

ad 10.440

**Iniziativa parlamentare  
Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure  
del Parlamento**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche  
del Consiglio degli Stati del 29 agosto 2011**

**Parere del Consiglio federale**

del 7 settembre 2011

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl), vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati concernente il miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

7 settembre 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Il 13 dicembre 2002 le Camere hanno adottato la legge federale sull'Assemblea federale<sup>1</sup> (Legge sul Parlamento, LParl) che ha sostituito la legge del 23 marzo 1962<sup>2</sup> sui rapporti fra i Consigli. La legge sul Parlamento ha consentito di concretare le possibilità previste dalla Costituzione federale<sup>3</sup> (Cost.) e di attuare le necessarie riforme in materia di diritto parlamentare. Inoltre, il diritto relativo al Parlamento è stato compendiato secondo una sistematica più razionale, mentre le disposizioni divenute ormai desuete dal profilo redazionale sono state riformulate. La legge sul Parlamento è entrata in vigore il 1° dicembre 2003 contemporaneamente ai regolamenti interamente riveduti del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale.

La legge sul Parlamento prevede un numero elevato di oggetti sottoposti a deliberazione e procedure che sollevano problematiche complesse. È pertanto necessario legiferare costantemente; infatti, dalla sua entrata in vigore la legge sul Parlamento è già stata più volte sottoposta a revisione.

Con la mozione 09.3896 «Parlamento svizzero: in forma per il futuro» del 24 settembre 2009 il consigliere agli Stati Hansruedi Stadler intendeva incaricare i competenti organi del Parlamento di presentare un rapporto contenente proposte per migliorare l'organizzazione dell'attività parlamentare, il lavoro delle commissioni e le relative procedure. Queste proposte si prefiggevano di preparare il Parlamento alle sfide del futuro. Dopo che il consigliere agli Stati Hansruedi Stadler ha lasciato il Parlamento, la mozione è stata ripresa dal consigliere agli Stati Peter Briner.

Il 22 marzo 2010, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S), fondandosi sulle competenze che le conferisce l'articolo 17 capoverso 3 del regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003<sup>4</sup> (RCS), ha deciso in base alla mozione 09.3896 di elaborare un'iniziativa parlamentare dal titolo «Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento» (10.440). Il 21 maggio 2010 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha dato il necessario consenso all'elaborazione di un progetto. Il 29 agosto 2011 la CIP-S ha infine adottato i progetti di modifica della legge sul Parlamento e del RCS nonché il corrispondente rapporto.

Essenzialmente, il progetto prevede tre modifiche di più ampia portata.

In futuro le iniziative parlamentari potranno essere presentate unicamente quale progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale in forma elaborata. Lo stesso vale per le iniziative cantonali. Inoltre, la domanda di convocazione di una sessione straordinaria dovrà indicare precisi oggetti che sono pendenti davanti alle due Camere. Infine, sarà sancito nella legge il diritto di chiedere la parola su interventi parlamentari controversi.

Vengono inoltre proposte altre modifiche. Secondo il Consiglio federale occorre menzionare in particolare la formulazione più precisa del diritto di esigere la convo-

<sup>1</sup> RS 171.10

<sup>2</sup> RU 1962 831

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> RS 171.14

cazione di una sessione straordinaria delle Camere (art. 2 cpv. 3 p-LParl) e la modifica dell'articolo 112 capoverso 3 LParl conformemente alla quale il Consiglio federale non sarà più invitato a esprimere il suo parere sulle iniziative parlamentari che chiedono la modifica dell'organizzazione o delle procedure dell'Assemblea federale che non lo concernono direttamente. Inoltre, il progetto prevede che la legge del 18 marzo 2005<sup>5</sup> sulla consultazione (LCo) sia modificata affinché si possa rinunciare a una consultazione per i progetti che riguardano in prevalenza l'organizzazione o le procedure di autorità federali oppure la ripartizione delle competenze fra le suddette autorità.

Il 29 agosto 2011 la CIP-S ha adottato il proprio rapporto e i progetti di modifica della legge sul Parlamento e del RCS all'indirizzo della propria Camera, trasmettendoli nel contempo al Consiglio federale per parere.

## **2 Parere del Consiglio federale**

Secondo il Consiglio federale, spetta in primo luogo al Parlamento decidere come intende migliorare la sua organizzazione e le sue procedure. Se le proposte di adeguamento riguardano esclusivamente regole interne al Parlamento e non hanno ripercussioni sullo statuto del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, il Consiglio federale rinuncia a esprimere un parere. Si pronuncia invece sulle proposte che hanno ripercussioni al di fuori del Parlamento e riguardano il Consiglio federale e l'Amministrazione federale.

### **2.1 Convocazione di sessioni straordinarie**

Conformemente all'articolo 151 capoverso 2 Cost. un quarto dei membri di una Camera o il Consiglio federale possono esigere la convocazione delle Camere in sessione straordinaria. Questa disposizione costituzionale è stata recepita nell'articolo 2 capoverso 3 LParl. Diversamente dalla sessione speciale (art. 2 cpv. 2 LParl), entrambe le Camere sono convocate per la sessione straordinaria, come nel caso delle sessioni ordinarie.

Dal 1848 sino al termine dell'ultima legislatura le Camere sono state convocate in sessione straordinaria soltanto in casi eccezionali, ossia sette volte, da un quarto dei membri del Consiglio nazionale. Il Consiglio degli Stati, che dispone del diritto di convocazione soltanto dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, non ne ha ancora fatto uso. Il Consiglio federale, invece, vi ha fatto ricorso a diverse riprese.

Nel corso dell'attuale legislatura dieci sessioni straordinarie sono state convocate su domanda di un quarto dei membri del Consiglio nazionale. In tali occasioni è successo che per singoli temi legati alla sessione straordinaria davanti al Consiglio degli Stati non vi fossero oggetti pendenti da dibattere. Per questo motivo la CIP-S propone che la domanda di convocazione di una sessione straordinaria menzioni specifici oggetti pendenti davanti alle due Camere. Di norma, la sessione straordinaria

deve aver luogo nei due Consigli nel corso della stessa settimana, stabilita dalla Conferenza di coordinamento.

La norma proposta non interessa soltanto le Camere, bensì anche il Consiglio federale. In effetti, essa precisa il diritto del Consiglio federale, sancito dall'articolo 151 capoverso 2 Cost., di chiedere che le Camere siano convocate in sessione straordinaria. Secondo il progetto, con la sua domanda il Consiglio federale può esigere la trattazione di disegni del Consiglio federale o di progetti di una commissione dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 163 Cost., di mozioni di uguale tenore presentate nelle due Camere, di elezioni e di dichiarazioni.

Il Consiglio federale comprende che la possibilità di convocare una sessione straordinaria debba essere limitata alla trattazione di oggetti in deliberazione che sono pendenti nelle due Camere. Sostiene pertanto le proposte intese a disciplinare la convocazione di sessioni straordinarie.

## **2.2 Stralcio di disegni di atti legislativi**

L'articolo 74 capoverso 6 p-LParl prevede che la commissione incaricata dell'esame preliminare e il Consiglio federale possano proporre lo stralcio dal ruolo di un disegno di atto legislativo di cui era già stata decisa l'entrata in materia ma che nel frattempo è divenuto privo di oggetto. In tal modo la prassi corrente è sancita nella legge.

Il Consiglio federale ritiene opportuno sancire nella legge sul Parlamento la prassi vigente. Accoglie pertanto con favore il disciplinamento legale del diritto di proporre lo stralcio dal ruolo di disegni di atti legislativi.

## **2.3 Iniziative parlamentari**

Il progetto prevede innovazioni relative allo strumento dell'iniziativa parlamentare che riguardano in primo luogo la sua forma (art. 107 cpv. 1-4 p-LParl): saranno ammessi unicamente progetti elaborati e non più, invece, proposte generiche. I parlamentari potranno però continuare a presentare una proposta in forma generica che incarica la commissione di elaborare un progetto di iniziativa parlamentare. In secondo luogo, saranno reintrodotti i termini di trattazione che erano stati soppressi con l'entrata in vigore della legge sul Parlamento (art. 109 cpv. 2 e 3<sup>bis</sup> p-LParl). Il nuovo disciplinamento si applicherà anche alle iniziative cantonali.

Il Consiglio federale approva la proposta secondo cui le iniziative parlamentari e le iniziative cantonali potranno essere presentate unicamente sotto forma di progetto preliminare di atto legislativo. Non si pronuncia invece sui termini di trattazione.

L'articolo 112 capoverso 3 p-LParl continuerà invece a prevedere che la competente commissione trasmetta il rapporto e il progetto di atto legislativo alla propria Camera e contemporaneamente al Consiglio federale, invitandolo a esprimere il proprio parere entro un congruo termine. Tuttavia, non gli verranno più sottoposte per parere le modifiche riguardanti l'organizzazione e la procedura del Parlamento che non concernono direttamente il Consiglio federale. Secondo le spiegazioni relative all'articolo 112 capoverso 3 p-LParl si tratta di modifiche dei regolamenti

dei Consigli, dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare<sup>6</sup> e di altre ordinanze del Parlamento.

Secondo la prassi corrente il Consiglio federale non si esprime sulle proposte del Parlamento riguardanti modifiche di atti legislativi e nuovi progetti che riguardano esclusivamente il Parlamento. Il Parlamento e il Consiglio federale sono tuttavia due poteri centrali della nostra organizzazione statale. Questi due organi sono tenuti a collaborare strettamente e nella pratica collaborano peraltro strettamente. È importante che fra Parlamento e Consiglio federale sia mantenuto il dialogo. Ogni modifica nell'ambito del diritto parlamentare può essere molto importante per l'attività e lo statuto del Consiglio federale. Inoltre, non è sempre facile delimitare i settori che concernono il Consiglio federale in questioni relative all'interazione fra i poteri.

Il Consiglio federale riconosce che gli organi del Parlamento possono considerare inutile dover chiedere il parere del Collegio governativo per ogni modifica di un'ordinanza o di un regolamento. È pertanto d'accordo di rinunciare a esprimere il proprio parere su modifiche dei regolamenti dei Consigli, dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare e di altre ordinanze del Parlamento che non lo riguardano direttamente. Per i motivi menzionati in precedenza considera invece molto importante continuare a essere coinvolto nel processo legislativo in caso di modifiche di legge e poter continuare a esprimersi su progetti di legge concernenti l'organizzazione e la procedura del Parlamento. Propone pertanto di precisare l'articolo 112 capoverso 3 p-LParl in modo tale che si possa rinunciare a chiedere il parere del Consiglio federale unicamente nel caso di modifiche delle ordinanze e dei regolamenti del Parlamento.

## **2.4 Modifica della legge sulla consultazione**

L'articolo 3 capoverso 1<sup>bis</sup> LCo stabilisce che è possibile rinunciare a indire una consultazione su progetti concernenti essenzialmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali oppure la ripartizione delle competenze fra dette autorità. Questa modifica è motivata con il fatto che le due Commissioni delle istituzioni politiche del Parlamento, secondo la prassi corrente, non organizzano alcuna consultazione sui loro progetti di atti legislativi riguardanti il diritto parlamentare e il disciplinamento delle relazioni fra il Parlamento e il Governo. Il Consiglio federale ha già rinunciato a indire una consultazione in occasione di una precedente modifica della legge sul Parlamento. Benché si tratti di regola di disposizioni legali ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g Cost., generalmente è inutile organizzare una consultazione dato che la nuova normativa non ha ripercussioni per i Cantoni e i gruppi d'interesse. La procedura di consultazione svolta dalla CIP-S ha rivelato che nove Cantoni approvavano la proposta di completare la legge sulla consultazione, mentre dieci Cantoni la respingevano. Gli altri partecipanti permanenti alle procedure di consultazione e le cerchie eventualmente interessate non sono stati interpellati.

Conformemente all'articolo 147 Cost., i Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali. Secondo l'articolo 2 capoverso 1 LCo, la procedura di consultazione ha lo scopo di

<sup>6</sup> RS 171.115

associare i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione. La possibilità di partecipare al processo decisionale non deve essere limitata unicamente alle elezioni e alle votazioni ma dev'essere estesa anche alla genesi e alla deliberazione di atti legislativi. Secondo il capoverso 2 LCo, la procedura di consultazione fornisce informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie. L'articolo 3 capoverso 1 LCo precisa che una procedura di consultazione è indetta per la preparazione di modifiche costituzionali (lett. a), disposizioni di legge ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere a-g Cost. (lett. b) e determinate categorie di trattati internazionali (lett. c). Altri progetti sui quali è necessario indire una procedura di consultazione sono elencati nell'articolo 3 capoversi 2 e 3 LCo.

Il Consiglio federale mette pertanto in consultazione un progetto di legge soltanto se le condizioni degli articoli 2 capoverso 2 e 3 capoverso 1 lettera b LCo sono adempiute cumulativamente. Se però si può chiaramente presumere che non è possibile acquisire nuove conoscenze sulla congruità di un progetto di legge, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie, il Consiglio federale rinuncia a svolgere una consultazione.

Il Consiglio federale ritiene che nel caso di progetti di legge concernenti principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali oppure la ripartizione delle competenze fra autorità federali non si possa escludere a priori che una consultazione non apporterà nuove conoscenze ai sensi dell'articolo 2 LCo. In taluni casi simili progetti di legge possono essere molto importanti dal punto di vista della politica dello Stato. Questo vale in particolare per i progetti concernenti i rapporti di competenze fra autorità federali, ma anche per progetti di atti legislativi riguardanti l'organizzazione o le procedure di dette autorità. Inoltre, la procedura di consultazione non è soltanto uno strumento che si rivolge ai destinatari fissi, ma permette di invitare anche il pubblico ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 LCo a esprimere un parere. Taluni progetti possono infatti presentare un interesse per tutta la società. Infine, la disposizione proposta lascia decidere liberamente agli autori di un progetto riguardante l'organizzazione e la procedura delle autorità federali e le relazioni fra le suddette autorità se indire una consultazione. Secondo il Consiglio federale una simile disposizione va troppo lontano e comporta il rischio di svuotare l'articolo 147 Cost. e la legge sulla consultazione del loro significato.

È vero però che le condizioni di cui agli articoli 2 e 3 capoverso 1 lettera b LCo non sono soddisfatte nel caso di molti progetti riguardanti l'organizzazione e la procedura delle autorità federali nonché le relazioni fra le stesse autorità. Ne sono un esempio le modifiche della legge sul Parlamento che interessano unicamente le procedure parlamentari. Secondo il Consiglio federale, occorre però attenersi al disciplinamento attuale secondo il quale gli autori di un progetto nel caso concreto devono indicare il motivo per cui rinunciano a organizzare una consultazione. Il Consiglio federale propone pertanto di stralciare l'articolo 3 capoverso 1<sup>bis</sup> p-LCo.

## **2.5 Modifica del Regolamento del Consiglio degli Stati**

Il progetto prevede modifiche di lieve entità del Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS). L'articolo 22 capoverso 2 p-RCS riguarda soltanto normative interne al Parlamento, pertanto il Consiglio federale non si esprime a questo proposito.

L'articolo 26 capoversi 3 e 4 p-RCS propone una nuova normativa applicabile all'interrogazione dichiarata urgente. Nel passato recente questo strumento non è mai stato utilizzato perché era meno attrattivo rispetto all'interpellanza dichiarata urgente. Invece di ricevere una risposta scritta entro tre settimane, un'interpellanza urgente presentata al più tardi all'inizio della terza seduta di una sessione d'ora in poi sarà evasa nella stessa sessione come avviene per le interpellanze urgenti. Inoltre l'Ufficio può, d'intesa con l'autore, trasformare un'interpellanza urgente in un'interrogazione urgente. Questo permette innanzitutto di sgravare l'attività della Camera, dato che le interrogazioni non danno luogo a discussione in seno a quest'ultima.

Il Consiglio federale comprende il proposito di rendere più attrattivo lo strumento dell'interrogazione urgente al fine di sgravare l'attività della Camera. Si deve tuttavia evitare che il nuovo disciplinamento dell'interrogazione urgente induca ad applicare criteri meno severi per la dichiarazione d'urgenza perché altrimenti questo potrebbe comportare un considerevole sovraccarico di lavoro per il Consiglio federale. Il Consiglio federale auspica pertanto che venga mantenuta la prassi attuale in materia di dichiarazione d'urgenza.

## **3 Proposte del Consiglio federale**

Alla luce delle riflessioni che precedono, il Consiglio federale formula le seguenti proposte.

### **3.1 Iniziative parlamentari**

Il Consiglio federale propone di adeguare la proposta modifica dell'articolo 112 capoverso 3 del progetto LParl:

*Art. 112 cpv. 3*

<sup>3</sup> Trasmette il suo rapporto e il suo progetto di atto legislativo che sottopone alla Camera simultaneamente al Consiglio federale, invitandolo ad esprimere il proprio parere entro congruo termine; sono fatte salve le modifiche di carattere organizzativo e procedurale dell'Assemblea federale che non sono stabilite nella legge e non concernono direttamente il Consiglio federale.

### **3.2 Modifica della procedura di consultazione**

Il Consiglio federale propone di stralciare l'articolo 3 capoverso 1<sup>bis</sup> p-LCo.

