



22.406

Iniziativa parlamentare Consentire la presentazione di interventi parlamentari da parte di più deputati quali co-autori

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 27 giugno 2024

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul Parlamento e del regolamento del Consiglio nazionale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

27 giugno 2024

In nome della Commissione:

La presidente, Greta Gysin

Compendio

Un'iniziativa parlamentare, una mozione o un postulato possono essere presentati da un parlamentare, da un gruppo parlamentare o dalla maggioranza di una commissione. La possibilità che più parlamentari presentino congiuntamente detti interventi non è invece prevista. I membri delle Camere che desiderano appoggiare una rivendicazione possono farlo soltanto presentando, separatamente, interventi o iniziative dello stesso tenore. Scopo del presente progetto è consentire ai membri del Consiglio nazionale di presentare congiuntamente un'iniziativa parlamentare, una mozione o un postulato, sull'esempio di quanto già si fa in alcuni Cantoni. Il progetto contempla anche diverse altre modifiche riguardanti gli interventi, tra cui il divieto di presentarli durante le sessioni speciali.

La legge sul Parlamento va modificata in modo tale da introdurre una norma di delega che autorizzi i regolamenti delle Camere a prevedere l'esercizio congiunto di alcuni diritti parlamentari; fra questi, in particolare, il diritto di più membri delle Camere di presentare insieme interventi e iniziative parlamentari. Allo stato attuale è prevista la sola modifica del regolamento del Consiglio nazionale. I suoi membri, come pure i gruppi parlamentari, potranno presentare congiuntamente, a titolo di coautori, iniziative parlamentari, mozioni e postulati. Altri tipi di interventi sono invece esclusi dalla presente modifica. Questa nuova possibilità mette immediatamente in risalto il sostegno di cui un intervento o un'iniziativa gode in seno agli schieramenti politici, poiché i nomi dei coautori figureranno nel titolo dell'intervento o dell'iniziativa. In questo modo non sarà più necessario depositare più testi dello stesso tenore.

Il presente progetto introduce anche altre modifiche riguardanti gli interventi parlamentari: si precisa il concetto di scindibilità degli interventi; si disciplina, in un nuovo capoverso, la trattazione degli interventi riguardanti l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) e si introduce il divieto di presentare interventi durante le sessioni speciali.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Coautori

Nella seduta del 24 febbraio 2022 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha adottato, all'unanimità, l'iniziativa commissionale 22.406 Consentire la presentazione di interventi parlamentari da parte di più deputati quali co-autori. Il 7 aprile 2022 l'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha aderito alla decisione della Commissione prioritaria con 8 voti a favore, 5 contrari e nessuna astensione, spianando così la strada all'elaborazione da parte della CIP-N di un progetto di revisione del diritto parlamentare.

Nella seduta del 17 novembre 2022 la CIP-N ha adottato una serie di decisioni di principio. Innanzitutto ha deciso di prevedere la possibilità della presentazione di interventi da parte di più autori unicamente in Consiglio nazionale. In sede di esame preliminare dell'iniziativa, infatti, la CIP-S si è detta contraria a una tale regolamentazione ritenendola inutile in una Camera – quella alta – in cui le logiche partitiche hanno un impatto minore. La CIP-N ha anche deliberato di non modificare le disposizioni sui cofirmatari poiché a suo avviso la possibilità di un intervento presentato da più coautori non deve sostituirsi bensì aggiungersi a quella di un intervento sostenuto da più cofirmatari. Ha inoltre stabilito che il numero di coautori non debba superare quello dei gruppi rappresentati in Parlamento, che attualmente è pari a sei. Per quanto attiene infine all'esercizio dei diritti attribuiti all'autore di un intervento, sono state dibattute due varianti principali: esercizio sulla base di una decisione unanime dei coautori o attribuzione di tutti i diritti al primo coautore. Nello specifico, la Commissione non ha modificato il tempo di parola – attualmente di 5 minuti – ritenendo che possa essere ripartito fra i coautori nel modo da questi ritenuto più opportuno.

Nel corso della seduta del 16 maggio 2024 la Commissione ha deciso, con 21 voti contro 4, di entrare in materia sulle modifiche proposte alla legge e al regolamento del Consiglio nazionale e ha proceduto alla deliberazione di dettaglio. Per quanto riguarda l'esercizio dei diritti spettanti all'autore di un'iniziativa parlamentare, di una mozione o di un postulato, una maggioranza della Commissione si è detta favorevole alla variante che prevede di attribuirli al primo coautore e di disciplinare la ripartizione del tempo di parola. Una minoranza, invece, auspica che l'esercizio dei diritti si basi su una decisione unanime dei coautori, il che implica di precisare le regole per il ritiro del testo.

Nel corso della stessa seduta la Commissione ha approvato diverse altre modifiche riguardanti gli interventi, accettando così di integrarle nel presente progetto. Le modifiche in questione sono illustrate qui di seguito. In occasione della seduta successiva, il 27 giugno 2024 la Commissione ha approvato il progetto nella vota-

zione sul complesso con 19 voti contro 4. Una minoranza propone invece di non entrare in materia.

1.2 Scindibilità degli interventi

L'11 novembre 2022 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha comunicato per scritto alla CIP-N la sua prassi riguardante la scindibilità del contenuto degli interventi parlamentari e la possibilità di procedere così a deliberazioni e votazioni separate. Per migliorare la chiarezza delle deliberazioni e delle votazioni, l'Ufficio ha chiesto alla Commissione di tenere conto della prassi dei Consigli prevedendo, nel quadro di una revisione della legge sul Parlamento (LParl), una precisazione in tal senso nell'articolo 119 capoverso 2.

Nella seduta del 19 e 20 gennaio 2023 la Commissione ha deciso di esaminare l'opportunità di una tale modifica ad esempio nel quadro del progetto «Consentire la presentazione di interventi parlamentari da parte di più deputati quali co-autori». Riunitasi il 16 maggio 2024 la Commissione ha approvato la modifica di legge proposta ed ha accettato di integrarla nel presente progetto.

1.3 Interventi riguardanti l'IFPDT

In una comunicazione scritta del 22 dicembre 2023 il Consiglio federale ha segnalato ai presidenti dei due rami del Parlamento una lacuna nell'articolo 118 capoversi 2–5 LParl. Dall'entrata in vigore della nuova legge sulla protezione dei dati, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) è un'autorità indipendente. Il suo statuto è simile a quello dei tribunali della Confederazione o dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. Per queste autorità l'articolo 118 capoversi 2–5 prevede un disciplinamento particolare in materia di interventi che li riguardano, ma non fa lo stesso per gli interventi riguardanti l'IFPDT. A titolo di soluzione transitoria, il Consiglio federale aveva proposto di applicargli l'articolo 118 capoverso 4 LParl per analogia, in attesa di completare formalmente l'articolo in questione in occasione di una revisione della legge. Nella loro risposta del 18 gennaio 2024 i presidenti dei Consigli hanno dichiarato di condividere l'analisi del Consiglio federale e di appoggiare l'approccio suggerito. Il 16 maggio 2024 la CIP-N ha approvato la modifica di legge proposta e ha accettato di integrarla nel presente progetto.

1.4 Divieto di presentare interventi durante le sessioni speciali

Il 7 marzo 2023 il Consiglio nazionale ha deciso con 115 voti a favore, 78 contrari e 3 astensioni, di dare seguito all'iniziativa parlamentare 22.433 il cui obiettivo è vietare la presentazione di interventi parlamentari durante le sessioni speciali. Il 21 settembre 2023 il Consiglio degli Stati ha respinto l'iniziativa ritenendo che il problema sollevato concerna innanzitutto il Consiglio nazionale e che questi possa risolverlo modificando il proprio regolamento. Nella seduta del 16 aprile 2024 la CIP-N ha quindi adottato una proposta volta a introdurre il divieto in questione nel proprio regolamento e il 16 maggio 2024 ha accettato di integrare tale modifica nel presente progetto.

2 Contesto

2.1 Necessità di un intervento legislativo e obiettivi

Al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati le iniziative possono essere presentate soltanto da un parlamentare, da un gruppo o da una commissione. La possibilità di presentare congiuntamente un intervento non esiste, diversamente da quanto previsto in diversi parlamenti cantonali (ad esempio a Zurigo o in Argovia). Attualmente, i membri di diversi gruppi parlamentari appartenenti allo stesso Consiglio possono promuovere un'idea condivisa unicamente presentando mozioni o postulati di tenore identico. L'indicazione che esiste un intervento dello stesso tenore figura in Curia Vista (ad esempio: 21.3689 e 21.3690). Ad ogni intervento corrisponde dunque un autore. Se lo auspica, questi può ritirare l'intervento senza che ciò abbia un impatto sugli altri testi di tenore identico; inoltre, questi dispone dell'intero tempo di parola concessogli in Consiglio nazionale. Gli autori di interventi identici possono chiedere una votazione separata sui rispettivi testi. Si tratta di una prassi poco efficace, che comporta un onere gestionale importante e non fa che aumentare il numero di interventi parlamentari in sospeso. Grazie alla regolamentazione proposta, volta a consentire la presentazione congiunta di un intervento, questa prassi, pur non vietata, diverrebbe superflua.

Il sistema dei cofirmatari, attualmente previsto dal regolamento di entrambi i Consigli (art. 29 RCN e art. 25 RCS), non evidenzia necessariamente il sostegno di cui l'intervento gode presso i vari partiti; il carattere interpartitico sfugge poiché è la persona che presenta l'intervento ad assumere lo statuto e con esso il ruolo particolare di autore del testo. Nella misura in cui non comporta conseguenze giuridiche, inoltre, la decisione di cofirmare un intervento non è sempre ponderata in modo approfondito. A ciò si aggiunge che un lungo elenco di cofirmatari non garantisce l'adozione dell'intervento da parte del Consiglio nazionale e questo anche quando il loro numero sarebbe in teoria sufficiente a costituire una maggioranza.

Va infine rilevata la possibilità di presentare un intervento commissionale: tale opzione ha sì il vantaggio di evidenziare che il testo è in grado di riunire una maggioranza in seno al Consiglio, ma rappresenta una via non sempre agevole da percorrere per i partiti minoritari.

2.2 Tentativi precedenti

Nel 2008, a seguito del postulato Girod 08.3058, la CIP-N aveva inserito nel progetto di revisione della legge sul Parlamento (Iv.Pa. CIP-N 07.400 «Diritto parlamentare. Diverse modifiche») la possibilità dei coautori. Le proposte corrispondenti erano state integrate nel progetto dopo l'adozione del rapporto da parte della Commissione, sebbene non ve ne sia fatta menzione. La soluzione proposta dalla CIP-N prevedeva di limitare il numero dei coautori a tre e di attribuire al primo coautore i diritti spettanti all'autore. Queste proposte sono state adottate tacitamente dal Consiglio nazionale (Boll. Uff. N 10.06.2008), ma respinte dal Consiglio degli Stati per ragioni di costo e perché, ad avviso della maggioranza, non comportavano un valore aggiunto evidente (Boll. Uff. S 25.09.2008, ad art. 107). Per salvare l'intento, la CIP-N ha

allora proposto una soluzione per il solo Consiglio nazionale, che però è stata respinta dal plenum con 80 voti contro 77 (Boll. Off. N 30.09.2008), sia per una questione economica sia perché l'obiettivo di evidenziare la collaborazione interpartitica poteva essere raggiunto in altro modo (interventi dello stesso tenore o cofirmatari).

Nel 2019, il consigliere nazionale Bastien Girod ha presentato un nuovo postulato sulla questione (19.3541 Interventi con più coautori), che però è stato nuovamente respinto dal plenum con 102 voti contrari, 60 a favore e un'astensione.

3 Il progetto

3.1 Coautori

Conformemente alla decisione di principio della CIP-N, la parte del presente progetto riguardante i coautori concerne unicamente il Consiglio nazionale. L'essenziale della nuova regolamentazione figura pertanto nel regolamento di tale Consiglio; nella legge sul Parlamento è stata introdotta unicamente una norma di delega.

La possibilità di presentare congiuntamente un'iniziativa parlamentare, una mozione o un postulato deve consentire di mettere in risalto che un'idea è appoggiata non soltanto dal partito di appartenenza del suo autore. L'obiettivo è di evitare che per esprimere il proprio sostegno a un intervento, singoli parlamentari di altri partiti presentino iniziative, mozioni o postulati dello stesso tenore. Questa soluzione, che è quella praticata attualmente, non sarà vietata, ma dovrebbe diventare obsoleta a fronte dello strumento nuovo e più adeguato proposto. Tenuto conto dello scopo perseguito, va da sé che i coautori dovrebbero appartenere a gruppi parlamentari distinti. Tuttavia, per evitare di complicare il sistema, non si prevede né l'obbligo per i coautori di appartenere a gruppi parlamentari distinti, né il divieto di appartenere allo stesso gruppo. Teoricamente, dunque, si potrebbero avere sei coautori appartenenti tutti allo stesso gruppo. Questo caso, o anche quello in cui solo una parte dei coautori vi appartenga, può esser visto come un ostacolo alla coerenza del sistema poiché ne tradirebbe il fine ultimo, ovvero mettere in rilievo il sostegno degli altri gruppi parlamentari. In un caso del genere, l'impatto politico dell'intervento sarebbe minore, ma la presenza di coautori potrebbe adempiere un'altra funzione: mostrare, ad esempio, che l'intervento è sostenuto da rappresentanti di diverse comunità linguistiche in seno allo stesso gruppo. Inoltre, le iniziative parlamentari, le mozioni e i postulati presentati da più autori non beneficerebbero di un trattamento di favore: la loro trattazione, ad esempio, non sarà prioritaria e non sfuggirà alla clausola ghiottina di due anni. L'impatto di una pluralità di autori sarà dunque puramente politico, tanto più se questi apparterranno a gruppi parlamentari distinti. In termini generali, dunque, il regime dei coautori è concepito in modo da restare un'eccezione. In altre parole, il suo ricorso non deve risultare talmente agevole da far sì che la maggior parte degli interventi sia presentata da coautori.

In questa stessa ottica, il progetto non prevede la possibilità che un autore si ritiri dalla lista dei coautori. Una volta apposta la propria firma sull'iniziativa, sulla mozione o sul postulato, il coautore ne è responsabile fino al termine dei lavori. Questo regime è stato previsto per evitare che la decisione di essere coautore di un

intervento sia presa «alla leggera», senza soppesare attentamente le conseguenze del sostegno promesso, come succede a volte nel caso dei cofirmatari.

La possibilità della presentazione congiunta riguarda l'iniziativa parlamentare, la mozione e il postulato. Non si applica invece ad altri interventi, segnatamente all'interpellanza e all'interrogazione. Poiché servono ad ottenere informazioni e non ad avanzare proposte, l'opzione della loro presentazione congiunta non offre praticamente alcun plusvalore. Oltretutto, esiste lo strumento dell'interpellanza urgente, che può essere firmata da 75 parlamentari e con la quale si chiede un dibattito d'attualità. Per quanto concerne le iniziative parlamentari, queste si distinguono dagli interventi perché la loro trattazione avviene in gran parte in seno alle commissioni. Il nuovo articolo 29a capoverso 1 proposto dalla maggioranza prevede che l'insieme dei diritti spettanti all'autore del testo siano attribuiti al primo coautore. Sarebbe, ad esempio, il primo coautore ad essere invitato alle sedute di commissione dedicate alla trattazione dell'iniziativa. In questo modo si eviterebbero potenziali lungaggini procedurali. Se prevarrà invece la proposta di minoranza (esercizio dei diritti all'unanimità), i coautori dovranno fare il possibile per delegare a uno di loro il diritto di rappresentarli in commissione, pena il rischio di complicare seriamente la trattazione del loro testo.

La possibilità di presentare congiuntamente un'iniziativa parlamentare, una mozione o un postulato è attribuita non soltanto ai singoli membri del Consiglio bensì anche ai gruppi parlamentari. In effetti, visto che lo scopo di questo strumento è di mettere in risalto il sostegno interpartitico, è logico che anche i gruppi parlamentari debbano potersene avvalere. È quindi ipotizzabile che una mozione sia depositata congiuntamente da più gruppi parlamentari, oppure da un solo gruppo insieme a singoli parlamentari. Questa possibilità non è prevista, per contro, per le commissioni. In effetti, il semplice fatto che un intervento sia presentato dalla maggioranza di una commissione indica già che è sostenuto da più gruppi parlamentari o, quanto meno, che può contare su una maggioranza politica.

Il progetto prevede infine che l'esercizio dei diritti spettanti per legge o per regolamento all'autore di un'iniziativa parlamentare, di una mozione o di un postulato siano attribuiti al primo coautore. Una minoranza auspica invece che l'esercizio dei diritti spetti a tutti i coautori e che siano quest'ultimi, se lo auspicano, a delegare detta competenza a uno o più fra loro. Questa proposta ha implicazioni in termini di ritiro dell'iniziativa o dell'intervento: per non complicare troppo le cose, il regolamento dovrebbe introdurre la presunzione secondo cui il testo è validamente ritirato se uno dei coautori ne dichiara il ritiro. In altre parole, si presume che il coautore che annuncia il ritiro lo faccia con il consenso di tutti gli altri.

Una minoranza propone di non entrare in materia sul progetto. A suo avviso, la possibilità che un intervento sia presentato da più autori non produce pressoché alcun beneficio, ma anzi comporta una regolamentazione troppo complessa e genera costi eccessivi se rapportati alla scarsa utilità del progetto.

3.2 Scindibilità degli interventi

Per quanto attiene alla scindibilità degli interventi, il progetto mira a iscrivere nella legge le pratiche dei Consigli, secondo cui un intervento «è scindibile soltanto se l'autore elenca all'interno del testo le richieste materiali separatamente mediante trattini, lettere, numeri ecc. In tal caso ciascuno dei punti può essere oggetto di una deliberazione e di una votazione separate e il Consiglio federale può presentare proposte distinte per ciascuno di essi. Questa condizione formale riguardante la scindibilità materiale consente alla Camera di determinare chiaramente se un intervento è scindibile o no. Per contro, un intervento non è scindibile se le sue richieste sono presentate in un testo privo di tali marcatori» (cfr. C. 8. della *Raccolta delle decisioni e delle pratiche dell'Ufficio*).

3.3 Interventi riguardanti l'IFPDT

In virtù della nuova legge sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.I), entrata in vigore il 25 settembre 2020, l'IFPDT esercita la sua funzione in modo indipendente, senza ricevere né sollecitare istruzioni da alcuna autorità o da terzi. Aggregato amministrativamente alla Cancelleria federale (art. 43 cpv. 4 LPD) è eletto dall'Assemblea federale plenaria (art. 43 cpv. 1 LPD).

Poiché il legislatore ha sancito esplicitamente che l'IFPDT esercita la sua funzione in modo indipendente, la trattazione delle mozioni che lo riguardano non compete più al Consiglio federale. Oltretutto, sulla base dell'articolo 43 capoverso 1 LPD, appare escluso che, attraverso una mozione secondo l'articolo 120 LParl, il Parlamento possa impartire all'IFPDT istruzioni sull'attività di vigilanza o sullo svolgimento delle procedure. È altresì lecito domandarsi se sarebbe opportuno affidare al Consiglio federale il compito di trattare postulati riguardanti i compiti dell'IFPDT, tanto più che secondo l'articolo 37 capoverso 2 dell'ordinanza sulla protezione dei dati (OPDa; RS 235.II) l'IFPDT trasmette rapporti all'attenzione dell'Assemblea federale per il tramite dei servizi del Parlamento.

I capoversi 2–5 dell'articolo 118 LParl, che disciplinano l'attribuzione degli interventi parlamentari, non sono stati adattati in occasione della revisione totale della LPD cosicché, diversamente dal caso dei tribunali della Confederazione e dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, non esistono regole per l'IFPDT. Un'analisi condotta dalla Cancelleria federale e dall'Ufficio federale di giustizia aveva confermato l'esistenza di una lacuna giuridica in materia di attribuzione degli interventi parlamentari riguardanti l'IFPDT. Era stata dunque decisa una soluzione transitoria che prevedeva di applicare l'articolo 118 capoverso 4 LParl per analogia, così come era stato fatto per l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione tra il 1° gennaio 2011, data in cui ha avviato la propria attività, e il 25 novembre 2013, giorno di entrata in vigore dell'articolo 118 capoverso 4^{bis} LParl (cfr. Martin Graf, *Kommentar Parlamentsgesetz*, Basilea 2014, art. 118, n. marg. 32, con esempi).

È giunto il momento di trasferire questa soluzione transitoria nel diritto ordinario completando l'articolo 118 LParl con un capoverso 4^{ter}, affinché gli interventi parlamentari che si riferiscono alla gestione dell'IFPDT o alle sue finanze siano rivolti a quest'ultimo per risposta; la presentazione di mozioni è esclusa.

3.4 **Divieto di presentare interventi durante le sessioni speciali**

Secondo l'articolo 2 della legge sul Parlamento, ciascuna Camera può decidere di riunirsi in sessioni speciali qualora le sessioni ordinarie non bastino per «far fronte ai lavori parlamentari». È questa la ragione per cui da oltre dieci anni, il Consiglio nazionale si riunisce ogni anno per una sessione speciale di più giorni.

Le sessioni speciali dovrebbero servire a smaltire il lavoro arretrato, ma l'obiettivo è sistematicamente mancato poiché il numero dei nuovi interventi presentati supera quello degli oggetti trattati. Di fatto quindi queste sessioni non fanno che aumentare ulteriormente il carico di lavoro. Nel corso della sessione speciale del maggio 2022 il Consiglio nazionale ha trattato una cinquantina di oggetti ma, durante la stessa sessione, gli interventi nuovi presentati sono stati più di 150. Il calcolo è presto fatto: invece di accorciarsi, la lista degli oggetti da trattare si è allungata di 100 oggetti. A volte, certo, il bilancio è a tinte meno fosche, ma nella sessione speciale dello scorso aprile, a fronte di 58 testi liquidati sono stati presentati 83 nuovi interventi e iniziative parlamentari.

Affinché il numero degli interventi presentati cessi di aumentare è opportuno riservare le sessioni speciali agli oggetti pronti per la trattazione. Come finora, i parlamentari potranno continuare a presentare interventi durante le sessioni ordinarie e straordinarie.

Una minoranza si oppone a questa modifica. Ritiene, da un lato, che non vi sia motivo di limitare i diritti dei parlamentari in materia di interventi e, dall'altro, che la limitazione prevista non migliorerà la situazione, perché i parlamentari non faranno che rimandare la presentazione dei loro interventi alla sessione ordinaria successiva.

4 **Commento ai singoli articoli**

4.1 **Legge sul Parlamento**

Art. 6 cpv. 2^{bis}

Affinché il Consiglio nazionale possa prevedere nel suo regolamento la possibilità per una pluralità di autori di presentare iniziative parlamentari e interventi, occorre che una base legale formale preveda una delega alle Camere in tal senso. Si tratta di un requisito formale necessario: il conferimento di diritti a una pluralità di autori segna infatti una rottura rispetto al sistema attuale, secondo cui a ogni intervento parlamentare corrisponde un solo autore. L'eccezione a questo principio è attualmente prevista all'articolo 119 capoverso 1 LParl, che conferisce il diritto di presentare un intervento alla maggioranza di una commissione o a un gruppo parlamentare. Stabilire chi può esercitare i diritti che la legge conferisce ai parlamentari è una questione importante che va disciplinata in una legge in senso formale. La delega prevista al capoverso 2^{bis} è di carattere potestativo: ciò significa che le Camere possono rinunciare a fare uso della possibilità loro concessa oppure sfruttarla soltanto in parte. I diritti in questione sono il diritto di presentare iniziative, interventi e

candidature (art. 6^{bis} cpv. 1). I regolamenti delle Camere possono dunque prevedere la possibilità che più coautori presentino un intervento o un'iniziativa parlamentare e disciplinare le relative modalità, senza però derogare alle altre disposizioni della LParl concernenti segnatamente i diritti dei membri dei Consigli. La modifica del regolamento del Consiglio nazionale proposta nel contesto del presente progetto utilizza soltanto in parte la delega prevista dalla LParl, poiché circoscrive il campo d'applicazione alle iniziative parlamentari, alle mozioni e ai postulati ed esclude il diritto di presentare altre categorie di interventi e di proporre candidature. Conformemente alla decisione di principio presa dalla CIP-N, il presente progetto concerne soltanto il Consiglio nazionale; il regolamento del Consiglio degli Stati non è quindi toccato.

Art. 118 cpv. 4^{ter}

Secondo l'articolo 118 capoverso 2 LParl gli interventi parlamentari sono di norma rivolti al Consiglio federale. I capoversi 3, 4 e 4^{bis} di tale disposizione prevedono eccezioni: gli interventi sono rivolti all'Ufficio della Camera in cui sono stati presentati se concernono il settore del diritto parlamentare (cpv. 3), ai tribunali della Confederazione se si riferiscono alla loro gestione o alle loro finanze (cpv. 4) e all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione se si riferiscono alla gestione o alle finanze di quest'ultimo e della sua autorità di vigilanza (cpv. 4^{bis}). Il nuovo capoverso 4^{ter} prevede che gli interventi sono rivolti all'IFPDT se si riferiscono alla sua gestione o alle sue finanze. Analogamente ai casi di cui all'articolo 118 capoversi 4 e 4^{bis} LParl, le mozioni rivolte all'IFPDT sono escluse, poiché a quest'ultimo non è conferito il diritto d'iniziativa (Martin Graf, *Kommentar Parlamentsgesetz*, Basilea 2014, art. 118, n. marg. 31 segg.).

Art. 119 cpv. 2

La precisazione apportata all'articolo 119 capoverso 2 LParl è volta a chiarire la prassi applicata in caso di interventi suddivisi in più punti. Viene così disciplinata nella LParl la prassi delle Camere prevista nella «Raccolta delle decisioni e delle pratiche», secondo cui un intervento parlamentare è scindibile soltanto se all'interno del testo l'autore separa formalmente mediante trattini, lettere, numeri o altri segni grafici le richieste materialmente distinte. Un testo continuo o strutturato in paragrafi non soddisfa tale condizione. Non si tratta di una nuova prassi: essa è tra l'altro descritta in modo simile nel commentario alla legge sul Parlamento (ad art. 119 cpv. 2) nella sua edizione del 2014.

La modifica permette di precisare e completare la nozione di «scindibile materialmente»: la distinzione tra i diversi punti dell'intervento non deve avvenire solo sul piano materiale, ma deve essere resa manifesta anche da una separazione formale.

La proposta consente inoltre di rispettare la volontà espressa dall'Ufficio, evitando nel contempo di inserire nella LParl spiegazioni dettagliate che, sotto il profilo della gerarchia delle norme, non vanno disciplinate a livello di legge, ma piuttosto in una raccolta di pratiche.

Art. 162, al. 5

Poiché l'IFPDT esercita le sue funzioni in modo indipendente, le sue relazioni con l'Assemblea federale sono disciplinate analogamente a quelle tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione o l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, conformemente all'articolo 162 LParl. Le relazioni tra l'Assemblea federale e l'IFPDT si limitano essenzialmente ai compiti dell'Assemblea federale nell'esercizio delle sue competenze riguardanti il preventivo, l'alta vigilanza e la legislazione in materia di competenze, organizzazione e amministrazione dell'IFPDT. Tali relazioni sono specificate nei capoversi 1-4 (Irene Moser, *Kommentar Parlamentsgesetz*, Basilea 2014, art. 162, n. 5 segg.).

4.2 Regolamento del Consiglio nazionale

Art. 25 Presentazione

Cpv. 1 : l'articolo 25 capoverso 1 del regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003¹ (RCN) nella sua versione modificata precisa che gli interventi possono essere presentati unicamente durante una sessione ordinaria o straordinaria, escludendo quindi le sessioni speciali.

Cpv. 2 : il nuovo capoverso 2 prevede la possibilità per due o più deputati o gruppi parlamentari di presentare congiuntamente un'iniziativa parlamentare, una mozione o un postulato. Per una descrizione generale del sistema proposto, v. il numero 3 del presente rapporto.

Per motivi di leggibilità e praticabilità, il numero di coautori va limitato. Un numero eccessivo di coautori, infatti, potrebbe da un lato rendere difficilmente leggibili i titoli degli interventi e delle iniziative e, dall'altro, complicare la gestione di iniziative, mozioni e postulati sotto il profilo tecnico e pratico, in particolare per quanto concerne l'esercizio dei diritti spettanti all'autore di tali testi (per l'elenco di tali diritti, vedi *infra*). Poiché l'obiettivo principale di un sistema caratterizzato da coautori è evidenziare il fatto che il testo beneficia del sostegno di più gruppi parlamentari, il numero massimo di coautori deve logicamente corrispondere al numero di gruppi rappresentati in Parlamento. Attualmente in Parlamento sono rappresentati sei gruppi. Se in futuro il numero di gruppi dovesse cambiare, il numero massimo di coautori verrebbe adeguato di conseguenza. Il momento determinante è quello della presentazione dell'intervento: se in Parlamento sono rappresentati sei gruppi e l'intervento è presentato congiuntamente da sei deputati, questi rimarranno coautori anche se nella legislatura successiva il numero di gruppi parlamentari dovesse ridursi a cinque.

¹ RS 171.13

Art. 29 Cofirmatari

Il sistema della pluralità di autori può coesistere con quello della pluralità di firmatari, previsto dai vigenti capoversi 1 e 2 dell'articolo 29 RCN che restano quindi immutati.

Cpv. 1^{bis} (nuovo): il nuovo capoverso 1^{bis} precisa che le iniziative, le mozioni e i postulati presentati congiuntamente da più coautori possono essere firmati da altri deputati (cofirmatari). Il capoverso 2 si applica per analogia: i cofirmatari non possono opporsi al ritiro dell'intervento da parte dei suoi coautori. Il ritiro da parte dei coautori è disciplinato dall'articolo 29a capoverso 1 RCN. Lo scopo perseguito dai cofirmatari resta lo stesso: segnalare che un intervento è sostenuto da un numero importante di deputati ed è quindi in grado di ottenere una maggioranza nella Camera.

Art. 29a Coautori

Cpv. 1: in genere i diritti che la legge e il regolamento attribuiscono all'autore spettano al primo coautore, il quale può farsi rappresentare da uno o più coautori. Si tratta della soluzione prevista nel progetto del 2008 (07.400; v. n. 2.2) che, oltre ad avere il vantaggio di poter essere applicata al caso più frequente, ossia a quello di un intervento presentato da un solo autore, semplifica l'esercizio dei diversi diritti. I principali diritti conferiti dalla LParl e dal RCN sono i seguenti: diritto di esporre oralmente le proprie motivazioni (art. 6 cpv. 4 LParl, art. 44 cpv. 2 e 46 cpv. 4 RCN), diritto di ritirare un oggetto in deliberazione (art. 73 LParl e 29 cpv. 2 RCN), diritto dell'autore di un'iniziativa di partecipare alle sedute della commissione (art. 109 cpv. 4 e 111 cpv. 2 LParl), diritto di appellarsi all'Ufficio in caso di decisione di inammissibilità di un oggetto da parte del presidente della Camera (art. 23 cpv. 3 RCN), diritto di essere informato del motivo del mancato rispetto dei termini di risposta a un intervento (art. 27 RCN).

In qualsiasi momento, il primo coautore può delegare a un altro coautore o a più coautori l'esercizio di uno dei diritti. Tuttavia, il diritto delegato può essere esercitato soltanto da un coautore per volta. Il primo autore, ad esempio, può delegare al secondo coautore il diritto di presentare l'iniziativa parlamentare alla commissione preposta all'esame preliminare, e al terzo coautore il diritto di assistere alle sedute successive della commissione.

Per quanto riguarda il ritiro di un'iniziativa, di una mozione o di un postulato, il primo coautore deve ovviamente consultare previamente gli altri coautori. Secondo una prassi dell'Ufficio, inoltre, se un deputato è assente o scusato in occasione di una seduta, la trattazione del suo intervento è posticipata a una data ulteriore, con il rischio però che l'intervento non venga mai trattato; tuttavia, su sua espressa richiesta, il deputato può chiedere che il suo intervento sia messo ai voti in sua assenza. Se un intervento è presentato congiuntamente da più autori, affinché sia trattato è sufficiente che uno dei coautori sia presente alla seduta.

Cpv. 2: conformemente alla regola generale prevista dal capoverso 1, il diritto di esporre oralmente le proprie motivazioni, attribuito dalla legge e dal regolamento all'autore di un intervento, è esercitato dal primo coautore, che dispone dei cinque minuti di tempo di parola attribuiti dall'articolo 44 capoverso 2 RCN agli autori di

iniziative e interventi. Con il capoverso 2 la CIP-N ha tuttavia proposto in linea di principio di attribuire il tempo di parola complessivo di cinque minuti all'insieme dei coautori: questi potranno decidere di ripartire liberamente i cinque minuti tra di loro oppure di attribuirli interamente a un solo coautore.

Minoranza ad cpv. 1, 1^{bis} e 2: una minoranza propone che i diritti spettanti all'autore di un'iniziativa, una mozione o un postulato siano in linea di principio esercitati congiuntamente dai coautori. Per facilitarne l'esercizio, i coautori possono delegare in tutto o in parte tali diritti a uno di loro. La delega, che non è necessario comunicare al segretariato della Camera, può essere convenuta oralmente o per scritto tra i coautori.

Secondo la regola del consenso prevista al capoverso 1, le iniziative, le mozioni o i postulati possono essere ritirati soltanto previo assenso di tutti i coautori. Al fine di evitare ambiguità, occorre tuttavia stabilire come comunicare validamente un eventuale ritiro. Il capoverso 1^{bis} sancisce il principio secondo cui il testo è considerato ritirato se uno dei coautori lo dichiara per scritto od oralmente durante una seduta della Camera o di commissione. Il fatto che l'autore della dichiarazione abbia o meno ottenuto il consenso degli altri coautori è una questione interna al gruppo di coautori e non costituisce un requisito per la validità del ritiro. Si può presumere che un coautore che annunciasse il ritiro di un testo senza il consenso degli altri coautori comprometterebbe seriamente le sue possibilità di trovare altri deputati disposti in futuro a presentare un intervento insieme a lui. Se il ritiro è comunicato oralmente da un solo coautore, il segretariato non sarebbe dunque tenuto a verificare se questi ha effettivamente ottenuto il consenso degli altri coautori. Il ritiro annunciato direttamente nella sala del Consiglio nazionale durante il dibattito sarà ancora possibile, purché il coautore che prende la parola si sia premurato di consultare i suoi coautori prima dell'annuncio. Per quel che concerne il ritiro effettuato per via elettronica attraverso il sistema Parlnet, ogni coautore potrà scegliere di cliccare sul tasto «ritiro»: se uno dei coautori sfrutta questa opzione, il testo sarà considerato ritirato. Nel Consiglio nazionale, inoltre, tutti gli autori di interventi (mozioni e postulati), insieme al parere del Consiglio federale ricevono dal segretariato centrale un modulo con cui sono invitati a dichiarare se sono d'accordo con la risposta governativa. Se sono d'accordo (ciò che normalmente avviene se il Consiglio federale propone di accogliere la mozione o il postulato), l'intervento è inserito nella lista dell'ultimo venerdì; in questo modo i membri della Camera hanno la possibilità di manifestare la propria opposizione. Se non è controverso, l'intervento è accolto in procedura accelerata; se è controverso, è trattato in via prioritaria prima degli interventi che il Consiglio federale propone di respingere (art. 28 cpv. 2 RCN). Se un intervento è presentato congiuntamente da più deputati, il modulo del segretariato centrale sarà inviato a ogni coautore. Perché l'intervento sia inserito nella lista dell'ultimo venerdì occorre che tutti i coautori dichiarino di essere d'accordo con la risposta del Consiglio federale.

La minoranza non ritiene necessarie regole particolari concernenti il tempo di parola e propone quindi di stralciare il capoverso 2.

Cpv. 3: occorre disciplinare anche la situazione in cui un coautore lascia il Consiglio: la disposizione generale (art. 109 cpv. 5 e 119 cpv. 5 lett. b LParl) applicabile a un singolo autore deve essere precisata. Finché almeno uno dei coautori è membro

del Consiglio, l'iniziativa, la mozione o il postulato rimangono iscritti al ruolo, senza che sia necessario intraprendere alcuna azione. Se il primo coautore lascia il Consiglio, i diritti che gli spettavano passano al secondo coautore, e così via. Se tutti i coautori lasciano il Consiglio, si applicano le regole generali della LParl: qualora nessun deputato li abbia ripresi durante la prima settimana della sessione successiva, l'iniziativa o l'intervento sono tolti dal ruolo senza decisione della Camera (art. 109 cpv. 5 e 119 cpv. 5 lett. b LParl).

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni finanziarie

La direzione dei Servizi del Parlamento ha esaminato le ripercussioni tecniche e finanziarie delle modifiche degli articoli 119 capoverso 2 LParl e 29a RCN sui sistemi informatici dell'Assemblea federale.

La proposta commissionale prevede una pluralità di autori: la maggioranza propone che i diritti parlamentari spettino al primo di loro, mentre la minoranza chiede che tali diritti siano esercitati all'unanimità.

La proposta della maggioranza è quella che più si concilia con le attuali funzionalità della piattaforma «Parlnet» in quanto richiederebbe unicamente l'implementazione di alcune funzioni supplementari. Se fosse accolta la proposta della minoranza, invece, sarebbe necessario un investimento più importante al fine di configurare i sistemi informatici in modo che assicurino la parità dei diritti dei deputati.

Ripercussioni per i sistemi informatici

L'attuazione sul piano tecnico implica adeguamenti per i sistemi informatici seguenti:

- piattaforma per i parlamentari «Parlnet»;
- banca dati degli oggetti parlamentari «CURIAplus» (probabilmente soltanto per le varianti 1 e 3);
- deposito di dati «ParlData»;
- sito Internet del Parlamento (www.parlamento.ch);
- interfacce di dati dell'Amministrazione in libero accesso (*Open Government Data*);
- interfacce di dati con la Cancelleria federale.

La piattaforma «Parlnet» è interessata direttamente dalle modifiche proposte ed è il sistema informatico che sul piano tecnico dovrà subire i maggiori adeguamenti, in particolare qualora fosse accolta la proposta della minoranza. Si tratta infatti dello strumento che permette di digitalizzare l'attività del Parlamento e mediante il quale sono gestite numerose fasi della procedura di trattazione degli interventi parlamentari. In funzione della variante scelta e dell'entità del supporto tecnico che andrà garantito su «Parlnet» agli autori degli interventi, occorrerà approntare ed effettuare

adeguamenti più o meno importanti della procedura di trattazione degli oggetti parlamentari. Saranno probabilmente necessari anche adeguamenti del modello dei dati di base della banca dati centralizzata degli oggetti parlamentari «CURIAplus» e della banca dati analitica di «ParlData». Gli altri sistemi informatici menzionati sono alimentati con dati di «CURIAplus» e «ParlData»: si tratta in primo luogo del sito Internet del Parlamento (www.parlamento.ch) e della sua banca dati «Curia Vista», per i quali si rivelerebbero necessari diversi adeguamenti. Andranno pure apportati adeguamenti minori alle interfacce tecniche mediante le quali i dati accessibili al pubblico sono messi a disposizione sotto forma di dati aperti in un formato leggibile elettronicamente. A questo riguardo si ricorda che i Servizi del Parlamento stanno modernizzando le interfacce di dati aperti e che probabilmente nel corso del 2025 metteranno a disposizione una nuova offerta per la consultazione dei dati pubblici del Parlamento.

Infine, per quel che concerne l'interfaccia di dati con la Cancelleria federale, che permette lo scambio continuo dei dati relativi agli interventi parlamentari e alle risposte dell'Amministrazione federale, gli adeguamenti necessari rappresentano un onere ((del tutto)) gestibile. La Cancelleria federale sarà tuttavia chiamata a verificare e ad assicurarsi che gli interventi presentati congiuntamente da più deputati in qualità di coautori possano essere trattati dall'Amministrazione federale e che l'interazione tra la procedura di trattazione degli oggetti parlamentari e i sistemi informatici funzioni senza intoppi.

Ripercussioni finanziarie

Le varianti proposte comportano ripercussioni finanziarie quantificabili in un importo compreso tra 100 000 e 300 000 franchi; la proposta della minoranza comporta ripercussioni finanziarie maggiori.

Valutazione

Sulla base dei chiarimenti forniti in merito alla necessità di adeguare i sistemi informatici interessati, non vi sono ostacoli formali per un'attuazione sul piano tecnico della presente iniziativa parlamentare. Le spese necessarie non sono ancora state preventivate e valutate esaustivamente, poiché a seconda della variante scelta potranno esservi conseguenze sull'impostazione della procedura per la trattazione degli oggetti parlamentari, ciò di cui bisognerà tenere conto al momento dell'attuazione tecnica.

È realistico ritenere che l'attuazione tecnica possa avvenire a partire dalla metà del 2025, alla luce segnatamente degli impegni legati ad altri progetti in corso volti a sostituire le interfacce tecniche e a proporre una moderna offerta di dati accessibili al pubblico.

5.1.2 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni per la Confederazione.

5.2 Altri settori

Il progetto non ha manifestamente alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni, né sull'economia, la sanità, la società, l'ambiente o in altri settori. La questione non è quindi stata esaminata in modo approfondito.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La normativa in esame si fonda sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale, che autorizza l'Assemblea federale a emanare le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali.

6.2 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

6.3 Delega di competenze legislative

La delega di competenze legislative al Consiglio nazionale prevista all'articolo 6 capoverso 2^{bis} LParl è stata motivata ai numeri 3 e 4.1.



1

Legge federale sull'Assemblea federale

Progetto

(Legge sul Parlamento, LParl)

(Presentazione di interventi e iniziative parlamentari)

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 27 giugno 2024¹,

decreta:

I

La legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento è modificata come segue:

Art. 6 cpv. 2^{bis}

^{2bis} I regolamenti delle Camere possono prevedere la possibilità che più parlamentari esercitino congiuntamente i diritti di cui al capoverso 1.

Art. 118 cpv. 4^{ter}

^{4ter} Sono rivolti all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) se si riferiscono alla sua gestione o alle sue finanze; le mozioni sono escluse.

Art. 119 cpv. 2

² Se un intervento è scindibile sul piano materiale e formale, i singoli punti possono essere discussi e votati separatamente.

¹ FF 2024 ...

² RS 171.10

Art. 162 cpv. 5

⁵ I capoversi 1–4 si applicano per analogia all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e all'IFPDT.

II

¹ La presente legge non sottostà a referendum.

² La Conferenza di coordinamento ne determina l'entrata in vigore.

Minoranza (Pfister Gerhard, Bally, Fonio, Paganini)

Non entrare in materia



2

Regolamento del Consiglio nazionale

Progetto

(RCN)

(Presentazione di interventi e iniziative parlamentari)

Modifica del ...

Il Consiglio nazionale,

visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 27 giugno 2024¹,

decreta:

I

Il regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003² è modificato come segue:

Art. 25 cpv. 1 e 2

¹ Un deputato o un gruppo parlamentare può presentare per scritto un'iniziativa o un intervento durante una sessione ordinaria o straordinaria.

² Due o più deputati o gruppi parlamentari (coautori) possono presentare congiuntamente un'iniziativa, una mozione o un postulato. Il numero massimo di coautori corrisponde al numero di gruppi rappresentati in Parlamento.

Minoranza Flach, Fonio, Glättli, Jost, Klopfenstein-Broggini, Marti Samira, Mashardt, Pfister Gerhard, Schläfli, Tschopp, Widmer Céline

Cpv. 1 : Secondo il diritto vigente

Art. 29 cpv. 1^{bis}

^{1bis} Le iniziative parlamentari, le mozioni o i postulati presentati da coautori (art. 25 cpv. 2) possono essere firmati da altri deputati.

¹ FF 2024 ...

² RS 171.13

Art. 29a Coautori

¹ I diritti attribuiti dalla legge o dal presente regolamento all'autore di un'iniziativa parlamentare, di una mozione o di un postulato spettano al primo coautore; rimangono salvi i capoversi 2 e 3. Il primo coautore può farsi rappresentare da uno o più coautori.

² I coautori stabiliscono la ripartizione del loro tempo di parola complessivo.

³ Se uno dei coautori lascia la Camera, le iniziative parlamentari, le mozioni o i postulati presentati congiuntamente da più deputati restano iscritti nel ruolo.

Minoranza Widmer Céline, Glättli, Gysin Greta, Klopfenstein-Broggini, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Tschopp

Art. 29a cpv. 1, 1^{bis} e 2

¹ I diritti attribuiti dalla legge o dal presente regolamento all'autore di un'iniziativa parlamentare, di una mozione o di un postulato spettano congiuntamente ai coautori. I coautori possono delegare l'esercizio di uno o più di questi diritti a uno dei coautori.

^{1bis} L'iniziativa parlamentare, la mozione o il postulato sono considerati ritirati se uno dei coautori lo dichiara per scritto od oralmente durante una seduta della Camera o di commissione.

² *Stralciare*

³ ...

Variante 2 (attribuzione dei diritti al primo coautore)

¹ I diritti attribuiti dalla legge o dal presente regolamento all'autore di una mozione o di un postulato spettano al primo coautore; rimangono salvi i capoversi 2 e 3. Il primo coautore può farsi rappresentare da uno o più coautori.

² I coautori stabiliscono la ripartizione del loro tempo di parola complessivo.

³ Se uno dei coautori lascia la Camera, le mozioni o i postulati presentati congiuntamente da più deputati restano iscritti nel ruolo.

Variante 3 (esercizio dei diritti da parte della maggioranza dei coautori)

¹ I diritti attribuiti dalla legge o dal presente regolamento all'autore di una mozione o di un postulato sono esercitati dalla maggioranza dei coautori; rimane salvo il capoverso 2. La maggioranza dei coautori può delegare l'esercizio di uno o più di questi diritti a uno dei coautori.

² I coautori stabiliscono la ripartizione del loro tempo di parola complessivo.

³ La mozione o il postulato sono considerati ritirati se uno dei coautori lo dichiara per scritto od oralmente durante una seduta della Camera o di commissione.

⁴ Se uno dei coautori lascia la Camera, le mozioni o i postulati presentati congiuntamente da più deputati restano iscritti nel ruolo.

II

¹ L'Ufficio del Consiglio nazionale determina la data di entrata in vigore della presente modifica.

² Essa entra in vigore soltanto unitamente alla modifica del ... della LParl.

Minoranza (Pfister Gerhard, Bally, Fonio, Paganini)

Non entrare in materia

