

11.490

**Iniziativa parlamentare
Trasparenza in materia di voto**

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

del 25 ottobre 2012

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica del regolamento del Consiglio degli Stati.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

25 ottobre 2012

In nome della Commissione:

Il presidente, Robert Cramer

Compendio

Nel Consiglio degli Stati le votazioni avvengono per alzata di mano. Se almeno dieci membri lo chiedono, allora la votazione si svolge per appello nominale, uno strumento utilizzato tuttavia raramente. Ne consegue che, nella maggior parte dei casi, è impossibile sapere come ha votato ogni singolo membro del Consiglio degli Stati. Il presente progetto intende cambiare questo stato di cose.

Si propone infatti di installare nella sala del Consiglio degli Stati dispositivi elettronici di voto affinché, in futuro, tutte le votazioni avvengano per via elettronica.

Il rilevamento elettronico delle votazioni permette di pubblicare elenchi nominativi che consentono agli elettori di farsi un quadro del comportamento dei deputati in sede di voto, comportamento che risulterà alla fine più comprensibile anche ai votanti stessi e agli altri consiglieri.

I dispositivi di voto elettronici permettono inoltre di determinare con maggior sicurezza i risultati delle votazioni. È così possibile evitare errori quando si conteggiano i risultati di votazioni con margini molto stretti.

Saranno pubblicati elenchi nominativi per tutte le votazioni importanti, ossia per le votazioni sul complesso, le votazioni finali, le votazioni a maggioranza qualificata e a richiesta di almeno dieci deputati.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 11.490 s Iv. Pa. Jenny. Trasparenza in materia di voto

Il 12 dicembre 2011 il consigliere agli Stati This Jenny (GL) ha presentato un'iniziativa parlamentare in cui chiedeva di modificare gli articoli 44 e 45 del regolamento del Consiglio degli Stati (RCS) in modo che le votazioni si possano svolgere mediante procedimento elettronico. I voti espressi dai deputati a ogni votazione e il risultato della medesima apparirebbero su tabelloni elettronici. Per le votazioni sul complesso, le votazioni finali, le votazioni conformemente all'articolo 159 capoverso 3 Cost. verrebbero pubblicati elenchi nominativi, come pure nel caso in cui lo chiedano almeno dieci deputati.

Il 2 aprile 2012 l'iniziativa parlamentare è stata esaminata dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S), le cui opinioni erano discordanti. Con 6 voti contro 6, un'astensione e il voto decisivo del presidente, la Commissione ha infine proposto al Consiglio di non dare seguito all'iniziativa. L'11 giugno 2012 il Consiglio ha deciso con una maggioranza esigua (22 voti contro 21 e un'astensione) di non seguire il parere della propria Commissione e di dare seguito all'iniziativa (Boll. Uff. 2012 S 524). Il Consiglio, conformemente all'articolo 46 RCS, ha votato per appello nominale.

La CIP-S è stata pertanto incaricata di elaborare un progetto che ha adottato il 25 ottobre 2012 con 7 voti contro 5 per poi sottoporlo al proprio Consiglio.

1.2 Precedenti discussioni in seno al Consiglio degli Stati

Negli ultimi dieci anni l'introduzione di un sistema di voto elettronico nel Consiglio degli Stati ha rappresentato un argomento ricorrente. Durante l'elaborazione della legge sul Parlamento (LParl) la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) aveva proposto un disciplinamento unitario per entrambe le Camere. Secondo la sua versione dell'articolo 82 LParl, l'esito della votazione avrebbe dovuto essere pubblicato sotto forma d'elenco nominativo per le votazioni finali, le votazioni sul complesso, le votazioni sulla clausola d'urgenza delle leggi federali e le votazioni rientranti nell'ambito del freno alle spese o se un numero di deputati stabilito dai regolamenti dei Consigli lo chiede per scritto. La disposizione di legge proposta chiedeva la pubblicazione degli elenchi nominativi per determinate votazioni, ma non poneva requisiti relativi al modo di procedere. Un dispositivo elettronico di voto non era quindi indispensabile come risulta dal rapporto della Commissione: «Le dimensioni del Consiglio degli Stati consentono però di trasporre l'articolo 82 senza eccessivi oneri» (FF 2001 3194).

Il Consiglio nazionale aveva tuttavia optato per una soluzione ancora più estesa adottando, con 63 voti contro 60, una proposta individuale secondo cui il voto di ciascun deputato in tutte le votazioni avrebbe dovuto essere nominale e reso pubblico (Boll. Uff. 2001 N 1352 segg.). Come constatato dal relatore della Commissione del Consiglio degli Stati, l'applicazione di questa esigenza più impegnativa avrebbe

In precedenza lo strumento era finito praticamente nel dimenticatoio: l'ultima votazione per appello nominale verbalizzata antecedente il 2002 si era infatti svolta nel 1947. Nel XIX secolo, invece, si votava spesso per appello nominale anche nel Consiglio degli Stati: von Wyss attesta una prima votazione per appello nominale già il 28 novembre 1848 (votazione sulla sede delle autorità federali). Alla fine dell'Ottocento le votazioni per appello nominale erano nettamente aumentate per divenire poi sempre più rare nel XX secolo (von Wyss, Moritz: *Die Namensabstimmung im Ständerat. Untersuchung eines parlamentarischen Mythos*. Numero speciale tratto da «*Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte*». *Beiträge für Alfred Kölz*. Zurigo 2003, pag. 24 seg.).

1.4 Pubblicazione degli elenchi di voto nel Consiglio nazionale

Oggi nel Consiglio nazionale tutte le votazioni sono rilevate e pubblicate sotto forma di elenchi nominativi. Non è però stato sempre così: l'introduzione di questo sistema ha richiesto molto tempo. Il Consiglio nazionale si era espresso a favore dell'introduzione di un sistema elettronico di voto il 18 marzo 1993, dopo aver trattato e in parte anche accolto una serie di postulati e mozioni sull'argomento nei quindici anni precedenti. L'Ufficio ha dovuto presentare diversi progetti prima che il Consiglio fosse soddisfatto. Nel 1993 la maggioranza del Consiglio è riuscita finalmente ad accordarsi su una soluzione che prevedeva di svolgere tutte le votazioni con un sistema elettronico. Gli elenchi nominativi stampati, però, avrebbero dovuto essere pubblicati soltanto per le votazioni sul complesso, le votazioni finali, le votazioni sulla clausola d'urgenza o se almeno 30 deputati lo chiedevano per scritto (Boll. Uff. 1993 N 491 segg.). Il 28 febbraio 1994 queste disposizioni sono entrate in vigore per un anno, trascorso il quale sono diventate definitive. La proposta di pubblicare i risultati di tutte le votazioni sotto forma di elenchi nominativi non ha invece ottenuto la maggioranza in seno al Consiglio (Boll. Uff. 1995 N 302 segg.).

Negli anni seguenti, tuttavia, si è continuato a chiedere la pubblicazione di elenchi nominativi per tutte le votazioni. Durante i dibattiti relativi a una nuova legge sul Parlamento, una maggioranza del Consiglio nazionale si è espressa in linea di principio a favore di questa soluzione per entrambe le Camere, ma senza riuscire a imporsi – come esposto sopra – nel Consiglio degli Stati. Il Consiglio nazionale ha perciò disciplinato la pubblicazione dei risultati delle votazioni nel proprio regolamento, pur non compiendo del tutto il passo verso una completa trasparenza: ha deciso infatti che sarebbero stati pubblicati soltanto gli elenchi nominativi secondo il diritto vigente, mentre quelli delle altre votazioni sarebbero stati «consultabili pubblicamente». Con 54 voti contro 53 il disciplinamento si è imposto contro la proposta di pubblicare elenchi nominativi per tutte le votazioni (Boll. Uff. 2003 N 1158). La distinzione fra pubblicazione e consultabilità ha dato adito a malintesi rivelandosi poco appropriata nella pratica. Sia nel suo rapporto scritto del 10 aprile 2003 (FF 2003 2977) sia per il tramite del suo relatore al Consiglio, la CIP-N aveva dichiarato che gli elenchi nominativi delle votazioni «consultabili pubblicamente» non dovevano obbligatoriamente essere pubblicati in forma stampata (si temeva che il Bollettino ufficiale «lievitasse» a dismisura), bensì resi accessibili in Internet. L'Ufficio del Consiglio nazionale ha tuttavia deciso soltanto il 16 novembre 2007 di attuare in tal senso la disposizione. In seguito a tale decisione la distinzione in due

categorie di votazioni non aveva più molto senso, cosicché il Consiglio nazionale l'ha soppressa nell'ambito della revisione del RCS del 3 ottobre 2008 (RU 2009 725).

2 Puntii essenziali del progetto

Questo progetto si prefigge di rafforzare la trasparenza dei processi decisionali in seno al Consiglio degli Stati. Già ora le persone interessate possono farsi un'idea del modo in cui le decisioni sono prese nel Consiglio degli Stati seguendo gli animati dibattiti che vi si tengono. I cittadini dovranno avere anche la possibilità di informarsi, in modo semplice e completo, sul comportamento in sede di voto dei loro rappresentanti.

Poter rilevare i risultati delle votazioni correttamente, in maniera pratica e affidabile, è un argomento che depone a favore dell'introduzione della procedura elettronica di voto.

A ciò si aggiunge l'interesse delle cerchie scientifiche, che avrebbero accesso ai dati concernenti il comportamento dei deputati in sede di voto e potrebbero, per esempio, fare paragoni più sistematici tra le due Camere.

La specifica cultura decisionale del Consiglio degli Stati secondo cui il singolo membro, dopo aver dibattuto gli argomenti addotti dai suoi colleghi, prende la propria decisione libero dalle pressioni del proprio gruppo o da gruppi d'interesse, rappresenta un elemento importante del sistema bicamerale svizzero. Il timore che la pubblicazione di elenchi nominativi possa distruggere questa cultura vanno dunque presi sul serio. Tuttavia, la cultura del Consiglio degli Stati è caratterizzata da considerevoli possibilità di discussione in seno alle Commissioni e davanti al Consiglio, nonché dalla consapevolezza che i consiglieri hanno della loro funzione e non dipende dal non rendere pubblico il loro comportamento in sede di voto. Grazie all'intensa cultura del dibattito del Consiglio degli Stati che consente a tutti i consiglieri di pronunciarsi in qualsiasi momento, questi possono motivare le loro decisioni nel Consiglio stesso in modo che gli osservatori esterni comprendano senza difficoltà le loro decisioni.

I membri del Consiglio degli Stati non hanno nulla da nascondere. Il passo verso una maggiore trasparenza può e deve essere fatto affinché il Consiglio non continui a vedersi muovere rimproveri ingiustificati che, a lungo andare, potrebbero ledere l'istituzione.

Pertanto, le votazioni nel Consiglio degli Stati non dovrebbero ormai più svolgersi per alzata di mano, bensì mediante un sistema di voto elettronico.

Per le votazioni importanti saranno pubblicati elenchi nominativi. Concretamente ciò accadrà per le votazioni sul complesso, le votazioni finali, le votazioni a maggioranza qualificata e se almeno dieci deputati chiedono una votazione (l'attuale appello nominale). La Commissione non ritiene opportuno pubblicare un elenco nominativo per tutte le votazioni. Nel corso di una lunga deliberazione di dettaglio si svolgono spesso votazioni che, se estrapolate dal contesto, risultano talvolta incomprensibili. La loro pubblicazione finirebbe per creare confusione invece che trasparenza.

3

Argomentazione della minoranza

La minoranza chiede di non entrare in materia sul progetto. È convinta che, nel caso in cui venissero pubblicati elenchi nominativi, i deputati non cambierebbero il proprio voto e sarebbero in grado di resistere alle crescenti pressioni esercitate da partiti e gruppi d'interesse. Tuttavia, se ciò accadesse, non sfuggirebbero più alle classificazioni elaborate a partire dai risultati del voto. Il progetto, dunque, non solo non comporterebbe alcun miglioramento dal profilo della trasparenza, ma andrebbe a rafforzare i gruppi di interesse. I parlamentari non assolverebbero tuttavia la loro funzione di rappresentanza se si limitassero a premere il pulsante di voto conformemente alle attese del partito a cui appartengono o di determinati gruppi d'interesse. Un deputato che abbia il senso della responsabilità tiene sempre conto, nelle sue decisioni, di considerazioni a lungo termine e di interesse superiore.

La minoranza non vuole incoraggiare la tendenza a rappresentare in modo semplificato le procedure parlamentari, fondandosi unicamente su elenchi che riportano le decisioni dei deputati con semplici sì o no. Il Parlamento non è soltanto un luogo in cui esprimere determinate opinioni, ma anche uno spazio aperto agli scambi nel quale le discussioni possono portare i deputati a prendere decisioni più differenziate. Grazie all'intensa cultura del dibattito nel Consiglio degli Stati il pubblico interessato può farsi un quadro particolarmente preciso delle opinioni dei deputati, mentre nel Consiglio nazionale, dove gli interventi sono limitati, questo non è sempre possibile. Del resto il sistema svizzero di democrazia diretta consente ai parlamentari di esporre e motivare le loro decisioni di fronte all'elettorato.

4

Commento ai singoli articoli

Art. 44 Espressione del voto

La modifica della forma dell'espressione del voto avviene principalmente modificando il presente articolo del regolamento. In due casi eccezionali occorre continuare ad avvalersi delle forme di votazione precedenti (alzata di mano o appello nominale): in caso di deliberazione segreta («per tutelare importanti interessi in materia di sicurezza o per motivi inerenti alla protezione della personalità», cfr. art. 4 cpv. 2-4 LParl) o di guasto del dispositivo elettronico di voto.

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 56 capoverso 4 RCN, si stabilisce che un deputato può azionare soltanto i pulsanti di voto sul proprio scanno; se per esempio arriva in aula all'ultimo momento prima della votazione, non potrà utilizzare il dispositivo più vicino installato sul banco di un deputato assente. Soltanto in questo modo è infatti possibile garantire la corretta registrazione del voto.

Pertanto, è evidente che il voto per rappresentanza non è ammesso; si può quindi rinunciare a introdurre una disposizione in tal senso come quella contenuta nel RCN (art. 56 cpv. 3).

Art. 44a (nuovo) Rilevamento e pubblicazione dei dati relativi alle votazioni

Questa nuova disposizione disciplina i punti essenziali della nuova procedura. Per altre questioni tecniche legate all'attuazione della legge ci si può rivolgere all'Ufficio.

La lista delle possibili menzioni sull'elenco nominativo è ripresa integralmente dal regolamento valido per il Consiglio nazionale. Soltanto per la domanda se occorra o meno menzionare specifiche scusanti sono ipotizzabili diverse risposte. Il Consiglio nazionale in origine conosceva unicamente la menzione «scusato». Dalla revisione totale del RCN del 2003 le assenze dovute al mandato conferito a un deputato da una delegazione permanente conformemente all'articolo 60 LParl («Delegazioni in assemblee internazionali e per la cura di relazioni bilaterali») sono esplicitamente considerate come scusate. Soprattutto i membri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa molto spesso non riescono a partecipare alle sedute delle Camere perché coincidono in parte con le sessioni plenarie dell'Assemblea a Strasburgo. Menzionando questo fatto sull'elenco nominativo si chiarisce agli osservatori esterni che l'assenza non va imputata a un mancato rispetto dell'obbligo parlamentare. Un'altra categoria di assenze considerate esplicitamente come scusate sono le assenze a causa di maternità, infortunio o malattia (ulteriore menzione specifica introdotta nel Consiglio nazionale nel 2009).

Queste due scusanti specifiche possono essere menzionate nell'elenco nominativo solo se sono comunicate prima della votazione per appello nominale, che ha luogo prima dell'inizio della seduta, e se il deputato è assente per tutta la durata della medesima. Annunci di assenza mentre la seduta è in corso e assenze parziali complicherebbero la necessaria programmazione dei dispositivi elettronici di voto.

La scelta di una soluzione che, contrariamente al disciplinamento attualmente in vigore nel Consiglio nazionale, prevede soltanto una pubblicazione parziale degli elenchi nominativi è illustrata sopra (n. 2). Il disciplinamento corrisponde alle disposizioni applicate nel Consiglio nazionale dal 1994 al 2003 in cui, tuttavia, appariva ancora la frase: «Tutti i dati della votazione non espressamente destinati alla pubblicazione sono di natura confidenziale» (art. 81a RCN nella versione del 3 febbraio 1995). Oggi i dibattiti parlamentari sono trasmessi in diretta e in forma integrale su Internet, per cui il principio di confidenzialità è venuto meno; la pratica odierna di trasmissione in Internet non deve essere limitata. Inoltre, si può anche rinunciare a menzionare espressamente la consegna dei dati relativi alle votazioni all'Archivio federale; quest'obbligo si evince infatti dalla legge sull'archiviazione.

Su domanda, l'Ufficio può autorizzare l'analisi scientifica degli altri risultati di voto. La domanda è approvata se la valutazione dei risultati è necessaria per svolgere un progetto di ricerca scientifica, mentre è respinta se lo scopo è la pubblicazione di tali informazioni.

Nel Consiglio nazionale la richiesta di pubblicare i risultati delle votazioni sotto forma di elenco nominativo un tempo doveva essere formulata per scritto da 30 deputati. Le rare volte in cui la disposizione analoga è stata applicata nel Consiglio degli Stati si è proceduto alla raccolta delle firme e alla presentazione di una richiesta scritta. Tuttavia, il RCS non prevede una procedura scritta in questo caso. Nel suo rapporto del 31 marzo 2003 sulla revisione totale del RCS, la CIP-S aveva stabilito espressamente quanto segue: «È sufficiente constatare, a domanda di un deputato e per alzata di mano, che almeno dieci deputati chiedono la votazione per appello nominale» (FF 2003 3012).

Art. 45 (votazione per alzata di mano) e 46 (votazione per appello nominale)

Le disposizioni relative alla votazione per alzata di mano e per appello nominale rimangono applicabili nei casi eccezionali in cui non è possibile votare mediante il dispositivo elettronico (art. 44 cpv. 2).

Art. 46 cpv. 1: in caso di guasto del dispositivo elettronico di voto la domanda di effettuare un appello nominale deve poter essere presentata con una procedura semplice, ossia senza raccogliere firme, mediante una mozione d'ordine accolta da almeno dieci deputati.

Art. 46 cpv. 4: il legislatore approfitta di questa revisione per precisare nel regolamento che il segretario del Consiglio, nell'effettuare l'appello nominale, deve comunicare il risultato intermedio dopo ogni risposta. La CIP aveva già respinto una proposta simile in occasione della revisione totale del RCS, ma durante l'ultimo appello nominale svoltosi l'11 giugno 2012 nel Consiglio degli Stati si è proceduto in questo modo. Una procedura siffatta consente ai deputati di avere una panoramica dello svolgimento della votazione.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Nell'ambito della ristrutturazione della sala del Consiglio degli Stati nel 2011, sono stati attuati lavori edili e tecnici preliminari in vista dell'installazione di un dispositivo elettronico di voto (tastiera per il voto elettronico, cablaggi, predisposizione dell'impianto per gli schermi su cui appaiono i risultati ecc.).

Amesso che l'installazione definitiva dei dispositivi elettronici di voto possa aver luogo ancora nell'ambito del presente progetto, i relativi costi di pianificazione, progettazione, attuazione e messa in funzione dovrebbero ammontare a circa 700 000 franchi.

Il funzionamento e la manutenzione dell'impianto comporteranno un aumento dell'onere lavorativo per il personale interno che, per il momento, non è quantificabile poiché dipenderà dalla complessità della soluzione scelta. I Servizi del Parlamento si adoperano tuttavia affinché la messa a punto del sistema non necessiti di alcun aumento di personale.

Secondo le stime dei Servizi del Parlamento, i costi della manutenzione effettuata da esperti esterni di tutto il sistema necessario al funzionamento del dispositivo elettronico di voto dovrebbero ammontare a circa 50 000 franchi all'anno.

6 Aspetti giuridici

6.1 Legalità

L'articolo 82 LParl prevede che i regolamenti delle Camere stabiliscano in quali casi l'esito della votazione sia pubblicato sotto forma d'elenco nominativo.

6.2

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». Il numero 5 del rapporto della CIP-S del 31 marzo 2003 sulla revisione totale del RCS (FF 2003 3013) precisa che il regolamento è considerato una forma speciale di ordinanza dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 163 capoverso 1 Cost.