delle elezioni individuali, per la determinazione della maggioranza assoluta non fa alcuna differenza se una scheda viene dichiarata nulla oppure se il nome viene cancellato e la scheda rimane così bianca. Il *capoverso 5* corrisponde all'articolo 85 capoverso 2 RCN.

Capitolo 2: Elezione del Consiglio federale

Art. 131 Rinnovo integrale

Il *capoverso 1* sancisce che questo articolo disciplina le elezioni ordinarie quadriennali e ne indica il momento esatto. Il *capoverso 2* riassume l'articolo 4 capoversi 1 e 2 RAF e procede ad alcune precisazioni. Viene così chiarito che i seggi non sono assegnati soltanto singolarmente, bensì anche in votazioni successive. Il secondo periodo chiarisce che nel caso di seggi vacanti devono essere assegnati dapprima i seggi per i quali sono candidati i consiglieri federali in carica. Soltanto successivamente si procede all'assegnazione dei seggi vacanti. I *capoversi 3 e 4* disciplinano la procedura di eliminazione e corrispondono al diritto vigente, secondo cui dal terzo turno di scrutinio in poi non possono più essere presentati nuovi candidati. Il candidato che ottiene meno di 10 voti nel secondo turno o in quelli successivi è eliminato. Se nel terzo turno o in quelli successivi tutti i candidati hanno ottenuto più di 10 voti, è eliminato il candidato che ottiene il minor numero di voti.

Una minoranza, per il rinnovo integrale del Consiglio federale, propone di procedere analogamente a quanto avviene per il rinnovo integrale del Tribunale federale. Secondo tale proposta, la procedura verrebbe suddivisa in una rielezione (art. 131a) e in un'elezione complementare (art. 132). In occasione della rielezione, i membri dell'Assemblea federale ricevono una lista con i nomi dei consiglieri federali che si ripresentano. Se non vogliono rieleggerne uno, ne cancellano il nome dalla lista. Come per le rielezioni al Tribunale federale e in deroga all'articolo 129 capoverso 3, le schede bianche vanno considerate per il calcolo della maggioranza assoluta. Con-

trariamente ai giudici federali, ai consiglieri federali verrebbero date due possibilità: solamente dopo la mancata elezione nel secondo turno di scrutinio il consigliere federale deve candidarsi in un'elezione complementare. Quest'ultima è ora aperta a tutti i candidati e ha luogo analogamente alle regole applicate per un seggio divenuto vacante. La rielezione e l'elezione complementare vanno considerate un'operazione elettorale complessiva. Non si potrebbe perciò, così la minoranza, muovere alla procedura l'appunto di essere contraria alla Costituzione, dato che nella rielezione possono candidarsi soltanto i consiglieri federali in carica.

La proposta della minoranza rappresenta una possibile attuazione della mozione Weyeneth 98.3349, che ha per obiettivo di potere procedere alle elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio federale indipendentemente dall'anzianità di servizio dei suoi membri e che perciò perora l'elezione simultanea su un'unica lista. Gli argomenti pro e contro questa proposta sono esposti in dettaglio nel numero 2.4.5 del presente rapporto.

Art. 132 Seggi vacanti

Per ragioni di chiarezza l'assegnazione dei seggi vacanti è disciplinata in un apposito articolo, il che offre l'opportunità di procedere a talune precisazioni rispetto al diritto vigente. Una di queste consiste nel disciplinamento del momento dell'assegnazione dei seggi vacanti, che interviene tra le elezioni per il rinnovo integrale. Al fine di evitare discussioni sulla procedura, occorre disciplinare chiaramente detto momento, tanto più che la nuova Costituzione federale non si pronuncia più in merito. Da un lato, si intende garantire che i seggi vacanti siano assegnati il più rapidamente possibile. Dall'altro, si intende impedire che i consiglieri federali presentino la propria lettera di dimissioni inopportuno presto rispetto all'effettiva partenza. Il *capoverso 1* prevede perciò che si voti nella sessione in cui è pervenuta la lettera di dimissioni di un consigliere federale, ovvero in cui il seggio di quest'ultimo è divenuto imprevedibilmente vacante. Si può presumere che i consiglieri federali dimissionari informino per tempo l'Assemblea federale e non rendano note le loro dimissioni proprio nell'imminenza dell'inizio delle sessioni. Se una volta il termine dovesse comunque risultare molto breve, per esempio in seguito a un decesso, l'espressione «di norma» offre un certo margine di manovra. Il *capoverso 2* va visto in relazione con il *capoverso 1* e chiarisce che il nuovo membro deve entrare in funzione il più tardi due mesi dopo l'elezione. Il membro dimissionario deve quindi lasciare la funzione entro questo termine, il che significa che può rendere note le sue dimissioni solamente in vista della sessione in cui verrà eletto il suo successore. Tra l'annuncio delle dimissioni e la partenza effettiva passa così, di regola, una sessione, come già oggi abituale. Il *capoverso 3* disciplina l'ordine di assegnazione di più seggi vacanti.

Art. 133 Elezione della presidenza del Consiglio federale

L'articolo 133 corrisponde al diritto e alla prassi vigenti. Precisa l'articolo 176 capoverso 2 Cost. nel senso che il presidente della Confederazione e il vicepresidente sono eletti in votazione successive. Questo chiarimento è opportuno in relazione con il disciplinamento dell'elezione della presidenza del Tribunale federale, che conformemente all'articolo 137 si svolge in maniera un po' diversa.

Capitolo 3: Elezione del Tribunale federale

Art. 134 Rinnovo integrale

L'articolo 134 corrisponde all'articolo 6 RAF e disciplina il rinnovo integrale ordinario dei Tribunali federali alla scadenza del periodo amministrativo. Più preciso dal profilo linguistico rispetto al diritto vigente, in questo articolo viene fatta la distinzione tra la rielezione dei magistrati che si ripresentano e l'elezione complementare in caso di seggi vacanti.

Art. 135 Rielezione

L'articolo 135 corrisponde al diritto vigente (art. 7 RAF). La nozione finora utilizzata di «elezione di conferma» non è stata ripresa in relazione con le elezioni nel Tribunale federale, poiché altrimenti vi sarebbe rischio di confusione con la conferma di elezioni così com'è disciplinata nell'articolo 139. Qui si parla della rielezione dei magistrati del Tribunale federale che si ripresentano. L'autorità eleggente è l'Assemblea federale; non si tratta quindi della conferma di una decisione presa da un'altra autorità. La rielezione comporta sempre anche la possibilità di una non rielezione. In un simile caso trova applicazione la procedura dell'elezione complementare.

Nel *capoverso 2* viene chiarito che le schede bianche non soltanto sono valide, bensì contano anche per determinare la maggioranza assoluta, il che rappresenta certo un'eccezione al principio stabilito nell'articolo 129 *capoverso 3*. Dato che gli elettori tuttavia hanno solamente la possibilità della cancellazione, essi devono potere esprimere la loro volontà eventualmente votando scheda bianca, senza che questa perda il suo valore.

Art. 136 Elezione complementare

L'articolo 136 disciplina la procedura in caso di elezioni complementari, alle quali si procede in caso di seggi vacanti (alla scadenza del periodo amministrativo ordinario o durante lo stesso), o se un giudice non ha ottenuto la maggioranza assoluta all'atto della rielezione (*cpv. 1*). Rispetto all'articolo 8 RAF si è proceduto ad alcune semplificazioni e chiarimenti. Il rimando alle elezioni del Consiglio federale nel caso in cui debba essere assegnato soltanto un seggio è inutile, poiché si può optare per la stessa procedura indipendentemente dal numero di seggi da assegnare. Bisogna rinunciare alla fuorviante espressione «elezione a scrutinio di lista», che suggerisce una «elezione a scrutinio di lista chiusa», quindi su una lista non modificabile.

Altrimenti la procedura è analoga al diritto vigente, vale a dire che si procede differenzialmente a seconda di quanti candidati vengono annunciati (*cpv. 2*). Occorre chiedersi se non bisognerebbe optare per la procedura di una lista non compilata, indipendentemente dal fatto che venga annunciato un numero di candidati che supera quello dei seggi vacanti. In fondo gli elettori dispongono delle candidature scritte proposte dai gruppi parlamentari. La procedura rimane però probabilmente più chiara se possono essere distribuite liste prestampate poiché i candidati al Tribunale federale di regola non sono noti come i candidati al Consiglio federale.

I *capoversi 3 e 4* corrispondono alla procedura a eliminazione in caso di elezione del Consiglio federale.

Art. 137 Elezione delle presidenze dei Tribunali della Confederazione

L'articolo 137 riprende la formulazione decisa il 7 ottobre 1998 dall'Assemblea federale su proposta del suo Ufficio (cfr. in merito l'iniziativa parlamentare 98.405. Elezione della presidenza e della vicepresidenza dei tribunali) e la integra sancendo il periodo amministrativo, analogamente all'articolo 133.

Capitolo 4: Altre elezioni

Art. 138

L'articolo 168 capoverso 2 Cost. prevede che la legge può autorizzare l'Assemblea federale a procedere ad altre elezioni. Così, conformemente all'articolo 14 capoverso 1 della procedura penale militare (RS 322.1), l'Assemblea federale plenaria nomina i membri del Tribunale militare di cassazione. Conformemente all'articolo 14 capoverso 6 della legge sulla responsabilità (RS 170.32), essa designa un procuratore generale straordinario qualora un parlamentare sia deferito al Tribunale federale. Per queste nomine e designazioni si può procedere analogamente all'elezione del Consiglio federale e non è perciò necessaria alcuna disposizione particolare. Questo vale anche per l'elezione del cancelliere della Confederazione e del comandante in capo dell'esercito, prevista dalla Costituzione.

Capitolo 5: Conferma di elezioni

Art. 139

L'articolo 168 capoverso 2 Cost. consente all'Assemblea federale la conferma di elezioni. Ciò avviene oggi in due casi, ossia, conformemente all'articolo 2 capoverso 2 della legge sul Controllo delle finanze (RS 614.0), per la nomina del direttore del Controllo federale delle finanze nonché, conformemente all'articolo 8^{ter} capoverso 4^{bis} LRC, per la nomina del segretario generale dell'Assemblea federale.

Si propone ora un disciplinamento generale per la procedura in caso di conferme. Conformemente all'articolo 139 *capoverso 2* una commissione dell'Assemblea federale plenaria dà il proprio preavviso sulla proposta dell'organo eleggente. Conformemente al *capoverso 3*, l'Assemblea federale plenaria decide poi circa la conferma o non conferma dell'elezione. La maggioranza assoluta non è richiesta, è sufficiente la maggioranza dei membri votanti. L'Assemblea federale plenaria non procede a un'elezione, bensì prende una decisione se approvarla o meno. Non sono perciò rilevanti i principi e le disposizioni indicati negli articoli 129 e 130 concernenti la nullità, dato che si tratta di una decisione che prevede un sì o un no (conferma o non conferma). È invece opportuno votare a scrutinio segreto, dato che il parere dei singoli parlamentari in fin dei conti si riferisce pur sempre a una persona. L'esame preliminare da parte di una commissione, che può anche sentire la persona interessata e una rappresentanza dell'organo che l'ha eletta, dovrebbe consentire una valutazione la più possibile specifica da parte dell'Assemblea federale plenaria. In questo modo si intende impedire che le conferme o si riducano a una pura formalità o vengano dominate da considerazioni partitiche. Si tratta qui di assegnare posti amministrativi per i quali dovrebbe prevalere la qualifica professionale. Per l'elezione del segretario generale dell'Assemblea federale, non è necessario l'esame preliminare dato che

l'organo eleggente non è il Consiglio federale o un'altra autorità, bensì un organo parlamentare, la Conferenza di coordinamento.

Competente per l'insediamento di una siffatta commissione è l'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria (art. 37 cpv. 4). La commissione si compone di dodici membri del Consiglio nazionale e di cinque membri del Consiglio degli Stati, eletti dai rispettivi Uffici. Converterà molto probabilmente istituire una commissione formata da membri delle commissioni competenti in materia di ambo le Camere. Nel caso concreto del direttore del Controllo federale delle finanze sarà una commissione composta da membri delle due Commissioni delle finanze.

L'articolo 139 sarà poi importante in particolare anche quando un giorno, nel quadro della Riforma della direzione dello Stato, si dovesse optare per un modello secondo il quale il Consiglio federale nomina ministri che devono essere confermati dall'Assemblea federale.

Titolo settimo: Relazioni tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale

Capitolo 1: Testi del Consiglio federale

Art. 140 Messaggi a sostegno di disegni di atti legislativi

L'articolo 140 elenca i requisiti cui deve soddisfare un messaggio del Consiglio federale. Conformemente all'articolo 111 capoverso 4, questi requisiti sono applicabili anche al rapporto esplicativo concernente un progetto di atto legislativo elaborato da una commissione parlamentare. I punti elencati nell'articolo 43 LRC sono stati ripresi in ampia misura, ma rappresentati in maniera più uniforme: tutti i punti sono attribuiti a una lettera, di modo che risultano di pari importanza. Consultando i documenti esplicativi che hanno portato alla stesura definitiva dell'articolo 43 LRC ci si rende conto che il disciplinamento dei vari punti in sede di capoverso o di lettera era stato scelto in base a regole alquanto aleatorie.

Mentre nel *capoverso 1* si stabilisce che cosa sia un messaggio – cioè un commento a un disegno di atto legislativo –, il *capoverso 2* elenca i singoli punti che devono essere trattati per motivare il disegno dal profilo contenutistico. L'elenco comprende soltanto i principali punti degni di figurare nella legge, motivo per cui è introdotto da «in particolare».

La *lettera a* corrisponde all'articolo 43 capoverso 2 LRC. Fondamenti legali chiari sono una premessa imprescindibile per ogni atto legislativo. Ecco perché questo punto è posto nell'esordio dell'elenco. Quale aspetto nuovo si stabilisce che devono essere esposte le ripercussioni sui diritti fondamentali. Secondo l'articolo 36 della Costituzione federale, a determinate condizioni le leggi possono prevedere restrizioni di tali diritti. Considerata l'importanza dei diritti fondamentali, eventuali ripercussioni dell'atto legislativo su di essi devono essere illustrate separatamente nel messaggio. Quale ulteriore nuovo aspetto, si stabilisce inoltre che il messaggio deve comprovare la compatibilità con il diritto di rango superiore ed esporre il rapporto con il diritto europeo. Per diritto di rango superiore si intende il diritto internazionale vincolante per la Svizzera; per diritto europeo, quello dell'UE.

Il requisito relativo alla motivazione delle deleghe di competenza previste, anch'esso finora disciplinato nell'articolo 43 capoverso 2 LRC, figura ora autonomamente nella *lettera b*.

La *lettera c* corrisponde all'articolo 43 capoverso 1, secondo periodo LRC. Quale novità è ora richiesto anche il parere del Consiglio federale in merito alle opinioni discusse durante la procedura preparlamentare. Oggi, infatti, dai messaggi non è sempre desumibile come mai talune alternative siano state abbandonate.

La *lettera d* ripropone l'articolo 43 capoverso 2^{bis} LRC, quale è stato approvato dalle Camere federali il 22 dicembre 1999 sulla base dell'iniziativa parlamentare 96.456 (Rhinow) (Boll. uff. CS 1999 305 segg., Boll. uff. CN 1999 2601 segg.). La disposizione, piuttosto prolissa, è stata resa più concisa. Vi si sancisce il principio secondo cui il Consiglio federale deve esprimersi in merito alla realizzazione dell'atto legislativo, alla prevista valutazione di tale realizzazione e all'idoneità esecutiva. Non è necessario stabilire a livello di legge che cosa vada spiegato nel dettaglio sotto il capitolo «realizzazione». Il requisito della presentazione dei costi per l'esecuzione è contenuto nella lettera e.

La *lettera e* riunisce le lettere a, b e d dell'articolo 43 capoverso 3 LRC, integrando i costi per l'esecuzione. In questa lettera è trattata anche la questione del freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

La *lettera f* riprende l'articolo 43 capoverso 3 lettera c LRC, estendendo la disposizione, conformemente alla prassi attuale, anche alle ripercussioni sulla società e sull'ambiente.

La *lettera g* corrisponde all'articolo 43 capoverso 1, primo periodo LRC. Conformemente alla definizione contenuta nell'articolo 145, le linee della politica governativa e il piano finanziario di legislatura possono essere riuniti sotto l'iperonimo «programma di legislatura».

La *lettera h* si fonda su una raccomandazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Nella raccomandazione 4 del rapporto del 18 novembre 1999 concernente l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (cfr.: L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo: Valutazione dell'efficacia dopo dieci anni di attività. Rapporto del 18 novembre 1999 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, FF 2000 1357), la CdG propone che il Parlamento e il Consiglio federale siano tenuti a illustrare in tutti i loro messaggi e rapporti quale sia l'impatto dei disegni sulla parità dei sessi. La legge sui rapporti fra i Consigli e lo schema relativo ai messaggi andrebbero modificati immediatamente. Secondo la CdG, questa misura condurrebbe a una notevole sensibilizzazione per il tema dell'uguaglianza non solo all'interno all'Amministrazione federale ma anche in seno al Parlamento e nell'opinione pubblica. La richiesta corrisponde a un postulato accolto dal Consiglio nazionale il 22 giugno 1990 (Postulato Leutenegger Oberholzer del 12 marzo 1990: Uguaglianza tra uomo e donna, Boll. Uff. CN 1990 1269).

Le lettere e e f dell'articolo 43 capoverso 3 LRC erano state inserite nella LRC nel quadro dei dibattiti intorno alla legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (oggetto 86.069) e alla legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (oggetto 95.013). In quella occasione erano stati modificati numerosi atti legislativi allo scopo di armonizzarli con le nuove leggi. I due punti in questione vanno stralciati dalla legge e figureranno unicamente nelle direttive della Cancelleria federale. L'elenco della legge non è esaustivo e dovrebbe contenere soltanto i requisiti fondamentali per la redazione di un messaggio.

Art. 141 Preventivo, aggiunte al preventivo e consuntivo della Confederazione

Allo scopo di migliorare la chiarezza espositiva, l'articolo 45 LRC, ripreso ora nell'articolo 141, è stato suddiviso in modo tale che le disposizioni concernenti il rapporto di gestione figurino in un articolo separato.

L'articolo 141 *capoverso 1* disciplina la presentazione, da parte del Consiglio federale, dei documenti necessari affinché l'Assemblea federale possa adempiere le sue competenze in materia finanziaria, conformemente all'articolo 167 Cost. Con la *lettera a* si intende garantire che le Commissioni delle finanze possano iniziare il dibattito sul preventivo due mesi prima dell'inizio della sessione invernale, vale a dire che i lavori dovrebbero poter essere avviati immediatamente dopo la fine della sessione autunnale. Questo cambiamento rispetto all'articolo 45 capoverso 2 LRC corrisponde già in ampia misura alla prassi odierna. Le Commissioni delle finanze danno inoltre molta importanza al preventivo e al consuntivo annui (cfr. parere del 6 giugno 2000), motivo per cui se ne fa esplicita menzione nelle lettere a e c.

Finora la procedura in materia di crediti aggiuntivi era disciplinata unicamente negli articoli 17 e 31 della legge sulle finanze della Confederazione. Nella *lettera b* sono indicati i termini, analogamente alle modalità inerenti al preventivo.

La *lettera c* precisa il termine anche per quanto riguarda il consuntivo della Confederazione.

L'articolo 8^{novies} capoverso 8 LRC prevede che la Delegazione amministrativa è responsabile dell'elaborazione dei progetti di preventivo e del consuntivo dell'Assemblea federale e che di conseguenza li difende davanti alle Camere federali. Il Consiglio federale integra questi progetti tali e quali nel suo disegno di preventivo e nel suo consuntivo. Questa innovazione è stata decisa dalle Camere federali l'8 ottobre 1999. Essa si era resa necessaria in seguito allo sganciamento amministrativo dei Servizi del Parlamento dalla Cancelleria federale, in virtù dell'articolo 155 Cost. Anche il Controllo federale delle finanze e il Tribunale federale allestiscono i loro preventivi e consuntivi indipendentemente dall'Amministrazione federale (cfr. art. 2 cpv. 3 della legge sul Controllo delle finanze). I *capoversi 2 e 3* disciplinano, analogamente all'articolo 8^{novies} capoverso 8 LRC, l'allestimento del preventivo e del consuntivo dell'Assemblea federale, del Tribunale federale e del Controllo federale delle finanze, come pure la loro difesa davanti all'Assemblea federale. Il preventivo e il consuntivo del Controllo federale delle finanze sono difesi davanti all'Assemblea federale dalla Delegazione delle finanze, con la quale esso collabora strettamente.

Art. 142 Piano finanziario

L'articolo 23 capoverso 4 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0) prevede che il Consiglio federale sottopone annualmente all'Assemblea federale, per conoscenza, il piano finanziario. Questa disposizione è integrata nella nuova legge sul Parlamento.

L'Assemblea federale non si limiterà, come finora, a prendere conoscenza del piano finanziario, bensì esprimerà in merito il proprio parere in una forma politicamente più vincolante e differenziata. Il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale le uscite e le entrate, suddivise per gruppi, in forma di un disegno di decreto federale semplice. L'Assemblea federale può decidere di apportarvi modifiche (per quanto

concerne le decisioni sulla pianificazione in forma di decreti federali semplici, cfr. n. 2.4.2.)

Nel suo parere del 6 giugno 2000 la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale plaude a questa innovazione, osservando che in occasione della discussione del piano finanziario si era sentita molto impotente in quanto poteva prendere conoscenza del piano soltanto approvandolo o respingendolo, senza poter operare rettifiche. La Commissione dovrebbe avere la possibilità di intervenire sul piano finanziario, modificandolo mediante un decreto federale semplice.

Art. 143 Obiettivi annuali del Consiglio federale e rapporto di gestione

L'articolo 143 definisce il contenuto degli obiettivi annuali del Consiglio federale e del rapporto di gestione. Ci si può chiedere se la menzione degli obiettivi annuali sia effettivamente un aspetto degno di figurare nella legge. Infatti, il Consiglio federale comunica i suoi obiettivi annuali all'Assemblea federale per informazione e quest'ultima non ne prende nemmeno atto. Nel precisare il contenuto del rapporto di gestione, il capoverso 3 fa tuttavia riferimento agli obiettivi annuali, il che impone la loro menzione nel *capoverso 1*.

Il *capoverso 2* indica il termine per la presentazione del rapporto di gestione. Le vigenti disposizioni speciali concernenti la Regia degli alcool non sono state riprese. In futuro la Regia degli alcool dovrà riferire e presentare il consuntivo alle scadenze valide per tutta l'Amministrazione federale. L'articolo 71 capoverso 3 della legge sull'alcool va adeguato di conseguenza (cfr. art. 172 Modifica del diritto vigente). Il rapporto di gestione del Consiglio federale comprende diversi documenti, motivo per cui nel capoverso 2 si usa il plurale «rapporti». Nell'uso corrente si parla però di «rapporto di gestione», al singolare.

Dall'esame della mozione Bühler (93.3260), accolta dal Consiglio degli Stati sotto forma di postulato (Boll. uff. CS 1993 734 seg.), è risultato che l'introduzione di un rapporto di gestione biennale implicherebbe più svantaggi che benefici. Potrebbero per esempio sorgere problemi nell'interazione con il preventivo e il consuntivo, i quali dovrebbero comunque essere allestiti annualmente. Un rapporto di gestione biennale sarebbe ancora più voluminoso e susciterebbe dibattiti ancora più lunghi. All'insoddisfazione provocata dai lunghi e pesanti dibattiti sul rapporto di gestione si potrà ovviare strutturando eventualmente meglio e abbreviando i dibattiti stessi, tenuto conto del fatto che l'esame di dettaglio viene eseguito in seno alla commissione. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere costituito dalla novità che non più tutti i membri del Consiglio federale devono partecipare al dibattito, poiché è il solo presidente della Confederazione a dover difendere il rapporto davanti alle Camere (cfr. art. 144 cpv. 1). Per questi motivi si rinuncia a formulare una variante in questo senso e si chiede di togliere di ruolo il postulato.

Il *capoverso 3* definisce il contenuto del rapporto di gestione conformemente alla prassi attuale. In tale contesto si è rinunciato all'articolo 45 capoverso 5 LRC (connessione con le direttive della politica governativa). Risulta più ragionevole concentrarsi sugli obiettivi annuali menzionati nel capoverso 1, come praticato dal 1996.

Art. 144 Trattazione del rapporto di gestione

Il *capoverso 1* prevede quale novità che il presidente della Confederazione difende il rapporto di gestione davanti alle Camere. Nel plenum si tratta soprattutto di valutare

il rapporto nel suo complesso. L'esame dettagliato in presenza dei capi di dipartimento interessati può essere eseguito in seno alle Commissioni della gestione. La proposta può contribuire a instaurare un dibattito più efficiente e meno frammentario sul rapporto di gestione.

Il *capoverso 2* prevede che l'Assemblea federale approva i rapporti sulla gestione sotto forma di decreti federali semplici, il che corrisponde alla prassi attuale.

L'articolo 45 capoverso 2 LRC non è stato ripreso. Il Consiglio federale intrattiene rapporti con l'Assemblea federale e non tratta direttamente con le commissioni; di conseguenza, conformemente all'articolo 148, esso trasmette il rapporto di gestione ai servizi del Parlamento.

Non è stata accolta l'idea di lasciare la decisione definitiva alle Commissioni della gestione, cosa che sarebbe possibile in virtù dell'articolo 153 capoverso 3 Cost. Nei lavori preliminari per questo articolo costituzionale il rapporto di gestione è infatti stato menzionato tra i possibili oggetti su cui le commissioni potrebbero decidere definitivamente (cfr. Assemblea federale. Organizzazione, procedura, rapporti con il Consiglio federale. Rapporto complementare del 6 marzo 1997 delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali relativo alla riforma della Costituzione, FF 1997 III 259). Il rapporto di gestione rappresenta tuttavia uno strumento importante per garantire la trasparenza per quanto riguarda i lavori del Consiglio federale e dell'Amministrazione. Esso costituisce una delle poche occasioni in cui le Camere possono occuparsi nel plenum di questioni legate all'alta vigilanza. Per questo motivo si è rinunciato alla possibilità della trattazione definitiva del rapporto di gestione in seno alle commissioni.

Art. 145 Programma di legislatura

L'articolo 145 definisce il contenuto dei due strumenti pianificatori «direttive della politica governativa» e «piano finanziario di legislatura», posti sotto l'iperonimo «programma di legislatura». Analogamente al diritto vigente (art. 45^{bis} cpv. 3 LRC), le direttive e il piano finanziario di legislatura vanno coordinati per quanto concerne la materia e la durata, di modo che si può parlare di una pianificazione integrata che oltre agli aspetti contenutistici ingloba anche quelli finanziari (cpv. 2).

Il contenuto delle «direttive», definito nei capoversi 3 e 4, corrisponde essenzialmente a quello descritto nell'articolo 45^{bis} capoversi 1 e 2 LRC. Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva rispetto alla LRC, in uno dei due capoversi si menzionano le direttive e gli obiettivi con i relativi provvedimenti, mentre nell'altro si prescrive l'allestimento di una panoramica sui progetti, compresi quelli che rientrano nella sfera di competenza del Consiglio federale.

Visto che il piano finanziario di legislatura è parte integrante del programma di legislatura, risulta logico definirne nella legge sul Parlamento anche il contenuto. Tale definizione è stata mutuata dall'articolo 23 capoverso 3 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC), disposizione che di conseguenza può essere stralciata. La richiesta relativa alla considerazione dello stato d'adempimento dei compiti e degli imperativi della politica congiunturale, formulata nel citato articolo della LFC, dovrebbe essere ovvia ed è quindi stata tralasciata.

Il *capoverso 1* prevede quale novità che il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale gli obiettivi del programma di legislatura in forma di decreto federale semplice. Si intende così consentire all'Assemblea federale di trattare il programma

di legislatura in modo più soddisfacente di quanto non lo sia attualmente con il solo prendere atto (in merito agli svantaggi del «prendere atto» e ai vantaggi del decreto federale semplice, cfr. il n. 2.4.2). Grazie alla possibilità di avanzare proposte di modifica riferite ai singoli obiettivi, la discussione potrà essere impostata in maniera più concreta. Questo presuppone che il Consiglio federale presenti obiettivi di una certa consistenza. L'Assemblea federale può accogliere o rifiutare i singoli obiettivi oppure modificarli. Andrebbe considerata l'opportunità di far rientrare nel decreto anche le misure. In tal caso il decreto assumerebbe tuttavia dimensioni considerevoli.

La Commissione speciale del Consiglio nazionale incaricata della discussione preliminare del programma di legislatura 1999-2003 si è espressa all'unanimità a favore di questa innovazione sostanziale (parere del 24 agosto 2000). Nel suo parere la Commissione ha inoltre lamentato il fatto che il tempo a disposizione del Parlamento per discutere il programma di legislatura è insufficiente. Essa ha pertanto proposto di precisare nell'articolo 145 capoverso 1 che il programma di legislatura deve essere sottoposto al Parlamento «all'inizio della prima sessione della legislatura» e non soltanto «all'inizio della legislatura» (date degli ultimi rapporti: 1° marzo 2000, 18 marzo 1996, 25 marzo 1992). La CIP ha però respinto tale proposta con 14 voti contro 5, ritenendo che il Consiglio federale debba presentare il suo programma di legislatura non prima bensì dopo il suo rinnovo integrale, che ha luogo nella prima sessione di ogni legislatura. Essa considera opportuno che un cambiamento intervenuto nella composizione del Collegio governativo in seguito al suo rinnovo integrale possa influire sul programma di legislatura elaborato dallo stesso.

Art. 146 Trattazione del programma di legislatura

La trattazione del programma di legislatura ha luogo, conformemente al diritto vigente, nella stessa sessione nelle due Camere; la Camera prioritaria cambia con ogni legislatura (*cpv. 1*).

Al pari del rapporto di gestione (cfr. l'art. 144), anche il programma di legislatura sarà difeso davanti alle Camere dal presidente della Confederazione (*cpv. 2*).

Se gli obiettivi del programma di legislatura sono presentati sotto forma di decreto federale semplice, non è più necessario lo strumento della «mozione relativa alle linee direttive». Grazie alla possibilità di presentare proposte di modifica concernenti i singoli obiettivi, le commissioni incaricate dell'esame preliminare e i deputati possono formulare le proprie richieste in modo più differenziato di quanto non potrebbero fare se fossero obbligati a ricorrere a una mozione.

L'articolo 15 del Regolamento del Consiglio nazionale prevede che il rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura è sottoposto all'esame preliminare di una commissione speciale composta dai presidenti dei gruppi parlamentari e da altri deputati. Questa disposizione può rimanere relegata al livello di regolamento, in quanto è ipotizzabile che un giorno si riveli necessario, ad esempio, prevedere una diversa composizione della commissione o affidare il rapporto alla Commissione della gestione. Considerato che il programma di legislatura comprende anche il piano finanziario, è opportuno che le Commissioni delle finanze siano invitate, come già attualmente, a presentare un corapporto.

Art. 147 Altre pianificazioni e rapporti

Oltre alle pianificazioni e ai rapporti previsti dalla legge, quali il programma di legislatura, il piano finanziario o i rapporti sulla conclusione di trattati internazionali secondo l'articolo 48a capoverso 2 LOGA (precedentemente art. 47^{bis} cpv. 5 LRC), talvolta il Consiglio federale sottopone al Parlamento anche pianificazioni settoriali (a volte chiamate «concezioni globali») oppure preavvisi o decisioni sul modo di procedere in merito a singole questioni materiali (cfr. ad esempio il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Sì all'Europa!», FF 1999 3288) (cpv. 1).

A seconda dell'importanza del rapporto, può rivelarsi opportuno che l'Assemblea federale non ne prenda solamente atto, ma si esprima in una forma più vincolante e differenziata. A tale scopo è previsto in primo luogo lo strumento del decreto federale semplice, nei casi particolarmente importanti anche lo strumento del decreto federale (cpv. 2; per un approfondimento della questione dell'opportunità e dell'effetto giuridico di tali strumenti, cfr. n. 2.4.2). A prescindere dai casi per i quali la legge prescrive il ricorso al decreto federale semplice (art. 142, 145, 147 cpv. 3), spetta al Consiglio federale valutare se si tratti di una pianificazione «importante». Non è infatti possibile definire in maniera generale quali pianificazioni vadano qualificate come tali.

Di particolare importanza sono i rapporti del Consiglio federale sulla politica estera della Svizzera (Rapporto del 29 novembre 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, FF 1994 I 130; Rapporto del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000, FF 2001 201). Diversamente dalla maggior parte degli altri settori politici, la politica estera si sottrae in ampia misura allo strumento di gestione democratica che è la legislazione. Il mandato costituzionale della partecipazione dell'Assemblea federale all'elaborazione della politica estera può essere realizzato se il Consiglio federale è obbligato a sottoporre periodicamente al Parlamento un disegno di decreto federale semplice concernente gli obiettivi della politica estera svizzera (cpv. 3). In tale contesto si rinuncia a una periodicità rigida, ad esempio fissata su una o due legislature. Il momento della presentazione di un simile rapporto dipenderà dall'esigenza di conferire legittimazione democratica a un riorientamento nelle questioni importanti di politica estera: tale esigenza può nascere già dopo tre anni, oppure solo dopo sei o otto anni. Anche in assenza di un vero e proprio riorientamento, al più tardi dopo circa otto anni sarebbe senz'altro opportuno sottoporre nuovamente alla discussione democratica, sotto forma di rapporto, l'insieme degli obiettivi della politica estera della Svizzera.

Nel loro parere del 15 giugno 2000, elaborato in collaborazione con i servizi interessati dell'Amministrazione federale, le Commissioni della politica estera (CPE) delle due Camere hanno approvato sostanzialmente l'impiego dello strumento del decreto federale semplice per le decisioni di principio in materia di politica estera. A questo proposito, esse si sono basate sulle perizie allestite, rispettivamente, dall'Ufficio federale di giustizia e dal prof. Bernhard Ehrenzeller. Le CPE respingono tuttavia l'idea che il rapporto periodico sulla politica estera della Svizzera debba essere accompagnato da un disegno di decreto federale semplice del Consiglio federale. Esse hanno proposto alla CIP che il Consiglio federale continui a sottoporre tale rapporto all'Assemblea federale soltanto per conoscenza. La stessa cosa dovrebbe valere anche altri rapporti su tematiche di politica estera. L'Assemblea federale potrebbe tuttavia, qualora lo ritenesse opportuno, prendere decisioni di principio in merito a questi rapporti.

La CIP non ha accolto questa proposta, ritenendola contraria al principio generale secondo cui *in tutti i settori politici* le decisioni di principio e pianificatorie *importanti* debbano essere emanate in forma di decreto federale semplice. Proprio per l'elaborazione della politica estera, che contrariamente agli altri settori politici non può essere attuata mediante la legislazione, deve valere quanto normalmente previsto in seno al Parlamento, ad esempio per il programma di legislatura o il piano finanziario. Tra la cooperazione dell'Assemblea federale alle pianificazioni importanti (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.) e la sua partecipazione all'elaborazione della politica estera (art. 166 cpv. 1 Cost.), la nuova Costituzione federale non fa una distinzione tale da giustificare una *lex specialis* come quella auspicata dalle CPE per il settore della politica estera. *L'affermazione secondo cui nel settore della politica estera il Consiglio federale necessita di un margine di manovra particolarmente ampio è senz'altro giusta, ma nel presente contesto risulta irrilevante.* È insito nella natura stessa di qualsiasi pianificazione – anche di quella in materia di politica estera – che la stessa può essere vincolante unicamente fintanto che un cambiamento delle circostanze non dia luogo a un suo adeguamento. È proprio nella politica estera che gli sviluppi, per forza di cose, non possono essere manovrati dall'interno del nostro Paese e che le circostanze cambiano al di fuori della sfera d'influenza del Consiglio federale. Ovviamente in questi casi il Consiglio federale deve mantenere la necessaria libertà d'azione e può quindi scostarsi da precedenti decisioni di principio in materia di politica estera prese dal Parlamento; in tal caso avrebbe tuttavia l'obbligo di giustificarsi nei confronti di quest'ultimo (cfr. art. 28 cpv. 4).

La proposta elaborata dalle CPE comporterebbe inoltre che il Consiglio federale non sarebbe autorizzato a sottoporre di propria iniziativa disegni di decreti federali semplici nell'ambito della politica estera, cosa che sarebbe invece riservata alle commissioni incaricate dell'esame preliminare dei rapporti sulla politica estera. Una simile normativa sarebbe poco opportuna nella prassi e si scontrerebbe peraltro con il diritto di iniziativa garantito all'Esecutivo dalla Costituzione federale (art. 181 Cost.).

Non tutti i rapporti rivestono un'importanza tale da dover essere approvati dall'Assemblea federale sotto forma di decreto federale semplice. Il *capoverso 4* prevede altre due forme sotto le quali il Consiglio federale può sottoporre rapporti al Parlamento. Da un lato, il Collegio governativo può trasmettergli i rapporti per informazione. I deputati ricevono il rapporto, il quale non è tuttavia obbligatoriamente discusso nelle Camere. Dall'altro, anche in futuro il Consiglio federale dovrà poter sottoporre al Parlamento i rapporti perché quest'ultimo ne prenda atto. Ciò avviene mediante un decreto federale, con il quale l'Assemblea federale conferma di aver preso atto del contenuto del rapporto, senza però esprimersi in merito. Prendere atto di un documento non significa pronunciarsi in merito al suo contenuto. L'approvazione o la reiezione indifferenziate, previste nell'articolo 44^{bis} LRC, risultano problematiche e sono quindi state abbandonate (cfr. in proposito, più dettagliatamente, il n. 2.4.2). Se vogliono esprimersi su una pianificazione che è stata loro sottoposta per conoscenza, le Camere possono servirsi dello strumento della mozione (cpv. 5).

Art. 148 Trasmissione di messaggi e rapporti del Consiglio federale

L'articolo 148 disciplina le formalità, attualmente definite nell'articolo 44 LRC, inerenti alla trasmissione dei messaggi e rapporti del Collegio governativo all'Assemblea federale. Il *capoverso 1* indica il termine entro cui i documenti devono trovarsi presso i Servizi del Parlamento. Il termine di quindici giorni corrisponde alla prassi

attuale e vale per tutti i messaggi e rapporti, sempre che la legge non prescriva termini differenti, per esempio nel caso del rapporto di gestione o del consuntivo della Confederazione. Il *capoverso 2* stabilisce la procedura secondo cui il Consiglio federale trasmette i documenti ai Servizi del Parlamento, i quali provvedono alla distribuzione. Il Consiglio federale non invia quindi i suoi testi direttamente ai deputati o agli organi parlamentari. Se così facesse, sarebbe impossibile disporre di una panoramica completa dei documenti da esso trasmessi all'Assemblea federale.

Capitolo 2: Relazioni delle commissioni con il Consiglio federale

Le linee fondamentali delle proposte concernenti i diritti d'informazione sono state illustrate nella parte generale del presente rapporto (n. 2.4.1), di modo che in questa sede possiamo limitarci a commentare le questioni di dettaglio.

Art. 149 Diritti d'informazione generali

A titolo di disposizione generale, l'articolo 149 disciplina i diritti d'informazione per tutte le commissioni. Per le commissioni cui vanno riservati diritti d'informazione più estesi, quali le commissioni e delegazioni di vigilanza o la commissione parlamentare d'inchiesta, l'articolo 149 è integrato da disposizioni speciali (art. 152, 153 e 165). Considerato che per le commissioni legislative la legge non prevede ulteriori diritti d'informazione, l'articolo 149 sarà di particolare importanza per tali commissioni.

Capoverso 1: Le commissioni fanno valere i propri diritti d'informazione nei confronti del Consiglio federale. Quest'ultimo non può, contrariamente al diritto vigente, rifiutarsi di fornire loro le informazioni per ragioni di salvaguardia del segreto. Le commissioni hanno per principio il diritto di ricevere tutte le informazioni da esse richieste, comprese quelle disciplinate nella legge sulla protezione dei dati (cfr. in proposito l'esempio illustrato nel Rapporto del 4 e 21 maggio 1999 delle Commissioni della gestione sulla loro attività, FF 2000 3 seg.). Allo scopo di limitare i diritti d'informazione è utilizzato il criterio «per adempiere i loro compiti», che ripropone la terminologia della Costituzione federale (art. 153 cpv. 4 Cost.). Questo criterio limita i diritti d'informazione per quanto riguarda due aspetti:

- le commissioni hanno diritto di accedere soltanto alle informazioni concernenti il loro *settore specifico*, conferito loro dai Regolamenti delle Camere oppure, laddove questi lo prevedono, dagli Uffici. Le CIP possono per esempio ricevere informazioni legate al settore dell'asilo o degli stranieri;
- le commissioni possono accedere soltanto alle informazioni che corrispondono alla loro *funzione*. Se si occupano dell'esame preliminare di un disegno di legge attinente al settore dell'asilo, le CIP possono chiedere informazioni concernenti il loro compito legislativo, ad esempio i pareri formulati in occasione della procedura di consultazione degli uffici o i verbali delle commissioni peritali. Esse non hanno però accesso agli incartamenti di singoli richiedenti l'asilo.

Di conseguenza le commissioni legislative hanno in particolare il diritto di accedere alle informazioni utili ai fini dell'esame preliminare o dell'elaborazione di un disegno di atto legislativo. Esse non possono invece ottenere altre informazioni, per esempio quelle finalizzate all'esercizio dell'alta vigilanza. Oltre a questo criterio limitativo, le commissioni non hanno diritto a due categorie di informazioni: il Con-

siglio federale può rifiutarsi di fornire loro le informazioni che servono direttamente al suo processo decisionale (cfr. in merito n. 2.4.1.2 del presente rapporto) oppure che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio (art. 149 cpv. 1 lett. b). Contrariamente a quanto avviene per i parlamentari (art. 8), la consultazione di dati personali non è tuttavia di per sé esclusa per le commissioni. Una simile richiesta deve piuttosto essere giustificabile con il criterio dell'adempimento dei compiti delle commissioni. È infatti così, per esempio, che la Commissione della politica di sicurezza (CPS) ha chiesto ragguagli circa determinati episodi verificatisi nel DDPS, ottenendo informazioni relative a persone. Ma anche le commissioni di vigilanza devono avere accesso a dati personali allo scopo di controllare la gestione degli affari da parte del Consiglio federale.

I diritti d'informazione elencati nelle lettere a-c corrispondono a quelli definiti negli articoli 47 e 47^{bis} capoversi 2 e 3 LRC. Per le commissioni sono previste tre forme di acquisizione di informazioni: la richiesta di informazioni e rapporti al Consiglio federale, la consultazione di documenti e l'interrogazione di persone al servizio della Confederazione.

Visto che nel loro settore specifico hanno accesso a tutte le informazioni, le commissioni sono obbligate, secondo il *capoverso 2*, ad adottare provvedimenti appropriati per tutelare il segreto. È menzionata segnatamente l'istituzione di una sotto-commissione che può prendere visione dei documenti e riferire alla propria commissione. Le commissioni decidono di propria competenza circa l'entità dei provvedimenti preventivi e il genere di informazioni per le quali occorre prenderli. Il capoverso 2 fa riferimento al segreto d'ufficio parlamentare di cui all'articolo 9. I provvedimenti preventivi vanno presi, per esempio, se una commissione riceve informazioni contenenti un segreto professionale o d'affari oppure dati personali che rientrano nel campo d'applicazione della legge sulla protezione dei dati. I diritti d'informazione delle singole commissioni possono essere esercitati anche dalle loro sottocommissioni. Le limitazioni materiali di cui sopra sono applicabili per analogia. I Servizi del Parlamento, in special modo le segreterie delle commissioni, hanno gli stessi diritti d'informazione di cui godono le commissioni, a condizione che operino su incarico di queste ultime (cfr. art. 67).

Capoverso 3: Analogamente all'articolo 8 capoverso 4, in caso di divergenze tra commissione e Consiglio federale le presidenze delle Camere decidono definitivamente in merito all'esercizio dei diritti d'informazione. Esse valutano se per adempiere i suoi compiti la commissione abbia bisogno o meno delle informazioni richieste. Le presidenze non hanno comunque alcuna facoltà di decidere in merito a informazioni che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale oppure che vanno tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio.

Art. 150 Consultazione in caso di emanazione di ordinanze

L'articolo 150 corrisponde all'articolo 47a LRC, approvato dalle Camere federali il 22 dicembre 1999 (Boll. uff. CS 1999 305 segg., Boll. uff. CN 1999 2601). La disposizione è basata sull'iniziativa parlamentare 96.456 (Rhinow) che perseguiva l'obiettivo di migliorare la capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione. Una procedura d'emanazione delle ordinanze più trasparente possibile è nell'interesse dei responsabili dell'esecuzione, in particolare anche dei Cantoni, in quanto le condizioni concrete da rispettare nell'applicazione vengono spesso alla luce soltanto

a livello di ordinanza. L'Assemblea federale dovrebbe avere la possibilità di intervenire in tale procedura affinché anche nell'emanazione di ordinanze da parte del Consiglio federale si tenga conto dei problemi legati all'esecuzione (per maggiori dettagli a questo riguardo, cfr. Rapporto del 15 febbraio 1999 della CIP del Consiglio degli Stati, FF 1999 2380 segg.). Per questo motivo è stato previsto un diritto di consultazione delle commissioni parlamentari in merito alle ordinanze del Consiglio federale «da eseguire in ampia misura fuori dell'Amministrazione federale».

La limitazione all'aspetto dell'esecuzione aveva una sua ragione d'essere nell'ambito dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 96.456, incentrata appunto sulla problematica dell'esecuzione. Nel contesto di una revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli risulta tuttavia opportuno prevedere un diritto di consultazione generale (*cpv. 1*). In tal modo si potranno inoltre evitare discussioni sterili intorno alla questione se un'ordinanza in merito alla quale una commissione vuole essere consultata corrisponda o meno al criterio di cui all'articolo 47a capoverso LRC. Si può senz'altro partire dal presupposto che le commissioni vorranno essere consultate in merito ai disegni di ordinanza a proposito dei quali sono ipotizzabili problemi d'esecuzione di una certa complessità. Nella prassi non vi è quindi praticamente alcuna differenza rispetto alla normativa approvata il 22 dicembre 1999.

Comunque sia, le commissioni si vedranno confrontate con il compito di procedere a una selezione oculata delle ordinanze a proposito delle quali intendono essere consultate. A tale riguardo, la CIP del Consiglio degli Stati ha trovato la seguente soluzione: in occasione delle deliberazioni in merito a un disegno di legge o di decreto federale, le commissioni competenti segnalano la propria volontà di essere consultate a proposito di un disegno di ordinanza basato su tale atto legislativo. Con questa soluzione rimarrebbero escluse le ordinanze che il Consiglio federale non emana né modifica immediatamente dopo l'emanazione o la modifica di una legge da parte dell'Assemblea federale. In questi casi il *capoverso 2* obbliga il Consiglio federale ad annunciare all'Assemblea federale le ordinanze da esso previste. Lasciandosi guidare da criteri politici, le commissioni potranno quindi operare una scelta delle ordinanze in merito alle quali desiderano essere consultate. Le commissioni non hanno alcun interesse a occuparsi di questioni di dettaglio inerenti all'emanazione di ordinanze, motivo per cui si limiteranno alle ordinanze delicate dal profilo politico. A questo proposito il Consiglio federale può senz'altro avere un interesse a sentire il parere del Parlamento.

Il diritto di consultare gli atti, di cui all'articolo 47a capoverso 3 LRC, è implicito nei diritti d'informazione generali delle commissioni (art. 149), per cui sarebbe superfluo menzionarlo in questa sede.

Nel suo parere in merito all'iniziativa parlamentare 96.456, il Consiglio federale ha formulato dubbi di fondo nei confronti dell'articolo 47a LRC, ritenendo che quest'ultimo comporti una mescolanza inammissibile delle competenze dei poteri dello Stato (FF 1999 2929 segg.). Le CIP hanno già dichiarato in diverse occasioni di fondarsi su una concezione più moderna della *separazione* dei poteri, secondo la quale i poteri non operano in modo rigorosamente *separato*, ma le diverse autorità possono influire sulle rispettive sfere di competenze (per maggiori dettagli: FF 1999 2381 seg. e n. 2.2 del presente rapporto). Le Camere federali hanno dimostrato di condividere tale concezione approvando queste modifiche di legge all'unanimità.

Art. 151 Informazione e consultazione nell'ambito della politica estera

L'articolo 151 si basa sull'articolo 47^{bis a} LRC, che può essere considerato l'elemento fondamentale della riforma del Parlamento approvata dalle Camere federali il 4 ottobre 1991. La partecipazione delle Commissioni della politica estera alla preparazione dei negoziati del Consiglio federale con partner internazionali figura oramai tra le mansioni quotidiane di tali commissioni, la cui attività è infatti caratterizzata da un intenso scambio di opinioni con il Collegio governativo. L'articolo 151 *capoverso 1* esplicita questa forma di cooperazione. Il capoverso 1 dell'articolo 47^{bis a} LRC è stato inserito nell'articolo 25 capoverso 1 LParl, dedicato ai compiti dell'Assemblea federale.

Il *capoverso 2* disciplina l'obbligo d'informazione del Consiglio federale. L'elenco stabilito nell'articolo 47^{bis a} capoverso 2 LRC è qui compendiato nella formulazione «sviluppi importanti della politica estera» su cui il Consiglio federale è tenuto a informare le commissioni competenti per la politica estera²⁷. Queste devono trasmettere tali informazioni alle altre commissioni competenti, il che corrisponde a quanto prescritto attualmente nella LRC (art. 47^{bis a} cpv. 6 LRC). Nel loro parere del 15 giugno 2000 sull'avamprogetto della LParl, le CPE delle due Camere avevano proposto di rinunciare a tale *obbligo* d'informazione e, in compenso, di autorizzare le presidenze delle CPE a decidere in merito alla trasmissione di informazioni ad altre commissioni competenti. La CIP ha respinto questa proposta all'unanimità. Non è ammissibile che la presidenza di una commissione parlamentare possa decidere se informare o meno un'altra commissione nel settore di competenza di quest'ultima. Del resto la motivazione fornita dalle CPE è fondata su una premessa sbagliata. Le CPE temevano che, mediante la trasmissione automatica di tutte le informazioni dalle commissioni plenarie della politica estera alle altre commissioni plenarie competenti, una cerchia troppo ampia di persone verrebbe in possesso di informazioni in gran parte confidenziali, con la conseguenza che il flusso d'informazioni dal Consiglio federale e dall'Amministrazione potrebbe divenire più esiguo. Tuttavia, la formulazione scelta dalla CIP non esclude in alcun modo che le informazioni confidenziali possano essere trattate in maniera idonea. L'articolo 149 capoverso 2 obbliga le commissioni a prendere «provvedimenti appropriati per tutelare il segreto». Questo può significare che determinate informazioni giungano unicamente a una sottocommissione o addirittura soltanto alla presidenza.

Il *capoverso 3* obbliga il Consiglio federale a consultare le Commissioni della politica estera in merito a «progetti essenziali» e alle direttive e linee direttrici concernenti i mandati per «negoziati internazionali importanti». La disposizione introduce un ampliamento rispetto all'articolo 47^{bis a} capoverso 3 LRC, nel quale si parla soltanto di «negoziati nell'ambito di organizzazioni internazionali», ossia di negoziati multilaterali. L'obbligo di consultazione si applicherà quindi anche ai mandati per negoziati bilaterali e, in linea generale, per progetti essenziali. In quest'ultimo concetto può rientrare anche la cosiddetta «soft law», vale a dire i negoziati condotti in vista di convenzioni internazionali quali il «Partenariato per la pace», che non impongono alcun vincolo giuridico alla Svizzera ma ciononostante possono essere d'importanza

²⁷ Considerato che le Commissioni della politica estera (CPE), al pari della maggior parte delle commissioni, non figurano nel Titolo quarto «Organizzazione dell'Assemblea federale», in questa sede si usa la formulazione generalizzata «commissioni competenti per la politica estera». Sulla base delle sfere di competenza stabilite dagli Uffici delle Camere è chiaro che di regola si tratta delle CPE.

essenziale per la sua posizione nel contesto internazionale. Il termine «consultazione» implica che le commissioni possono fornire al Consiglio federale un parere scritto o orale; si può pertanto rinunciare alla formulazione ridondante dell'articolo 47^{bis a} capoverso 4 LRC.

Il secondo periodo del capoverso 3 prevede inoltre, quale nuova disposizione, che in casi urgenti il Consiglio federale può limitarsi a consultare le presidenze delle Commissioni della politica estera. Con tale disposizione si intende tener conto del fatto che nell'ambito della politica estera occorre talvolta agire con estrema rapidità. L'obbligo di consultazione non deve limitare il margine di manovra della politica estera svizzera.

Mentre il capoverso 3 sancisce un «obbligo» del Consiglio federale, il *capoverso 4* prevede un «diritto» delle Commissioni. Queste ultime possono chiedere di essere consultate o informate in merito a qualsiasi questione di politica estera. Il capoverso 5 dell'articolo 47^{bis a} LRC limita per contro tale diritto ai negoziati bilaterali. Il capoverso 4 stabilisce inoltre che possono essere competenti sia le Commissioni della politica estera sia altre commissioni.

Peraltro, il 20 dicembre 1999 il Consiglio nazionale aveva dato seguito all'iniziativa parlamentare 98.425 (Zbinden), che in sostanza chiedeva una migliore legittimazione democratica delle rappresentanze della Svizzera in tutte le organizzazioni internazionali. La riformulazione dell'articolo 47^{bis a} LRC, proposta nel presente articolo 147, tiene conto di questa richiesta in quanto l'obbligo di consultazione del Consiglio federale è stato esteso e le commissioni possono chiedere di essere consultate in merito a tutte le questioni di politica estera. L'iniziativa Zbinden è stata affidata alla CPE del Consiglio nazionale. Con lettera del 15 giugno 2000, la CPE ha chiesto alla CIP di proporre di togliere di ruolo l'iniziativa nel suo rapporto relativo alla legge sul Parlamento.

Art. 152 Diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza

I diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza corrispondono da un lato ai diritti d'informazione delle commissioni previsti nell'articolo 149, ma dall'altro risultano più ampi nel senso che le commissioni di vigilanza possono corrispondere direttamente con le autorità e altri titolari di compiti della Confederazione (*cpv. 1*). I diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza sono limitati all'ambito dell'alta vigilanza, la cui estensione è definita nell'articolo 27. Secondo l'articolo 149 capoverso 1 lettera b, le commissioni di vigilanza non hanno il diritto di accedere a informazioni che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio. La proposta di introdurre un diritto d'informazione illimitato delle commissioni di vigilanza è stata respinta da entrambe le Camere nel quadro della revisione totale della Costituzione federale. Secondo il *capoverso 2* le commissioni di vigilanza, oltre ai diritti d'informazione elencati nell'articolo 149 capoverso 1, possono raccogliere informazioni e ricevere documenti da persone e servizi esterni all'Amministrazione federale (art. 47^{quater cpv. 3}^{bis} LRC; cfr. FF 1992 VI 414 seg.).

La corrispondenza diretta delle commissioni di vigilanza con l'Amministrazione federale e altri titolari di compiti della Confederazione presuppone che il Consiglio federale venga informato prima che le commissioni interrogino persone a esso su-

bordinate o sollecitino documenti. Tale obbligo per le commissioni di vigilanza è stabilito nel *capoverso 3*. A questo proposito il Consiglio federale può chiedere di essere sentito prima dell'interrogazione o della consegna dei documenti. Questa procedura corrisponde alla prassi venuta delineandosi nell'applicazione dell'articolo 47^{quater} LRC. Se non vi è unanimità di vedute tra commissioni di vigilanza e Consiglio federale, le stesse commissioni decidono, contrariamente all'articolo 149, in quale misura vogliano esercitare i loro diritti d'informazione (*cpv. 4*). Sono fatte salve le informazioni di cui all'articolo 149 capoverso 1 lettera b, alle quali le commissioni non hanno diritto di accedere. Nel loro parere del 30 maggio 2000, le CdG delle due Camere hanno plauso a questa procedura volta a far valere i diritti d'informazione, affermando che colui che controlla, e non già chi è controllato, deve poter stabilire di quali informazioni abbia bisogno per esercitare l'alta vigilanza e in che modo far valere il suo diritto di accedere alle informazioni.

Se i loro diritti d'informazione risultano insufficienti per svolgere i propri compiti, secondo il *capoverso 5* le commissioni di vigilanza possono incaricare le loro delegazioni di chiarire questioni concrete (possibilità già prevista nell'art. 47^{quinquies} *cpv. 3* LRC). Le commissioni di vigilanza, al pari delle altre commissioni, sono tenute a prendere provvedimenti appropriati quando ricevono informazioni non destinate a un'ampia cerchia di detentori di segreti. Analogamente a quanto previsto nell'articolo 149 capoverso 2, possono incaricare una loro sottocommissione o, in casi speciali, le loro delegazioni di esaminare le informazioni.

Art. 153 Diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza

Il *capoverso 1* ripropone l'articolo 169 capoverso 2 Cost., secondo cui le delegazioni di vigilanza possono visionare illimitatamente qualsiasi documento del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Grazie a questo diritto costituzionale, la Delegazione della gestione e la Delegazione delle finanze fruiscono degli stessi diritti d'informazione. Le barriere attualmente previste nella LRC nei confronti dei diritti d'informazione della Delegazione della gestione vengono così a cadere. D'ora in poi la Delegazione della gestione potrà quindi prendere visione anche delle pratiche pendenti del Consiglio federale e delle notifiche di servizi ufficiali esteri. Le disposizioni dell'articolo 47^{quinquies} capoversi 4 e 5 LRC, di diverso tenore, sono in contrasto con l'articolo 169 capoverso 2 Cost. La Delegazione delle finanze ha ora il diritto di interrogare persone in qualità di testimoni (dipendenti della Confederazione o dei Cantoni e privati), un diritto finora riservato alla Delegazione della gestione e alle commissioni parlamentari d'inchiesta. Il *capoverso 2* concretizza questa parificazione dei diritti d'informazione, includendo i diritti d'informazione generali di cui all'articolo 149 e i diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza di cui all'articolo 152. Le delegazioni di vigilanza ricevono un margine di manovra analogo a quello delle commissioni parlamentari d'inchiesta. Esse possono quindi essere impiegate, come ad esempio nel caso Bellasi, per eseguire indagini concrete oppure per chiarire in via preliminare se sia giustificato istituire una commissione parlamentare d'inchiesta. Per simili compiti possono essere impiegate entrambe le delegazioni, a seconda se una determinata inchiesta verta piuttosto su aspetti di politica finanziaria o su questioni legate alla gestione. Il *capoverso 3* adegua il contenuto dell'articolo 50 capoverso 7 LRC alla realtà della prassi. La Delegazione delle finanze riceve già oggi tutte le decisioni del Consiglio federale e tutti i corapporti dei dipartimenti, e non solo le decisioni d'incidenza finanziaria, come prevede l'articolo 50 capoverso 7 LRC.

Art. 154 Interrogatori e esame dei testimoni da parte delle delegazioni delle commissioni di vigilanza

La rivalutazione delle delegazioni di vigilanza fa sì che la CPI sia istituita unicamente in caso di eventi di grande portata politica, mentre le delegazioni di vigilanza sono competenti per tutti gli altri casi. L'interrogatorio di persone informate sui fatti e l'esame dei testimoni da parte delle delegazioni di vigilanza esigono un disciplinamento dello status di queste persone nella procedura. Finora si faceva riferimento alle disposizioni della CPI. Le disposizioni sullo statuto delle persone nella procedura sono tuttavia applicabili anche alle disposizioni sui diritti d'informazione delle altre commissioni, di modo che per motivi di correttezza sistematica vanno inserite in questo capitolo. L'articolo 154 disciplina il modo di procedere nell'interrogatorio e nell'esame dei testimoni, analogamente all'attuale articolo 60 LRC. Le persone informate sui fatti possono far valere in qualsiasi momento il diritto di non rispondere. I testimoni possono invece rifiutare di deporre se si esporrebbero a procedimento penale o alla violazione di un segreto professionale conformemente all'articolo 321 numero 1 CP (art. 42 cpv. 1 PC). Nel campo d'applicazione dell'articolo 321 CP rientrano, per esempio, i segreti professionali di ecclesiastici, avvocati o medici.

Art. 155 Statuto delle persone al servizio della Confederazione

L'articolo 155 corrisponde all'attuale articolo 61 LRC. Lo statuto delle persone al servizio della Confederazione è stato concretizzato nel senso che le stesse non devono soltanto rispondere in modo veridico durante gli interrogatori, ma devono anche fornire di propria iniziativa tutte le informazioni utili alle delegazioni di vigilanza. Le persone al servizio della Confederazione possono far valere, per analogia, il diritto di rifiutare la testimonianza secondo l'articolo 42 capoverso 1 della legge di procedura civile federale. Esse possono pertanto rifiutare di fornire un'informazione unicamente se esporrebbero a procedimento penale se stessi o i propri stretti congiunti elencati nell'articolo 42 capoverso 1 lettera a della legge di procedura civile federale. Non possono far valere di sottostare a un segreto d'ufficio o militare. Tale obbligo dell'informazione veridica corrisponde allo statuto di un privato nell'ambito dell'esame dei testimoni. Mediante l'interrogatorio di una persona al servizio della Confederazione possono quindi essere ottenuti gli stessi risultati, di modo che non si rende necessario un esame testimoniale. Il testo dell'articolo 155 è stato adeguato a questo proposito. Il *capoverso 3* protegge le persone al servizio della Confederazione affinché possano deporre davanti alle commissioni di vigilanza in merito a eventuali abusi, senza incorrere in sanzioni inflitte dai loro superiori o subire procedimenti disciplinari. In quest'ottica, tale protezione serve anche a garantire che le commissioni di vigilanza possano esercitare la loro attività di controllo senza essere influenzate dalle procedure amministrative interne. Il *capoverso 4*, che corrisponde all'articolo 47^{bis} capoverso 4 LRC, definisce la nozione di «persone al servizio della Confederazione».

Art. 156 Parere dell'autorità interessata

L'articolo 156 sancisce quella che è già una consuetudine delle Commissioni della gestione. Prima di riferire su lacune nella gestione del Consiglio federale, le Commissioni danno a quest'ultimo la possibilità di esprimersi. Tale prassi è fondata sull'opinione secondo cui l'alta vigilanza è il risultato di un dialogo tra l'autorità che esercita la vigilanza e l'autorità che ne è oggetto. La stessa cosa vale per l'alta vigi-

lanza nel settore delle finanze della Confederazione. Di conseguenza, il «diritto di essere sentiti» è stato sancito in questa sede per l'intero settore dell'alta vigilanza.

Art. 157 Raccomandazione all'autorità responsabile

Le raccomandazioni costituiscono uno strumento importante nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. Dal momento che in questo settore non è possibile abrogare o modificare decisioni (cfr. art. 27 cpv. 4), le commissioni di vigilanza hanno unicamente la possibilità di rivolgere raccomandazioni all'autorità responsabile dal profilo politico. Considerata l'importanza dello strumento, la sua sanzione nella legge risulta giustificata in quanto permette anche di prescrivere l'obbligo d'informazione del Consiglio federale per quanto riguarda la realizzazione delle raccomandazioni (cpv. 2). La pubblicazione delle raccomandazioni e dei pareri del Consiglio federale (cpv. 3) garantisce la trasparenza, uno degli obiettivi dell'alta vigilanza. La raccomandazione è sancita in questa sede quale strumento applicabile all'intero settore dell'alta vigilanza, e quindi anche alla vigilanza in materia finanziaria.

Capitolo 3: Rappresentanza del Consiglio federale nell'Assemblea federale

Nel presente capitolo sono riproposte, rielaborate dal punto di vista linguistico, precisate e adeguate alla prassi le disposizioni attuali della LRC (art. 65^{bis}-65^{quater} LRC).

Art. 158 Partecipazione del Consiglio federale ai dibattiti delle Camere

Nel *capoverso 1* si precisa che ai dibattiti dell'Assemblea federale partecipa di norma il capo del dipartimento competente per l'oggetto in deliberazione. Questa integrazione fa sì che, in via eccezionale, le Camere possano deliberare validamente anche in assenza di un membro del Consiglio federale, cosa che in passato è stata oggetto di controversie. Normalmente la presenza del Consiglio federale sarà senz'altro nell'interesse reciproco, ma devono comunque essere previste eccezioni. È peraltro sottinteso che possono essere presenti anche due o più membri del Collegio governativo.

Il *capoverso 2* ripropone la regola vigente secondo cui la parola può essere concessa a persone al servizio della Confederazione o a specialisti, qualora siano necessarie speciali conoscenze tecniche. Finora questa possibilità è stata utilizzata una sola volta (si veda Boll. Uff. CN 1986 1301; CS 1987 178).

Art. 159 Partecipazione del Consiglio federale alle sedute delle commissioni

Secondo il *capoverso 1*, un consigliere federale partecipa di norma alle sedute di commissione in cui vengono trattati oggetti in deliberazione proposti dall'Esecutivo o in merito ai quali esso ha dato il proprio parere. Questa normativa corrisponde alla prassi attuale. Infatti, in occasione dell'esame preliminare di un'iniziativa parlamentare, per esempio, nessun consigliere federale è presente nella commissione.

Art. 160 Partecipazione del cancelliere della Confederazione

Questa norma corrisponde al diritto in vigore (art. 65^{quater} LRC).

Titolo ottavo: Relazioni tra l'Assemblea federale e il Tribunale federale

Art. 161

Secondo il diritto vigente, le relazioni tra l'Assemblea federale e il Tribunale federale passano nella maggior parte dei casi attraverso il Consiglio federale. Il preventivo o il rapporto di gestione del Tribunale federale sono difesi in Parlamento dal Consiglio federale. Anche il coinvolgimento del Tribunale federale nei lavori legislativi preliminari è di regola assicurato dall'Esecutivo. È solo nell'ambito dell'alta vigilanza che le commissioni di vigilanza intrattengono relazioni dirette con il Tribunale federale. La Riforma giudiziaria, approvata da Popolo e Cantoni il 12 marzo 2000, sancisce nell'articolo 188 capoverso 3 l'autonomia amministrativa del Tribunale federale. Ciò significa che l'Assemblea federale interagisce direttamente con il Tribunale federale in tutti i settori. I rapporti tra Parlamento e Tribunale federale sono retti dal principio dell'indipendenza giudiziaria, secondo cui un organo statale non può ingerire nella giurisprudenza del Tribunale federale. Le relazioni tra Parlamento e Tribunale federale sono pertanto limitate essenzialmente ai compiti dell'Assemblea federale nell'ambito dell'alta vigilanza e della legislazione. I capoversi 1-4 concretizzano queste relazioni. Il termine «Tribunale federale» comprende tanto il Tribunale federale di Losanna quanto il Tribunale federale delle assicurazioni di Lucerna.

Il riferimento generale alle relazioni con il Consiglio federale, previsto nel *capoverso 1*, rende superfluo ripetere le diverse prescrizioni procedurali. Occorre aggiungere che i diritti d'informazione disciplinati nel capitolo sulle relazioni tra le commissioni e il Consiglio federale sono validi nei confronti del Tribunale federale (*lett. c*) unicamente nella misura in cui servano all'adempimento dei compiti delle commissioni (art. 149, 152, 153). I diritti d'informazione possono essere esercitati soltanto nella misura in cui lo consente la funzione di alta vigilanza dell'Assemblea federale sul Tribunale federale (cfr., in proposito, il commento all'art. 27). La lettera d fa riferimento alle disposizioni concernenti la commissione parlamentare d'inchiesta. Finora non è mai avvenuto che una commissione parlamentare d'inchiesta venisse istituita in seguito a eventi politici verificatisi presso il Tribunale federale. Un'applicazione per analogia di tali norme serve a soddisfare il criterio della completezza.

Il *capoverso 2* disciplina la rappresentanza del Tribunale federale nell'Assemblea federale. La disposizione è formulata in modo indeterminato affinché il Tribunale federale possa decidere autonomamente a quale membro conferire tale funzione rappresentativa. Il *capoverso 3* consente ai rappresentanti del Tribunale federale di farsi accompagnare o addirittura rappresentare nelle sedute di commissione da una persona al servizio della Confederazione. Questa possibilità tiene conto dell'organizzazione interna del Tribunale federale, secondo cui la gestione amministrativa particolareggiata incombe alla Segreteria generale. Nel *capoverso 4* è soddisfatta una richiesta del Tribunale federale. Il suo coinvolgimento nel processo legislativo è attualmente realizzato per il tramite del Consiglio federale. Questa situazione risulta sconveniente soprattutto quando il Consiglio federale persegue interessi diversi da quelli del Tribunale federale. I consiglieri federali sono inoltre invitati alle sedute di commissione ogni qual volta un oggetto riguarda il loro dipartimento. Nel caso di disegni di legge che riguardano il Tribunale federale, le commissioni non conoscono una prassi così rigorosa. Il capoverso 4 ha quindi lo scopo di assicurare il coinvolgimento del Tribunale federale nel processo legislativo a livello parlamentare.

Titolo nono: Commissione parlamentare d'inchiesta

L'organizzazione e la procedura della commissione parlamentare d'inchiesta sono disciplinate, considerata la sua importanza politica, in un titolo a parte.

Le attuali disposizioni concernenti la procedura della commissione parlamentare d'inchiesta (art. 55-65 LRC) sono state riprese in ampia misura, in quanto i casi d'applicazione finora conosciuti (89.006 Eventi nel Dipartimento federale di giustizia e polizia, CPI DFGP; 90.022 Eventi nel Dipartimento militare federale, CPI DMF; 95.067 Commissione parlamentare d'inchiesta concernente i problemi di organizzazione e di gestione della Cassa pensioni della Confederazione, CPI CPC) hanno mostrato che in linea di principio la procedura si è rivelata efficace nella prassi. Sia la CPI DMF che la CPI CPC hanno constatato la necessità di disciplinare alcune questioni di dettaglio e hanno quindi presentato pertinenti iniziative parlamentari. Come conseguenza della CPI DMF è stato disciplinato quali procedure possano essere avviate o proseguite durante l'inchiesta soltanto con l'assenso della CPI (90.266 Iv. pa. CPI DMF 90.022 Obbligo del segreto professionale. Alta vigilanza del Parlamento). In seguito alla CPI DFGP e alla CPI DMF è stato chiesto di precisare e migliorare i diritti delle persone coinvolte nella procedura della CPI, il che è stato fatto successivamente grazie all'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Bonny (90.273 Iv. pa. Procedura CPI. Protezione giuridica degli interessati). La CPI CPC ha sollecitato, mediante un'iniziativa parlamentare, una normativa per l'impiego di specialisti nell'assunzione delle prove e chiesto che fosse sancito nella legge l'obbligo del segreto per tutte le persone coinvolte in una procedura della CPI (96.446 /96.451 Iv. pa. Commissione 95.067-CS/CN. Impiego di esperti e obbligo di serbare il segreto nelle procedure CPI). Entrambe le richieste sono realizzate nel quadro della presente revisione (cfr. art. 165 e 168).

Una novità rispetto al diritto vigente è costituita dall'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta *delle due Camere*, ossia congiunta (cfr. commento all'art. 162).

La procedura della CPI non deve essere disciplinata in modo troppo dettagliato, in quanto ogni CPI ha bisogno di un certo margine di manovra per adempiere il proprio mandato. L'esperienza ha mostrato che ogni CPI è confrontata con nuovi problemi che necessitano, caso per caso, di una soluzione mirata. *È importante sottolineare il principio secondo cui una commissione parlamentare d'inchiesta non è un tribunale penale né un'autorità disciplinare. La CPI giudica un comportamento non dal punto di vista del diritto penale o disciplinare, bensì dal profilo politico.* Visto che la CPI è un organo politico, la sua procedura non può conformarsi strettamente al diritto processuale. D'altro canto non va dimenticato che in base a un'inchiesta della CPI non sono comminate sanzioni, ma che l'esito della medesima può colpire una persona almeno quanto una sentenza penale o disciplinare. Nella procedura della CPI si tratta quindi sempre di ponderare la protezione giuridica delle persone interessate e l'interesse pubblico ai risultati dell'inchiesta.

Art. 162 Compiti e istituzione

Possono essere oggetto di un'inchiesta di una CPI tutti i settori nei quali all'Assemblea federale incombe l'alta vigilanza conformemente all'articolo 27. Secondo il diritto vigente (art. 55 LRC), una CPI può essere istituita unicamente per chiarire eventi verificatisi nell'Amministrazione federale. Nel presente disegno sono preci-

sati gli enti incaricati di compiti federali sui quali potrebbe essere condotta un'inchiesta. Si tratta del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali (cfr. commento all'art. 27).

Secondo il diritto in vigore, ogni Camera istituisce una commissione d'inchiesta (art. 55 cpv. 1 LRC). La legge attuale conferisce alle due commissioni d'inchiesta la possibilità di unirsi per i lavori e la stesura del rapporto (art. 57 LRC). In passato, tale possibilità è sempre stata utilizzata e le due commissioni d'inchiesta hanno di fatto lavorato come un'unica commissione. Nel *capoverso 1* si stabilisce che l'Assemblea federale può istituire una commissione d'inchiesta congiunta, sancendo così nella legge la prassi in vigore. Il modo di procedere disgiunto delle CPI delle due Camere, teoricamente possibile secondo la legge attuale, solleverebbe gravi problemi di coordinamento e indebolirebbe sensibilmente la capacità delle CPI di imporsi a livello politico nei confronti dell'autorità indagata.

La CPI è istituita con decreto federale semplice, che non ne stabilisce soltanto il mandato ma anche i mezzi finanziari. Al momento di fissare l'importo dei mezzi finanziari, occorrerà tener conto in particolare del fabbisogno di personale.

Art. 163 Organizzazione

Il *capoverso 1* stabilisce che la commissione d'inchiesta consta di un numero uguale di membri di ciascuna Camera. Secondo il *capoverso 2*, i membri sono eletti dal rispettivo Ufficio, mentre la presidenza è nominata dalla Conferenza di coordinamento (cfr. art. 43 cpv. 1 e 2). Per quanto riguarda la procedura decisionale, si rimanda come finora alle norme della conferenza di conciliazione (art. 92 cpv. 1 e 2). Di conseguenza, una CPI decide a maggioranza dei membri votanti e delibera validamente soltanto se è presente la maggioranza dei membri di ogni Camera. Il quorum deve essere accertato prima di ogni decisione.

Nel *capoverso 3* è sancita la prassi attuale. La CPI dispone di una propria segreteria. Il personale è messo a disposizione dai Servizi del Parlamento o assunto dalla CPI stessa. Dal punto di vista amministrativo il personale dei Servizi del Parlamento rimane subordinato all'autorità di nomina, mentre dal profilo materiale sottostà alla CPI. Il ricorso all'Amministrazione federale è disciplinato nell'articolo 68.

Art. 164 Procedura

Questo articolo corrisponde al diritto in vigore (art. 58 cpv. 1, 3 e 4 LRC).

Art. 165 Diritti d'informazione

Secondo il *capoverso 1*, per l'adempimento del suo mandato la CPI ha gli stessi diritti d'informazione delle delegazioni di vigilanza (cfr. commento agli art. 153 segg.).

In seguito ai lavori della CPI CPC, entrambe le Camere hanno accolto un'iniziativa parlamentare (cfr. 96.446/96.451 Boll. Uff. CN 1996 2270; CS 1042) che chiede che l'impiego di specialisti per l'assunzione delle prove su incarico di una commissione parlamentare d'inchiesta sia disciplinato definendo le competenze degli specialisti e gli obblighi degli interrogati. Il *capoverso 2* sancisce il diritto di una commissione d'inchiesta di far capo, nel singolo caso, a inquirenti per l'assunzione delle prove. Gli inquirenti operano conformemente al mandato e alle istruzioni della commissione. Occorre distinguere tra inquirenti e specialisti. Gli specialisti si limitano a comu-

nicare constatazioni o conclusioni, ma non effettuano indagini proprie o valutazioni. Tutte le commissioni hanno il diritto di ricorrere a specialisti (cfr. art. 45). Secondo il *capoverso 3*, la commissione d'inchiesta non può delegare agli inquirenti il mezzo più efficace per l'acquisizione d'informazioni, ossia l'esame di testimoni. Gli inquirenti possono interrogare una persona unicamente in qualità di persona informata sui fatti. Le persone interrogate dagli inquirenti hanno il diritto di non rispondere ad alcuna o a una parte delle domande, nonché di rifiutarsi di consegnare documenti (cfr. *cpv. 4*).

Art. 166 Status del Consiglio federale /

Art. 167 Diritti degli interessati

Le disposizioni concernenti lo status del Consiglio federale e i diritti degli interessati sono state riprese dal diritto in vigore (art. 62 e 63 LRC). Rivedute con la modifica della LRC del 10 ottobre 1997, tali disposizioni sono entrate in vigore il 1° marzo 1998. Non è ancora possibile valutare se queste innovazioni e precisazioni siano efficaci, in quanto la CPI CPC lavorava ancora sulla base del diritto previgente.

Art. 168 Obbligo del segreto

Questo articolo realizza la seconda richiesta della CPI CPC, ossia l'istituzione di una base giuridica chiara che obblighi le persone interrogate dalla CPI a serbare rigorosamente il segreto. Le persone interrogate non sono nemmeno autorizzate a rilasciare nei confronti dei loro superiori dichiarazioni sulle audizioni o sulle domande di documentazione. Tale obbligo assoluto del segreto non vale nei confronti del Consiglio federale, del suo rappresentante o dell'agente di collegamento (cfr. art. 166). In occasione del dibattito sull'iniziativa parlamentare della CPI CPC nel Consiglio degli Stati (cfr. Boll. uff. CS 1996 1042), è stata sottolineata l'importanza di stabilire in modo chiaro la durata di quest'obbligo del segreto. Una persona implicata non deve essere privata della possibilità di giustificarsi dopo la pubblicazione del rapporto. A lavori conclusi si applicano pertanto le disposizioni generali sulla natura confidenziale (cfr. art. 9, 47, RCN art. 27 e RCSt art. 20).

Nel *capoverso 3* è stabilito che sulle domande di consultazione degli atti durante il termine di protezione decidono il presidente e il vicepresidente della CPI o, se essi non fanno più parte della Camera, il presidente e il vicepresidente della Delegazione della gestione. Questa normativa corrisponde a quella attuale, con la differenza che se la presidenza della CPI non fa più parte della Camera non sono i rispettivi presidenti delle Commissioni della gestione a decidere, bensì la presidenza dell'organo che ha gli stessi diritti d'informazione della CPI.

Art. 169 Falsa testimonianza, falsa perizia

Questo articolo corrisponde al diritto in vigore (cfr. art. 64 LRC).

Art. 170 Ripercussioni su altri procedimenti e indagini

L'articolo 170 disciplina le ripercussioni dell'istituzione di una CPI sui lavori di altre commissioni o su procedimenti giudiziari civili e amministrativi, procedimenti penali o amministrativi. Ad eccezione di un aspetto, esso corrisponde al diritto in vigore, recentemente riveduto (cfr. legge federale del 6 ottobre 1995, in vigore dal 1° marzo 1996). Con la revisione del 1995 è stato stabilito che le indagini della polizia giudiziaria e le inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione ri-

guardanti fatti che sono oppure sono già stati esaminati in un'inchiesta parlamentare possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione della CPI (cfr. art. 65 cpv. 3 LRC). L'articolo 170 capoverso 3 del presente disegno non prevede invece più alcuna autorizzazione della CPI per le indagini della polizia giudiziaria. Le indagini della polizia giudiziaria costituiscono un'istruzione preparatoria anteposta all'indagine giudiziaria preliminare. Tali indagini sono eseguite dal Ministero pubblico della Confederazione o dalla polizia giudiziaria. Per quanto concerne soprattutto i casi delicati (p. es. la criminalità organizzata), la Commissione giudica importante che le autorità preposte alle indagini possano agire rapidamente, e quindi senza autorizzazione preventiva di una CPI, allo scopo di evitare che spariscano mezzi di prova o che la prescrizione assoluta possa divenire un problema.

Una minoranza della Commissione propone di mantenere il diritto vigente, osservando che anche le indagini della polizia giudiziaria costituiscono una procedura amministrativa e che dal profilo qualitativo presentano solo poche differenze rispetto a un'inchiesta disciplinare o amministrativa. Secondo la minoranza, tutte le procedure amministrative devono essere trattate alla stessa stregua. Essa evidenzia che una CPI viene istituita quando occorre indagare su eventi gravi verificatisi in seno al Collegio governativo e nella sua amministrazione. Il Ministero pubblico della Confederazione è parte integrante di tale amministrazione e quindi la sua stessa attività potrebbe divenire oggetto di un'inchiesta. La minoranza ritiene inammissibile che le inchieste di una CPI possano essere ostacolate da indagini condotte parallelamente dal Ministero pubblico della Confederazione. Se non esiste un siffatto pericolo, la CPI rilascerà senza indugio l'autorizzazione per proseguire la procedura. Allo scopo di adempiere la prerogativa dello Stato di esercitare la giurisdizione penale, le indagini penali potranno in ogni caso riprendere, senza autorizzazione, dopo la conclusione dei lavori della CPI.

Titolo decimo: Disposizioni finali

Art. 171 Diritto previgente: abrogazione

La presente legge costituisce una revisione totale della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC). Le disposizioni della LRC sono state rielaborate, alcune interamente riformulate, integrate e riordinate dal punto di vista della sistematica. La LRC può pertanto essere abrogata.

Si può inoltre abrogare anche la «Risoluzione federale del 15 novembre 1848 sul giuramento da prestarsi dalle supreme autorità federali», il cui contenuto è ora disciplinato nell'articolo 3 della legge sul Parlamento.

Va infine abrogata anche la legge federale del 26 marzo 1934 sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione (LGar). Le sue disposizioni concernenti i deputati (art. 1-3, 13, 13a) sono state integrate nella legge sul Parlamento. Riteniamo ragionevole integrare nelle relative leggi speciali anche le disposizioni riguardanti il Governo e la giustizia. La legge sulle garanzie contiene inoltre disposizioni divenute obsolete dal punto di vista materiale e altre disusate dal profilo linguistico. Anche la nuova Costituzione federale impone alcune modifiche della legge sulle garanzie. Cogliamo questa occasione per procedere a tali modifiche e abrogare le disposizioni divenute obsolete. Le rimanenti disposizioni andranno integrate nelle rispettive leggi speciali, dopo averle aggiornate linguisticamente. Concretamente ciò

significa che le disposizioni concernenti i deputati sono riproposte nella legge sul Parlamento, quelle concernenti i membri del Governo sono integrate nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), mentre quelle riguardanti i membri della giustizia sono inserite nella legge sull'organizzazione giudiziaria (OG). La norma concernente la giurisdizione federale in caso di determinati reati diretti contro membri delle autorità è ora integrata nel Codice penale (CP). Sono stati abbandonati gli articoli 6, 7 e 15 LGar. La fattispecie penale speciale di cui all'articolo 6 non va trasferita nel CP, visto che il comportamento in questione è da qualificare come sequestro di persona ai sensi dell'articolo 183 numero 1 CP. Si rinuncia alla dichiarazione di nullità di atti di perseguimento penale prevista nell'articolo 7. L'autorità preposta al perseguimento penale deve avere la possibilità di procedere ad atti istruttori improrogabili. I diritti di parte e eventuali divieti di utilizzazione delle prove offrono una protezione sufficiente. L'articolo 15 LGar è in contrasto con l'articolo 157 Cost., che disciplina in modo esaustivo le competenze dell'Assemblea federale. In caso di contestazioni tra Confederazione e Cantoni può essere promossa un'azione davanti al Tribunale federale, conformemente all'articolo 83 rispettivamente 116 OG.

Art. 172 Modifica del diritto vigente

1. Legge federale sui diritti politici (LDP)

L'articolo 18 LDP corrisponde all'articolo 16 LParl (Procedura in caso di incompatibilità) e può quindi essere abrogato. La procedura da adottare in caso di incompatibilità è strettamente connessa con il disciplinamento legale dei motivi d'incompatibilità (art. 15 LParl) e va quindi definita nel medesimo atto legislativo. La legge sul Parlamento è senz'altro l'atto legislativo ideale in cui disciplinare l'incompatibilità con un mandato parlamentare.

La legge attuale non disciplina la costituzione del Consiglio nazionale. Solo in sede di ordinanza, ovvero nell'articolo 3 capoverso 2 del Regolamento del Consiglio nazionale, è stabilito che la Camera bassa è costituita quando l'elezione di almeno due terzi dei membri è stata convalidata. Si tratta di un'importante disposizione ai sensi dell'articolo 164 Cost., in quanto la costituzione della Camera è di fatto la premessa assoluta perché la stessa possa deliberare. Per questo motivo la disposizione deve essere promossa al rango di legge. Potrebbe essere attribuita tanto al diritto elettorale quanto al diritto parlamentare. Considerato lo stretto legame con la verifica dei poteri, la disposizione è stata assunta nell'articolo 53 capoverso 1 della legge sui diritti politici.

Nell'ambito del disciplinamento dei compiti della Commissione di redazione (cfr. art. 56-59 LParl) sono state discusse anche le ripercussioni di una rettifica apportata a un atto legislativo sul termine referendario. In tale contesto è emerso che la modifica dell'articolo 59 LDP del 21 giugno 1996 non è da ritenersi opportuna. La disposizione prevede che riguardo al termine per la raccolta delle firme per un referendum è determinante l'ultima pubblicazione ufficiale. Ciò significa che il termine referendario ricomincia da capo a ogni pubblicazione di un errata corrige, indipendentemente dalla sua portata. Un simile rigore formale va ben oltre quanto lo stesso Tribunale federale giudica adeguato (GAAC 53.19). È sufficiente far ripartire il periodo di referendum nella regione linguistica interessata dalla rettifica, e inoltre solo nei casi in cui quest'ultima incida sul contenuto.

2. Legge sulla responsabilità

Nella legge sul Parlamento vanno integrate anche le disposizioni concernenti l'immunità parlamentare, finora disciplinata nella legge sulla responsabilità. L'indicazione dei membri dell'Assemblea federale deve quindi essere stralciata dalle rispettive disposizioni di tale legge (art. 1, 2 e 14).

3. Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)

L'8 ottobre 1999 l'Assemblea federale ha integrato nella LRC il nuovo articolo 47^{bis}*b*, allo scopo di adeguare tale legge alla nuova Costituzione federale. L'adeguamento si era reso necessario poiché, secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., le competenze per la conclusione di trattati internazionali devono essere definite nella legge (per un commento all'art. 47^{bis}*b* LRC, cfr. il rapporto del 7 maggio 1999 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, FF 1999 4193 segg.). Considerato che si tratta di competenze del Consiglio federale, queste disposizioni sono ora integrate nella LOGA (art. 7*a* e 48*a*).

Le disposizioni sul perseguimento penale dei membri del Consiglio federale, finora contenute nell'articolo 4 della legge sulle garanzie (LGar), sono riproposte nel nuovo *articolo 61a* LOGA, sotto il titolo «Immunità». Le disposizioni sono applicabili ai consiglieri federali e al cancelliere della Confederazione. L'indicazione dei «rappresentanti e commissari federali» nell'articolo 4 capoverso 1 LGar può invece essere stralciata, in quanto la funzione di tali agenti è divenuta obsoleta. I commissari e i rappresentanti erano notabili privati che nel diciannovesimo secolo, quando l'Amministrazione federale non aveva ancora una struttura elaborata, svolgevano missioni speciali per la Confederazione, sia in Svizzera che all'estero. Secondo l'articolo 74 numero 3 della Costituzione federale del 1848, i «rappresentanti» erano delegati nominati dall'Assemblea federale. I «commissari federali» erano impiegati in occasione degli interventi della Confederazione nei Cantoni, dove assumevano le funzioni delle autorità cantonali (l'ultima volta nel 1890).

È stato omesso il disciplinamento della prescrizione e della perenzione contenuto nell'articolo 4 capoverso 5 LGar. A questo proposito sono applicabili le disposizioni degli articoli 70 segg. CP.

L'*articolo 61a capoverso 5* LOGA, che riprende la disposizione dell'attuale articolo 5 LGar, prevede il diritto di interporre ricorso all'Assemblea federale contro il negato consenso a procedere penalmente contro un consigliere federale. Tale diritto di ricorso è necessario in quanto, altrimenti, il Consiglio federale potrebbe, decidendo su un affare che lo concerne direttamente, negare il consenso a procedere penalmente contro uno dei suoi membri che abbia commesso un crimine o delitto non connesso alla sua attività ufficiale. Tuttavia, contrariamente alla legge sulle garanzie, l'istanza di ricorso non è l'Assemblea federale plenaria, bensì l'Assemblea federale, ossia ciascuna Camera separatamente. Le competenze dell'Assemblea federale plenaria sono elencate esaustivamente nell'articolo 157 Cost., il che esclude che a livello di legge si possano istituire nuove competenze.

Le attuali disposizioni degli articoli 10 e 11 LGar sono riprese nei nuovi articoli 62*d* e 62*e* LOGA, sotto il nuovo capitolo 2^{ter} «Esenzione fiscale e protezione della proprietà della Confederazione». L'*articolo 62d* stabilisce l'esenzione fiscale della Confederazione e delle sue aziende. L'*articolo 62e* disciplina la responsabilità civile dei Cantoni.

Il diritto di polizia della Confederazione secondo l'articolo 14 capoverso 1 LGar è integrato in un ulteriore nuovo capitolo (2^{quater}) della LOGA (*art. 62f*). La disposizione, che concerne il rapporto tra Confederazione e Cantoni, è applicabile a tutte le autorità federali (Assemblea federale, Consiglio federale e Tribunale federale). L'articolo 62f LOGA non stabilisce quali organi federali esercitino il diritto di polizia. L'articolo 69 LParl specifica che il diritto di polizia dell'Assemblea federale è esercitato da organi parlamentari.

4. Legge sull'organizzazione giudiziaria

Nella legge sull'organizzazione giudiziaria è inserito un nuovo articolo 5a, che ripropone le disposizioni sul perseguimento penale di membri del Tribunale federale, attualmente contenute negli articoli 4 e 5 della legge sulle garanzie. L'articolo è formulato in maniera analoga all'articolo 61a LOGA.

5. Codice penale

L'articolo 8 della legge sulle garanzie sottopone alla giurisdizione federale determinati reati contro magistrati della Confederazione e membri dell'Assemblea federale. Integrandolo tale disposizione nell'articolo 340 CP, la competenza del Tribunale federale è ampliata. Parificando i magistrati federali alle persone protette in virtù del diritto internazionale, sono ora sottoposti alla giurisdizione federale anche la rapina, l'estorsione, la coazione sessuale e la violenza carnale commesse a pregiudizio delle autorità federali. I reati contro l'onore con riferimento alla gestione pubblica sottostanno invece alla giurisdizione cantonale.

6. Procedura penale militare

L'articolo 3 capoverso 2 della legge sul Parlamento prevede che le persone elette dall'Assemblea federale plenaria prestano giuramento o promessa solenne davanti all'Assemblea medesima, sempre che la legge non disponga altrimenti. Nell'articolo 15a della procedura penale militare occorre quindi istituire la base legale per la prassi invece finora seguita in materia militare, secondo cui i membri del Tribunale militare di cassazione non prestano giuramento o promessa solenne davanti all'Assemblea federale plenaria.

7. Legge sulle finanze della Confederazione

Le disposizioni concernenti il piano finanziario e il piano finanziario di legislatura sono ora integrate nella legge sul Parlamento, considerato che si tratta di strumenti pianificatori d'importanza cruciale anche per il Parlamento (*art. 142 e 145 LParl*). I capoversi 2-4 dell'articolo 23 della legge sulle finanze della Confederazione possono pertanto essere abrogati.

8. Legge sull'alcool

La scadenza per la presentazione del consuntivo e del rapporto di gestione della Regia degli alcool è armonizzata con quella valida per gli altri servizi dell'Amministrazione federale (*cfr. art. 143*).

Art. 173 Disposizioni transitorie

Il contenuto delle disposizioni transitorie è desumibile in ampia misura dai testi normativi medesimi, di modo che il commento puntuale può limitarsi al numero 2, vale a dire all'entrata in vigore delle disposizioni sull'incompatibilità.

Le disposizioni sull'incompatibilità non possono entrare in vigore a un momento qualsiasi poiché in tal caso sorgerebbe il problema che i deputati eletti dovrebbero rinunciare durante la legislatura o al mandato parlamentare o all'attività professionale. Questo problema può essere risolto opportunamente facendo entrare in vigore il nuovo regime delle incompatibilità all'inizio della legislatura successiva all'entrata in vigore della legge (*cpv. 1*). Visto che l'elezione del Consiglio degli Stati è disciplinata nel diritto cantonale, il *capoverso 2* prevede una deroga per i senatori.

Lo scopo della presente disposizione transitoria è di fare in modo che i candidati siano a conoscenza delle nuove disposizioni sull'incompatibilità e possano quindi valutare le ripercussioni di un'elezione nell'Assemblea federale sulla loro attività professionale. La legge sul Parlamento dovrà pertanto entrare in vigore prima del termine entro cui è possibile presentare i candidati per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale. Questo termine è definito nell'articolo 21 capoverso 1 della legge federale sui diritti politici, secondo cui i Cantoni stabiliscono come ultimo termine per la presentazione di proposte di candidatura un lunedì tra il 1° agosto e il 30 settembre dell'anno delle elezioni. Per questo motivo, il *capoverso 3* precisa che le disposizioni sull'incompatibilità entrano in vigore conformemente al capoverso 1 soltanto se la legge sul Parlamento entra in vigore al più tardi il 31 luglio dell'anno delle elezioni; se tale non è il caso, si dovrà attendere il prossimo rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

Art. 174 Entrata in vigore

È opportuno che l'entrata in vigore della legge sul Parlamento sia determinata dalla Conferenza di coordinamento e non dal Consiglio federale.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La legge sul Parlamento non contiene disposizioni che abbiano ripercussioni immediate a livello finanziario o sull'effettivo del personale.

Alcune nuove disposizioni potrebbero tuttavia comportare un maggior onere, non quantificabile al momento (p. es. il compito delle commissioni di verificare l'efficacia dei provvedimenti adottati dalla Confederazione oppure, a proposito della procedura inerente all'iniziativa parlamentare, il fatto che la decisione di una Camera di dar seguito a un'iniziativa richiede il consenso dell'altra Camera).

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità

La legge sul Parlamento si basa sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui le disposizioni importanti in materia di organizzazione e procedura delle auto-

rità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale. Essa sostituisce la legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli, che si basava già su una disposizione analoga contenuta nell'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale del 1874. Inoltre la LParl concretizza in particolare gli articoli 148-173 Cost., vale a dire il capitolo 2 (Assemblea federale) del titolo quinto (Autorità federali) della Costituzione federale.

5.2 Delega di competenze legislative

Al pari della legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli, la legge sul Parlamento non conferisce, per sua natura, competenze legislative al Consiglio federale. L'articolo 36 delega a ciascuna Camera la competenza di disciplinare in un proprio regolamento i particolari della propria organizzazione e procedura. L'articolo 41 conferisce una competenza analoga all'Assemblea federale plenaria. L'articolo 59 autorizza l'Assemblea federale a disciplinare in un'ordinanza i particolari legati ai compiti della Commissione di redazione e alla procedura da adottarsi per apportare rettifiche ai disegni di atti legislativi e agli atti legislativi dell'Assemblea federale. Secondo l'articolo 70, l'Assemblea federale emana inoltre, mediante ordinanza, le disposizioni d'esecuzione concernenti l'amministrazione parlamentare. Per maggiori dettagli si rimanda al commento alle disposizioni specifiche della legge.

Indice

Compendio	3099
1 Genesi	3101
1.1 L'evoluzione della LRC	3101
1.2 La revisione della Costituzione federale	3102
1.2.1 I lavori preliminari della CIP nell'ambito del diritto parlamentare in vista della revisione costituzionale	3102
1.2.2 Adeguamenti della LRC a seguito della riforma della Costituzione	3102
1.2.3 Perché una revisione totale?	3103
1.3 I lavori delle CIP di revisione totale della LRC	3103
1.3.1 Decisione di principio per una revisione totale della LRC	3103
1.3.2 Esame preliminare di settori toccati dalla riforma da parte di sottocommissioni	3104
1.3.3 Elaborazione di un progetto da parte della segreteria delle CIP facendo capo ai servizi direttamente interessati	3104
1.3.4 Consultazione interna all'Amministrazione ed esame da parte di esperti	3104
1.3.5 Deliberazione sull'avamprogetto da parte della CIP del Consiglio nazionale, pareri di altre commissioni interessate	3105
1.4 Rapporto fra la revisione totale della LRC e altri progetti di riforma	3105
1.4.1 Visione d'insieme sulla riforma delle istituzioni dello Stato federale	3105
1.4.2 Riforma del Governo	3106
1.4.3 Riforma dei diritti popolari	3107
1.4.4 Indennità dei parlamentari e infrastruttura a loro disposizione	3107
1.5 Stralcio di interventi e iniziative pendenti nell'ambito del diritto parlamentare	3107
1.5.1 Interventi parlamentari	3108
1.5.2 Iniziative parlamentari	3108
2 Grandi linee della nuova legge sul Parlamento	3109
2.1 Visione d'assieme sui compiti, l'organizzazione e la procedura dell'Assemblea federale	3109
2.2 Elementi fondamentali della separazione dei poteri	3112
2.3 La sistematica della nuova legge	3113
2.4 Importanti settori tematici	3115
2.4.1 Diritti d'informazione	3115
2.4.1.1 Situazione iniziale	3115
2.4.1.2 Graduazione dei diritti d'informazione	3116
2.4.1.3 Procedura di applicazione dei diritti d'informazione e tutela del segreto	3117
2.4.1.4 Parere delle Commissioni di vigilanza in merito al progetto di legge	3118
2.4.2 Decisioni di principio e pianificazioni (in particolare per il programma di legislatura e in politica estera)	3119

2.4.2.1	Situazione iniziale	3119
2.4.2.2	La forma del decreto federale semplice per la decisione in merito al programma di legislatura, al rapporto sulla politica estera e ad altri importanti rapporti del Consiglio federale	3122
2.4.2.3	La forma del decreto federale sottoposto a referendum per decisioni di principio di vasta portata	3127
2.4.3	Effetto giuridico della mozione e relativa procedura	3128
2.4.3.1	Effetti giuridici delle diverse forme attuali di mandato	3128
2.4.3.2	Ridefinizione dell'effetto giuridico della mozione (art. 119)	3130
2.4.3.3	Problemi posti dall'attuale procedura di trattazione delle mozioni	3133
2.4.3.4	Riforme della procedura per le mozioni (art. 120)	3135
2.4.4	Procedura applicabile all'iniziativa parlamentare	3137
2.4.4.1	Situazione iniziale	3137
2.4.4.2	Collaborazione di entrambe le Camere all'esame preliminare delle iniziative parlamentari (art. 109)	3139
2.4.4.3	Prescrizioni relative alla forma di un'iniziativa parlamentare (art. 107)	3141
2.4.5	Rinnovo integrale del Consiglio federale	3143
2.4.5.1	Situazione iniziale	3143
2.4.5.2	Argomenti pro e contro le due procedure elettorali	3144
2.4.5.3	Valutazione degli effetti di diverse procedure elettorali	3145
3	Commento alle singole disposizioni	3147
4	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	3241
5	Basi legali	3241
5.1	Costituzionalità	3241
5.2	Delega di competenze legislative	3242
	Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) (Disegno)	3245