



17.432

Iniziativa parlamentare Elenco nominativo per ogni votazione nel Consiglio degli Stati

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 20 giugno 2017

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.

20 giugno 2017

In nome della Commissione:

Il presidente, Peter Föhn

Compendio

Dalla sessione primaverile 2014 il Consiglio degli Stati dispone di un impianto di voto elettronico. Il rilevamento elettronico delle votazioni permette di pubblicare elenchi nominativi che consentono agli elettori di farsi un quadro del comportamento dei loro rappresentanti in materia di voto. Attualmente gli elenchi nominativi vengono però pubblicati solamente nelle votazioni sul complesso, nelle votazioni finali, nelle votazioni con maggioranza qualificata o a richiesta di almeno dieci deputati.

In questo modo, i risultati di un gran numero di votazioni non vengono pubblicati sotto forma di elenco nominativo. Molte di esse (p. es. nella deliberazione di dettaglio su importanti disposizioni di un disegno di legge) sono però almeno altrettanto importanti sotto il profilo materiale e politico delle votazioni sul complesso e delle votazioni finali. Limitare la pubblicazione degli elenchi nominativi non si giustifica, vanno invece pubblicati sotto forma di elenco nominativo i risultati di tutte le votazioni.

Limitare la pubblicazione degli elenchi nominativi è anche poco sensato poiché oggi, grazie alla riproduzione dei dibattiti parlamentari con video su Internet, che mostrano anche i risultati sui tabelloni di votazione, il comportamento di voto dei singoli membri del Consiglio degli Stati può essere in ogni momento facilmente constatato.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Evoluzione fino all'introduzione del sistema di voto elettronico nel Consiglio degli Stati

Da quando esiste lo Stato federale, nel Consiglio degli Stati, come anche nel Consiglio nazionale, le votazioni si effettuano mediante appello nominale. La prima votazione per appello nominale documentata si è svolta già il 28 novembre 1848 (votazione sulla sede delle autorità federali). Nel XIX secolo si votava occasionalmente per appello nominale anche nel Consiglio degli Stati. Dieci deputati potevano chiedere la votazione per appello nominale. Nel XX secolo questa richiesta è stata formulata sempre più raramente; nel periodo 1947–2002 non c'è più stata alcuna votazione per appello nominale (von Wyss, Moritz: *Die Namensabstimmung im Ständerat*, in Häner [Edit.], *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte: Beiträge für Alfred Kölz*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2013).

Nel 1978 in Consiglio nazionale è iniziata la discussione sull'introduzione del sistema di voto elettronico, che è stato messo in servizio all'inizio della sessione primavera-verile 1994. Inizialmente venivano però pubblicati soltanto gli elenchi nominativi delle votazioni sul complesso, delle votazioni finali e delle votazioni sulla clausola d'urgenza; inoltre, 30 deputati potevano chiedere per scritto una votazione per appello nominale. Dalla revisione totale del regolamento del Consiglio nazionale nel 2003 tutti gli elenchi nominativi sono «accessibili al pubblico»; dalla sessione invernale 2007 sono pubblicati su Internet. Nel dibattito sulla legge sul Parlamento (LParl) nel 2001 il Consiglio nazionale aveva deciso che il voto di ciascun deputato *in entrambe le Camere* in tutte le votazioni avrebbe dovuto essere nominale e reso pubblico (Boll. Uff. 2001 N 1352 segg.). Il Consiglio degli Stati aveva però respinto questa nuova normativa – due volte con votazioni per appello nominale rispettivamente con 26 voti contro 14 e 30 contro 13 (Boll. Uff. 2002 S 928 e 1155). Nella conferenza di conciliazione si è quindi imposta la soluzione del Consiglio degli Stati, secondo la quale la legge sul Parlamento delega alle Camere il disciplinamento di questa procedura (art. 82 LParl). In questo modo il Consiglio degli Stati è rimasto libero di risolvere la questione a propria discrezione.

Negli anni successivi nel Consiglio degli Stati sono falliti due tentativi di prevedere nel regolamento del Consiglio degli Stati (RCS) la pubblicazione degli elenchi nominativi per determinate votazioni (Boll. Uff. 2003 S 649; Boll. Uff. 2005 S 1205).

1.2 Introduzione del sistema di voto elettronico nel Consiglio degli Stati

Si è infine imposta l'iniziativa parlamentare 11.490, presentata il 12 dicembre 2011 dal consigliere agli Stati This Jenny (GL). Il 22 marzo 2013 il Consiglio degli Stati ha approvato la modifica del RCS, che prevedeva l'introduzione di un sistema di voto elettronico (RU 2014 251). Dalla sessione primaverile 2014 i voti espressi dai deputati a ogni votazione e il risultato della votazione appaiono su tabelloni elettronici. I risultati vengono però pubblicati in elenchi nominativi solamente se si tratta di votazioni sul complesso, votazioni finali, votazioni in conformità con l'articolo 159 capoverso 3 Cost. o altre votazioni a richiesta di almeno dieci deputati.

Nel suo rapporto del 25 ottobre 2012 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) aveva motivato questa modifica con il fatto che «... [gli elenchi nominativi] 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» (FF 2012 8314).

Il 7 marzo 2013 al Consiglio degli Stati è stata presentata anche una proposta di minoranza che chiedeva la pubblicazione di elenchi nominativi per *tutte* le votazioni. La rappresentante della minoranza motivava così la sua richiesta: «La minoranza auspica che si crei piena trasparenza soprattutto per il seguente motivo: se votiamo elettronicamente diventa manifesto chi non ha votato, chi ha votato sì, chi ha votato no e chi si è astenuto. Basta un clic sul cellulare per fissarlo in una foto. E allora perché non renderlo noto spontaneamente sotto forma di elenco? Perché facciamo una distinzione, perché manteniamo il segreto e diciamo che soltanto le votazioni sul complesso e le votazioni finali si sono svolte in modo trasparente mentre le altre le releghiamo in un cassetto segreto? Tutto ciò rende l'atto del fotografare soltanto più allettante. Non siamo assolutamente più in grado di tenere nascosto il risultato poiché, nel voto elettronico, esso diventa constatabile visivamente» (Boll. Uff. 2013 S 73, [trad.]). Un altro deputato ha affermato che «nella maggior parte dei casi le singole votazioni sono molto più eloquenti delle votazioni sul complesso o delle votazioni finali: mostrano come, quale rappresentante di un Cantone, mi pongo nei confronti di una legge e delle sue ripercussioni» (Boll. Uff. 2013 S 73, [trad.]).

Nel rapporto di Commissione la maggioranza della Commissione ha giudicato non opportuna la pubblicazione degli elenchi nominativi 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» (FF 2012 8318).

La proposta di pubblicazione degli elenchi nominativi per tutte le votazioni è stata respinta con 24 voti contro 18. Nonostante, per la materia in sé, una parte della maggioranza avrebbe anche votato a favore della proposta, l'ha però respinta per ragioni tattiche, come lo mostra fra l'altro il seguente giudizio: «Quale membro della maggioranza della Commissione, ammetto apertamente che molti aspetti parlano in favore della proposta della minoranza e delle sue argomentazioni. Ho invece anche in mente i dibattiti, davvero molto carichi di tensione, delle sessioni precedenti. Mi

preme veramente trovare un punto d'incontro anche con i colleghi in questa Camera che sono scettici e nutrono riserve. A mio avviso dovremmo tenere conto di tali riserve perché sappiamo qual è stata la maggioranza l'ultima volta. [...] Per questa ragione, pur essendo favorevole alla piena trasparenza, voterò qui con la maggioranza: per un piccolo passo, certo, ma, almeno lo spero, per un passo per il quale i tempi sono ora davvero maturi e che gioverà al nostro Consiglio.» [Boll. Uff. 2013 S 74, [trad.]].

1.3 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare della consigliera nazionale Andrea Geissbühler, con la quale chiedeva un «Elenco nominativo per ogni votazione nel Consiglio degli Stati» (15.436), ha offerto lo spunto per elaborare la modifica del RCS proposta con il presente progetto. Il 14 aprile 2016 la CIP del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa con 18 voti contro 5 e 1 astensione. Il 21 giugno 2016 la CIP del Consiglio degli Stati non ha aderito a questa decisione e neanche in occasione della seconda deliberazione il 31 marzo 2017, dopo che il 28 febbraio 2017, nell'appiannamento delle divergenze, il Consiglio nazionale aveva dato seguito all'iniziativa, senza che fosse stata presentata un'altra proposta.

Pur condividendo l'obiettivo fissato nell'iniziativa menzionata (cfr. al riguardo la motivazione nel n. 2), la CIP del Consiglio degli Stati vuole però raggiungerlo con una modalità diversa, più semplice. Poiché l'iniziativa parlamentare emana dal Consiglio nazionale, essa non può modificare il RCS, di competenza esclusiva dello stesso Consiglio degli Stati. Seguendo la via dell'iniziativa parlamentare del Consiglio nazionale si dovrebbe modificare la legge sul Parlamento (LParl).

L'articolo 82 LParl delega alle singole Camere il disciplinamento della pubblicazione dell'esito delle votazioni. La CIP del Consiglio degli Stati vorrebbe mantenere questa competenza del Consiglio degli Stati e respinge quindi l'iniziativa parlamentare proveniente dal Consiglio nazionale. Tuttavia, il 31 marzo 2017 ha deciso di elaborare una propria iniziativa parlamentare che prevede la pubblicazione degli elenchi nominativi nel RCS.

Il 13 giugno 2017, l'Ufficio del Consiglio degli Stati ha presentato alla CIP un corapporto, nel quale si esprime contro la prevista modifica del RCS (in merito agli argomenti cfr. n. 3 del presente rapporto).

Riunitasi il 20 giugno 2017, la CIP ha accolto con 10 voti contro 2 e 1 astensione il progetto di modifica del RCS.

2 Motivazione del progetto

Rimangono validi i due principali motivi per una pubblicazione degli elenchi nominativi di tutte le votazioni nel Consiglio degli Stati presentati durante il dibattito in Consiglio nel marzo del 2013 (cfr. n. 1.2):

1. L'impiego del sistema di voto elettronico fa sì che il comportamento di voto di ciascun deputato diventi pubblico non soltanto direttamente in occasione di ogni votazione, come succedeva in precedenza, bensì possa anche essere ricordato e valutato a posteriori. Nel dibattito in Consiglio nel marzo del 2013 si è ancora fatto notare che durante la votazione chiunque dalla tribuna può fotografare i deputati. Oggi, in effetti è ancora molto più semplice: chiunque può osservare sullo schermo del proprio computer, laptop o smartphone la trasmissione video di un dibattito in Consiglio e, appena i risultati della votazione appaiono sul tabellone, arrestare la trasmissione per compilare un proprio elenco nominativo – ciò che tuttavia richiede un certo onere. In questa situazione appare come un dispetto nei confronti degli interessati il fatto che questi elenchi nominativi non vengano prodotti dal sistema di voto stesso, operazione senz'altro possibile grazie alla tecnologia attuale. La modifica del regolamento non si spinge tuttavia oltre la semplice pubblicazione e non comporta quindi necessariamente anche una rielaborazione degli elenchi nominativi in una banca dati delle votazioni in Internet con relative possibilità di ricerca, come si fa oggi per le votazioni nel Consiglio nazionale. L'estensione di questa banca dati alle votazioni nel Consiglio degli Stati presupporrebbe adeguamenti tecnici e dovrebbe essere approvata dal suo Ufficio.
2. La selezione degli elenchi nominativi pubblicati effettuata oggi segue criteri giuridici puramente formali che non rispondono al criterio dell'importanza oggettiva e politica delle votazioni. Spesso, per l'opinione pubblica, le singole votazioni durante la deliberazione di dettaglio di un disegno di legge sono almeno altrettanto interessanti delle votazioni sul complesso o delle votazioni finali. In merito a numerosi oggetti in deliberazione non ci sono neppure votazioni sul complesso o votazioni finali: anche le votazioni su interventi parlamentari o sull'esame di iniziative parlamentari o di iniziative cantonali possono essere interessanti per l'opinione pubblica.
3. Le esperienze positive raccolte dopo il primo passo compiuto quattro anni fa giustificano un secondo passo. Infatti, prima del primo passo si temeva che in tal modo venisse minacciata la cultura del dibattito e decisionale propria del Consiglio degli Stati. Questi timori non si sono avverati. Occorre ora chiedersi se il secondo passo rappresenti qualcosa di più della continuazione logica del primo, se abbia invece una rilevanza nuova sotto il profilo qualitativo che giustifichi effettivamente i timori sollevati. La Commissione è convinta che rimangano valide le considerazioni fatte a questo riguardo in occasione del primo passo: «La specifica cultura decisionale del Consiglio degli Stati secondo cui il singolo membro, dopo aver dibattuto gli argomenti adottati 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» (rapporto della CIP del 25 ottobre 2012, FF 2012 8318).

Modificando il regolamento si dà seguito a una raccomandazione del GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa). Nel suo «Rapporto di valutazione Svizzera», pubblicato il 15 marzo 2017, il GRECO raccomanda vari provvedimenti per migliorare la trasparenza dei lavori del Parlamento; tra l'altro, si raccomanda anche di «esaminare l'opportunità di aumentare la trasparenza [...] delle votazioni nel Consiglio degli Stati».

3 Argomento della minoranza

La minoranza della Commissione (Lombardi, Cramer) si allinea con l'argomento contenuto nel corapporto del 13 giugno 2017 dell'Ufficio del Consiglio degli Stati:

«Innanzitutto l'Ufficio desidera sottolineare che l'impianto di voto elettronico ha fornito buoni risultati. Ha permesso di accelerare e semplificare le votazioni e di garantire la trasmissione senza intoppi dei risultati delle votazioni. Gli obiettivi del cambiamento di sistema sono così raggiunti. Si è dimostrata efficace anche la soluzione odierna, che prevede soltanto in determinati casi la pubblicazione dei risultati delle votazioni sotto forma di elenchi nominativi. Dalla sua introduzione nel 2014, soltanto una volta un gruppo di parlamentari ha chiesto una votazione nominale in virtù dell'articolo 44a capoverso 4 lettera d.

Il progetto di rapporto espone giustamente che già oggi vi è una piena trasparenza sul comportamento di voto nel Consiglio degli Stati. Mentre prima gli interessati potevano seguire le votazioni solamente seduti nelle tribune, dall'introduzione del voto elettronico ciò è in pratica possibile sempre e ovunque grazie alla riproduzione video dei dibattiti parlamentari trasmessa su Internet. In questo modo, è ampiamente soddisfatto il principio di pubblicità delle sedute delle Camere, stabilito dall'articolo 158 della Costituzione federale.

La pubblicazione di tutti i risultati delle votazioni sotto forma di elenchi nominativi, proposta dall'iniziativa parlamentare, non permette di ottenere una trasparenza maggiore di quella odierna. Questo tipo di pubblicazione servirà piuttosto a evitare agli interessati l'onere di doversi allestire un proprio elenco nominativo.

L'Ufficio non ritiene che si debba mirare a semplificare la valutazione dei risultati delle votazioni. Come già detto, i cittadini che ad esempio desiderano sapere come hanno votato i loro rappresentanti cantonali in determinati casi, possono già farlo

senza problemi. L'allestimento dei risultati delle votazioni sotto forma di elenchi nominativi serve in primo luogo per la «misurazione» dei deputati da parte degli osservatori politici. Spesso i risultati di questa analisi vengono presentati in una forma schematica che non permette di dedurre i motivi di una data scelta di voto. Molti deputati hanno inoltre dato il loro consenso all'introduzione dell'impianto di voto elettronico soltanto a patto che questa tecnica non venisse sempre più utilizzata per fare «misurazione». Non si dovrebbe venire meno a questa promessa già dopo pochi anni.

All'Ufficio preme che il Consiglio degli Stati possa mantenere la sua cultura del dialogo costruttivo e della ricerca di soluzione, che si concretizza anche con risultati differenziati nelle votazioni. Il processo di formazione delle decisioni in Consiglio degli Stati non va paragonato a quello in Consiglio nazionale, dove le posizioni dei partiti politici si contrappongono in modo più marcato. Queste differenze di funzionamento motivano e giustificano l'esistenza, unica al mondo, di due Camere dotate degli stessi poteri. Facilitano inoltre la creazione di un compromesso e l'intesa tra le due Camere.

Per i motivi suesposti, l'Ufficio respinge l'abrogazione dell'articolo 44a capoverso 4 lettere a–d e capoverso 7 del regolamento del Consiglio degli Stati prevista dall'iniziativa parlamentare.»

4 **Commento ai singoli articoli**

Art. 44a cpv. 4 e 7

Nel *capoverso 4* viene tolta l'enumerazione dei tipi di votazioni i cui risultati vengono pubblicati sotto forma di elenchi nominativi. In questo modo risulta chiaro che i risultati di tutte le votazioni vengono pubblicati sotto forma di elenchi nominativi.

Conformemente al *capoverso 7*, l'Ufficio poteva mettere a disposizione per un'analisi scientifica i risultati delle votazioni non pubblicati. Poiché ora vengono pubblicati tutti i risultati delle votazioni, questa disposizione diventa priva di oggetto e può essere abrogata.

Art. 45 cpv. 2 lett. a^{bis}

Il 28 aprile 2017 la CIP del Consiglio nazionale ha deciso di inserire nel suo progetto relativo a diverse modifiche del diritto parlamentare un completamento dell'articolo 78 LParl. L'articolo 78 capoverso 4 enuncia il principio secondo cui sulle proposte non controverse non ha luogo alcuna votazione. In un nuovo capoverso 5 vanno sancite le eccezioni a questo principio, ovvero in quali casi è obbligatoria una votazione anche se non c'è alcuna proposta controversa. La novità, sotto il profilo materiale, è l'aggiunta secondo cui si deve votare in ogni caso anche sulla proposta di conciliazione della conferenza di conciliazione. Questa votazione ha una rilevanza analoga alla votazione sul complesso o alla votazione finale: essa decide in merito al destino dell'intero disegno di atto normativo.

La presente revisione del RCS può essere l'occasione per procedere al necessario adeguamento dell'articolo 45 capoverso 2.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto legislativo non ha grandi ripercussioni finanziarie o in materia di personale per la Confederazione.

6 Basi legali

6.1 Legalità

L'articolo 82 LParl prevede che i regolamenti delle Camere stabiliscono in quali casi l'esito della votazione è pubblicato sotto forma di 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». Riguardo alla forma dell'atto del regolamento del Consiglio quale caso speciale di un'ordinanza dell'Assemblea federale in conformità con l'articolo 163 capoverso 1 Cost., si veda il numero 5 del rapporto della CIP del 31 marzo 2003 sulla revisione totale del RCS (FF 2003 3013).

