

03.417

**Iniziativa parlamentare
Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS)
Revisione totale**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati**

del 31 marzo 2003

Onorevoli colleghi,

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

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

31 marzo 2003

In nome della Commissione:

Il presidente, Franz Wicki

Compendio

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

Il Regolamento si occupa innanzitutto del funzionamento interno della Camera. In questo ambito non sono necessarie grandi innovazioni: il carattere specifico del Consiglio degli Stati va mantenuto. È tuttavia opportuno rilevare le seguenti piccole innovazioni:

- ogni gruppo parlamentare dell'Assemblea federale che annovera almeno cinque membri del Consiglio degli Stati ha diritto di essere rappresentato nell'Ufficio della Camera (art. 5);*
- i risultati dell'esame preliminare di un progetto o disegno di atto legislativo devono essere trasmessi ai parlamentari entro un determinato termine prima della trattazione nella Camera (art. 20).*

Messaggio

1 Genesi

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

Con decisione dell'8 aprile 2002, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati ha intrapreso la pianificazione dell'elaborazione delle disposizioni esecutive della LParl. La segreteria della CIP è stata in tal modo incaricata di presentare, con l'aiuto degli uffici interessati, un avamprogetto di revisione totale del RCS.

La CIP ha esaminato l'avamprogetto in quattro sedute (28.10.02, 18.11.02, 18.2.03 e 31.3.03).

2 Linee generali del progetto

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

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

L'oggetto del Regolamento rimane essenzialmente il funzionamento interno della Camera. In questo ambito, la presente revisione totale introduce solo innovazioni minime. Si tratta di preservare il carattere specifico del Consiglio degli Stati, che si manifesta in particolare nel diritto di parola illimitato accordato ai membri della Camera. La «cultura» del Consiglio degli Stati è caratterizzata anche da elementi tradizionali che vanno preservati: l'appello nominale all'inizio della seduta, l'esigenza esplicita di un «abito decoroso» e la votazione per alzata di mano.

Nonostante che i membri del Consiglio degli Stati siano anche membri dei gruppi parlamentari dell'Assemblea federale, in questa Camera tali organi svolgono un ruolo minore rispetto a quello svolto in Consiglio nazionale. Tuttavia il nuovo Regolamento introduce una piccola modifica, a testimonianza del fatto che i gruppi, pur non influenzando la procedura della Camera, svolgono un ruolo nella definizio-

Per contro, chi è eletto nell'Ufficio sulla base della nuova disposizione dell'articolo 5 capoverso 1 lettera d può essere rieletto alla stessa carica. Se così non fosse, si potrebbe ipotizzare che questa persona sia destinata ad occupare il posto di scrutatore supplente l'anno successivo, prolungando in tal modo la progressione gerarchica tradizionale. Oppure il gruppo parlamentare interessato dovrebbe cambiare ogni anno il suo rappresentante nell'Ufficio, soluzione che sarebbe poco ragionevole.

Sezione 2: Presidente e Consiglio di presidenza

Art. 4

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

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

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

- l'obbligo di convocare l'Assemblea federale in determinate situazioni d'emergenza (art. 33 cpv. 3 LParl);
- la direzione delle sedute dell'Assemblea federale plenaria, se il presidente del Consiglio nazionale è impedito (art. 39 cpv. 2 LParl);
- l'esercizio del diritto di polizia nelle sale delle Camere (art. 69 cpv. 1 LParl; cfr. anche art. 13 cpv. 1 LParl e art. 47 e 48 del presente progetto);
- il voto decisivo nelle votazioni in caso di parità di voti (art. 80 LParl);
- la determinazione della Camera prioritaria (insieme al presidente del Consiglio nazionale; art. 84 LParl).

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

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

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

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

Sezione 3: Ufficio

Art. 5 Composizione e procedura

Da molti anni, l'Ufficio si compone di due membri del gruppo PPD, di due membri del gruppo PLR e di un membro degli altri gruppi parlamentari. Questi ultimi (PS, UDC e PLS) occupano alternativamente il seggio a cui hanno diritto. Nonostante che al Consiglio degli Stati la definizione di «gruppo parlamentare» sia utilizzata malvolentieri, questa prassi costante indica chiaramente che l'appartenenza a un gruppo parlamentare è determinante per la composizione dell'Ufficio. Questa regola informale ha come conseguenza che il gruppo UDC sia *attualmente* escluso dalla direzione della Camera malgrado abbia sette rappresentanti al Consiglio degli Stati. Già in passato si sono verificate a diverse riprese situazioni analoghe: dopo le elezioni del 1975, 1979, 1983 e 1995, i gruppi PS e UDC erano rappresentanti al Consiglio degli Stati da almeno cinque membri, ma uno dei due gruppi era stato costretto a rinunciare ad essere rappresentato in seno all'Ufficio.

Nel 1991, un tentativo di estendere l'Ufficio a sette membri fallì di poco; la proposta della commissione incaricata dell'esame preliminare venne respinta con 19 voti contro 16 (FF 1991 IV 359).

In occasione dell'elezione dell'Ufficio nella sessione invernale 2002, i gruppi PPD e UDC si sono disputati il posto di scrutatore supplente. Il candidato UDC ha dovuto rinunciare, ma al termine della votazione il presidente della Camera ha dichiarato la sua intenzione di invitare il rappresentante dell'UDC a partecipare alle sedute dell'Ufficio senza diritto di voto.

La Commissione propone ora una soluzione duratura, secondo cui ogni gruppo dell'Assemblea federale che annovera almeno cinque membri del Consiglio degli Stati ha diritto a un seggio nell'Ufficio. *Si tratta innanzitutto di permettere a tutti i gruppi parlamentari di almeno cinque membri di partecipare alla pianificazione dei lavori della Camera e di ricevere in tal modo le principali informazioni in proposito.*

L'ampliamento dell'Ufficio, che dovrebbe limitarsi a un membro supplementare, non ne pregiudicherà l'efficienza. Il tenore dell'articolo 5 capoverso 1 lettera d permetterebbe in teoria di aumentare l'effettivo dell'Ufficio di due o più membri. Tuttavia, i diversi gruppi e l'organo eleggente hanno la possibilità di ottenere i seggi rivendicati in virtù della lettera d nell'ambito dei posti descritti nelle lettere a–c e di evitare quindi un ampliamento inopportuno dell'Ufficio.

Inoltre, nell'elezione secondo le lettere a–c resta possibile tener conto della proposta di un gruppo parlamentare che annovera *meno* di cinque membri al Consiglio degli Stati – come è stato a volte il caso con il gruppo liberale (PLS).

I gruppi parlamentari citati in questa sede sono di fatto dei «sottogruppi», composti esclusivamente di consiglieri agli Stati, dei gruppi parlamentari dell'Assemblea federale. L'organizzazione interna dei gruppi rientra nella competenza dei gruppi stessi. Nella pratica, tutti i gruppi hanno delegato gli affari che concernono unicamente la Camera alta ai loro «sottogruppi» del Consiglio degli Stati.

Art. 6 Compiti

Sono introdotte le seguenti modifiche:

- *lettera a*: precisa, riprendendo la prassi vigente, le competenze e le procedure concernenti la determinazione del programma delle sessioni;
- *lettera c*: prevede la nuova possibilità per l'Ufficio di delegare al presidente l'assegnazione alle commissioni di oggetti in deliberazione. Per evitare inutili perdite di tempo, in determinati casi semplici gli oggetti devono poter essere assegnati anche nel periodo che intercorre tra le sedute dell'Ufficio, peraltro relativamente rare. Ci si riferisce in particolare all'assegnazione di:
 - un'ordinanza a una commissione per consultazione (art. 151 LParl) e
 - una mozione o un'iniziativa parlamentare adottata dall'altra Camera (cfr. le spiegazioni dell'art. 18 cpv. 1);
- *lettera d*: conformemente all'articolo 49 LParl, le commissioni sono tenute a coordinare tra di loro le attività. L'Ufficio deve intervenire all'occorrenza se una commissione non adempie tale obbligo. In virtù della lettera *d*, non si può impedire a una commissione di esercitare il diritto di iniziativa attribuite dalla Costituzione federale (art. 160 Cost.);
- *lettera i*: l'articolo 14 LParl definisce anche le incompatibilità tra il mandato di consigliere agli Stati e altre attività. Dopo l'entrata in vigore di detto articolo (conformemente all'art. 174 cpv. 3, a partire dalla sessione invernale 2007) l'Ufficio dovrà esaminare le incompatibilità in caso di elezione di un nuovo deputato. Inoltre, se sussistono elementi concreti di dubbio, l'Ufficio deve anche esaminare se sono sorte nuove incompatibilità nel corso del mandato. Occorre distinguere l'esame delle incompatibilità dalla verifica dei poteri: la prima è disciplinata dal diritto federale, mentre la seconda dal diritto cantonale.

La Commissione ha inoltre valutato se attribuire all'Ufficio la prerogativa di autorizzare lo svolgimento di sedute commissionali supplementari non previste dal piano annuale (*lett. f*) e l'istituzione di sottocommissioni. La Commissione è contraria al conferimento di una simile competenza all'Ufficio poiché parte dal presupposto che le commissioni stesse sono in grado di decidere in merito ai provvedimenti organizzativi necessari per adempiere i loro compiti.

Art. 9 Delegazioni

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

Art. 10 Commissione del programma di legislatura

Contrariamente al Regolamento del Consiglio nazionale, il vigente RCSt non menziona la Commissione del programma di legislatura. Inserendola nel Regolamento, s'intende creare maggiore trasparenza ed esprimere l'importanza che l'esame parlamentare del programma di legislatura riveste secondo la nuova procedura prevista dall'articolo 146 LParl. Secondo la nuova disposizione, la commissione è istituita già all'inizio della legislatura nella sessione invernale, quindi prima che il Consiglio federale sottoponga al Parlamento il programma di legislatura (in marzo). Visto che la Camera esamina il programma di legislatura già nel corso della sessione estiva, la Commissione dispone di poco tempo per l'esame preliminare. Di conseguenza, la sua istituzione anticipata le permette per lo meno di fissare le date delle sedute con sufficiente anticipo. Inoltre, sempre per quanto riguarda il programma di legislatura, sarebbe opportuno che la Commissione si occupi delle questioni metodologiche già prima del rapporto del Consiglio federale e valuti i risultati del precedente programma di legislatura.

Art. 11 Sottocommissioni

La nuova disposizione precisa che una commissione può istituire una sottocommissione solo se le affida un mandato precisandone i compiti e i termini entro cui riferire alla commissione.

Art. 12 Direzione dei lavori

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

Art. 13 Durata del mandato

La disposizione corrisponde alla prassi attuale, in parte non istituzionalizzata (cpv. 3 e 4).

Art. 14 Supplenza

Il disciplinamento vigente prevede che un membro di una commissione può farsi rappresentare per una seduta. Occorreva dunque impedire ai deputati di farsi rappresentare per un periodo più lungo e di eludere in tal modo la competenza dell'Ufficio in materia di elezione. Nel corso degli ultimi anni ci si è chiesti se una supplenza molto breve (per un solo punto dell'ordine del giorno, per mezza giornata o per singole votazioni) fosse ammissibile. Il nuovo *capoverso 1* precisa che la supplenza è possibile solo per l'intera seduta o singoli giorni di seduta. Il sistema delle commissioni permanenti esige in effetti una continuità nella composizione delle Commissioni; una supplenza parziale in funzione dei settori di interesse non è auspicabile, poiché privilegierebbe i gruppi parlamentari più forti, che dispongono di un numero maggiore di supplenti, rispetto ai piccoli gruppi.

Il capoverso 2 definisce la procedura in caso di posti vacanti (ad es. in caso di decesso). Mentre la designazione del supplente spetta di norma al membro sostituito, in questo caso essa incombe al gruppo parlamentare. Per quanto concerne la definizione di «gruppo parlamentare» al Consiglio degli Stati rinviamo alle spiegazioni dell'articolo 5 in fine.

Il capoverso 4 corrisponde alla prassi vigente, che contrariamente a quanto è il caso per il Consiglio nazionale finora non è scritta. Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, le supplenze non sono auspicabili, vista l'importanza particolare e la natura confidenziale delle deliberazioni.

Il capoverso 5 colma una lacuna giuridica. Visto che le sottocommissioni riferiscono alla rispettiva commissione, non è sensato che siano composte da membri non appartenenti alla commissione plenaria.

Art. 15 Informazione del pubblico

Il presente articolo corrisponde alla prassi e al diritto vigente. La condizione prevista nell'attuale articolo 17 capoverso 4 è soppressa; secondo tale disposizione, i membri della commissione possono informare il loro gruppo sulle deliberazioni della commissione solo «rispettando il segreto militare e il segreto d'ufficio». Conformemente all'articolo 8 e all'articolo 62 capoverso 4 LParl, tutti i parlamentari e i collaboratori dei gruppi parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio, qualunque sia l'organo parlamentare nel quale hanno ricevuto informazioni.

Capitolo 3: Procedura

Sezione 1

Esame preliminare, assegnazione e verifica degli oggetti in deliberazione

Art. 17 Esame preliminare

Il capoverso 3 va oltre il vigente articolo 27 capoverso 4 poiché autorizza una commissione a decidere l'esame preliminare di un intervento di sua iniziativa e non solo se deciso dalla Camera. Le commissioni del Consiglio nazionale dispongono di questo diritto sin dalla riforma del sistema delle commissioni del 1991; ne fanno raramente uso, ma qualche volta è successo. Dal 1991, le Commissioni permanenti di ambedue le Camere sono incaricate di seguire gli sviluppi nei loro settori di competenza. In questo contesto, può essere opportuno che una commissione si esprima su un intervento che si prefigge di incaricare il Consiglio federale di elaborare un testo di legge nel settore di competenza della commissione.

Art. 18 Assegnazione

I nuovi oggetti in deliberazione sono di norma assegnati alle commissioni in occasione delle sedute dell'Ufficio all'inizio di ogni sessione. Questa pratica risale al periodo in cui il Parlamento deliberava quasi esclusivamente su progetti del Consiglio federale. L'assegnazione periodica permette di trovare il necessario equilibrio nella determinazione della Camera prioritaria, in particolare per quanto riguarda i grandi progetti del Consiglio federale. La formulazione del *capoverso 1* consente di

sancire tale prassi. D'altra parte, la condizione posta dal nuovo disciplinamento del *capoverso 2* secondo cui l'assegnazione deve avvenire «appena possibile» specifica che per assegnare gli oggetti in deliberazione presentati alla Camera durante una sessione non occorre attendere fino alla sessione successiva, come avviene oggi. Si tratta soprattutto di iniziative parlamentari e di mozioni dell'altra Camera: per questi oggetti non occorre designare la Camera prioritaria ed è evidente fin da principio quale è la commissione competente. Una procedura di assegnazione semplificata permette di evitare ingiustificate perdite di tempo per adempimenti burocratici e quindi di rivalutare questi strumenti parlamentari. Ne guadagnerà soprattutto la mozione, alla quale la nuova legge sul Parlamento intende attribuire maggiore importanza rispetto all'iniziativa parlamentare. Secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera c, l'Ufficio può delegare al presidente il compito di assegnare gli oggetti in deliberazione; questa disposizione riguarda soprattutto questi casi.

L'assegnazione di rapporti a una commissione per disbrigo diretto secondo il *capoverso 2* corrisponde alla prassi attuale.

Art. 19 Verifica della legalità formale

Sia il diritto parlamentare in vigore (legge sui rapporti fra i Consigli e Regolamenti) sia la nuova legge sul Parlamento prevedono prescrizioni concernenti la verifica della legalità degli oggetti in deliberazione. Al Consiglio degli Stati manca tuttavia un disciplinamento che definisca l'autorità competente a verificare la legalità. Anche se nella Camera alta, questo tipo di problemi può essere generalmente risolto nel corso di una discussione informale, è tuttavia importante istituire una base legale chiara che attribuisca tale competenza al presidente della Camera o, in caso di ricorso, all'Ufficio.

Le iniziative parlamentari e gli interventi dei singoli deputati che possono essere depositati solo durante le sessioni devono essere sistematicamente esaminati al momento della loro presentazione. Per quanto concerne gli altri oggetti in deliberazione, in particolare i disegni del Consiglio federale e i progetti o gli interventi delle commissioni, i vizi di forma pur essendo sempre possibili sono talmente rari da non giustificare l'introduzione di una procedura sistematica di verifica. Il *capoverso 2* prevede perciò che il presidente intervenga solo a richiesta.

Art. 20 Trasmissione alla Camera dei risultati dell'esame preliminare

In passato, la trasmissione tardiva della documentazione ha sollevato critiche sempre più numerose. Ogni parlamentare dovrebbe disporre di tempo sufficiente non solo per studiare la documentazione, ma anche per eventualmente consultarsi con il suo gruppo parlamentare o con le autorità del suo Cantone. La nuova disposizione prevede quindi un termine per la trasmissione alla Camera. Tale termine si applica ai progetti di atti legislativi e alle proposte commissionali concernenti i disegni di atti legislativi trattati nella Camera in prima lettura, ma non agli altri oggetti in deliberazione. Non è inoltre applicabile ai progetti e ai disegni di atti legislativi trattati dalle due Camere nella stessa sessione. Per il calcolo del termine, è determinante la data di trasmissione e non quella di ricevimento della documentazione. Se il termine non è rispettato, l'Ufficio deve decidere se l'oggetto deve essere trattato nonostante tutto o se deve essere stralciato dal programma della sessione. Questo margine di manovra decisionale dell'Ufficio è necessario per poter tener conto delle situazioni ecce-

zionali. Un disciplinamento più rigoroso che preveda il ritiro automatico dell'oggetto dal programma non potrebbe essere applicato sempre in modo coerente e pregiudicherebbe la credibilità del Regolamento e dell'Ufficio.

Sezione 2: Oggetti in deliberazione e loro trattazione

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

Art. 22 Motivazione

Rispetto al Regolamento in vigore, la disposizione prevede che un'iniziativa parlamentare deve essere corredata da una motivazione. Visto il lavoro causato da un'iniziativa parlamentare cui è dato seguito, è giustificato il fatto che l'autore sia tenuto a chiarire il tenore della sua domanda.

Art. 23 Risposta agli interventi

Secondo gli articoli 121, 123 e 125 LParl, il Consiglio federale è tenuto di norma a rispondere agli interventi parlamentari entro la sessione successiva (secondo l'art. 118 cpv. 5 LParl tale norma si applica per analogia anche agli interventi rivolti agli Uffici o ai Tribunali della Confederazione). L'articolo 27 capoverso 2 del vigente RCSt prevede che in caso di deroga a tale norma, il Consiglio federale deve informare l'autore e l'Ufficio.

Art. 27 Dichiarazioni del Consiglio degli Stati

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

Sezione 3: Organizzazione delle sedute della Camera

Art. 29 Ordine del giorno

Secondo l'articolo 4 del presente progetto di regolamento, la competenza di stabilire l'ordine del giorno spetta al presidente, salvo decisione contraria della Camera.

Art. 31 Traduzioni

Il ruolo dei traduttori è stabilito conformemente alla prassi attuale. Non solo questo articolo, ma l'insieme del nuovo Regolamento evita formulazioni che indichino esplicitamente in quale lingua occorre tradurre. Per contro, il vigente Regolamento in alcuni punti viola ancora esplicitamente il principio della parità dell'italiano come lingua ufficiale (art. 42 cpv. 2, 45 cpv. 2, 50 cpv. 1, 58 cpv. 2). Il progetto di regolamento parte dal presupposto che in un prossimo futuro l'utilizzazione delle lingue ufficiali sarà disciplinata dalla nuova legge sulle lingue. L'articolo 8 capoverso 2 dell'avamprogetto di legge sulle lingue posto in consultazione prevede che: «Per la trattazione nelle Camere federali e nelle loro commissioni, i messaggi, i rapporti, i disegni di atti normativi e le proposte sono di regola disponibili in tedesco, francese e italiano.» Questa disposizione stabilisce il principio della parità di trattamento tra le tre lingue ufficiali in Parlamento, ma permette anche di derogarvi. È preferibile non disciplinare tali deroghe in modo generale e astratto, ma procedere in modo pragmatico secondo le necessità espresse dai parlamentari.

L'articolo 13a del vigente RCSSt che prevede la traduzione (simultanea) delle deliberazioni delle commissioni in tedesco, francese o in italiano, se un deputato lo richiede, è stralciato definitivamente. Da quando è stata introdotta nel 1991, questa disposizione non è mai stata applicata.

Art. 32 Numero legale

Conformemente all'articolo 159 Cost. «le Camere deliberano validamente se è presente la maggioranza dei loro membri» L'articolo 40 capoverso 2 del vigente Regolamento impone al presidente di accertare anche durante la seduta se il Consiglio può deliberare validamente. Questa disposizione è difficilmente applicabile nella pratica. Conformemente alla regola già in vigore in Consiglio nazionale, il presidente dovrà procedere a questo accertamento solo prima di determinate votazioni importanti o a richiesta di un deputato.

Art. 33 Presenza

La Commissione si è espressa con 9 voti contro 1 e un'astensione a favore del mantenimento dell'appello nominale all'inizio di ogni seduta. Questa regola incita i membri della Camera a trovarsi in sala, per quanto possibile, prima dell'inizio della seduta. Si dà in tal modo al pubblico interessato l'impressione che la Camera lavori seriamente e in modo disciplinato.

Una minoranza della Commissione auspica di sopprimere l'appello nominale, ritenendo che questa prescrizione sia obsoleta e inutile poiché l'assenza al momento dell'appello nominale non comporta nessuna conseguenza.

Art. 34 Abito decoroso

Contrariamente alla Commissione del Consiglio nazionale che propone di stralciare la disposizione analoga del RCN, la Commissione auspica mantenere espressamente la prescrizione sull'abito decoroso. Intende in tal modo sottolineare che l'aspetto esteriore dei presenti, deputati e no, deve essere anch'esso espressione della dignità del luogo e dell'autorità che ospita.

Art. 35 Richiamo all'ordine

L'articolo 35 precisa l'articolo 13 capoverso 1 della legge sul Parlamento secondo cui il presidente può togliere la parola a un parlamentare o espellerlo per il tempo rimanente della seduta se, nonostante richiamo formale o in caso di recidiva, contravviene alle norme disciplinari e procedurali. L'ammonizione avviene sotto forma di richiamo all'ordine, misura che contrariamente alle altre misure disciplinari previste dalla legge sul Parlamento esiste già al Consiglio degli Stati (art. 56 RCSt).

Sezione 4: Deliberazioni nella Camera

Art. 37 Dichiarazioni personali

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

Art. 39 Proposte

L'obbligo del presidente di verificare la legalità formale delle proposte pervenutegli è ora sancito espressamente nel Regolamento (cfr. anche art. 19).

Art. 41 Chiusura della discussione

Il presidente può chiudere la discussione solo quando non è più chiesta la parola. Al Consiglio degli Stati non esiste la chiusura definitiva della lista degli oratori. Il presente articolo, che riprende invariata la disposizione in vigore, è determinante per salvaguardare la peculiarità della Camera alta quale assemblea caratterizzata da una libertà di parola quasi illimitata.

Art. 42 Messa a punto del testo

Una disposizione analoga era finora prevista solo nel Regolamento del Consiglio nazionale. Tuttavia anche al Consiglio degli Stati potrebbe essere necessario rinviare per controllo redazionale alla commissione incaricata dell'esame preliminare un progetto di atto legislativo fortemente modificato dai deputati.

Sezione 5: Votazioni

Art. 45–47

L'articolo 82 LParl lascia alle Camere il compito di disciplinare nei loro regolamenti «in quali casi l'esito della votazione è pubblicato sotto forma d'elenco nominativo». Questa soluzione si è imposta solo nell'ultima fase della procedura di appianamento delle divergenze, dopo che il Consiglio degli Stati aveva respinto a tre riprese la decisione del Consiglio nazionale (il 5 marzo 2002 con 28 voti contro 8, il 3 ottobre 2002 con 26 voti contro 14 e il 9 dicembre 2002 con 30 voti contro 13). Questa decisione, secondo la quale le due Camere avrebbero dovuto registrare i risultati nominativi di ogni votazione e renderli pubblici, avrebbe reso indispensabile

l'introduzione del sistema di voto elettronico anche al Consiglio degli Stati. La commissione propone con 8 voti contro 5 di mantenere nel Regolamento la procedura di voto tradizionale e di salvaguardare così una caratteristica essenziale della Camera dei Cantoni.

Anche la minoranza della Commissione mantiene la posizione sostenuta durante la discussione sulla legge sul Parlamento, ossia la proposta di introdurre il sistema di voto elettronico. Contrariamente al nuovo disciplinamento previsto dal Consiglio nazionale, non si tratterebbe di rendere pubblico il risultato di tutte le votazioni. Per motivi di trasparenza, sarebbe meglio limitare la pubblicazione alle votazioni più importanti, (come avviene oggi in Consiglio nazionale) piuttosto che produrre un numero incalcolabile di elenchi nominativi su votazioni di portata minore.

Nell'articolo 46, la Commissione propone di introdurre la seguente innovazione: per le votazioni sul complesso, le votazioni finali e le votazioni in cui è richiesto il consenso della maggioranza dei deputati, sono conteggiate anche le astensioni e ne è reso pubblico il numero. L'astensione in questo genere di votazioni è generalmente l'espressione di una certa volontà politica, che la prassi attuale non permette di rilevare. Il conteggio delle astensioni favorisce la trasparenza e conferisce l'importanza dovuta a questo tipo di voto.

L'articolo 47 riprende la vigente disposizione relativa all'appello nominale (art. 70). Al Consiglio degli Stati questa disposizione è stata applicata occasionalmente tra il 1848 e la metà del XX secolo (Moritz von Wyss, *Die Namensabstimmung im Ständerat, Untersuchung eines parlamentarischen Mythos*, in: Isabelle Häner (a. c.), *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte, Beiträge für Alfred Kölz, Zurigo/Basilea/Ginevra 2003*, p. 23 segg.) ed è stata ripresa nelle succitate votazioni del 3 ottobre e 9 dicembre 2002. In vista di un suo eventuale ripristino duraturo, la votazione per appello nominale è definita in dettaglio nell'articolo 47. La richiesta deve essere formulata da almeno dieci deputati ma, diversamente dal Consiglio nazionale, non necessariamente per scritto. È sufficiente constatare, a domanda di un deputato e per alzata di mano, che almeno dieci deputati chiedono la votazione per appello nominale.

Capitolo 4: Polizia della Camera

Art.48 Accesso all'aula della Camera e alle sale laterali

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

In virtù dell'articolo 69 capoverso 1 LParl e dei capoversi 5 e 6 del presente articolo, il presidente ha la competenza di prendere ulteriori disposizioni. Secondo la prassi vigente, la nuova norma precisa che il diritto di accedere alle tribune può

essere limitato temporaneamente in caso di forte affollamento. Il presidente può altresì disciplinare l'uso dei locali da parte di terzi nei giorni fuori sessione. Questo ambito è attualmente disciplinato da istruzioni della Delegazione amministrativa, un organo di ambedue le Camere. Se queste istruzioni sono mantenute, il presidente del Consiglio degli Stati potrebbe esercitare di caso in caso un diritto di veto.

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

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

- gli articoli 15, 48 e 49 concernenti le segreterie delle Commissioni e della Camera, che risalgono all'epoca in cui i Servizi del Parlamento non esistevano ancora;
- gli articoli 19–21 che disciplinano la stesura dei processi verbali nelle commissioni e la loro utilizzazione;
- l'articolo 45 concernente lo statuto dei giornalisti e l'articolo 46 che disciplina la registrazione audiovisiva dei dibattiti e l'utilizzazione delle registrazioni;
- l'articolo 51 che disciplina la pubblicazione dei dibattiti del Consiglio degli Stati nel Bollettino ufficiale. L'articolo 4 capoverso 1 LParl prescrive espressamente che i particolari della pubblicazione sono regolati in un'ordinanza dell'Assemblea federale.

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

4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

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

5 Fondamenti giuridici e forma dell'atto

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

dato di fatto che dal 1849 ogni Camera, per quanto la legge lo consenta, è autorizzata a darsi un regolamento interno e a disciplinare le relazioni verso l'esterno (cfr. ad es. l'art. 17 cpv. 2 del presente progetto di regolamento).