

90.228

Iniziativa parlamentare Riforma del Parlamento

Rapporto della commissione del Consiglio nazionale

del 16 maggio 1991

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo un rapporto su una prima serie di provvedimenti per la riforma del Parlamento e vi proponiamo di approvare i progetti di legge e di decreto allegati.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo:

- l'iniziativa parlamentare 89.251 Iniziativa parlamentare. Termine d'esame (Ruf), come adempiuta;
- i seguenti interventi parlamentari:
 - 1990 P ad 89.239 Aumento delle indennità ai parlamentari
(N 26.9.90, commissione del Consiglio nazionale)
 - 1990 P 90.902 Durata e frequenza delle sessioni parlamentari
(N 5.10.90) Zbinden Paul
 - 1990 P 90.589 Organo parlamentare di gestione
(N 5.10.90, Zölch)

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

16 maggio 1991

Per la commissione:

Il presidente, Helmut Hubacher

Dodis



Rapporto della commissione

1 Introduzione

11 Movente e mandato

Che la riforma del Parlamento sia un compito permanente è già stato scritto e detto più volte. La pratica ne dà una chiara conferma. Infatti, durante gli ultimi 25 anni, il diritto e la procedura parlamentari sono stati oggetto di numerose modificazioni. Importanza particolare assunsero le indagini effettuate dalla commissione di studio «Avvenire del Parlamento» negli anni 1974-1978 (rapporto finale nel FF 1978 II 980).

La richiesta di riformare il Parlamento si è concretizzata, in Consiglio nazionale, con una crescente rigorosa limitazione del tempo di parola e per un maggiore ricorso alla forma scritta. Inoltre, due nuove commissioni permanenti furono istituite e l'ora delle domande fu ripristinata. Revisioni della legge sui rapporti fra i Consigli introdussero segnatamente l'obbligo di indicare relazioni d'interesse come pure di definire il contenuto degli interventi personali e stabilirono la procedura per le iniziative parlamentari. In seguito a diverse modificazioni della legge sulle indennità parlamentari, le indennità pagate ai parlamentari sono state progressivamente aumentate e adeguate al rincaro e sono stati istituiti contributi ai gruppi parlamentari. Citiamo, infine, che i servizi del Parlamento sono diventati indipendenti, sono stati ampliati e ristrutturati.

Tutte queste riforme hanno contribuito, di certo, a permettere all'Assemblea federale di assolvere il suo onere di lavoro, nonostante la sensibile accelerazione del ritmo legislativo e l'aumento dei compiti di controllo.

Questa evoluzione continuerà. Problemi delle società estremamente difficili e complessi, come la tecnologia genetica, la protezione dell'ambiente e l'afflusso dei richiedenti d'asilo, vanno risolti. Il ruolo della Svizzera nell'Europa e nel mondo muta d'anno in anno. Insieme con il Consiglio federale, il Parlamento deve assumere in questo settore una funzione di guida. Nelle attuali circostanze di lavoro e considerato il doppio onere professionale e parlamentare, molti deputati non si sentono più di assumersi gli obblighi crescenti inerenti al loro mandato.

Persuasi di rimediare a siffatta situazione, il consigliere nazionale Petitpierre e il deputato al Consiglio degli Stati Rhinow hanno chiesto contemporaneamente, mediante una iniziativa parlamentare, di riattivare la riforma del Parlamento. Nella motivazione, essi sottolineano di non voler mettere in discussione l'attuale ordinamento istituzionale ma di voler migliorare i metodi di lavoro del Parlamento. In particolare, le seguenti proposte dovrebbero essere esaminate e attuate al più presto possibile:

- accelerazione della procedura legislativa;
- una più effettiva gestione pianificatoria dell'attività parlamentare;
- una partecipazione più attiva del Parlamento alla politica estera;
- un ulteriore miglioramento delle condizioni di lavoro dei deputati;
- le possibilità per i consiglieri federali di farsi accompagnare e rappresentare da alti funzionari nelle commissioni e nelle sedute plenarie.

Inoltre, gli autori dell'iniziativa parlamentare desiderano che siano esaminate le seguenti questioni:

- delegazione di poteri decisionali alle commissioni;
- retribuzione completa dei deputati che esercitano il mandato a tempo pieno, pur restando possibile esercitare il mandato a titolo accessorio;
- esame differenziato degli oggetti nelle due Camere.

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno deciso all'unanimità, durante la sessione autunnale 1990, di dare seguito alle iniziative Petitpierre e Rhinow (Boll. uff. N 1990 1624, S 1990 653). Gli Uffici dei due Consigli hanno, in seguito, dato mandato alle commissioni, incaricate dell'esame preliminare, di elaborare un progetto conformemente all'articolo 21^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC).

12 **Modo di lavoro delle commissioni**

Le commissioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati si sono subito messe al lavoro dopo la sessione invernale 1990. Nell'interesse dell'efficienza e per evitare doppioni esse decisero che la commissione del Consiglio nazionale avrebbe elaborato un progetto concreto di riforma parlamentare, mentre la commissione parallela del Consiglio degli Stati si sarebbe dedicata dapprima alla riforma del governo. Pure durante la sessione autunnale 1990, il Consiglio degli Stati aveva accettato un'iniziativa parlamentare che chiedeva un'ampia riforma del Consiglio federale. Sin dall'inizio le due commissioni cercarono però una stretta collaborazione. Tre membri della commissione del Consiglio degli Stati parteciparono regolarmente alle sedute della commissione del Consiglio nazionale e delle sue sottocommissioni e tutti i membri della commissione del Consiglio degli Stati furono tenuti al corrente dei lavori effettuati dalla commissione del Consiglio nazionale.

Con il presente rapporto sono proposte modificazioni di diverse leggi e decreti federali, come pure del regolamento del Consiglio nazionale. Spetterà alla commissione del Consiglio degli Stati proporre le modificazioni del regolamento della propria Camera che riterrà necessarie.

La commissione del Consiglio nazionale ha deciso di elaborare rapidamente una nuova serie di proposte di riforma. Da una parte, essa reputa urgente procedere a una riforma; d'altra parte, essa vuole che talune innovazioni – segnatamente una nuova organizzazione e composizione delle commissioni – possano entrare in vigore a fine novembre 1991, cioè all'inizio della nuova legislatura.

La commissione ha costituito tre sottocommissioni, che hanno lavorato parallelamente da gennaio a marzo 1991. Le sottocommissioni hanno presentato alle commissioni i loro rapporti e proposte, che sono stati discussi e approntati durante due sedute nei mesi di aprile e maggio 1991.

La commissione giudicò importante informare tempestivamente sui suoi lavori. Di conseguenza, i gruppi parlamentari, i presidenti delle due Camere e il presidente della Confederazione sono già stati informati durante la sessione primavera 1991 sullo stato delle discussioni nelle sottocommissioni. Le proposte

della sottocommissione, che si è occupata delle misure edilizie, sono state oggetto di discussioni con le autorità della Città e del Cantone di Berna, con il capo del Dipartimento federale delle finanze e con la delegazione delle finanze. All'inizio di maggio ebbe luogo un incontro con i presidenti delle commissioni permanenti del Consiglio nazionale, come anche delle delegazioni dell'Assemblea federale presso le Organizzazioni europee: oggetto delle discussioni era la prevista riforma del lavoro e dell'organizzazione delle commissioni e delle delegazioni.

13 Proposte della commissione: premesse e limiti

La commissione si è fondata sull'esperienza dei suoi membri e di altri deputati. La maggior parte di essi hanno difficoltà a conciliare l'attività professionale con il mandato di membro dell'Assemblea federale. Per essi è soprattutto difficile liberarsi per le sedute di commissione, trovare il tempo per la preparazione degli oggetti in discussione, per conversazioni e per acquisire le informazioni necessarie per giudicare in modo critico e competente i complessi problemi che si pongono. A lungo andare, i deputati non riescono più a svolgere compiti supplementari, come l'appartenenza alla delegazione dell'Assemblea federale presso il Consiglio d'Europa o altri organi internazionali oppure in una commissione parlamentare d'inchiesta.

Molti deputati sentono il bisogno di aver contatti più frequenti con parlamentari d'altri Paesi. Tale possibilità è in effetti attualmente molto limitata. Anche gli incontri con concittadini e concittadine e le loro attività politiche fuori delle sedute parlamentari sono viepiù pregiudicati dalla mancanza di tempo. Capita con sempre maggiore frequenza che deputati dimissionino, perché non possono, per motivi finanziari o altri, ridurre l'attività professionale in misura da poter disporre del tempo necessario all'esercizio del mandato parlamentare. Altre persone competenti rinunciano già in partenza a presentarsi candidate.

Queste osservazioni sono confermate da uno studio dei politologi prof. Riklin e Möckli¹⁾. Constatando che, in media, un deputato dedica più della metà del suo tempo di lavoro all'esercizio del mandato parlamentare, essi qualificano le Camere federali di «Parlamento semiprofessionista». In media un deputato dedica solo il 36 per cento del suo tempo di lavoro all'attività professionale non politica, dalla quale ricava tuttavia il 54 per cento del suo reddito. L'indagine rileva parimente che i deputati considerano insufficienti l'infrastruttura parlamentare in diversi settori, segnatamente per quanto concerne le banche di dati, i locali e l'aiuto per i lavori amministrativi. I due autori giungono alla conclusione che la Svizzera paga un prezzo immateriale molto alto per il suo Parlamento semiprofessionista, cioè una base di reclutamento molto limitata e una rappresentatività falsata.

¹⁾ Alois Riklin/Silvano Möckli, in: Das Parlament «Oberste Gewalt des Bundes»? Pubblicazione dell'Assemblea federale per il 700° anniversario della Confederazione, Berna 1991, p. 145-164.

La commissione ritiene poco fruttuoso discutere se la Svizzera debba passare o no a un Parlamento composto di professionisti. Capita anche spesso che parlamentari professionisti all'estero esercitino attività accessorie. Per contro, la commissione condivide la critica al funzionamento attuale del Parlamento. Essa constata che le citate difficoltà riscontrate da taluni deputati portano a un indebolimento del Parlamento come organo dello Stato. Basti pensare ad esempio che l'Assemblea federale non ha potuto minimamente influire sui negoziati dell'Uruguay-Round del GATT, sebbene essi tocchino essenzialmente gli interessi degli agricoltori e dei consumatori, oltre che la legislazione del nostro Paese.

Le proposte della commissione devono rimanere entro certi limiti. Già il testo dell'iniziativa indica che l'ordinamento istituzionale vigente deve essere mantenuto. Di esso fa parte segnatamente il nostro sistema governativo, secondo cui il Consiglio federale è eletto dall'Assemblea federale per una durata di carica prestabilita e non può essere revocato, come il Parlamento non può essere sciolto nel corso di una legislatura. Questo fatto, come anche la democrazia della concordanza frutto del diritto di referendum, è all'origine di una notevole stabilità, nonostante la scarsa disciplina dimostrata dai gruppi rispetto a quella dei Parlamenti esteri. Il funzionamento del Parlamento né è fortemente influenzato. Secondo gli autori dell'iniziativa anche il sistema bicamerale va mantenuto.

Le proposte della commissione sono anche limitate dal fattore tempo. Essa si limita in questo primo pacchetto a modificazioni, che possono essere attuate entro breve termine. Ciò esclude modificazioni della Costituzione. La commissione esaminerà queste questioni in una seconda fase.

Per il rimanente la commissione si è sentita libera di proporre anche modificazioni fondamentali. A tale scopo essa non si è volutamente concentrata sulla procedura nelle sedute plenarie. In Consiglio nazionale numerose misure sono pur state prese negli ultimi anni per accelerare la procedura nel plenum. Per quanto concerne il tempo di parola, si è scesi sino a un minimo, che non può più essere ridotto.

14 Obiettivi e priorità della riforma del Parlamento

Scopo principale della riforma del Parlamento è di «*professionalizzare*» il *lavoro parlamentare*. L'influsso del Parlamento sulla politica svizzera deve essere rafforzato. Ciò è possibile soltanto se i metodi di lavoro del Parlamento sono migliorati e se la competenza dei suoi membri è ampliata.

L'accento deve essere messo sui seguenti punti:

1. Il Parlamento deve sempre essere in funzione

Molti cittadini hanno l'impressione che l'Assemblea federale lavori soltanto durante le sessioni, cioè quattro volte per tre settimane all'anno. Anche i deputati si lamentano spesso del fatto che fra le sessioni il Parlamento non può pronunciarsi sugli avvenimenti di attualità, salvo convocarlo in sessione straordinaria con tutto ciò che questo comporta. Ma anche sotto altri aspetti la conti-

nuità non è attualmente assicurata. Soprattutto le commissioni non permanenti possono mettersi al lavoro soltanto se l'Ufficio trasmette loro un oggetto mentre il loro lavoro termina con l'esame preliminare. Le competenze materiali dei membri delle commissioni permanenti non sono utilizzate, se l'esame preliminare di progetti appartenenti allo stesso settore è affidato ogni volta a un'altra commissione non permanente.

Di conseguenza, la commissione propone di istituire un sistema di commissioni permanenti, che coprano tutti i settori della politica federale. Queste commissioni permanenti si occuperanno in misura continua del loro settore, esamineranno i progetti relativi e potranno presentare iniziative e fare interventi. Esse si riuniranno a intervalli regolari e potranno inoltre essere convocate quando la situazione politica lo richieda. Commissioni non permanenti sarebbero istituite solo in casi eccezionali. La durata di carica dei membri delle commissioni non sarebbe più limitata; quella del presidente sarebbe di quattro anni.

2. Partecipazione attiva del Parlamento alla politica estera

La demarcazione fra politica estera e politica interna è sempre più difficile da tracciare. Gli ordinamenti e le direttive della CE e taluni trattati internazionali creano norme direttamente applicabili in Svizzera o che in ogni caso influenzano sul diritto svizzero. Ciò implica che l'Assemblea federale partecipi all'elaborazione delle decisioni prese dalle organizzazioni internazionali e in negoziati fra Stati: in caso contrario essa perderebbe una parte delle sue competenze legislative e della sua influenza politica.

La commissione non intende in tal modo toccare la competenza costituzionale del Consiglio federale di condurre negoziati e concludere trattati internazionali. Per contro, essa propone un intenso processo di consultazioni fra la commissione competente e il Consiglio federale o l'amministrazione.

3. Miglioramento della collaborazione fra le due Camere

Oggi si ha spesso l'impressione che le due Camere attendano ai loro compiti legislativi comuni, ciascuna per sé più che in uno spirito di collaborazione. La prevista semplificazione della procedura d'eliminazione delle divergenze, limitata al massimo a due fasi, è intesa ad accelerare la procedura legislativa parlamentare e, nel contempo, a intensificare la collaborazione fra le due Camere. Il principio della parità fra i due Consigli non è, però, leso.

4. Rafforzamento della gestione della pianificazione delle attività parlamentari

Gli organi di gestione del Parlamento devono essere rafforzati. La Conferenza di coordinamento sarà competente per tutto quanto concerne le due Camere, cioè per le questioni di pianificazione globale, i contatti con il Consiglio federale e i Parlamenti esteri, come anche la determinazione fra le due Camere di quella prioritaria nel trattare i singoli oggetti. La pianificazione delle sessioni spetterà in ciascuna Camera al proprio Ufficio. In Consiglio nazionale è previsto di fondere la Conferenza dei presidenti di gruppo con l'Ufficio, onde evitare gli attuali doppioni. Come prima, gli Uffici attribuiranno alle singole commissioni gli oggetti da esaminare, assegnando loro anche un termine.

5. *Miglioramento delle condizioni di lavoro*

Le condizioni di lavoro dei parlamentari devono essere sensibilmente migliorate e ammodernate sotto molti aspetti.

L'indennità deve essere aumentata in modo sostanziale. Essa risulta di un contributo di base di 80 000 franchi all'anno e di una diaria di 400 franchi per giorno di seduta. Ogni parlamentare potrà così rinunciare totalmente alla sua attività professionale o almeno ridurla considerevolmente. Ci si attende, dunque, che, in queste condizioni, egli privilegi gli obblighi parlamentari rispetto a quelli professionali. La Confederazione verserà, inoltre, un contributo per la previdenza di vecchiaia e un'indennità di transizione alla fine del mandato.

I presidenti e i vicepresidenti dei Consigli e delle commissioni permanenti, come anche i presidenti di gruppo, ricevono un supplemento di funzione.

Ogni membro dell'Assemblea federale può assumere, singolarmente o insieme con altri colleghi, collaboratori personali destinati ad aiutare i parlamentari nella preparazione delle sedute e nello svolgimento del lavoro che ne deriva come anche a liquidare il lavoro amministrativo. A questo scopo ogni parlamentare dispone di un credito sino a 60 000 franchi.

In seguito alle riforme qui presentate, i servizi del Parlamento, segnatamente i servizi delle commissioni e il servizio del personale, dovranno essere rafforzati. Inoltre, la commissione ha deciso di istituire nei servizi del Parlamento un servizio proprio di traduzione per garantire che i testi prodotti da organi parlamentari, da singoli deputati o dai servizi del Parlamento siano tempestivamente tradotti. La commissione desidera, poi, che le deliberazioni nelle sedute di commissione, siano tradotte simultaneamente in francese e tedesco, eventualmente anche in italiano.

Ogni parlamentare deve disporre a Palazzo federale di un proprio posto di lavoro, provvisto di moderni strumenti. Inoltre, gli organi del Parlamento abbisognano di più sale di riunione. Locali di lavoro devono essere approntati anche per i collaboratori dei servizi del Parlamento. A questo scopo, quattro uffici di architettura sono stati incaricati di indicare, in uno studio di fattibilità, le possibilità di costruire un'aggiunta al Palazzo del Parlamento o di trasformare le ali di Palazzo federale.

15 **Questioni in sospeso e tappe ulteriori**

La commissione ha trattato la maggior parte delle questioni poste dalle iniziative Petitpierre e Rhinow. Essa rinuncia intenzionalmente a esprimere proposte implicanti una revisione della Costituzione. Le si esaminerà in un secondo tempo. Già oggi si possono indicare i tempi seguenti:

- delegazione di poteri decisionali alle commissioni; in questo ambito sarà anche da esaminare l'apertura al pubblico delle sedute di commissione;
- estensione della durata di carica dei presidenti della Camera a due o a quattro anni ed elezione di più vicepresidenti;

- subordinazione totale dei servizi del Parlamento al Parlamento (ad es. elezione del segretario generale e dei collaboratori dei servizi del Parlamento da parte dell'Assemblea federale o di suoi organi);
- rapporti dei parlamentari con l'opinione pubblica.

È possibile che altre questioni sorgano in relazione ai lavori per la riforma del Governo e alla decisione su l'avvicinamento della Svizzera alla CE.

2 Riforma del sistema delle commissioni

21 Il sistema attuale delle commissioni

Il sistema seguito dalle commissioni delle Camere federali è il risultato tipico di un lungo processo storico: non è organizzato secondo un sistema preciso; la ripartizione del lavoro fra diversi tipi di commissione (commissioni permanenti e commissioni ad hoc, commissioni legislative e commissioni di controllo) non si fonda per lo più su criteri trasparenti e oggettivi.

Dal 1979 il Consiglio nazionale conta undici *commissioni permanenti*. Tre di esse adempiono compiti *funzionali* ben determinati, ma meno legati a un settore materiale preciso: la Commissione delle finanze e la Commissione della gestione (CdF, CdG) come anche la Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali (CPCC). Le altre otto commissioni si occupano di *settori materiali* determinati, nei quali esse assumono prevalentemente funzioni legislative. La ripartizione degli oggetti fra le commissioni secondo criteri funzionali non è coerente: la Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali assume funzioni legislative nel settore della giustizia e del diritto e le FFS non sono sottoposte, con tutti gli altri settori di attività, all'alta sorveglianza della Commissione delle finanze e della Commissione della gestione, ma a quella della Commissione dei trasporti e del traffico. Inoltre, importanti settori della politica federale non sono coperti da commissioni legislative o lo sono in misura insufficiente: ad esempio, la Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali non può da sola occuparsi dell'ampio settore costituito dalla giustizia e dal diritto; la politica economica e quella finanziaria sono trascurate, perché la Commissione degli affari economici si limita al settore del commercio estero.

Grande importanza nella prassi parlamentare ha assunto la disposizione, secondo la quale *commissioni ad hoc* possono essere istituite «per l'esame di oggetti di notevole portata politica» (art. 15 cpv. 3 RCN). Poiché non tutti i settori della politica federale sono sufficientemente coperti da commissioni permanenti, è spesso necessario istituire - benché non previste dal regolamento del Consiglio nazionale - commissioni ad hoc anche per affari politici poco importanti (ad es. per l'esame preliminare delle iniziative parlamentari individuali).

Dall'inizio della presente 83^a legislatura (sessione invernale 1987-sessione invernale 1990) sono state *istituite in Consiglio nazionale 57 commissioni ad hoc*. A queste commissioni ad hoc e ad altre 33 già istituite prima sono stati attribuiti 109 oggetti. Nello stesso periodo, alle commissioni permanenti furono

attribuiti 246 oggetti. Suddividendo gli oggetti in tre categorie d'importanza si ottiene il seguente quadro:

	Commissioni permanenti	Commissioni ad hoc
Oggetti di importanza maggiore	21	26
Oggetti di importanza media	72	19
Oggetti di importanza minore	153	64

Nonostante che le commissioni ad hoc siano state istituite per un numero molto inferiore di oggetti, esse ebbero notevole peso politico, perché sono stati loro attribuiti oggetti di importanza maggiore che non alle commissioni permanenti.

L'attuale sistema delle commissioni ha soprattutto il vantaggio di conferire ai gruppi politici e ai singoli parlamentari ampio spazio nelle decisioni concernenti l'attribuzione dei seggi da occupare nelle commissioni. A causa dell'alto numero dei seggi da attribuire è così possibile tenere equamente conto degli interessi specifici dei singoli parlamentari, delle diverse regioni, delle varie correnti e dei gruppi d'interesse. Il sistema serve soprattutto a quei deputati di lunga carriera, che, grazie al loro influsso sul proprio gruppo politico, possono riservarsi posti nelle commissioni più interessanti.

A questo vantaggio si contrappongono i seguenti *svantaggi*:

- la molteplicità delle commissioni ad hoc impedisce una pianificazione regolare del lavoro parlamentare: le commissioni incontrano grosse difficoltà nel trovare le date per le sedute, con il conseguente ritardo delle deliberazioni nel plenum. I singoli deputati faticano a conciliare gli impegni parlamentari con quelli professionali. Inoltre, molte sedute di commissione sono programmate per sole due-quattro ore, dunque in modo sproporzionato al tempo necessario per la loro organizzazione (tempi di trasferta!);
- l'esercizio della funzione di controllo spettante al Parlamento è indebolito dal fatto che per importanti settori della politica federale mancano organi parlamentari specifici (stati maggiori compresi), che accompagnino senza discontinuità tutti gli sviluppi e l'attività del Consiglio federale e dell'amministrazione;
- la continuità e l'efficacia del lavoro parlamentare risentono del fatto che ogni commissione ad hoc prima di mettersi al lavoro deve costituirsi e organizzare le proprie conoscenze e il proprio modo di lavoro;
- il peso delle commissioni ad hoc è indice di una concezione reattiva del Parlamento: esso si limita nel suo lavoro legislativo a esaminare i progetti del Consiglio federale, lasciando a questi la regia del processo legislativo, nell'incapacità di prendere l'iniziativa.

Bilancio: gli inconvenienti del sistema attuale delle commissioni superano i suoi vantaggi. La riforma dovrebbe tendere all'eliminazione di questi inconvenienti, pur salvaguardando il più possibile la flessibilità offerta dal sistema vigente.

Nelle Camere federali le commissioni permanenti sono state istituite soltanto con molta prudenza. Originariamente tale fu il caso per l'esame preliminare di oggetti *costantemente ricorrenti* uguali o analoghi, come bilancio, petizioni, tariffe doganali, concessioni ferroviarie. Nel 19° secolo queste commissioni erano ricostituite ogni anno; solo dal 1903 esse furono istituite per la durata di una legislatura. La tappa più difficile fu quella del passaggio a commissioni permanenti, che trattano per così dire in modo continuato gli oggetti di un certo settore e in tale ambito prendono iniziative. Come esempio sia citata la commissione degli affari esteri del Consiglio nazionale, istituita nel 1936 con il compito di preparare l'esame dei progetti presentati dal Consiglio federale. Essa doveva inoltre venir convocata dal Consiglio federale per prendere atto di comunicazioni sull'attività diplomatica del medesimo (Boll. sten. N 1936 876). Poiché in questo settore i progetti da sottoporre alle Camere sono poco numerosi e poiché all'inizio il Consiglio federale non sentiva il bisogno di convocare la commissione, questa in pratica non ebbe per anni niente da fare.

Nel 1966/67, in seguito all'affare dei «mirages», furono ancorate nella legge, *per rafforzare il controllo parlamentare*, le Commissioni della gestione e la loro segreteria e stabilito la competenza di ogni commissione di interrogare funzionari e di designare periti. Un ulteriore passo essenziale verso il rafforzamento delle commissioni fu nel 1972 l'istituzione di un Servizio delle commissioni presso la segreteria dell'Assemblea federale, indipendente dall'amministrazione.

La Commissione di studio «Avvenire del Parlamento», composta di membri di ambedue le Camere, propose nel rapporto finale del 29 giugno 1978 (FF 1978 II 980) un'ampia riforma del Parlamento, incentrata sul *passaggio a un sistema di commissioni permanenti*, simile a quello qui proposto. Con 8 voti a 1 la commissione si pronunciò per il cambiamento, ma rinunciò a presentare proposte di revisione della legge e del regolamento.

Il rapporto «Avvenire del Parlamento» non fu discusso nelle Camere, ma nei gruppi politici durante la sessione estiva 1979. Essi respinsero chiaramente il passaggio al nuovo sistema proposto. La Commissione del Consiglio nazionale, incaricata dell'attuazione del rapporto, si limitò in seguito, nell'ambito del vigente sistema, a proporre una migliore distribuzione dei settori attribuiti alle commissioni e a preparare l'istituzione di soltanto due nuove commissioni permanenti (Commissione delle energie e Commissione della sicurezza sociale). Nella prassi successiva fu d'importanza decisiva la disposizione secondo cui una *commissione ad hoc può sempre essere istituita per l'esame di oggetti di notevole portata politica*. Il Consiglio nazionale approvò la revisione del proprio regolamento il 27 settembre 1979, sebbene 31 deputati si fossero opposti anche a questa seppur minima riforma del sistema delle commissioni (Boll. uff. N 1979 983-1016, 1169-1173). Gli avversari di un rafforzamento della commissione permanente mostrarono in sostanza di non gradire «un Parlamento di esperti e di tecnocrati», il cui discorso sarebbe diventato sempre più ermetico finché alla lunga nessuno avrebbe più capito niente (Boll. uff. N 1979 994). Si temeva anche che la concentrazione dei lavori parlamentari in seno a commis-

sioni permanenti avesse per effetto di sottrarre sempre più importanti questioni politiche alla discussione nel plenum.

Già nel 1982, la commissione incaricata di concretizzare le proposte contenute nel rapporto «Avvenire del Parlamento» si occupò nuovamente del sistema delle commissioni. Da una parte, essa doveva esaminare un postulato trasmesso dalle Camere, affinché la piccola riforma del 1979 fosse revocata. Dall'altro, commissioni permanenti si lamentavano ripetutamente di ricevere pochi oggetti, e soprattutto i meno importanti. Dopo avere sondato l'opinione dei gruppi parlamentari, la commissione, nel rapporto del 15 giugno 1984 (FF 1984 II 893) giunse alla conclusione che sarebbe stato prematuro modificare nuovamente le disposizioni del regolamento riguardanti le commissioni, quando le ultime modificazioni non erano state applicate che per poco tempo. Quanto poi alla questione spesso dibattuta di sapere se un oggetto di notevole portata politica dovesse essere attribuito a una commissione permanente o a una commissione ad hoc, la commissione ritenne che occorreva dare fiducia all'Ufficio perché trovasse le buone soluzioni per ogni caso particolare (FF 1984 II 906).

È chiaro che in tutte le discussioni sul sistema delle commissioni, dal 1979 in poi, le proposte della commissione «Avvenire del Parlamento» non sono mai state esplicitamente riprese come tali nella commissione e neppure nel plenum. Apparentemente i fautori di queste proposte – tra i quali citiamo Erwin Akeret, Walther Hofer, Arnold Koller, Josi Meier, Rolf Weber – si erano mossi dall'idea che il compromesso del 1979 avrebbe di per sé consentito la realizzazione di un sistema di commissioni nel quale il lavoro delle commissioni si sarebbe spostato in larga misura verso le commissioni permanenti. Tuttavia, *la realtà con la quale è confrontato l'Ufficio* è un'altra: l'interesse di talune cerchie per istituire nel singolo caso commissioni ad hoc ha spesso più peso che considerazioni a lungo termine sulla parte e sull'importanza delle commissioni permanenti. Come esempio di casi che nella presente legislatura hanno dato luogo ad alcune discussioni possono essere citati soprattutto l'attribuzione dell'articolo costituzionale sull'energia e della nuova trasversale ferroviaria alpina a commissioni ad hoc anziché alla Commissione delle energie e alla Commissione dei trasporti e delle comunicazioni.

23 Sistema delle commissioni all'estero

Se si fanno paragoni con diversi Parlamenti esteri, si costata che lo statuto e il modo di lavoro delle loro commissioni sono elementi decisivi per l'influsso del Parlamento nel sistema politico del Paese. Nel caso vale manifestamente la regola: *più il lavoro parlamentare è concentrato su commissioni permanenti, più il Parlamento ha peso nel processo legislativo*. Gli Stati Uniti d'America hanno voluto il Congresso come contrappeso al potere del Presidente. Il Parlamento dispone di un grande margine d'azione rispetto al Governo e ai partiti, perché gli Stati Uniti – come la Svizzera – non hanno un sistema di governo parlamentare. Inoltre, negli Stati Uniti il potere esecutivo non ha il diritto di fare direttamente proposte al Parlamento; tutti i disegni di legge devono essere

presentati da parlamentari. *La forza del Congresso è soprattutto quella delle sue commissioni permanenti*; dal 1987 al 1989, 22 erano le commissioni permanenti alla Camera dei rappresentanti e 16 al Senato. La maggior parte del lavoro è effettuata in sottocommissioni. Le commissioni permanenti esaminano tutti i disegni di legge che concernono il loro settore; esse vagliano il 10-20 per cento dei testi suscettibili di raccogliere una maggioranza e riferiscono davanti al plenum. Se in Svizzera la fase preliminare del processo legislativo si svolge generalmente sotto la regia del Consiglio federale, negli Stati Uniti essa è retta dalle commissioni del Congresso che organizzano audizioni di esperti (hearings pubblici). L'infrastruttura di cui dispongono queste commissioni è impressionante: nel 1986, 30 funzionari e 110 impiegati (a tempo limitato) lavoravano per la sola commissione dell'energia e del commercio della Camera dei rappresentanti; essa disponeva di 4,5 milioni di dollari per il finanziamento di inchieste.

La maggior parte degli Stati europei che hanno una lunga tradizione parlamentare conosce oggi un sistema di commissioni permanenti, che esaminano la maggior parte dei progetti legislativi. Perlopiù è prevista la possibilità di istituire una commissione ad hoc allo scopo di esaminare un disegno di legge che è ad esempio particolarmente complesso; nella pratica, però, poco uso è fatto di questa possibilità (ad es. nel Parlamento svedese mai durante gli ultimi venti anni; nella Dieta tedesca l'ultima volta nella legislatura 1972-1976 in preparazione a una ampia riforma del diritto penale). Il numero delle commissioni permanenti varia di regola fra dodici (Senato italiano) e venticinque (Consiglio nazionale austriaco).

In questo contesto, un caso speciale ricco d'insegnamenti è dato dalla *Francia*. La Costituzione della 5ª Repubblica del 1958 ha limitato a sei le commissioni permanenti di ciascuna delle due Camere. E ciò con l'intenzione deliberata da parte del generale De Gaulle di indebolire il potere legislativo a vantaggio dell'esecutivo.

Se, di regola, i Parlamenti sono diventati «assemblee di lavoro», la Camera dei Comuni, in Gran Bretagna, ha mantenuto la caratteristica classica di assemblea dove si parla: la funzione di formazione dell'opinione pubblica e la funzione di controllo sono più importanti della funzione legislativa. Di conseguenza, le commissioni permanenti svolgono un compito assai insignificante: esse non sono specializzate in una certa materia (sono designate con lettere da A a G!) e ricevono progetti in funzione del tempo di lavoro che possono dedicarvi.

24 Obiettivi di una riforma del sistema delle commissioni

241 Rafforzamento della funzione del Parlamento nel processo legislativo

Come già 11 anni fa la commissione di studio per l'«Avvenire del Parlamento», proponiamo che tutti i settori materiali della politica federale possano essere seguiti da commissioni parlamentari permanenti. L'introduzione di questa riforma implica due modificazioni concrete del sistema attuale:

1. Nuove commissioni permanenti sono istituite per quei settori materiali che oggi non sono coperti, o lo sono solo in misura insufficiente (per i particolari vedi n. 102, commento all'art. 15 cpv. 1 e 2 regolamento del Consiglio nazionale [RCN]).
2. Commissioni ad hoc saranno istituite solo eccezionalmente, per esempio nel caso di sovraccarico di una commissione permanente (v. n. 102, commento all'art. 15a RCN).

Il fatto che le commissioni permanenti e le loro segreterie seguano in modo continuato l'evoluzione di tutti i settori di attività della Confederazione è una *condizione* essenziale, affinché la posizione attribuita dalla Costituzione al Parlamento sia rafforzata rispetto al Consiglio federale e alla sua amministrazione e affinché il Parlamento possa soddisfare meglio le esigenze postegli in misura massicciamente crescente.

a) Le commissioni permanenti sono un presupposto *per una parte più attiva del Parlamento nel processo legislativo*. Il fatto di seguire senza discontinuità tutti gli sviluppi in un settore determinato permetterà alle singole commissioni di occuparsi tempestivamente dei nuovi problemi e di esprimere suggerimenti al Consiglio federale e all'amministrazione. Se, contro ogni attesa, il Consiglio federale non fosse pronto a elaborare soluzioni entro i termini e nella forma desiderati dalla commissione, essa potrebbe, con il mezzo dell'iniziativa (art. 8^{quinquies} cpv. 5 LRC), legiferare anche senza il Consiglio federale. A questo scopo essa può ricorrere alla collaborazione della propria amministrazione parlamentare o direttamente a quella dell'amministrazione federale (art. 21^{quater} cpv. 2 LRC).

Una parte più attiva del Parlamento nel processo legislativo non può significare affatto un aumento della produzione di leggi; le commissioni permanenti hanno in mano gli strumenti a destinazione del plenum - ove occorre anche senza il Consiglio federale - per proporre, se lo volessero, una riduzione della densità normativa.

b) Le commissioni permanenti sono un presupposto per un *maggior influsso del Parlamento sulla fase preparlamentare del processo legislativo*. Dalla fine del secolo scorso la fase preparlamentare è stata costantemente sviluppata. Siffatta evoluzione ebbe per effetto che il Consiglio federale e l'amministrazione, che guidano questa procedura, come anche i gruppi di interesse e i Cantoni coinvolti nella procedura di consultazione hanno guadagnato d'influsso a svantaggio del Parlamento. Ciò non presenta solo aspetti negativi e non si tratta qui di preconizzare una partecipazione formale delle commissioni parlamentari alla procedura di consultazione, che, già secondo la commissione di studio «Avvenire del Parlamento», ridurrebbe il principio della separazione dei poteri. Tuttavia, seguendo il decorso della fase preliminare del processo legislativo, le commissioni permanenti avranno la possibilità di esprimere suggerimenti al Consiglio federale e all'amministrazione, perlopiù attraverso contatti informali. Qualora poi il Consiglio federale non accogliesse desideri essenziali di una commissione, ritardando ad esempio l'adempimento di mandati legislativi parlamentari (menzioni trasmesse), una commissione potrebbe prender in mano il caso servendosi dell'iniziativa.

c) Le commissioni permanenti sono soprattutto un presupposto, affinché il *Parlamento sia più attivo durante la fase postparlamentare del processo legislativo*. Il Parlamento continua a delegare competenze normative al Consiglio federale, ma non dispone sufficientemente di strumenti che gli permettano di controllare efficacemente l'uso fatto dal Consiglio federale di questa competenza e, ove occorra, di ritirargli la delega. Il mandato delle commissioni ad hoc termina con l'approvazione del testo da parte delle due Camere; le commissioni permanenti hanno, per certo, la possibilità di seguire l'ulteriore cammino delle legislazioni ed eventualmente di intervenire. Come nell'ambito della procedura parlamentare, contatti informali dovrebbero anche qui bastare; se tale non fosse il caso, la commissione potrebbe sempre proporre al Parlamento di ritirare al Consiglio federale la competenza normativa delegatagli. Importante è, in questo settore, la coordinazione ottimale con l'attività delle commissioni parlamentari di controllo, cui spetta l'alta vigilanza sull'amministrazione (v. n. 102, commento all'art. 15 cpv. 1 e 2 RCN).

d) Le commissioni permanenti sono soprattutto anche un presupposto per una *partecipazione del Parlamento al processo d'integrazione europea*.

Il processo legislativo svolgendosi sempre più su piano internazionale, il Parlamento perde d'importanza. Gli accordi internazionali sono negoziati e conclusi dal Consiglio federale e dall'amministrazione; il Parlamento è chiamato soltanto ad approvarli o a respingerli. Qualunque siano gli scenari che si realizzeranno, il processo d'integrazione europea in corso avrà per effetto che un numero sempre maggiore di settori saranno regolamentati su piano internazionale. Soltanto commissioni permanenti hanno la possibilità di seguire in modo continuo lo sviluppo della legislazione internazionale nel loro settore e di contattare il Consiglio federale e l'amministrazione nella fase preparatoria di accordi internazionali e di decisioni nell'ambito dello SEE o della CE, vincolanti per la Svizzera.

242 Promovimento delle conoscenze materiali dei membri di una commissione

Nel rapporto finale del 29 giugno 1978 (FF 1978 II 1055), la commissione di studio «Avvenire del Parlamento» rilevava: «Il fatto che una stessa commissione tratti regolarmente affari ricadenti nello stesso settore consente ai commissari:

- di acquisire estese conoscenze specifiche;
- d'assicurare *una certa continuità delle decisioni politiche* concernenti detto settore;
- di approfondire maggiormente le *analisi fondamentali*, il che è indispensabile per un lavoro più fruttuoso;
- di cogliere nella loro pregnanza *tutte le premesse e tutti gli esiti* dei progetti presentati dall'Esecutivo, per quel settore, su un ampio arco di anni».

Gli avversari delle commissioni permanenti hanno cercato, nelle successive discussioni, di costruire soprattutto *un'antinomia fra generalisti e specialisti*. I parlamentari non dovrebbero specializzarsi troppo, perché nel loro rapporto

con gli elettori devono in ogni caso essere generalisti in grado di comprendere e spiegare tutti i progetti importanti, di cui il Parlamento è adito. Questa contrapposizione di generalisti e specialisti misconosce che già oggi ogni parlamentare è nel contempo generalista e specialista. Nessuno contesta che ogni membro del Parlamento debba poter esprimersi davanti alle sue elettrici e ai suoi elettori sulle principali questioni politiche di loro interesse. Tuttavia, egli non acquisisce la conoscenza di queste questioni facendo parte di quasi tutte le commissioni (cosa impossibile), bensì partecipando alle sedute dei gruppi e alle sedute plenarie, come anche informandosi da altre fonti possibili. È anche evidente che ogni membro del Parlamento ha i suoi settori prediletti, nei quali è particolarmente versato. Di regola, il numero di questi settori non supera i due o tre: la maggior parte dei parlamentari esprimono ovviamente interesse per quelle commissioni che trattano questioni relative ai loro settori di specializzazione.

Una domanda si pone al Parlamento nel suo insieme: tenuto conto delle esigenze qualitative sempre più alte che la sua attività deve soddisfare, come può approfittare meglio delle conoscenze specializzate dei suoi membri? La risposta più evidente consiste in un sistema di commissioni permanenti che si occupano, ciascuna, di settori di attività ben determinati. In seno a queste commissioni, le conoscenze specializzate dei parlamentari saranno non soltanto messe a profitto puntualmente, secondo il contenuto dei progetti, ma anche sviluppate di continuo.

Da questo profilo, le disposizioni vigenti, secondo cui l'appartenenza nelle commissioni permanenti è limitata a sei anni e il mandato presidenziale a due è un controsenso; il parlamentare che si è specializzato in un settore e che è in grado di sostenere il discorso con gli specialisti dell'amministrazione dall'esperienza perlopiù pluriennale deve ritirarsi. È, dunque, imperioso togliere la limitazione di durata dei mandati nelle commissioni permanenti e prolungare la durata di funzione dei presidenti (v. n. 102, commento all'art. 18 cpv. 1 e 2 RCN). Indubbiamente molti parlamentari continueranno ad apprezzare un certo cambiamento di appartenenza alle singole commissioni: anche senza limitazione della durata di mandato a nessuno sarà impedito cambiare commissione. Spetterà ai gruppi di vigilare, affinché i cambiamenti siano giudiziosi.

Una eccessiva specializzazione dei parlamentari deve essere evitata nel loro proprio interesse; il sistema delle commissioni deve essere strutturato, in modo che ogni deputato (appartenente a un gruppo) trovi nelle commissioni un campo di attività sufficientemente ampio dal profilo tematico (v. n. 244).

243 Salvaguardia della necessaria flessibilità del sistema

Astrazione fatta degli oggetti che ritornano a intervalli regolari, il volume degli affari sottoposti al Parlamento è molto fluttuante: oggetti importanti e altri meno rilevanti; progetti di un determinato settore o di un altro non giungono con lo stesso ritmo davanti alle commissioni parlamentari legislative; infine, taluni oggetti non appartengono chiaramente a un solo ed unico settore. Tutti questi fattori esigono che il sistema delle commissioni permanenti abbia una certa elasticità.

Essenziale è delimitare il campo tematico medio di una commissione legislativa. Se il campo è relativamente piccolo, le commissioni saranno di più, ma assai piccole. Sorgeranno quindi, problemi, quando si tratterà di attribuire oggetti che toccano vari settori. Se l'arrivo degli oggetti è fluttuante, aumenta il rischio di commissioni temporaneamente sovraccariche, mentre altre saranno sottocupate. Se una commissione è molto presa o dovesse esserlo esaminando insieme con altre commissioni oggetti riguardanti parecchi settori, sarebbe difficile per essa costituire sottocommissioni, a causa dell'effettivo limitato dei suoi membri.

È preferibile che le commissioni legislative permanenti abbiano un campo tematico assai ampio, non tanto però da esigere l'istituzione di commissioni troppo numerose con il rischio di compromettere l'auspicata specializzazione e concentrazione (v. il sistema di commissioni del parlamento francese!). Il sistema di commissioni proposto (v. nei particolari n. 102, commento all'art. 15 cpv. 1 e 2 RCN) prevede dodici commissioni permanenti del Consiglio nazionale: accanto alle due commissioni di controllo orientate non secondo il tema ma secondo la funzione, dieci commissioni legislative, che coprono tutta l'attività della politica federale. Una di queste commissioni, quella delle costruzioni pubbliche, avrebbe un onere di lavoro leggermente inferiore all'onere medio previsto per le commissioni permanenti. Le nove altre dovrebbero invece provvedere, secondo le valutazioni fatte considerando gli oggetti trattati nella presente legislatura, a volumi di lavori equivalenti. Tre commissioni sono nuove: la Commissione delle istituzioni politiche, la Commissione degli affari giuridici e la Commissione dell'economia e dei tributi. I settori delle sette rimanenti commissioni già esistenti saranno talora raggruppati in modo diverso di come lo sono oggi.

Il numero totale delle commissioni permanenti non varierà nel suo insieme; ciò nonostante esse dovrebbero poter assumere la maggior parte del lavoro delle commissioni ad hoc. Questo risultato sarà possibile, da una parte, grazie agli effetti della razionalizzazione conseguita con il nuovo sistema (v. n. 245); d'altra parte, un eventuale sovraccarico potrà essere assorbito ricorrendo più frequentemente a sottocommissioni e, eccezionalmente, a commissioni speciali (v. n. 102, commento all'art. 15a RCN).

Numerosi oggetti non potranno essere attribuiti senza esitazione a una sola determinata commissione. In numerosi casi l'esame di un problema da un unico punto di vista non condurrebbe a una soluzione idonea. Meglio sarebbe una riflessione *multidisciplinare*, che ad esempio inglobi gli aspetti economici ed ecologici nell'elaborazione di un nuovo diritto fondiario rurale. Per oggetti che riguardano parecchi settori conviene ricorrere alle conoscenze materiali di due o magari anche tre commissioni. Ciò sarà possibile instaurando modalità di cooperazione che siano il meno possibile burocratiche (v. n. 102, commento all'art. 15 cpv. 3 RCN).

244 Salvaguardia dell'uguaglianza di opportunità per i singoli parlamentari

Contro la concentrazione del lavoro parlamentare nel seno delle commissioni permanenti si può argomentare che essa favorisce la concentrazione di poteri nelle mani di un gruppo di parlamentari, segnatamente dei presidenti di commissioni e dei membri delle commissioni più importanti.

Diverse misure permettono di scongiurare questo pericolo. Come è detto al n. 102, nel commento all'articolo 18 capoverso 3 RCN, la maggior parte dei deputati membri di un gruppo parlamentare potranno partecipare ai lavori di due commissioni permanenti importanti. Ciascuna di queste commissioni offre un ampio spazio d'azione. Inoltre, ogni membro di un gruppo sarà coinvolto come supplente nei lavori di una o due altre commissioni (art. 19 RCN).

Da ripartire in più sono i seggi nell'Ufficio, nelle delegazioni e nelle commissioni dei due Consigli, come anche in seno alle commissioni speciali e alle commissioni peritali.

A garantire che il lavoro e le possibilità di profilarsi e di influire sulle decisioni siano uguali provvederà il maggior ricorso a sottocommissioni, come pure la disposizione secondo cui, di regola, i presidenti delle commissioni non possono essere contemporaneamente relatori.

Facendo dei vicepresidenti i supplementi permanenti dei presidenti e mantenendo una certa limitazione del mandato presidenziale, si vuole impedire che i presidenti delle commissioni assumano una posizione troppo dominante.

245 Razionalizzazione del lavoro parlamentare

La concentrazione dei lavori entro commissioni permanenti consentirà una notevole razionalizzazione delle procedure parlamentari. Il numero limitato di commissioni permetterà di stabilire un calendario annuale delle sedute, nel quale sarà possibile riservare a ogni commissione permanente importante due sessioni di due giorni e mezzo ciascuna per trimestre. Così facendo resterà tempo sufficiente per le vacanze, le sessioni speciali e le altre sedute di commissione (v. allegato 2).

Vantaggi del sistema:

- Le difficoltà attuali nello stabilire la data delle sedute scompariranno in ampia misura.
- Disponendo di almeno cinque giorni di sedute per trimestre, le commissioni fruiranno di molto più tempo di quanto sia il caso oggi, cosicché sarà loro possibile assorbire ugualmente la maggior parte del tempo incombente alle commissioni ad hoc. Sinora le commissioni permanenti tengono da una a due sessioni di un giorno per trimestre, e talora una seduta di due giorni.
- Il tempo dedicato all'organizzazione delle singole sedute di commissione sarà minore, nell'interesse tanto dei parlamentari (viaggi!) quanto delle segreterie (convocazioni!).

- Sessioni di commissione della durata di due giorni e mezzo permettono un lavoro più efficiente, più concentrato e meno logorante di quanto lo sia oggi con sedute che per lo più incominciano alle 9.45 per terminare verso le 13.00 o le 14.00, senza pausa e con l'imperativo di «avanzare ad ogni costo».
- Sarà più facile la pianificazione dei lavori delle due Camere e, di conseguenza, quella della legislazione.
- Sarà più facile anche per i parlamentari pianificare il loro tempo, potendo a lunga scadenza mettere in concordanza gli impegni privati e professionali con gli obblighi parlamentari.

25 Commissione peritale parlamentare

La commissione propone di istituire una Commissione peritale parlamentare. Questa commissione si distinguerà da tutte le altre commissioni permanenti per i compiti, la composizione e la competenza.

Il parlamento tedesco conosce da poco più di 20 anni un organo analogo, la «Enquête-Kommission», istituita con lo scopo di fare da contrappeso alle molteplici fonti di informazioni e ai molteplici gremi consultivi, di cui il Governo dispone, e per rafforzare il Parlamento.

La Commissione peritale parlamentare deve servire a preparare decisioni su questioni complesse, ampie e importanti. Il compito va ben oltre la preparazione di una singola legge o di una singola misura. La Commissione è chiamata a consigliare il Parlamento con conoscenza di causa e a procurargli una visione dell'intera problematica. Una differenza essenziale con le altre commissioni è data dalla sua composizione. Essa comprenderà membri di ambedue le Camere, come anche periti non membri del Parlamento. In tal modo, le sarà possibile trattare congiuntamente, su un lungo periodo di tempo, una materia molto ampia, come non può essere altrimenti il caso nelle commissioni permanenti. Poiché non risulta soltanto composta di parlamentari, questa commissione non può fare proposte ai Consigli ma può soltanto emettere raccomandazioni. Queste raccomandazioni costituiranno, insieme con i risultati dei lavori, il contenuto del rapporto, che ogni commissione di periti parlamentari dovrà presentare alla fine del suo lavoro.

26 Rafforzamento dell'infrastruttura delle commissioni

Affinché le commissioni parlamentari possano adempiere il proprio compito è capitale che esse dispongano di servizi di stato maggiore direttamente subordinati e indipendenti dal Consiglio federale e dall'amministrazione federale. Senza un rafforzamento dell'effettivo del personale delle segreterie di commissione - e ciò in più dell'aumento degli effettivi che costituiscono l'infrastruttura personale dei parlamentari - non sarà possibile raggiungere gli obiettivi prefissi con la riforma del sistema delle commissioni.

La riorganizzazione dei servizi del Parlamento nel 1988 è stata un buon passo nella giusta direzione. In precedenza, il lavoro delle segreterie delle commis-

sioni – salvo nel settore della politica estera – tendeva in ampia misura a garantire l'esame di taluni oggetti ben precisi da parte delle commissioni, ma non già a seguire in continuità l'evoluzione in determinati settori. Questo compito incombeva all'allora Servizio di documentazione, che assicurava anche la documentazione delle commissioni.

Approntando nuovi servizi delle commissioni secondo la materia si è in un certo senso anticipata la riforma del lavoro delle commissioni proposta in questo rapporto: secondo l'articolo 12 del decreto sui servizi del Parlamento, i servizi delle commissioni assumono ora anche il compito di preparare la documentazione per le commissioni e sono pure responsabili di fornire la consulenza a tutti i parlamentari su questioni di diritto e di fatto nel loro specifico settore materiale. Ciò implica il compito non soltanto di organizzare l'esame degli oggetti nelle commissioni ma anche di seguire tutte le evoluzioni nel loro settore. Si tratta dello stesso compito che incomberà in futuro, in modo generale, alle commissioni permanenti secondo l'articolo 15 capoverso 2 lettera b RCN.

Con l'effettivo attuale del servizio delle commissioni questo compito non poteva, però, essere adempiuto. Se le commissioni estendessero effettivamente il loro campo d'attività nel senso preconizzato, risulterà per le segreterie di commissione un notevole aumento di lavoro. Soprattutto il compito di seguire regolarmente in un determinato settore materiale tutti gli sviluppi può essere adempiuto opportunamente da una commissione soltanto qualora le segreterie di commissione compiano i lavori preparatori necessari, raccolgano tutte le informazioni utili, le trattino e attirino l'attenzione della commissione sui fatti essenziali. Altre fonti di lavoro supplementare sono i crescenti compiti di coordinazione, come anche la ripartizione del lavoro in sottocommissioni all'interno delle singole commissioni. L'aumento dei rapporti scritti comporterà un notevole maggior lavoro amministrativo (traduzioni, ecc.) per le segreterie di commissione (circa le conseguenze sull'effettivo del personale, v. n. 9).

3 Politica estera. Miglioramento della partecipazione del Parlamento

31 Ripartizione delle competenze fra Assemblea federale e Consiglio federale

La ripartizione delle competenze in materia di politica estera è regolata dalla Costituzione federale come segue: «le alleanze e i trattati con l'estero» sono di competenza dell'Assemblea federale, come anche «le misure per la sicurezza esterna, per il mantenimento dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera, le dichiarazioni di guerra e le conclusioni di pace» (art. 85 n. 5 e 6 Cost.). Il Consiglio federale «veglia alla conservazione degli interessi della Confederazione all'estero, e specialmente ai rapporti di diritto internazionale ed in generale è incaricato degli affari esteri» e «vigila per la sicurezza esterna della Svizzera, per il mantenimento della sua indipendenza e della sua neutralità» (art. 102 n. 8 e 9 Cost.).

Tutti gli esperti di diritto costituzionale concordano nell'affermare che la Costituzione federale obbliga il Consiglio federale e l'Assemblea federale a cooperare e a coordinare le loro attività in modo permanente. Talune singole compe-

tenze sono chiaramente attribuite. Così solo il Consiglio federale può rappresentare la Svizzera verso l'esterno e prendere impegni di diritto internazionale. D'altra parte, spetta all'Assemblea federale approvare i trattati. Per il rimanente, secondo il professor Wildhaber, le competenze ne sono delimitate in modo irrevocabile una volta per sempre. Spettano all'Assemblea federale competenze costituzionali essenziali quanto alla concezione della nostra politica estera e alle decisioni fondamentali. Lo stesso vale per l'alta sorveglianza sull'esercizio della politica estera. Infine, la competenza generale di emanare leggi (art. 85 n. 2 Cost.) si estende anche alla politica estera.

Ci si può chiedere se l'Assemblea federale faccia uso di tutte le sue competenze in materia di politica estera. Numerosi osservatori lo negano, ad esempio Jean-François Aubert, secondo cui: «Eso (il Consiglio federale) ha praticamente monopolizzato la condotta degli affari esteri, sulla quale le Camere esercitano soltanto un diritto di controllo» (nostra traduzione da «Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I, n. 188»). Questa tesi è confermata ad esempio dalla scarsa influenza dell'Assemblea federale nel determinare la posizione svizzera per i negoziati del GATT (Uruguay-Round).

32 Importanza crescente della politica estera

È manifesto che l'impatto della politica estera sul piano interno cresce. L'influsso della legislatura internazionale e dei trattati di diritto internazionale pubblico sul diritto svizzero si accentua. Quando la Svizzera aderirà allo Spazio economico europeo, essa dovrà adattare taluni settori della sua legislazione al diritto della Comunità europea (un elenco provvisorio compilato dall'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFEP nel novembre 1990 indica 58 leggi, che dovranno essere oggetto di revisioni più o meno profonde). Quando la Svizzera sarà membro dello Spazio economico europeo, e ancora di più se essa dovesse aderire alla Comunità europea, il diritto di questa comunità influirà direttamente sul nostro Paese. Ciò vale in ogni caso per le ordinanze, secondo gli scopi anche per le direttive, ma non per le raccomandazioni e le prese di posizione del Consiglio della CE e della commissione della CE (art. 189, trattato CEE). Anche se dovesse restare fuori dalla CE e dallo SEE, la Svizzera non potrebbe sfuggire all'unificazione del diritto europeo. Così, deliberando per le leggi sulla protezione dei dati e sul diritto d'autore, si è avuto cura di evitare che le nuove disposizioni contraddicano le norme comunitarie e l'evoluzione del diritto internazionale.

Ne risulta che la funzione legislativa dell'Assemblea federale si è notevolmente modificata e che il Parlamento vede diminuito il suo margine di manovra politica. Di conseguenza, importa che il Parlamento partecipi più incisivamente allo sviluppo del diritto internazionale. Non è più sufficiente che aspetti che il Consiglio federale gli sottoponga per approvazione un trattato internazionale definitivamente negoziato o che gli presenti un disegno di modificazione del diritto svizzero. Occorre che il Parlamento possa influire sin dall'inizio su qualsiasi progetto di atto legislativo internazionale (si tratti di regolamenti, di direttive o di trattati) e che possa negoziare con i rappresentanti degli Stati partecipanti, con funzionari di organizzazioni internazionali e, se necessario, con i periti.

33 Più ampia partecipazione del Parlamento

331 Competenze supplementari?

La Commissione ritiene che non è necessario rivedere le disposizioni costituzionali nel settore della politica estera. Per contro, l'Assemblea federale deve meglio utilizzare le competenze che le sono attribuite. Essa deve seguire l'evoluzione della politica e della legislazione sul piano internazionale e curare un dialogo costante con il Consiglio federale, in modo da consentire al Parlamento d'influire sui negoziati. In contropartita, i membri dell'Assemblea federale potrebbero esser meglio disposti di quanto lo siano oggi a operare tanto in Parlamento quanto davanti all'opinione pubblica affinché le decisioni prese su piano internazionale siano attuate in Svizzera.

332 Obbligo del Consiglio federale d'informare sui negoziati

Attualmente il Consiglio federale è tenuto a informare succintamente nel rapporto di gestione sui disegni di convenzioni internazionali, di cui si occupa l'amministrazione (art. 45 cpv. 4 LRC). Inoltre, esso informa regolarmente la Commissione degli affari esteri (CAE) e la Commissione degli affari economici (CAEc) sulle questioni che le concernono. I membri di queste due commissioni possono porre domande al Governo, che risponde loro nella seduta seguente (art. 3 e 6 regolamento della CAE; art. 1 e 5 regolamento della CAEc). Inoltre, queste commissioni o singoli parlamentari hanno il diritto d'interpellanza, che può portare a un dibattito sulla struttura della politica estera.

Questi strumenti sono, tuttavia, utilizzati molto occasionalmente e le informazioni del Consiglio federale si limitano a considerazioni generali. Aggiungasi che le commissioni si riuniscono non abbastanza di frequente per poter essere costantemente tenute al corrente a breve scadenza sugli ultimi sviluppi della politica estera.

Il Consiglio federale deve essere invitato a condurre un dialogo permanente con le Commissioni di politica estera.

Proponiamo dunque un nuovo articolo 47^{bis}_a della LRC che obbliga il Consiglio federale a informare le commissioni regolarmente, tempestivamente ed esaurientemente sui fatti di politica estera. Questa disposizione si riferisce segnatamente ai negoziati con altri Stati e organizzazioni internazionali, come anche alle posizioni che il Consiglio federale intende assumere come rappresentante della Svizzera in organizzazioni internazionali.

333 Parere delle commissioni della politica estera

Conformemente ai proposti capoversi da 3 a 5 articolo 47^{bis}_a LRC, le commissioni della politica estera (sinora commissioni degli affari esteri) esprimono il loro parere, prima che il Consiglio federale definisca o modifichi il mandato della delegazione svizzera nei negoziati con un altro Stato o con una organizza-

zione internazionale, qualora il diritto svizzero sia toccato direttamente o indirettamente. Il Consiglio federale deve tenere conto del parere delle commissioni e informarle regolarmente sul decorso dei negoziati. Un dialogo permanente deve aver luogo fra il Consiglio federale – o i funzionari competenti – e le commissioni.

Una siffatta regolamentazione permette alle commissioni d'influire sul decorso dei negoziati senza che la competenza di negoziare del Consiglio federale sia messa in causa. Il Consiglio federale continua a definire il mandato di negoziazione e può derogare alle raccomandazioni delle commissioni competenti. Esso è, tuttavia, tenuto a renderne conto politicamente davanti alle commissioni e, dato il caso, davanti alle Camere.

La commissione ha esaminato le diverse norme che i parlamenti di numerosi Stati europei (ad es. Gran Bretagna, Germania, Italia, Belgio e Danimarca) hanno introdotto per compensare la perdita di competenze derivanti dal fatto che il diritto nazionale è viepiù sostituito dal diritto internazionale. Essa si è ispirata soprattutto alle soluzioni adottate in Gran Bretagna, Germania e Belgio.

334 Partecipazione più attiva delle commissioni

Occorre che le commissioni partecipino sempre più attivamente allo sviluppo del diritto internazionale. In particolare, se la Svizzera dovesse aderire allo SEE o addirittura alla CE, occorrerebbe che le commissioni seguissero il processo legislativo in atto presso una pluralità di organi della CE. Esse dovrebbero selezionare ed esaminare fra i numerosi progetti di regolamento e direttive quelli che rivestono importanza per la legislazione svizzera. Solo in tal modo sarà loro possibile influire tempestivamente su questi progetti, sia nel dialogo con il Consiglio federale e l'amministrazione, sia mediante interventi e iniziative parlamentari.

335 Statuto d'osservatore

La commissione di studio «Avvenire del Parlamento» aveva già suggerito, nel rapporto finale del 29 giugno 1978, che taluni membri delle commissioni degli affari esteri, degli affari economici e del commercio estero assistessero come osservatori a negoziati internazionali concernenti i trattati (n. 255.2 e 412.5). Tuttavia, questa proposta era stata accolta con grande riserva o addirittura respinta nei seminari organizzati dalle commissioni degli affari esteri del Consiglio nazionale nel 1980 e da quella del Consiglio degli Stati nel 1986. Il rappresentante del Consiglio federale non vi si era opposto, alla condizione, però, che i parlamentari si accontentassero dello statuto di semplice osservatore o fossero subordinati al capo della delegazione.

La commissione è contraria all'idea che un parlamentare sia integrato nella delegazione svizzera incaricata dei negoziati e sia subordinato al capo della delegazione nominato dal Consiglio federale. Ciò sarebbe contrario al principio della separazione dei poteri.

Per contro, ogni commissione deve poter inviare rappresentanti a negoziati e conferenze internazionali. Questi dovranno avere il diritto di chiedere informazioni alla delegazione svizzera e di poter esprimere il loro parere sul corso dei negoziati (art. 47^{bis} cpv. 6 LRC).

Non occorre, tuttavia, sopravvalutare questa possibilità di influire sui negoziati internazionali, perché, costituendo i negoziati un processo spesso lungo e complesso, è sovente difficile determinare il momento opportuno per ottenere un'informazione o esercitare un influsso.

34 Migliore coordinamento fra gli organi parlamentari

341 Situazione attuale

Attualmente parecchi organi parlamentari si occupano di affari esteri o europei. I disegni di legge e i trattati di diritto internazionale pubblico competono a più commissioni permanenti: le commissioni degli affari esteri, la Commissione degli affari economici del Consiglio nazionale e la Commissione del commercio estero del Consiglio degli Stati. Trattati internazionali speciali sono spesso esaminati da altre commissioni, ad esempio gli accordi di collaborazione nucleare con un altro Stato dalla Commissione delle energie. Per le relazioni con organi europei esistono tre delegazioni, composte da membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. La delegazione dell'Assemblea federale presso il Consiglio d'Europa rappresenta la Svizzera nell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Essa è composta di 6 membri e di 6 supplenti, che partecipano alle tre sessioni ordinarie e alla sessione estiva di quattro giorni del Consiglio d'Europa, come anche a numerose sedute delle 13 commissioni permanenti dell'Assemblea parlamentare. La rappresentanza della Svizzera presso l'organo consultivo del Consiglio dei ministri dell'AELS, cioè il Comitato parlamentare, è garantita da cinque membri della Delegazione svizzera presso questa associazione. Essa ha intensificato i lavori negli ultimi anni e tenuto anche sedute regolari con il Consiglio dei ministri dell'AELS. Quanto alle relazioni con il Parlamento europeo, esiste una delegazione dell'Assemblea federale. Essa s'incontra una volta all'anno con una delegazione del Parlamento europeo per uno scambio di informazioni. Altre delegazioni permanenti dell'Assemblea federale siedono nell'Unione interparlamentare e nell'Assemblea internazionale dei parlamentari di lingua francese.

Le mozioni di Hans Zbinden (89.768) del 13 dicembre 1989 e di Portmann (90.303) del 5 febbraio 1990 domandano l'istituzione di una delegazione o di una commissione per l'Europa. Fondandosi su una consultazione presso le commissioni e le delegazioni interessate, l'Ufficio del Consiglio nazionale respinse l'istituzione di una nuova commissione per l'Europa o di una delegazione in comune della Commissione degli affari esteri e della Commissione degli affari economici. Esso raccomanda, tuttavia, un raggruppamento amministrativo della delegazione presso il Consiglio d'Europa, della delegazione presso l'AELS e della delegazione presso il Parlamento europeo in un'unica commissione, che si riunirebbe tre volte all'anno. Nel contempo l'Ufficio ha comunicato di aver l'intenzione di attribuire alla Commissione degli affari

esteri e alla Commissione degli affari economici l'esame preliminare dell'accordo sull'adesione della Svizzera allo SEE. Il Consiglio nazionale non ha ancora trattato le due mozioni.

Il deputato al Consiglio degli Stati Miville chiede con un postulato (90.920) del 6 dicembre 1990 che l'Ufficio del Consiglio degli Stati esamini la possibilità di riunire le delegazioni presso l'AELS e presso il Parlamento europeo. Il Consiglio degli Stati ha accettato questo postulato nella seduta dell'11 marzo 1991 e lo ha trasmesso alla sua commissione per la riforma del Parlamento.

342 **Proposte della commissione**

Le discussioni concernenti lo SEE dimostrano chiaramente che non è più possibile dissociare le questioni di politica estera da quelle delle relazioni economiche con l'estero e spesso anche i temi di politica estera da quelli di politica interna.

La commissione propone l'istituzione di una Commissione della politica estera assai rilevante. Essa esaminerebbe tutti gli oggetti concernenti le relazioni esterne, politiche ed economiche, e si dedicherebbe in generale alla politica estera svizzera. Questa commissione si suddividerebbe in sottocommissioni, di cui una si occuperebbe specificatamente della politica europea e seguirebbe l'evoluzione del diritto europeo. Secondo gli oggetti, essa consulterebbe altre commissioni interessate o sarebbe consultata da altre commissioni. L'Ufficio designerebbe ogni volta quale commissione ha funzione dirigente.

La riunione di tutte le commissioni e delegazioni che si occupano di politica estera, di economia estera e di politica europea consentirà il necessario scambio d'informazione e coordinamento. In tal modo le conoscenze dei singoli membri possono essere usate in misura ottimale. Inoltre, di fronte al Consiglio federale vi sarebbe un unico interlocutore, a vantaggio di ambedue le parti.

Le cariche di presidente e di membro di questa commissione saranno molto impegnative, soprattutto se alla commissione fossero attribuite le competenze supplementari previste dal numero 3. Un notevole potenziamento delle segreterie e dell'infrastruttura sarà dunque necessario.

Si potrebbe obiettare contro una siffatta soluzione ch'essa istituisce una super-commissione e che il numero dei parlamentari addetti alla politica estera diminuirebbe. Tale non è il caso, perché nell'articolo 19 del regolamento proponiamo la designazione di supplenti permanenti, che saranno ugualmente documentati e potranno partecipare alle sedute, pur fruendo del diritto di voto soltanto nel caso di impedimento di membri ordinari del proprio gruppo. D'altronde, un compito importante della commissione sarà d'informare tutti i parlamentari in forma scritta od orale. Inoltre, seminari organizzati periodicamente e altri tipi di manifestazioni li terranno al corrente dell'evoluzione della politica estera.

La commissione propone una sottocommissione permanente degli affari europei. Ci si può chiedere se le regole applicabili a queste sottocommissioni permanenti vadano iscritte nel regolamento del Consiglio o se sia sufficiente inclu-

derle nel regolamento della Commissione della politica estera. I regolamenti di commissione saranno elaborati dalla commissione stessa e approvati dal Consiglio nazionale.

Vista l'importanza della Sottocommissione degli affari europei, essa dovrebbe essere ancorata nel regolamento del Consiglio (art. 15b).

La commissione ritiene inoltre urgente coordinare l'attività delle commissioni e delegazioni permanenti presso il Consiglio d'Europa, presso l'AELS e presso la CE. L'esperienza acquisita nei negoziati e nelle commissioni con i rappresentanti di altri Parlamenti dovrebbe profittare direttamente ai lavori delle commissioni. Inversamente, i membri delle delegazioni dovranno essere informati sui processi di formazione dell'opinione nelle commissioni.

Gli Uffici dovranno, di conseguenza, nominare i deputati che rappresentano l'Assemblea federale presso le diverse organizzazioni europee, scegliendoli fra i membri e i supplenti delle commissioni della politica estera. Inoltre, la commissione raccomanda di riunire in una sola delegazione l'attuale delegazione per le relazioni con il Parlamento europeo e l'attuale delegazione presso il Comitato parlamentare dell'AELS, come è suggerito nel postulato Miville, accettato dal Consiglio degli Stati. Ciò sarà ancora più impellente nel caso di adesione della Svizzera e degli altri Paesi dell'AELS allo SEE e di creazione di un nuovo organo parlamentare dello SEE, che sarebbe costituito di membri dei parlamenti degli Stati dell'AELS e del Parlamento europeo. Proposte in questo senso sono attualmente elaborate fra i Paesi dell'AELS e saranno portate nei negoziati con la CE concernente lo SEE.

35 Migliori informazioni di tutti i parlamentari

Se le competenze delle commissioni della politica estera sono rafforzate con una conseguente notevole specializzazione, una buona informazione degli altri membri dell'Assemblea federale sarà essenziale. Oltre alla presentazione periodica di rapporti scritti, di cui taluni esistono già (p. es. rapporto del comitato parlamentare dell'AELS, rapporto della delegazione presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa), occorrerà prevedere l'organizzazione periodica di riunioni aperte a tutti i parlamentari. Segnatamente quando negoziati particolarmente importanti sono in corso, come nel caso dello SEE, una siffatta riunione potrebbe essere prevista per ogni sessione. Occorrerà, inoltre, fare in modo che tutti i deputati possano partecipare a talune sedute delle commissioni della politica estera, in particolare durante l'audizione di esperti. Pensabile sarebbe anche di inserire in ogni sessione un'ora delle domande su questioni di politica europea.

4 Miglioramento della collaborazione fra i due Consigli¹⁾

41 Procedura d'eliminazione delle divergenze

411 Situazione attuale

Nella critica alla forma attuale del sistema bicamerale si rileva frequentemente che la procedura per l'eliminazione delle divergenze è corresponsabile in misura preponderante del ritardo di molte leggi importanti.

Invero, la percentuale di oggetti che possono essere liquidati senza la procedura di eliminazione delle divergenze è molto più alta di quanto si supponga generalmente: durante il periodo 1973-1989, il 77 per cento di tutti i decreti federali per una modificazione della Costituzione federale, il 55 per cento di tutte le leggi federali e decreti federali di obbligatorietà generale e l'88 per cento di tutti i decreti federali semplici sono stati approvati con una sola deliberazione in ciascuna Camera. D'altra parte, durante lo stesso periodo, più di due deliberazioni in ciascun Consiglio sono state necessarie per 13 revisioni della Costituzione federale (14%) e per 67 leggi federali o decreti federali di obbligatorietà generale (15%). Una molteplicità di deliberazioni non significa che esse siano state anche lunghe; si rileverà, tuttavia, che 28 oggetti hanno richiesto più di due anni di deliberazioni e che per 24 sono state necessarie quattro deliberazioni. Sebbene che ciò rappresenti, rispetto alla quantità globale di oggetti trattati, un numero relativamente limitato di oggetti che richiedono deliberazioni molto lunghe, l'aspetto qualitativo non può essere negletto. Sono oggetti politici importanti quelli che restano a lungo pendenti fra le due Camere e che fanno più volte la spola fra esse.

Va anche ricordato a questo proposito che la durata di molte procedure legislative è solo in parte imputabile al Parlamento. La procedura preparlamentare dura, di regola, molto di più.

Secondo il diritto vigente la spola delle discussioni cessa quando una delle Camere dichiara definitiva la sua decisione e l'altra mantiene le proprie decisioni divergenti. Allora è istituita la *conferenza di conciliazione*. Questa si compone delle commissioni dei due Consigli, quella più piccola essendo completata sino ad avere lo stesso numero di membri dell'altra. Una proposta di conciliazione decisa a maggioranza assoluta da questa conferenza è sottoposta ai due Consigli. Anche trattandosi di parecchie divergenze da eliminare, la votazione ha luogo solo globalmente su tutto il disegno, e non vi è più discussione sui singoli articoli. Il progetto cade, se nessuna proposta di conciliazione viene formulata

¹⁾ Altre proposte di revisione della Costituzione federale, che derogano al principio dell'uguaglianza dei due Consigli o modificherebbero la composizione del Consiglio degli Stati sono oggetto di parecchie altre iniziative parlamentari pendenti in Consiglio nazionale: 89.253 Soppressione del Consiglio degli Stati (gruppo ecologista), 91.400 Introduzione di quote di uomini in Consiglio degli Stati (minoranza della commissione 89.253), 91.401 Eliminazione delle divergenze da parte dell'Assemblea federale a Camere riunite (minoranza della commissione 89.253), 91.402 Per una composizione più equilibrata del Consiglio degli Stati (minoranza della commissione 89.253). La commissione preposta all'esame preliminare propone, nei rapporti del 12 dicembre 1990 e del 24 gennaio 1991, di non dar seguito a queste iniziative (89.253, 91.401, 91.402), rispettivamente di non entrare in materia sul progetto di decreto federale presentato (91.400).

o se quest'ultima viene respinta dall'una o dall'altra Camera. Dopo l'introduzione della conferenza di conciliazione, con la revisione della legge sui rapporti fra i Consigli del 1902, questo organo è stato insediato 15 volte: due volte non è stato possibile arrivare ad alcuna proposta di conciliazione, mentre in 12 casi la proposta ci fu, e solo in un caso essa fu poi respinta da una delle Camere.

412 Scopo di una semplificazione della procedura per l'eliminazione delle divergenze

La commissione propone che lo strumento della conferenza di conciliazione sia utilizzato obbligatoriamente, quando divergenze sussistono sul progetto dopo quattro deliberazioni (cioè due deliberazioni per Camera). La vigente procedura applicabile alla conferenza di conciliazione secondo gli articoli da 18 a 21 della legge sui rapporti fra i Consigli è mantenuta; per contro, il numero dei membri della conferenza è ridotto (v. n. 101, commento dell'art. 17 LARC).

Già dopo la prima deliberazione nei due Consigli, le loro commissioni devono coordinare l'esame preliminare delle divergenze allo scopo di rendere superfluo per quanto possibile il ricorso alla conferenza di conciliazione. L'esame delle divergenze in seconda deliberazione deve aver luogo da parte di ciascun Consiglio nella stessa sessione, ciò che conduce a un esame preliminare parallelo nelle due commissioni. Il parallelismo dell'esame permette e promuove la ricerca informale di un consenso, che in questa prima fase per l'eliminazione delle divergenze rimane facoltativo. Ciascuna commissione si riserva di scegliere - secondo le circostanze - lo o gli strumenti appropriati per trovare il consenso (discussione fra i presidenti di commissione, istituzione di comitati consultivi, di conciliazione, sedute in comune delle commissioni).

Questa riforma comporta i seguenti vantaggi:

- Il lavoro legislativo può essere accelerato, riducendo la procedura per l'eliminazione delle divergenze.
- Le deliberazioni nei Consigli possono essere abbreviate, in quanto nessun Consiglio deve occuparsi più di tre volte dello stesso progetto (la terza volta senza deliberazione sui singoli articoli).
- Le commissioni dei due Consigli sono indotte a intensificare le comunicazioni fra di loro. La decisione può non soltanto essere accelerata ma anche migliorata sul piano qualitativo, quando le commissioni non comunicano semplicemente «a distanza», passando per il loro plenum, ma discutono direttamente i loro argomenti reciproci. Oggi, la commissione di un Consiglio aspetta la decisione dell'altro Consiglio; spesso essa fa una pausa di mezzo anno o più e poi si rituffa negli atti per reagire alle decisioni dell'altra Camera. Si tratta di trasformare questa successione e questo lavoro parallelo delle commissioni in una maggiore cooperazione.
- Al di là dell'importanza reale, la procedura per l'eliminazione delle divergenze è diventata, nella sua forma attuale, un punto di cristallizzazione delle critiche dell'opinione pubblica all'indirizzo del Parlamento. Un giornalista, portavoce di queste critiche, ha dichiarato davanti alla commissione: «I di-

battiti - in questi contesti - sono un dialogo fra sordi. Niente è più faticoso per i giornalisti che seguirne la tortuosità senza stancare i lettori, gli ascoltatori e i telespettatori. Queste interminabili spole su progetti d'importanza vitale danno all'opinione pubblica una brutta impressione del lavoro del Parlamento». La proposta semplificazione della procedura può essere considerata come un segno tangibile della volontà del Parlamento di riformarsi.

Come svantaggio della soluzione proposta può essere considerato l'accresciuto pericolo di far cadere interi disegni. Si può controbattere: una brutta fine vale meglio in certi casi di una conclusione che non arriva mai. La procedura semplificata non permette più di procrastinare oggetti problematici ma incita ad assumersene la responsabilità politica, anche se l'esito dovesse essere negativo.

42 Sedute in comune delle commissioni dei due Consigli e/o commissioni in comune dei due Consigli

421 Principio costituzionale della deliberazione separata e sua opportunità

L'articolo 92 della Costituzione federale stabilisce il principio della deliberazione separata nelle due Camere («Ciascun Consiglio delibera separatamente») ed enumera poi alcuni casi di eccezione. Conseguenze da questo principio che, di regola, le commissioni dei due Consigli incaricate dell'esame preliminare dovrebbero anche deliberare separatamente. Poiché i risultati dell'esame preliminare influiscono in misura determinante sulle deliberazioni nel Consiglio, una deliberazione in comune sarebbe contraria allo spirito del sistema bicamerale. Oltre alla doppia rappresentanza del Popolo e dei Cantoni, il sistema bicamerale svizzero ha per scopo anche la doppia deliberazione. La commissione del Consiglio nazionale, che doveva esaminare preliminarmente l'iniziativa parlamentare per la soppressione del Consiglio degli Stati (89.253), ha dichiarato nel suo rapporto del 12 dicembre 1990 quanto segue: «Il sistema bicamerale apporta alla Svizzera come alla maggior parte degli altri Stati democratici importanti vantaggi per la qualità della legislazione. Quando si tratta di disegni di legge complessi, non si potrebbe rinunciare ai vantaggi della spola parlamentare. È manifesto che un esame di un disegno ripartito su due commissioni e due Camere, di composizione diversa, con conoscenze tecniche e un modo di lavoro differenti, è preferibile a due o più letture nella stessa Camera, come è il caso nel sistema monocamerale. Quattro occhi vedono meglio di due, soprattutto quando si tratti di esaminare lo stesso oggetto da angolazioni non uguali. Divergenze fra le due Camere e la conseguente procedura per l'eliminazione delle divergenze non costituiscono una noiosa perdita di tempo bensì un processo di arricchimento per confrontare argomenti e perfezionare un progetto». Questo apprezzamento generale della doppia deliberazione non esclude che il «processo per confrontare argomenti» fra le due Camere e le loro commissioni sia limitato nel tempo per motivi legati all'efficacia della legislazione (v. n. 412). Già con l'introduzione della conferenza di conciliazione, mediante la revisione della legge sui rapporti fra i Consigli nell'anno 1902, il principio dell'esame separato nell'attività legislativa delle Camere fu incrinato. L'eccezione

alla regola si giustifica nella dottrina con l'argomentazione che essa soltanto permette di salvare il senso del sistema bicamerale. «Lo spirito del sistema risiede soprattutto nello sforzo fatto per rendere giustizia a due elementi contrari e, così facendo, non soltanto equilibrarli ma anche spronarli a un'azione comune. Il suo scopo non è quello di permettere alle Camere di bloccarsi sulle proprie posizioni. Il sistema bicamerale vuol essere un mezzo dell'equilibrio e non ostacolo reciproco» (nostra traduzione da Kamer Hans-Ulrich, Das schweizerische Zweikammersystem, Zurigo 1952, p. 160).

422 Raccolta di informazioni in comune e contatti accresciuti fra le commissioni delle due Camere

Considerata la valutazione fondamentalmente positiva della doppia deliberazione, la commissione vorrebbe che le deliberazioni delle commissioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati continuino, di regola, a essere tenute separatamente e che le decisioni siano sempre prese separatamente, salvo il caso della conferenza di conciliazione. Per promuovere la funzione cooperativa del sistema bicamerale, è opportuno, però, favorire maggiori contatti fra le commissioni dei due Consigli. Precisiamo che le regole proposte non costringono a tali contatti la commissione a esse contraria; tali regole indicano soltanto possibilità, che possono essere usate se la commissione lo desidera.

Giudizioso appare soprattutto organizzare in comune la fase di raccolta delle informazioni. Ciò è stato il caso a diverse riprese nel passato (es. 81.081 Adesione della Svizzera all'ONU). Questa procedura è particolarmente comprensibile per i decreti federali urgenti, sui quali le due Camere deliberano senz'altro parallelamente (es. 90.025 Procedura d'asilo. Modificazione; 90.055 Lotta contro il rincaro nel settore dei tassi d'interesse ipotecari).

Audizioni in comune dei rappresentanti del Consiglio federale, di esperti, di rappresentanti dei gruppi d'interesse ecc. riducono di molto il lavoro amministrativo. I consiglieri federali sono alleviati se devono tenere una sola volta le loro relazioni d'entrata in materia.

In tal modo si ottiene anche il vantaggio di offrire alle commissioni delle due Camere l'occasione di muoversi dallo stesso livello d'informazione. I membri della commissione del secondo Consiglio incominciano così prima di quanto sia il caso sinora a riflettere sul progetto.

La commissione propone, inoltre, di aprire le sedute delle Commissioni limitatamente ai membri delle commissioni dell'altro Consiglio, in quanto una commissione sia a ciò disposta. La comprensione del modo di valutazione dell'altra Camera e, di conseguenza, la ricerca del consenso risulterebbero migliorate, se membri di una commissione potessero ascoltare i membri della commissione dell'altra Camera su questioni importanti, come già oggi i membri di un Consiglio assistono assai spesso a dibattiti interessanti nel plenum dell'altro Consiglio.

43 **Esame differenziato degli oggetti nelle due Camere**

L'articolo 89 capoverso 1 della Costituzione federale precisa «Per le leggi e i decreti federali è necessario l'accordo dei due Consigli». Una ripartizione materiale delle competenze fra i due Consigli esigerebbe, dunque, una modificazione costituzionale. Poiché nella fase attuale della riforma del Parlamento vanno dapprima prese solo misure realizzabili a breve termine, la commissione non sottopone proposte che attribuiscono certe categorie d'oggetti alla sola competenza di un Consiglio. Del resto, la commissione dubita che il lavoro per una siffatta revisione costituzionale sarebbe utile. Considerato che nessun Consiglio sarà pronto a cedere competenze importanti all'altro, rimangono per una ripartizione delle competenze soltanto categorie di oggetti, come l'esame delle petizioni e la garanzia alle costituzioni cantonali. Il tempo richiesto da questi oggetti è relativamente poco: l'utilità pratica di una siffatta revisione costituzionale sarebbe insignificante.

La commissione ha esaminato in maniera approfondita proposte intese a far sì che la seconda Camera tratti taluni oggetti soltanto in una procedura abbreviata. Ad esempio la seconda Camera potrebbe risparmiare l'esame da parte di una commissione, l'entrata in materia, la deliberazione per articoli e il voto sull'insieme ed esprimere soltanto il voto finale, se un progetto è ampiamente incontrastato nella Camera prioritaria (ad es. approvazione superiore al 90% nella votazione sull'insieme) e se la seconda Camera o la sua commissione, non domanda espressamente un esame di fondo. Presumibilmente un gran numero di oggetti potrebbe essere trattato in tale modo dalla seconda Camera. La commissione è, però, giunta alla conclusione che l'utilità presunta di una tale riforma è troppo bassa rispetto ai problemi che pone. Il principale problema sarebbe innanzitutto quello di determinare i criteri che stabiliscono in quali casi un esame di fondo nella seconda Camera sarebbe di fatto soltanto una pura - e perciò inutile - formalità. Del resto, la procedura scritta, che il Consiglio nazionale applica già oggi di frequente, permette di ottenere in pratica quasi lo stesso effetto di razionalizzazione della rinuncia completa all'esame di fondo.

44 **Simultaneità delle sessioni dei due Consigli**

Il messaggio del 25 aprile 1960 concernente la legge sui rapporti fra i Consigli precisava già che da più di 50 anni il volume degli oggetti da trattare dall'una e dall'altra Camera è così diverso che il Consiglio degli Stati ha difficoltà a riempire il tempo necessario al Consiglio nazionale per le proprie deliberazioni (FF 1960 I 714). Con l'aumento delle sessioni speciali registrato negli ultimi anni, questo problema si è indubbiamente aggravato. Dovendosi decidere sulla sessione speciale del 31.1/2.2.1989, un dibattito di principio si svolse in Consiglio degli Stati sulla necessità di riunirsi simultaneamente con il Consiglio nazionale; una proposta Hunziker, affinché il Consiglio nazionale sedesse da solo, fu respinta per 19 voti a 16 (Boll. uff. S 1988 IV 777).

Secondo l'articolo 86 della Costituzione federale vi sono due specie di sessione: le sessioni ordinarie e le sessioni straordinarie. L'articolo I della legge sui rap-

porti fra i Consigli ha introdotto un altro tipo: le «altre sessioni», che sono oggi designate nella pratica come «sessioni speciali». *Occorrerebbe all'occasione creare la base giuridica per sessioni separate di un Consiglio* (si tratterà di regola del Consiglio nazionale).

L'articolo 86 della Costituzione federale sancisce soltanto l'esecuzione in comune delle sessioni straordinarie, come anche di una sessione ordinaria all'anno; altre sessioni per l'una o per l'altra Camera non sono, dunque, escluse. Il principio costituzionale del sistema bicamerale esige l'equivalenza materiale dei due Consigli, ma non l'identità formale della loro procedura. Sarebbe una interpretazione formalista del sistema bicamerale, se il Consiglio degli Stati dovesse riunirsi ugualmente a causa di ogni sessione speciale che fosse necessaria al Consiglio nazionale. Il Consiglio nazionale ha bisogno di più sedute plenarie che il Consiglio degli Stati; viceversa, i deputati del Consiglio degli Stati devono essere membri di un numero notevolmente maggiore di commissioni che i loro colleghi del Consiglio nazionale. Rinunciando a giorni di sedute plenarie superflue il Consiglio degli Stati guadagna giorni per sedute di commissione.

5 Gestione e pianificazione dell'attività del Parlamento

51 Situazione di partenza

Il peso degli oggetti trattati dai due Consigli in questi ultimi anni è notevolmente aumentato ed è ormai impossibile lavorare nelle condizioni attuali. Fra gli oggetti vi è una grande interdipendenza e praticamente dappertutto occorre tener conto dell'aspetto internazionale. Le attività della CE mettono alla prova il Parlamento. Anche dall'alta sorveglianza si attende sempre di più.

In questa situazione, impellente è il bisogno di gestire, di pianificare e di coordinare in maniera più efficace le attività del Parlamento, sebbene il Parlamento non sia paragonabile a un'unità dell'esercito, né a una grande azienda. Lasciar esprimere esaurientemente le opinioni pubbliche, cercare i compromessi e agire subito in funzione della situazione politica del momento sono i compiti principali di un Parlamento. Una migliore gestione, pianificazione e coordinazione non potrà che rafforzare il Parlamento in tutte le sue funzioni come legislatore, come preposto all'alta sorveglianza e come foro del dibattito politico pubblico.

52 Pianificazione e definizione delle priorità

521 Pianificazione della legislatura

Il Consiglio federale è tenuto dall'articolo 45^{bis} LRC a presentare all'Assemblea federale, dopo l'inizio di una nuova legislatura, un rapporto sulle linee direttive della politica di governo (pianificazione politica e finanziaria). I due Consigli prendono atto di questo rapporto. Essi possono oggi influire sulla pianificazione presentando mozioni sulle linee direttive. Secondo un decreto del Consiglio nazionale, che il Consiglio degli Stati non ha ancora esaminato, ma che la sua commissione incaricata dell'esame preliminare ha già respinto, i

gruppi parlamentari dovranno potersi pronunciare sulle linee direttive con dichiarazioni e il Consiglio federale sarà tenuto a presentare ogni anno un bilancio intermedio, che conterrà pure viepiù dichiarazioni prospettive.

Una maggiore pianificazione dell'attività del Parlamento deve muovere dal risultato delle deliberazioni sui rapporti di pianificazione del Consiglio federale. Diventa allora possibile una prima pianificazione delle attività del Parlamento, da completare e modificare secondo l'evoluzione politica.

522 Pianificazione annua

Per essere già assai attendibile, una pianificazione dell'attività parlamentare deve vertere su un anno. Essa deve essere preparata, come sinora, dai Servizi del Parlamento, sulla base di informazioni fornite dalla Cancelleria federale e dalle segreterie di commissione. Attualmente sono la conferenza dei presidenti di gruppo del Consiglio nazionale e l'Ufficio del Consiglio degli Stati a prendere conoscenza di questa pianificazione annua. Noi proponiamo che in futuro spetti alla *Conferenza di coordinamento* decidere in proposito. Nel contempo, essa determinerà chi fra il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati avrà la priorità sui singoli oggetti (questa competenza incombe oggi ancora ai presidenti delle due Camere). Le spetterà anche il compito di classificare gli oggetti in funzione delle loro urgenze, tanto temporale quanto politica.

La pianificazione annuale sarà adeguata ogni trimestre.

523 Pianificazione di sessione

Attualmente la pianificazione di una sessione incomincia poco dopo la fine della sessione precedente. Un primo progetto è elaborato nei Servizi del Parlamento con le informazioni ricevute dalla Cancelleria federale, dalle segreterie di commissione e dai dipartimenti. Esso è rielaborato sulle basi delle deliberazioni correnti delle commissioni e presentato circa quattro settimane prima dell'inizio della sessione ai membri della conferenza dei presidenti di gruppo del Consiglio nazionale e ai membri dell'Ufficio del Consiglio degli Stati. Questi due organi si riuniscono circa tre settimane prima della sessione.

È molto importante procedere a una migliore pianificazione delle sessioni. I relatori delle commissioni devono poter far assegnamento sul fatto che un oggetto previsto nel programma della sessione sia anche effettivamente trattato, altrimenti essi dovranno prepararsi più volte al dibattito. Ciò vale, del resto, anche per tutti gli altri membri del Consiglio che vogliono prepararsi per tempo al dibattito, nonché per i rappresentanti del Consiglio federale.

La necessità di una pianificazione attendibile delle sessioni è già data oggi. Essa sarà ancora più impellente se si passasse a un ritmo di sessioni più intenso.

Quanto è stato suggerito a questo proposito può essere attuato senza modificazione di leggi o di regolamenti. Si tratta cioè di stabilire il programma della

prima settimana della prossima sessione già alla fine della sessione precedente, o almeno stabilire una serie di oggetti che saranno trattati con sicurezza nel corso della sessione successiva. Ciò consentirà ai gruppi di prepararsi meglio alle sessioni.

524 Termini per le commissioni incaricate dell'esame preliminare

Sinora le commissioni incaricate dell'esame preliminare sono vincolate a un termine soltanto nel caso di iniziative parlamentari, perché allora esse devono presentare al Consiglio «il più tardi per la terza sessione ordinaria seguente la trasmissione, un rapporto corredato di una proposta concernente il seguito da dare all'iniziativa» (art. 21^{ter} cpv. 1 LRC). Se il Consiglio decide di dare seguito all'iniziativa, queste commissioni devono presentare un disegno entro due anni (art. 21^{quater} cpv. 5 LRC). Trattandosi di iniziative popolari, l'Assemblea federale dispone di un termine di tre o quattro anni dal deposito dell'iniziativa per decidere (art. 26 e 27 LRC).

Noi proponiamo che al momento di attribuire un oggetto alla commissione incaricata dell'esame preliminare, l'organo di gestione del Consiglio indichi la sessione, durante la quale l'oggetto deve essere trattato. Ciò significa che la commissione deve aver terminato i suoi lavori prima di quella sessione. L'organo di gestione terrà conto dell'urgenza temporale e dell'importanza politica dell'oggetto, come anche della pianificazione della legislatura e della pianificazione dell'anno.

53 Organi di gestione

531 Consiglio nazionale

Contrariamente al Consiglio degli Stati, il Consiglio nazionale dispone, oltre al suo presidente, di due organi di gestione. Nella pratica i problemi di delimitazione fra i due sono frequenti, ad esempio nelle questioni procedurali, che spettano all'Ufficio ma che hanno un influsso sul programma della sessione o sull'ordine del giorno. Per la ripartizione degli oggetti in categorie, conformemente all'articolo 68 RCN, l'Ufficio fa una proposta al momento dell'attribuzione dell'oggetto, ma la proposta definitiva è sottoposta al Consiglio, insieme con il programma della sessione, dalla conferenza dei presidenti di gruppo.

Molti parlamentari non sanno quale organo sia responsabile delle questioni di gestione. Nelle decisioni concernenti la visita di delegazioni estere o il viaggio di delegazioni svizzere all'estero si creano doppioni.

Abbiamo proposto sopra di rafforzare la pianificazione e la gestione del Parlamento. Si pone la questione di sapere quale organo può adempiere meglio questa funzione.

La commissione propone la fusione dell'Ufficio e della conferenza dei presidenti di gruppo. Affinché il nuovo organo di gestione non sia troppo numeroso, essa propone anche di ridurre da otto a quattro il numero degli scrutatori, cosicché il nuovo Ufficio risulterebbe, secondo il numero attuale dei

gruppi, di 13 membri. La fusione dell'Ufficio e della conferenza dei presidenti di gruppo agevola la pianificazione dell'attività del Consiglio. I presidenti di gruppo apporterebbero nel nuovo organo l'opinione dei loro gruppi e, viceversa, sosterebbero le decisioni del nuovo organo nei gruppi. Inoltre, l'organo di gestione conterebbe anche sei membri, eletti direttamente dal Consiglio. Essenziale è pure che tutti i gruppi siano rappresentati e che i gruppi maggiori possano pretendere una rappresentanza se non proporzionale almeno adeguata. Gli scrutatori possono farsi rappresentare da scrutatori supplenti e i presidenti dei gruppi da un vicepresidente.

La commissione ritiene che in tal modo la richiesta presentata dalla consigliere nazionale Zölch nella mozione del 20 giugno 1990, accettata come postulato, sia adempiuta.

532 Consiglio degli Stati

Il Consiglio degli Stati ha un solo organo di gestione: l'Ufficio. Sarebbe assenato far sì che l'Ufficio del Consiglio degli Stati avesse competenze analoghe a quelle proposte ora per l'Ufficio del Consiglio nazionale. Ciò dovrebbe avvenire mediante una revisione del regolamento del Consiglio degli Stati e non è di competenza del Consiglio nazionale.

533 Conferenza di coordinamento

La conferenza di coordinamento, ancorata nella legge sui rapporti fra i Consigli dal 1984, non si è mai riunita. Riteniamo che, disponendo di poteri più ampi, essa potrebbe divenire un importante organo di gestione dell'Assemblea federale. Le potrebbero essere assegnati i seguenti compiti:

- pianificazione della legislatura;
- pianificazione annua;
- determinazione delle priorità;
- discussioni a intervalli regolari con il Consiglio federale;
- programma per le visite di delegazioni estere in Svizzera e di delegazioni svizzere all'estero;
- sorveglianza sui Servizi del Parlamento (al posto dell'attuale commissione amministrativa) e responsabilità per i progetti di costruzione.

È pensabile che la conferenza di coordinamento costituisca comitati per talune di queste competenze.

534 Presidenza del Consiglio

La durata di carica del presidente del Consiglio nazionale e del presidente del Consiglio degli Stati è, conformemente agli articoli 78 e 82 della Costituzione federale, di un anno. Ci si può chiedere se, per assicurare una maggior continuità, non converrebbe prolungare questa durata a due o quattro anni. Certo, vi si oppone la tradizione politica svizzera: anche il presidente della Confedera-

zione sta in carica solo un anno. Riteniamo ancor più importante che, succedendosi, i presidenti del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati rappresentino i partiti politici, le regioni del Paese e le sue etnie. La commissione si è tuttavia pronunciata, a maggioranza, per un prolungamento della durata di carica. Siamo consci che per attuare questa misura è necessaria una modificazione della Costituzione federale, che non sarà chiesta in questo primo pacchetto di riforme. Lo stesso dicasi per la possibilità, pure esaminata, di eleggere più vicepresidenti.

Si può certamente rafforzare in altro modo la posizione del presidente del Consiglio nazionale. Basterà dargli la possibilità di dedicarsi interamente alla sua attività, permettendogli cioè di interrompere la vita professionale durante un anno. Per questo motivo si propone di aumentare sostanzialmente il suo supplemento di indennità. Anche quello del vicepresidente dev'essere aumentato.

535 Segreterie degli organi di gestione

Qualora le competenze degli organi di gestione fossero ampliate, essi pure dovrebbero essere dotati di segreterie efficienti. Loro compito sarebbe preparare la pianificazione, trattare regolarmente con la Cancelleria federale, i dipartimenti, le segreterie delle commissioni, le segreterie dei gruppi ecc. Occorrerebbe anche che la stampa e il pubblico siano informati sulle decisioni prese dagli organi di gestione e che la coordinazione sia assicurata.

54 Termini d'esame per le iniziative parlamentari

541 Mandato (iniziativa Ruf)

Il 24 gennaio 1991, il Consiglio nazionale ha dato seguito unanimemente a un'iniziativa parlamentare (89.251) che domanda l'introduzione di termini per l'esame delle iniziative parlamentari. L'Ufficio ha trasmesso l'iniziativa alla commissione per la riforma del Parlamento affinché prepari un disegno.

Apportando un piccolo cambiamento all'articolo 21^{ter} LRC, si potrebbe conseguire lo scopo dell'iniziativa. Per motivi d'efficacia è auspicabile che tale piccola revisione della legge non faccia oggetto di un disegno indipendente ma sia inserita nell'ambito della riforma del Parlamento.

542 Tempo richiesto per l'esame delle iniziative parlamentari

Il problema posto dall'iniziativa riguarda soprattutto la fase *dell'esame preliminare* di iniziative parlamentari in Consiglio nazionale. Questo esame preliminare è stato istituito con la modificazione del 23 marzo 1984 delle leggi sui rapporti fra i Consigli. Scopo dell'innovazione era di evitare che le commissioni parlamentari procedessero a lavori legislativi laboriosi prima della decisione di principio del Consiglio in favore dell'iniziativa. Per accelerare i lavori, un termine di tre sessioni è stato assegnato alla commissione incaricata dell'esame preliminare. Se una commissione usa pienamente questo termine, il Consiglio

dovrebbe dunque poter procedere a un esame preliminare di una iniziativa durante la *quarta sessione* dopo il deposito, cioè entro un anno al più tardi. Dall'inizio dell'attuale legislatura sino a fine 1990, si è proceduto all'esame preliminare di 43 iniziative (fatta astrazione di 2 iniziative di commissione e di 3 iniziative presentate prima dell'istituzione dell'esame preliminare); la fase dell'esame preliminare è durata *in media sette sessioni*, cioè 1 anno e 9 mesi. Va precisato che i massimi registrati superano largamente queste cifre: in un caso la decisione è stata presa dopo 20 sessioni, in un altro dopo 15 sessioni e in un terzo dopo 12 sessioni, due volte dopo 11, sei dopo 9, una volta dopo 10 sessioni.

Il tempo medio richiesto per l'esame preliminare di una iniziativa parlamentare nel Consiglio è stato di 56 minuti per le 23 iniziative presentate dall'inizio della legislatura alla sessione estiva 1990; esso è sceso a 27 minuti per le 19 iniziative che sono state oggetto di tale esame durante la sessione autunnale 1990. Questa notevole diminuzione è da ascrivere alla ripartizione degli oggetti in diverse categorie, con riduzione del tempo di parola, in seguito alla revisione del regolamento del 22 giugno 1990. Le iniziative sostenute da meno di cinque membri della commissione sono ormai classificate nella categoria con diritto di parola solo per l'autore e i relatori della commissione. Il tempo necessario per l'esame preliminare è allora soltanto di 5 a 20 minuti.

543 Apprezzamento della necessità di una regolamentazione

Non era nell'intenzione del legislatore che ha istituito la procedura dell'esame preliminare di far attendere più di due anni per la decisione preliminare sull'opportunità di dar seguito all'iniziativa. Era già stato rilevato nel rapporto presentato il 17 agosto 1989 dalla commissione del Consiglio nazionale (86.246 Iniziativa parlamentare. Riforma del Parlamento) come sia particolarmente frustrante per una commissione, che ha dato il suo parere nel termine assegnato, di aspettare parecchie sessioni per l'esame del progetto da parte del Consiglio. Giova anche ripetere qui un'altra constatazione generale fatta nel citato rapporto di commissione: il diritto d'iniziativa è un importante diritto del Parlamento, che la Costituzione federale gli garantisce nell'articolo 93.

La commissione propone, dunque, di introdurre un termine massimo di un anno fra la fine dell'esame preliminare da parte della commissione e l'esame preliminare da parte del Consiglio.

Occorre, tuttavia, ancora considerare se l'imposizione di un tale termine non arrischi di restringere esageratamente lo spazio di azione nell'elaborazione del programma di sessioni, o addirittura di bloccare il funzionamento del Consiglio. Questo pericolo è considerevolmente ridotto con la ripartizione in diverse categorie degli oggetti che il Consiglio nazionale tratta in seduta plenaria. È possibile procedere in circa 15 minuti all'esame preliminare delle iniziative parlamentari (categoria V). Considerato che il tempo per trattare le iniziative parlamentari è in media di 30 minuti (v. esperienze durante la sessione autunnale 1990) e che il numero delle iniziative parlamentari presentate durante una sessione è in media di 8, di cui circa 3 sono ritirate prima del loro esame nel Consi-

glio, bisogna contare approssimativamente su 2 ore e mezzo ogni sessione per l'esame preliminare di iniziative parlamentari. Tenuto conto dell'importanza del diritto parlamentare d'iniziativa, è giustificato riservargli questo tempo relativamente modesto. Poiché l'esame preliminare delle iniziative parlamentari è divenuto, grazie al sistema della ripartizione degli oggetti in categorie, un oggetto richiedente poco tempo, sembra necessario assegnare un termine per concludere tale esame nel plenum, affinché, stabilendo il programma della sessione, questi oggetti detti «piccoli» non siano iscritti come riempitivi destinati ad essere stralciati dall'elenco delle trattande alla prima difficoltà di tempo.

L'iniziativa presentata dal consigliere nazionale Ruf domanda di stabilire un termine non soltanto per la fase dell'esame preliminare ma parimente per tutte le fasi di trattazione delle iniziative parlamentari. Non si tratta qui di un problema specifico dell'iniziativa parlamentare ma di un problema generale di procedura legislativa. La procedura, successiva all'approvazione di un disegno di decreto da parte di una commissione incaricata di elaborare un progetto non si distingue dalla procedura seguita per un disegno del Consiglio federale. Non vi è alcuna indicazione, dalla quale si possa dedurre che disegni di commissioni parlamentari sarebbero trattati meno speditamente di quelli del Consiglio federale. Sarebbe poco assennato stabilire un termine generale per l'esame di disegni di legge o di decreto; secondo il volume e la complessità di un progetto, il suo esame può durare tre mesi in un caso, tre anni in un altro. In un diverso contesto, la sottocommissione propone che l'Ufficio, attribuendo un oggetto, assegni anche, d'intesa con il presidente della commissione, un termine per il suo esame (v. n. 524).

6 Ritmo delle sessioni

61 Mandato (mozione Zbinden Paul)

Il Consiglio nazionale ha accettato, il 5 ottobre 1990, una mozione del consigliere nazionale Paul Zbinden del 12 marzo 1990 (90.402) nella forma di un postulato, che è stato trasmesso per esame alla commissione per la riforma del Parlamento. L'autore propone che il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati abbandonino il sistema delle quattro sessioni annue di tre settimane e le sostituiscano con dieci sessioni di una settimana, da lunedì a venerdì.

62 Discussioni sino ad oggi

La proposta del consigliere nazionale Paul Zbinden è stata discussa dalla commissione di studio «Avvenire del Parlamento». Nel rapporto del 29 giugno 1978 la commissione si era tuttavia limitata a esporre i vantaggi e gli svantaggi del passaggio a sessioni mensili di una settimana, senza tuttavia fare proposte (FF 1978 II 1012-1013).

Anche la commissione che aveva preparato l'ultima revisione del regolamento del Consiglio nazionale si era occupata della struttura delle sessioni. Essa rifiutò di spostare in generale a quattro settimane quattro volte all'anno le sessioni attuali ma propose soltanto di menzionare nel regolamento i sorpassi -

divenuti abituali - dei tempi di seduta (rapporto del 17 agosto 1989, FF 1989 III 1221).

63 Confronti con l'estero e i Cantoni

Rimarrà problematico confrontare il sistema svizzero delle sessioni con quello di Stati esteri fintanto che i parlamentari svizzeri eserciteranno, di regola, un'attività professionale oltre al loro mandato parlamentare e potranno mettere a disposizione della cosa pubblica meno tempo che i loro colleghi di altri Paesi.

A livello di Cantoni, si costata che essi non sono confrontati con il sistema bicamerale e che le competenze dei Parlamenti cantonali variano assai da un Cantone all'altro. Quattordici Cantoni conoscono il sistema delle sedute giornaliere, cioè i parlamentari si radunano ogni settimana (es. Zurigo) o più volte all'anno per una seduta di un giorno. In 5 altri Cantoni queste sedute possono anche durare due giorni. Nei rimanenti 7 Cantoni i parlamentari tengono più sessioni della durata di almeno una settimana (FR: 2 settimane, VD: 3-5 settimane).

Particolarmente interessante per la nostra discussione è il caso del Canton Berna. Un tempo il Gran Consiglio bernese si riuniva, come le Camere federali, quattro volte all'anno durante tre settimane. Con l'entrata in vigore della nuova legge del 1988 sul Gran Consiglio (art. 13) e del regolamento del 1989, esso siede ogni anno per otto sessioni di una settimana e due sessioni di due settimane. Da questo cambiamento ci si attendeva una maggior elasticità nell'esame degli oggetti, la presenza di un numero maggiore di deputati alle deliberazioni su problemi di attualità, maggiore compatibilità fra l'esercizio di una professione e quello del mandato di deputato, insomma globalmente un rafforzamento del Parlamento. Da informazioni assunte presso la Cancelleria di Stato e i servizi del Parlamento del Canton Berna risulta che per il momento si possono trarre soltanto considerazioni provvisorie, le nuove disposizioni essendo entrate in vigore il 1° giugno 1990. Tuttavia, le difficoltà appaiono più grosse di quanto ci si aspettava, cosicché il Gran Consiglio ha incaricato la cancelleria del Canton Berna di elaborare per il 1993 un modello alternativo a quello recentemente introdotto. La soppressione della terza settimana di sessione - gravosa per molti - è stata bene accolta. Per contro, il ritmo di una sessione al mese ha provocato molto scompiglio, in particolare un enorme aumento di lavoro per i gruppi, per le commissioni permanenti, per la conferenza dei presidenti e per l'Ufficio, che si riuniscono prima o alla fine di ogni sessione. La Commissione della gestione e la Commissione delle finanze sono costrette a tener più sedute alla fine di luglio, cioè nel bel mezzo delle vacanze estive. Si deplora, infine, che i gruppi, a causa delle nuove sessioni mensili, non riescano più a considerare anche l'opinione degli altri gruppi su un determinato oggetto e che in generale non vi sia più possibilità per motivi di tempo di accordi, formali o informali. Il programma delle sessioni è pianificato con l'aiuto dell'elaboratore di dati e deve essere seguito in modo assai rigido. I compiti di pianificazione e di coordinazione e le sedute supplementari delle commissioni occupano notevolmente i servizi del Parlamento, la Cancelleria di Stato e l'amministrazione.

64 Durata totale dei giorni di sessione

Ci si può chiedere se non occorra modificare il numero annuo dei giorni o delle settimane di sessione. La statistica dimostra che l'Assemblea federale negli ultimi quindici anni se l'è cavata sette anni con 52 giorni, mentre negli altri otto anni abbisognò di uno a cinque giorni in più. La statistica indica anche che la durata media delle sedute giornaliere è oscillata fra 6 ore e 16 minuti nel 1989 e 9 ore e 17 minuti nel 1990, con una tendenza verso l'alto.

Le sessioni speciali sono sempre state necessarie, negli ultimi anni, per un sovraccarico di oggetti in Consiglio nazionale, e il Consiglio degli Stati vi ha spesso acconsentito solo a malincuore. Di conseguenza, non va aumentata la durata globale delle sessioni ordinarie ma piuttosto data a ciascun Consiglio la competenza di decidere in modo indipendente se organizzare per sé stesso una sessione speciale (v. n. 44).

La nostra commissione prevede, inoltre, di rafforzare le commissioni permanenti. Le commissioni devono essere tenute a terminare entro un certo termine l'esame preliminare degli oggetti loro attribuiti. Ci si aspetta pure da esse che riescano a eliminare la maggior parte delle divergenze politiche e a elaborare un consenso, cosicché non tutte le proposte divergenti debbano essere discusse ampiamente nel plenum come proposte di minoranza. Il maggior tempo, che i deputati dovrebbero investire nel loro mandato parlamentare, dovrebbe esserlo piuttosto per il lavoro di commissione e meno per le deliberazioni nel plenum. Per tutti questi motivi, la commissione sostiene di non aumentare il tempo globale delle sessioni.

65 Apprezzamento

Per il ritmo di dieci sessioni annue proposto dal postulato del Consigliere nazionale Paul Zbinden militano i seguenti argomenti:

- presenza più regolare dell'Assemblea federale con possibilità di pronunciarsi più rapidamente su temi d'attualità;
- assenze meno lunghe dalla professione e migliore possibilità di trovare un supplente;
- concentrazione delle deliberazioni su un grosso oggetto o parecchi minori per sessione;
- evitare il sovraccarico di lavoro e la ridotta capacità di assorbimento soprattutto della terza settimana.

Stanno contro:

- scompiglio durante le sessioni e soprattutto anche fuori di esse;
- aumento delle sedute dei gruppi e di commissione senza che l'esame degli oggetti sia più approfondito;
- nessuna concentrazione dell'attività parlamentare bensì maggiore dispersione delle forze fra professione e mandato parlamentare;
- le discussioni fra i gruppi, le commissioni e i deputati diventano più difficili o addirittura impossibili;
- l'eliminazione delle divergenze e la votazione finale non potranno più aver luogo, almeno in parte, durante la stessa sessione;

- maggiori difficoltà di trattare un oggetto in ambedue i Consigli durante la stessa sessione e addirittura impossibilità di farlo per il rapporto di gestione, i conti di Stato, il bilancio e il rapporto di legislatura;
- crescita vertiginosa del lavoro di pianificazione e di coordinamento.

La commissione ritiene che gli inconvenienti superino di molto i vantaggi. Essa teme soprattutto, contrariamente al postulante, che i deputati incontrino maggiori difficoltà a conciliare l'attività professionale con l'esercizio del mandato parlamentare: infatti, essi non disporrebbero più fra le sessioni di un momento da dedicare ad occupazioni diverse dal lavoro parlamentare (sedute di commissione e preparazione della prossima sessione). È stato anche tenuto conto delle esperienze poco conosciute del Canton Berna. Che vi sia poco spazio per discussioni e contatti informali dentro i gruppi e fuori, è già motivo di lamentele con l'attuale ritmo delle sessioni; non sarebbe saggio limitare ulteriormente le possibilità ancora esistenti.

La commissione sottolinea anche che con sedute più regolari e più frequenti delle commissioni permanenti, il Parlamento diventa già più attivo fra le sessioni. Così nel caso di una crisi internazionale le commissioni di politica estera potranno reagire senza indugio.

La commissione propone, perciò, di non modificare l'attuale sistema delle sessioni e di togliere di ruolo il postulato Paul Zbinden.

7 Miglioramento della situazione finanziaria dei deputati

71 Situazione attuale dei deputati

Il miglioramento delle condizioni di lavoro e delle indennità dei deputati è stato discusso ripetutamente, l'ultima volta nel marzo 1988 trattando della revisione totale della legge del 17 marzo 1972 sulle indennità parlamentari. Nel corso di questa revisione, fondata su numerose indagini e discussioni negli Uffici delle Camere e nei gruppi parlamentari, l'indennità annua è stata aumentata di 16 500 a 30 000 franchi; inoltre, una prima regolamentazione minima in materia di previdenza in favore dei deputati è stata introdotta, prevedendo una indennità annua di previdenza di 2500 franchi nella legge federale del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari. Venne mantenuto il sistema di una somma forfetaria di base (annualità) e di un fattore di prestazione (diaria). Fu invece respinta la proposta di passare da una indennità forfetaria a una specie di ordinamento per perdita di guadagno.

Le condizioni di lavoro dei parlamentari furono migliorate nell'autunno 1988 con il progetto «Riorganizzazione dei servizi del Parlamento», che si prefiggeva non soltanto un cambiamento di struttura e un ampliamento dei servizi del Parlamento ma anche un miglioramento della situazione attuale dei locali del palazzo del Parlamento (un posto di lavoro per deputato) e l'introduzione dell'informatica. Nuove concezioni riguardanti lo spazio del palazzo del Parlamento e il suo sfruttamento sono state elaborate e stanno attualmente diventando oggetto di un messaggio di costruzione. Lo sviluppo dell'informatica è in pieno atto. Entro la fine del 1991 i servizi del Parlamento, le segreterie di gruppo e circa 100 deputati saranno provvisti di PC collegati.

Tutti riconoscono che, in Svizzera, l'esercizio del mandato parlamentare esiga molto più del 50 per cento del tempo di lavoro. Oltre ai 50 giorni di sedute delle Camere, il deputato partecipa a 30-40 sedute di gruppo e di commissione, secondo il gruppo e le commissioni di cui è membro. Se si calcola un tempo minimo per lo studio degli incarti e la preparazione delle sedute, occorre contare su 30 giorni in più, senza dimenticare il tempo dedicato da un deputato agli elettori, alle organizzazioni e alle autorità, alla campagna elettorale e alle votazioni, nonché ai contatti internazionali, sempre più numerosi. Se si aggiungono 30 giorni per questi compiti, si arriva a un totale di 150 giorni all'anno che un deputato deve dedicare al suo mandato, cioè il 65 per cento del tempo di lavoro annuo abituale.

Attualmente i parlamentari ricevono una indennità di circa 75 000 franchi. La metà di questo importo deve essere dichiarata come reddito, l'altra metà è considerata come rimborso delle spese. Circa l'infrastruttura, i deputati fruiscono dei servizi del Parlamento (100 collaboratrici e collaboratori), di circa 70 posti di lavoro, di mezzi d'informazione e delle segreterie dei gruppi.

Gli oneri crescenti del mandato di deputato e il crescente lavoro professionale pongono limiti sempre più chiari alla possibilità di abbinare professione e politica. L'indennità finanziaria e la mancanza d'infrastruttura attuali rendono il deputato tributario del reddito acquisito fuori dal Parlamento e di una infrastruttura privata. Poiché non tutti i parlamentari possono disporre delle stesse risorse e degli stessi aiuti privati, grosse differenze esistono fra di loro. Minacciata è anche la base di reclutamento. Sempre meno cittadine e cittadini possono permettersi finanziariamente d'esercitare il mandato parlamentare. Questa circostanza fa sì che la politica non sia più attraente per ampie cerchie, segnatamente per cittadine e cittadini qualificati che preferiscono dedicarsi a una carriera nell'economia o in altri settori.

72 Situazione nei parlamenti esteri

In confronto con i parlamenti esteri, il Parlamento svizzero è piuttosto mal dotato, soprattutto per quanto concerne l'infrastruttura di personale e di locali. A causa delle grosse differenze non solo nella procedura e nell'organizzazione parlamentare (durata delle sedute, regolamentazione delle spese, privilegi, sistemi assicurativi), ma anche nel costo della vita nei singoli Paesi rinunciamo a confronti particolareggiati. Per informazioni in proposito si veda l'allegato 3.

73 Indennità parlamentare

La commissione si è ampiamente occupata del sistema di indennità preferibile. Essa è cosciente che nessun sistema tiene conto della situazione individuale dei singoli parlamentari e garantisce nel contempo giustizia e uguaglianza assolute per tutti i titolari di un mandato. Il sistema di risarcimento non deve privilegiare nessun parlamentare ma neppure comportare sacrifici.

Nell'iniziativa parlamentare «Riforma del Parlamento» si auspica un sistema d'indennità flessibile. I parlamentari dovrebbero poter scegliere se esercitare il

loro mandato a tempo pieno con la corrispondente retribuzione o continuare a esercitarlo collateralmente. La commissione ha esaminato questa *possibilità di opzione* sulla base di proposte concrete, che prevedono anche regole d'incompatibilità nel caso di mandato a tempo pieno. Il vantaggio di una tale soluzione sta nel fatto che i parlamentari potrebbero strutturare il proprio mandato secondo la loro situazione professionale e personale. La commissione scorge, però, anche svantaggi in questa soluzione. Così la sua adozione costringe a derogare al principio dell'uguaglianza di trattamento dei parlamentari, che è sempre stato un importante principio degli ordinamenti d'indennità applicati sinora. La commissione ha finalmente respinto questa possibilità, perché essa sancirebbe il sistema odierno che vede un Parlamento diviso in due classi. Essa ritiene pure unanimemente che il parlamentare dovrebbe essere presente nel mondo del lavoro e conoscere la vita del cittadino medio. Essa teme che, creando veri e propri politici professionisti, la politica perderebbe preziose esperienze della società, dell'economia e della cultura e che la dipendenza dal mandato aumenterebbe.

La commissione ha ugualmente ripreso la discussione *sull'indennità per perdita di guadagno e sull'indennità per azienda*, secondo l'ordinamento delle indennità per *perdita di guadagno*. *Siffatto sistema d'indennità* avrebbe il vantaggio di garantire al parlamentare, almeno entro certi limiti da stabilire, il reddito di cui disponeva fino ad allora. A questa soluzione si oppongono però non soltanto grosse complicazioni amministrative e la difficoltà di valutare il reddito determinante nel singolo caso, ma anche il fatto che il lavoro parlamentare sarebbe allora risarcito in modo diverso secondo il guadagno alto o basso conseguito dal parlamentare con la sua professione. Già nel 1988 si stabilì che l'obbligo del servizio militare non può essere paragonato con l'assunzione volontaria di un mandato politico per un certo tempo.

Occorre che le indennità - la commissione era unanime a questo proposito - corrispondano *all'onere di tempo e alle esigenze del mandato parlamentare, nonché alla professionalizzazione del lavoro parlamentare perseguita dalla riforma*. Determinando l'importo delle indennità, occorrerà tener conto dell'intensificazione del lavoro di commissione in un sistema di commissioni permanenti e dell'onere crescente per la preparazione del lavoro nelle commissioni e nelle Camere, ma anche dei maggiori obblighi connessi con il mandato parlamentare. Si pone allora la questione di sapere in quale misura convenga atterrarsi al sistema attuale, che combina una indennità forfetaria e il rimborso degli oneri (12 000 fr. di indennità di base all'anno e 300 fr. per giornata di sedute) o passare a una indennità forfetaria uguale per tutti i parlamentari.

In una prima fase delle deliberazioni la commissione si pronunciò per una indennità forfetaria di 130 000 franchi all'anno, tale da coprire tanto il lavoro svolto nel Consiglio e l'attività politica incombente a tutti i parlamentari quanto il lavoro di commissione. La commissione rinunciò a introdurre il cosiddetto fattore di prestazione, ritenendo che il nuovo sistema delle commissioni apporta un grosso lavoro a tutti i deputati, eccettuato chi non appartiene ad alcun gruppo parlamentare. Per stabilire l'importo di questa indennità forfetaria, la commissione ha considerato che essa doveva corrispondere approssimativamente a quella dei magistrati cantonali e degli alti funzionari della Con-

federazione. Quanto all'esercizio di funzioni che esigono un impegno di oltre il 60-70 per cento del tempo di lavoro annuo medio, la commissione ha stabilito supplementi speciali di funzione. Questa variante d'indennità fu sottoposta all'esame dei gruppi e all'opinione pubblica.

In seconda lettura, la commissione ha riaperto una discussione approfondita sul sistema d'indennità da scegliere, giungendo alla conclusione di preferire un sistema più flessibile che tenesse meglio conto della situazione dei singoli parlamentari. Non tutti i parlamentari possono e vogliono investire tanto tempo nel loro mandato, segnatamente per quanto concerne il lavoro nelle commissioni. Così, ad esempio, i deputati che non appartengono ad alcun gruppo non possono sedere nelle commissioni. Non già a causa dell'importo dell'indennità ma a causa del sistema d'indennità, la commissione ha deciso di ritornare al sistema vigente. Un'*indennità base di 80 000 franchi all'anno* è destinata a risarcire tutti i parlamentari per il lavoro nelle Camere e per l'attività politica, che assorbono circa il 50 per cento del tempo di lavoro annuo medio. La partecipazione alle sedute dei Consigli e delle commissioni sarà retribuita come sinora con una diaria, cioè con un'*indennità secondo il tempo dedicato*. La commissione propone di *aumentare l'indennità giornaliera a 400 franchi*. Con una media di 80-100 sedute all'anno, il reddito dei parlamentari si aggirerebbe sui 112 000-120 000 franchi.

Per l'esercizio di funzioni speciali, che esigono dai titolari un impegno particolare e maggior disponibilità, è prevista una *indennità di funzione*. I presidenti e i vicepresidenti dei due Consigli riceveranno, in più dell'indennità base di 80 000 franchi, una indennità di funzione di 80 000, rispettivamente 40 000 franchi. Un'indennità speciale sarà attribuita anche ai presidenti e ai vicepresidenti di commissione e di delegazione.

74 **Regolamentazione della previdenza**

Il miglioramento dell'indennità e la conseguente possibilità di esercitare il mandato parlamentare quasi a tempo pieno pongono anche la questione delle regolamentazioni della previdenza. Secondo la commissione, va trovata una regolamentazione che permetta ai parlamentari una sufficiente copertura della loro previdenza privata ma tenga pure conto delle singole situazioni. La regolamentazione si limita in ogni caso all'indennità annua di base, mentre l'indennità giornaliera, che non è sottoposta all'obbligo assicurativo, non è presa in considerazione.

La soluzione in materia di previdenza scelta dal Parlamento nell'ottobre 1983 per magistrati (RS 172.121), potrebbe servire da modello. A contare da una certa età, tutti i parlamentari avrebbero diritto a una pensione determinata in funzione della durata del loro mandato. Secondo il modello discusso dalla commissione, un parlamentare riceverebbe, dopo l'uscita dal Parlamento e al raggiungimento dei 65 anni di età, una pensione corrispondente al 60 per cento dell'indennità annua di un parlamentare in funzione, in quanto egli sia appartenuto al Parlamento per almeno quattro anni. Il vantaggio di una siffatta soluzione è quello di trattare in modo uguale tutti i parlamentari. Essa offrirebbe

un'adeguata copertura di previdenza anche a quei parlamentari che, sulla base della loro situazione personale, non dispongono di una buona previdenza. Una siffatta soluzione costerebbe alla Confederazione circa 14 milioni di franchi all'anno.

Come alternativa a un ordinamento di pensione la commissione ha considerato anche una previdenza individuale. Similmente alla soluzione praticata ora, i parlamentari riceverebbero un contributo pagato alla loro cassa di previdenza. Nuovo è che questo contributo è pagato non più al singolo parlamentare affinché ne disponga liberamente bensì, con il vincolo della previdenza professionale, a una istituzione o a una forma di previdenza riconosciuta e designata dal parlamentare, nel senso della legge sulla previdenza professionale (LPP) del 25 giugno 1982. Scopo è permettere a ogni parlamentare di mantenere tali e quali, anche nel caso di una riduzione dell'attività nella professione originale a causa del mandato parlamentare, la propria previdenza per la vecchiaia, superstiti e invalidità; ciò consentirà, ove occorre, la creazione o l'estensione di un siffatto fondo privato di previdenza. La soluzione più vantaggiosa per il parlamentare sarebbe d'incorporare il contributo federale in una previdenza già esistente presso una cassa pensione o un istituto comune di previdenza. Per completare la previdenza individuale vi sarebbero però a disposizione tutte le forme di previdenza nel senso della LPP, quindi anche quelle più flessibili del terzo pilastro. L'indennità di previdenza comporta il 20 per cento dell'indennità base; ciò corrisponde approssimativamente all'importo dei contributi del datore di lavoro e del lavoratore alla Confederazione e alla tariffa LPP per la previdenza professionale. Nel caso di una indennità base annua di 80 000 franchi per consigliere nazionale e di 40 000 franchi per deputato al Consiglio degli Stati, il costo di questa soluzione ammonterebbe a circa 3,6 milioni di franchi all'anno. Un rischio per la Confederazione come nel caso dell'ordinamento di pensione non esisterebbe; il pagamento dei contributi coprirebbe la previdenza. La commissione dà la preferenza alla soluzione della previdenza individuale, perché essa si integra meglio nella previdenza privata del parlamentare, offre una sufficiente protezione assicurativa, comporta per la Confederazione un impegno amministrativo sostanzialmente minore e infine è chiaramente vantaggiosa per la Confederazione dal profilo dei costi.

75 Indennità transitorie

I parlamentari che per un periodo transitorio lasciano la loro attività professionale per esercitare un'attività politica sono esposti al pericolo di incorrere in difficoltà, quando vogliono reintegrarsi nella loro attività professionale. Per agevolare questa reintegrazione professionale dopo l'attività politica, la commissione propone d'introdurre un'indennità transitoria in funzione dell'età del parlamentare e della durata del mandato. L'indennità transitoria deve, però, esser ridotta, quando il reddito dal lavoro e l'indennità di transizione raggiungono un certo importo.

76 **Altri adeguamenti**

Il nuovo sistema d'indennità permette di rinunciare all'indennità di trasferta attualmente in vigore come parte della retribuzione. Questa indennità di trasferta è causata da un grosso lavoro amministrativo, dipendendo dalla durata del percorso dei singoli parlamentari (art. 6 LF sulle indennità parlamentari). Essa è pure stata semplificata soprattutto per motivi inerenti alla protezione dell'ambiente. Nuova è l'attribuzione del solo abbonamento generale delle FFS (1^a classe) o di una corrispondente indennità globale. Altra novità è l'assunzione delle spese di voli interni, in particolare per i parlamentari provenienti dal Cantone Ticino (art. 5 LF sulle indennità parlamentari). Infine, è necessario un adeguamento circa la retribuzione nel caso di infortunio o malattia (art. 8 DF concernente la L sulle indennità parlamentari).

77 **Aumento della trasparenza**

La commissione ha discusso in modo approfondito, sulla base di proposte, se il miglioramento della situazione finanziaria dei deputati non esiga un aumento della trasparenza nell'attività e nei redditi privati dei parlamentari, o misure intese a limitare la dipendenza finanziaria degli eletti. Si pensò all'emanazione di regole d'incompatibilità – come è il caso in Francia o negli Stati Uniti – o all'estensione dell'obbligo di indicare le relazioni d'interesse (v. Iniziativa parlamentare 89.220. Reddito dei parlamentari). La commissione ha pure trattato la questione delle sanzioni, cioè se la ripetuta violazione delle regole di comportamento (ad es. l'obbligo di assistere alle sedute) debba essere seguita da sanzioni, ad esempio nella forma di una riduzione delle indennità.

Le discussioni, come pure l'esame delle regolamentazioni nei parlamenti esteri, non hanno portato a conclusioni convincenti. La commissione ritiene che regolamentazioni dettagliate non siano praticabili né auspicabili. Soluzioni di compromesso, come l'indicazione della situazione finanziaria (reddito, sostanza, liberalità) all'intenzione di organi parlamentari, non aggiungerebbe nulla alla trasparenza.

Di conseguenza, la commissione rinuncia a proporre una modificazione dell'obbligo di indicare le relazioni d'interesse (art. 3^{bis} segg. LRC) o a stabilire regole d'incompatibilità. Se, infine, le prime esperienze con le nuove indennità facessero apparire abusi o redditi ingiustificati, si dovrà mettere in discussione l'introduzione di incompatibilità e dell'obbligo di una più ampia indicazione delle relazioni d'interesse.

8 **Miglioramento della infrastruttura del Parlamento**

81 **Traduzioni**

L'obiettivo principale delle riforme del Parlamento è permettere ai parlamentari un'organizzazione professionale ed efficace del loro lavoro. Ciò è possibile soltanto se i parlamentari ricevono gli atti per tempo e possibilmente nella lingua materna e se, di regola, possono seguire le deliberazioni nella loro lingua.

La commissione propone d'istituire un Servizio di traduzione nei servizi del Parlamento. Essa costata che il numero e il volume dei documenti scritti è enormemente aumentato nel corso degli ultimi anni. Parallelamente il tempo a disposizione dei parlamentari per leggere i documenti è diminuito. Questa evoluzione perdurerà. Inoltre, la commissione propone che le commissioni incaricate dell'esame preliminare presentino, di regola, un rapporto scritto per ogni oggetto. È assolutamente necessario, e anche richiesto dal regolamento del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, che questi rapporti siano presentati in lingua tedesca e francese, parzialmente anche in italiano.

Attualmente i rapporti delle commissioni parlamentari, gli interventi e le proposte dei parlamentari, nonché tutti i documenti dei servizi del Parlamento per le commissioni sono tradotti dai servizi linguistici centrali della Cancelleria federale. Essi devono però anche tradurre documenti del Consiglio federale e dei dipartimenti e risultano quindi sovraccarichi di lavoro. È anche problematico che collaboratori dell'amministrazione federale principalmente al servizio del Parlamento non siano integrati nei servizi del Parlamento.

La commissione propone di creare un servizio di traduzione in seno ai servizi del Parlamento. Detto Servizio dovrà svolgere due compiti principali: esso dovrà innanzitutto tradurre tutti i documenti redatti da organi del Parlamento e da singoli parlamentari, come pure dai Servizi del Parlamento. I documenti del Consiglio federale e dell'amministrazione federale continueranno a essere tradotti dai servizi competenti dell'amministrazione federale.

Il secondo compito del Servizio di traduzione consisterà nel tradurre simultaneamente le deliberazioni in tedesco e in francese, come anche - a domanda di un membro della commissione di lingua italiana - in italiano. La commissione costata che è estremamente faticoso seguire le deliberazioni quando per la maggior parte del tempo è parlata una lingua che non è quella materna. Ciò vale soprattutto nel caso di deliberazioni legislative complesse e dell'audizione di periti. Poiché le deliberazioni nelle commissioni diventano sempre più importanti, è necessario che tutti i membri possano seguirle.

L'istituzione di un servizio proprio di traduzione va anche vista in connessione con il processo d'integrazione europea. Il Parlamento deve creare per tempo una struttura plurilinguistica.

La commissione è cosciente che il Servizio di traduzione previsto deve essere costituito progressivamente e sarà pronto a funzionare a pieno regime solo dopo un certo tempo. I primi passi devono essere tuttavia creati senza indugio.

82 Miglioramento delle infrastrutture dei parlamentari

Il miglioramento dell'infrastruttura personale dei parlamentari è uno dei temi centrali della riforma. Per meglio evidenziare che il miglioramento dell'infrastruttura riveste un significato indipendente dall'indennizzazione dei parlamentari, la commissione propone di emanare una legge specifica sulle infrastrutture. Detta legge dovrà disciplinare, oltre ai contributi destinati all'infrastruttura di gruppi parlamentari, l'infrastruttura riservata ai singoli parlamentari.

La commissione ritiene che non occorra limitarsi a migliorare l'infrastruttura dei locali del Parlamento a Berna ma soprattutto di sostenere i parlamentari al loro luogo di domicilio e/o di lavoro.

821 Collaboratrici e collaboratori personali

Per alleviare in misura sensibile i parlamentari è indispensabile che essi dispongano di collaboratori personali. La commissione propone un credito per ogni deputato, cioè una soluzione che tiene conto dei diversi bisogni del singolo parlamentare. Il parlamentare stesso potrà decidere come egli vuole essere alleviato o assistito. La commissione cita anche la possibilità di comunità di lavoro, nelle quali collaboratori di diversi parlamentari lavorano insieme. In questo caso un deputato sarà designato responsabile dell'organizzazione.

La commissione è cosciente dell'esistenza di parlamentari che hanno sinora assolto da soli il loro lavoro e che non sono abituati a occupare collaboratori. Essa è però convinta che un'assistenza, soprattutto nel lavoro amministrativo (documentazione, classificazione e approntamento di incarti, corrispondenza ecc.) è opportuna per tutti i parlamentari, in modo da poter dedicare la maggior parte del tempo al lavoro politico vero e proprio.

Un'altra variante sarebbe di ampliare ulteriormente le segreterie dei gruppi e di far giungere ai parlamentari il necessario aiuto attraverso i gruppi. La commissione ha preferito la soluzione individuale che permette di alleviare i parlamentari a domicilio. Una minoranza vorrebbe combinare l'aiuto individuale con l'aiuto attraverso i gruppi. Essa ritiene che l'assistenza politico-scientifica in particolare dovrebbe essere concentrata nei gruppi. Perciò, essa propone di mettere a disposizione dei gruppi un terzo del credito attribuito ai collaboratori personali, alla condizione tuttavia che questi mezzi finanziari siano destinati all'appoggio individuale dei membri del gruppo.

Affinché sull'uso dei crediti a disposizione vi sia un certo controllo, le condizioni d'impiego dei collaboratori dovrebbero esser sancite in direttive, che specificherebbero anche le incompatibilità. Per non gravare i parlamentari con l'amministrazione del personale, la commissione propone di affidarla ai servizi del Parlamento. Così è anche possibile garantire un trattamento uguale dei collaboratori. Stabilendo l'importo del credito, la commissione ha preso per base il salario di una segretaria o di un segretario qualificati. I parlamentari potranno anche impiegare collaboratori a tempo parziale.

822 Indennità per spese d'infrastruttura

Attualmente i deputati ricevono come risarcimento per le loro spese generali e di segreteria una indennità di 18 000 franchi all'anno. La commissione propone di aumentare questa indennità a 24 000 franchi all'anno e di presentarla come un vero e proprio risarcimento per le infrastrutture. L'aumento è motivato con le spese supplementari derivanti dall'assunzione e dall'impiego di un collaboratore.

83 Progetti di costruzione nell'ambito della riforma del Parlamento

831 Situazione iniziale

In questi ultimi anni le Camere federali si sono rese conto della necessità di adeguare le loro strutture ai futuri bisogni. Questi adeguamenti strutturali e organizzativi richiedono spazio per essere efficaci. Considerato il crescente grado di occupazione del Palazzo del Parlamento durante gli ultimi anni, nuovi locali a copertura di bisogni supplementari richiedono lavori di costruzione di grande ampiezza.

832 Schizzi di progetto per nuovi possibili spazi destinati al Parlamento e ai suoi servizi

Per accogliere adeguatamente il Parlamento e i servizi del Parlamento, sembra alla commissione inevitabile a lunga scadenza procurarsi nuovo spazio fuori del Palazzo del Parlamento ma nelle sue immediate vicinanze. Sulla base di un esame preliminare, il comitato delle costruzioni della commissione ha ritenuto, di principio, due possibili soluzioni, e cioè:

- a. la sistemazione dei nuovi locali nelle due ali di Palazzo federale. Ciò causerebbe un parziale trasloco dei dipartimenti siti in queste ali e quindi l'aprontamento di nuove costruzioni per l'amministrazione federale. Per i consiglieri federali e i loro stretti collaboratori rimane, però, sufficiente spazio a Palazzo federale;
- b. un nuovo edificio o un gruppo di nuovi edifici sul lato sud (verso l'Aar) di Palazzo federale. Si tratta di costruzioni che costituiranno una particolare sfida per diversi aspetti: urbanismo, sistemazione del territorio, tutela delle opere d'arte, geologia. E ciò nella salvaguardia di un'alta qualità architettonica.

La commissione ha deciso di far esaminare le due possibilità dal profilo della fattibilità e della qualità. Per garantire un certo margine nella concezione delle nuove infrastrutture e nel rapporto utilità/spesa, da una parte, e a livello delle conseguenze urbanistiche e architettoniche, dall'altra, ambedue i progetti saranno elaborati con tre varianti di programma di costruzioni (mini: soluzione minima, midi: soluzione normale e maxi: soluzione altamente rappresentativa). La soluzione mini prevede ad esempio posti di lavoro personali per tutti i parlamentari in locali collettivi, la soluzione midi uffici individuali e la soluzione maxi anche locali di rappresentanza. Questi programmi di locali corrispondono a ordini di grandezza provvisori e non rivestono naturalmente alcun carattere obbligatorio quanto ai particolari. L'elaborazione degli schizzi di progetto è stata affidata a quattro uffici d'architettura molto qualificati di diverse regioni del Paese. Il credito di progettazione, che ammonta a 500 000 franchi, è stato concesso, a domanda della commissione, come supplemento di credito sotto forma di prestito ordinario. Gli architetti interpellati hanno il compito di esaminare, in modo globale, i modelli di progetto proposti e:

- nel caso «Trasformazione delle attuali ali di Palazzo federale», di suggerire idee di utilizzazione pratica e di valorizzazione architettonica del patrimonio trasmessoci;
- nel caso «Nuova costruzione sul lato sud di Palazzo federale», di dimostrare con schizzi e in modo audace quali sono le moderne forme architettoniche meglio adeguate dal profilo armonico allo stile di Palazzo federale.

Parallelamente a questo lavoro di architettura, le questioni di natura giuridica saranno esaminate dal profilo del diritto pubblico e del diritto privato, tenendo conto delle disposizioni urbanistiche e di edilizia.

I lavori devono essere consegnati entro la fine di agosto 1991 e presentati all'inizio di settembre. Nella sessione autunnale 1991 ambedue le Camere potranno pronunciarsi sull'entrata in materia per una nuova costruzione o per la trasformazione dell'edificio esistente. Nel caso d'entrata in materia, esse dovranno optare per una delle tre varianti di programma e stanziare un credito per approntare un concorso, che dovrebbe sfociare in un messaggio di costruzione. Nella migliore delle ipotesi, il Parlamento potrebbe occupare i nuovi locali, celebrando il suo 150° anniversario nel 1998.

9 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

Presentemente le spese per le due Camere comportano circa 30 milioni di franchi all'anno (bilancio 1991), di cui due terzi per il Parlamento e un terzo per i servizi del Parlamento. Attuando le proposte della commissione, le spese saliranno a circa 73,5 milioni (57 milioni per il Parlamento, 16,5 milioni per i servizi del Parlamento). Le conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale si presentano nei particolari come segue:

91 Parlamento

	Bilancio 1991	Nuove
1. Indennità di base per il Consiglio nazionale	6 000 000	16 000 000
2. Sedute del Consiglio nazionale	6 100 000	7 250 000
3. Commissioni del Consiglio nazionale	2 900 000	3 500 000
4. Indennità di base per il Consiglio degli Stati (quota della Confederazione)	—	1 840 000
5. Sedute del Consiglio degli Stati	—	1 500 000 ca.
6. Commissioni del Consiglio degli Stati	1 100 000	1 400 000
7. Diverse delegazioni	1 000 000	1 100 000
8. Diversi supplementi di funzioni	65 000	500 000 ca.
9. Indennità d'infrastruttura (parz. in 1)	615 000	5 904 000
10. Previdenza	—	3 600 000 ca.
11. Indennità di transizione	—	500 000 ca.
12. Collaboratori personali	—	14 000 000 ca.
Totale	18 000 000	57 000 000 ca.

In base alla nuova ripartizione fra la Confederazione e i Cantoni dei costi per i deputati al Consiglio degli Stati (art. 1 e 2 LF sulle indennità parlamentari), nessun costo supplementare graverà sui Cantoni.

92 Servizi del Parlamento

L'attuazione delle proposte della commissione comporterà uno sviluppo rafforzato dei servizi del Parlamento. Segnatamente l'assistenza alle commissioni permanenti (v. n. 26), il potenziamento delle segreterie degli organi di gestione (v. n. 535) e soprattutto l'istituzione di un Servizio di traduzione proprio del Parlamento avranno conseguenze notevoli. Per l'amministrazione dei collaboratori personali dei parlamentari, come anche dei versamenti per la previdenza e le indennità e per il controllo dell'aumento di personale nei servizi del Parlamento, il servizio del personale e finanziario deve essere rafforzato. L'assunzione di collaboratori personali per i parlamentari porterà nei servizi del Parlamento esigenze supplementari nel campo dell'informatica (formazione, supporto, ev. equipaggiamento), dell'informazione e della documentazione. In totale 61 posti sono chiesti:

12 posti per il potenziamento delle segreterie di commissione e di presidenza;

25 posti per le traduzioni (scritte);

18 posti per la traduzione simultanea;

4 posti nel servizio del personale e finanziario, come anche nella segreteria centrale;

2 posti nel settore dell'informatica e della documentazione.

Il potenziamento e l'istituzione dei servizi devono avvenire gradualmente, in modo da controllare la sistemazione e la formazione dei nuovi collaboratori. Ciò vale soprattutto per il Servizio di traduzione, dove si dovrà contare anche su difficoltà di reclutamento. In un primo tempo, il sistema dell'utilizzazione giudiziosa dei posti permetterà di riunire con tutta la necessaria flessibilità utili esperienze – ad esempio sugli effetti della procedura scritta – e di equilibrare i momenti di punta con l'assunzione di manodopera ausiliaria, ma non può esser escluso che in una seconda fase sia ancora necessario chiedere alcuni posti di manodopera ausiliaria e di personale per le sessioni. D'altronde, è oggi praticamente impossibile valutare le esigenze che si porranno ai servizi di un Parlamento che funzioni in modo professionale ed efficace. Pensabili sono, in particolare, una nuova struttura del Bollettino ufficiale o delle tavole sinottiche, un rafforzamento della tipografia, il perfezionamento professionale ed eventualmente la dotazione dei collaboratori personali con materiale. Siffatte esigenze comporterebbero impieghi e posti di lavoro supplementari.

Il costo annuo dell'aumento di personale nei servizi del Parlamento si presenta come segue:

61 posti a 100 000 franchi	ca. fr. 6 100 000
Finanziamento degli strumenti di lavoro (ammortamento su 4 anni)	ca. fr. 200 000
Finanziamento dei posti di lavoro 61x10 m ²	ca. fr. 300 000
Totale annuo	ca. fr. 6 600 000

Quanto alla sistemazione delle sale di sedute con gli impianti di traduzione simultanea si devono prevedere costi d'investimento unici di circa 3 milioni di franchi.

10 Commento delle singole proposte

101 Legge sui rapporti fra i Consigli

Art. 1 (cfr. n. 44 e 6)

Presentemente, le sessioni ordinarie e quelle straordinarie («altre sessioni») sono rette dall'articolo 1 capoverso 1. È opportuno introdurre nell'articolo 1 un nuovo capoverso 2^{bis} che attribuisca a ciascun Consiglio la competenza di convocare sessioni speciali. Siffatta decisione dovrà essere presa tempestivamente, vale a dire prima dell'ultima settimana di una sessione, in modo da lasciare all'altro Consiglio il tempo di organizzare una sessione speciale parallela.

Nel capoverso 2, bisognerebbe cogliere l'occasione per attribuire agli organi competenti dei Consigli la competenza di convocare sessioni straordinarie. Non risponde più all'odierna concezione della separazione dei poteri la facoltà accordata al Consiglio federale di convocare sessioni straordinarie; attualmente il Consiglio federale può domandare imperativamente la convocazione di queste sessioni, esattamente come possono farlo un quarto dei consiglieri nazionali o cinque Cantoni.

Art. 2

I servizi del Parlamento, i quali sostituiscono la segreteria dell'Assemblea federale, provvedono a inviare le convocazioni per tutte le sessioni. Per le sessioni straordinarie, questo compito spettava alla Cancelleria federale.

Art. 3

I precedenti disciplinamenti dettagliati, che stabilivano quando le Camere erano tenute a riunirsi durante le sessioni, non hanno oggi più alcuna importanza pratica. Spetta alla Conferenza di coordinamento armonizzare il calendario delle sessioni delle due Camere (art. 8^{ter}), così da garantire che i Consigli possano riunirsi insieme quando gli oggetti da trattare lo richiedano (decisioni dell'Assemblea federale a Consigli uniti, votazioni concernenti l'urgenza, voti finali). Il primo giorno di riunione comune delle sessioni ordinarie è stabilito nell'articolo 1.

Art. 8^{ter}

Questa disposizione disciplina le attribuzioni della Conferenza di coordinamento, che comprende ora gli Uffici di entrambi i Consigli.

Nuova è l'attribuzione alla Conferenza della competenza di stabilire la pianificazione degli oggetti trattati durante la legislatura e la pianificazione annuale (cpv. 2), come pure del compito di vigilare sui servizi del Parlamento (cpv. 4), che finora spettava alla commissione amministrativa (art. 8^{quater}). È poi opportuno che la Conferenza designi un delegato (art. 5), chiamato ad esercitare, come è stato il caso finora, la vigilanza effettiva sui precitati servizi conformemente alle disposizioni del relativo decreto federale. La Conferenza di coordinamento potrà affidare altri compiti a uno o ad alcuni dei suoi membri.

Quando fu istituita la Conferenza di coordinamento, si fece in modo che i rappresentanti del Consiglio nazionale, superiori per numero, non potessero imporre la loro volontà a quelli del Consiglio degli Stati. Per questo motivo, le decisioni della Conferenza dovevano essere approvate sia dalla Conferenza dei presidenti di gruppo del Consiglio nazionale, sia dall'Ufficio del Consiglio degli Stati. La sola modifica apportata a questa disposizione consiste nella sostituzione della Conferenza dei presidenti di gruppo del Consiglio nazionale con l'Ufficio del predetto Consiglio (cpv. 6), come richiesto dalla nuova composizione della Conferenza di coordinamento.

Per garantire un coordinamento ottimale con il Consiglio federale nella pianificazione delle attività dell'Assemblea federale, è necessario che il presidente della Confederazione e il cancelliere assistano di regola alle sedute della Conferenza di coordinamento (cpv. 7). Eccezioni sono possibili qualora gli oggetti da trattare riguardino unicamente il Parlamento (p. es. colloqui con la direzione dei servizi del Parlamento, oppure relazioni dell'Assemblea federale con Parlamenti esteri).

Art. 8^{quinquies}

La possibilità di presentare iniziative e altri interventi parlamentari e quella di fare rapporto, sono entrambi espressione della facoltà delle commissioni di trattare argomenti riguardanti il loro campo d'attività. L'occasione è propizia per riunire in un unico articolo le corrispondenti disposizioni, attualmente contenute rispettivamente nell'articolo 8^{quinquies} capoverso 5 e nell'articolo 8^{sexies} capoverso 4.

Art. 8^{sexies} cpv. 2

Rinviamo al commento sulla revisione del regolamento del Consiglio nazionale, art. 18.

Art. 8^{sexies} cpv. 3^{bis} (cfr. n. 422)

Il capoverso 3^{bis} consente ai membri della commissione dell'altro Consiglio di partecipare alle sedute di commissione, nel caso una commissione lo decida. L'obbligo di decidere la convocazione di parlamentari dell'altro Consiglio sussiste soltanto in caso di deliberazione di atti legislativi dell'Assemblea federale (cfr. art. 4 LRC) e non si estende ad altri oggetti. Questa restrizione è necessaria, siccome, trattandosi di atti legislativi, vi è solitamente il tempo sufficiente per prendere tempestivamente, prima di iniziare l'esame del disegno, questa decisione formale. Gli altri oggetti, invece, possono essere iscritti a breve termine all'ordine del giorno, così che non è più possibile convocare in tempo i membri della commissione dell'altro Consiglio.

Nella pratica, questa decisione potrà essere presa da commissioni non permanenti (commissioni speciali previste dalla proposta revisione del regolamento del Consiglio nazionale), in occasione della seduta nella quale vengono stabilite le date delle sedute successive. Commissioni permanenti possono convocare in permanenza la commissione parallela dell'altro Consiglio (riservandosi naturalmente il diritto di revocare questa convocazione). La decisione può anche essere presa nel corso della seduta preliminare che precede la seduta di commissione nella quale viene deliberato sul disegno. Qualora non vi sia seduta preliminare, la decisione può essere presa per corrispondenza.

Art. 8^{sexies} cpv. 3^{ter}

Sedute comuni delle commissioni delle due Camere allo scopo di riunire informazioni sono già state tenute occasionalmente in passato. Menzionando espressamente nella legge questa possibilità si vogliono eliminare le attuali incertezze sull'ammissibilità di queste sedute e indurre a tenerne in maggior numero, considerato che esse dimezzano il lavoro organizzativo e consentono alle due commissioni di iniziare il proprio lavoro con lo stesso grado d'informazione. Siccome l'organizzazione di sedute comuni con lo scopo di stabilire l'ordine del giorno delle sedute informative (in special modo quando si tratta di designare i periti o i partecipanti all'audizione di periti) è spesso fonte di problemi, questa competenza è affidata ai presidenti delle commissioni.

Art. 8^{sexies} a

La commissione peritale parlamentare deve servire a elaborare decisioni relative ad affari importanti e complessi. Stabilire quali siano gli affari «importanti e complessi» è una questione politica, che travalica i limiti di un disegno di legge. A titolo d'esempio potremmo citare la tossicomania e i problemi migratori.

Il compito di allestire la commissione peritale parlamentare spetterà alla Conferenza di coordinamento. Di regola, la proposta proverrà da una commissione permanente.

A differenza di tutte le altre commissioni, la commissione peritale parlamentare sarà composta sia di deputati, sia di periti che non fanno parte del Parlamento. I deputati saranno tuttavia la maggioranza, cosicché la responsabilità del risultato finale sarà ancora dei politici. I periti e i deputati saranno designati dalla Conferenza di coordinamento. La commissione permanente che intenda allestire una commissione peritale parlamentare avrà il diritto di proporre dei periti. I deputati saranno eletti su proposta dei gruppi, in funzione della loro competenza e interesse e non dell'appartenenza a un determinato partito. L'articolo 8^{quinquies} capoverso 2, secondo cui nella composizione delle commissioni si deve tener conto della forza numerica dei gruppi, delle lingue ufficiali e delle diverse regioni del Paese, non è dunque applicabile. Ad ogni gruppo deve tuttavia essere riconosciuto almeno il diritto di delegare un deputato.

Art. 9 e 10

La priorità di trattazione non verrà più attribuita a un determinato Consiglio dai presidenti dei Consigli, bensì dalla Conferenza di coordinamento.

Riteniamo che la decisione della Conferenza di coordinamento debba essere definitiva. Non si conoscono casi negli ultimi decenni in cui una decisione di attribuzione della priorità presa dai presidenti sia stata in seguito contestata da una delle Camere. Inoltre, dato che la Conferenza di coordinamento è più rappresentativa dei due presidenti dei Consigli, i conflitti dovrebbero risultare ancor più rari. Qualora non possa intervenire un accordo tra i due organi della Conferenza di coordinamento, il presidente di quest'ultima deciderà mediante sorteggio (art. 10).

Art. 14

La modifica di quest'articolo è di mero ordine redazionale: l'ipotesi ordinaria verrà citata per prima e le due eccezioni in seconda e terza posizione.

Art. 16 e 17

L'articolo 16 disciplina la prima fase, l'articolo 17 (unitamente agli art. 18-21, immutati) la seconda, quella della procedura d'eliminazione delle divergenze. Le spiegazioni nella parte generale del rapporto della sottocommissione (cfr. n. 412) servono da commento.

La vigente disposizione concernente la composizione della conferenza di conciliazione (art. 17 cpv. 2) appare inadatta per questo strumento, prevedibilmente destinato ad essere utilizzato in misura sempre più frequente. Il fatto che la commissione del Consiglio degli Stati comprenderà un numero di membri pari a quello della commissione del Consiglio nazionale ha per conseguenza che, in numerosi casi, dovranno essere delegati alla conferenza di conciliazione dalla metà ai tre quarti dei deputati agli Stati. I membri del Consiglio degli Stati si troveranno ad essere sollecitati oltre misura da conferenze di conciliazione sempre più numerose; la presenza di 46, 50 o addirittura 62 nella conferenza di conciliazione renderebbe quest'organo pesante e inadatto a deliberazioni commissionali. Anche la sottocommissione propone di limitare a 26 il numero dei membri della conferenza di conciliazione. Le commissioni più importanti saranno ridotte a 13 membri, come sarà di regola il caso per le commissioni del Consiglio nazionale. Le commissioni del Consiglio degli Stati, composte quasi sempre di 13 membri, resteranno dunque invariate; quelle che annoverano meno di 13 membri saranno completate fino a parità ottenuta. L'estensione o la riduzione di una commissione sarà operata dagli organi del consiglio competente su proposta dei gruppi parlamentari. In quest'evenienza, analogamente a quanto avviene per la nomina delle commissioni, la composizione dovrà rispecchiare proporzionalmente la forza dei singoli gruppi (art. 8^{quinquies} cpv. 2).

Art. 21^{ter} (cfr. n. 54)

Le iniziative parlamentari devono essere esaminate preliminarmente dal Consiglio il più tardi un anno dopo la presentazione del rapporto della commissione incaricata del preavviso. Rimane un margine di 3-4 sessioni per l'iscrizione nell'ordine del giorno di questi esami preliminari.

Art. 21^{quinquies}

La vigente formulazione del diritto d'essere consultato accordato al promotore dell'iniziativa ha ripetutamente dato luogo a situazioni poco chiare riguardo alla durata della presenza di quest'ultimo alle sedute di commissione e al suo diritto di prendere parola. La nuova formulazione chiarisce che il promotore dell'iniziativa, se non è già membro della commissione, può partecipare, per tutta la durata della trattazione della sua iniziativa, alle sedute di commissione, con diritto di prendere parola.

Art. 47^{bis} a (nuovo)

Questo nuovo articolo regola la partecipazione dell'Assemblea federale nell'ambito della politica estera.

Conformemente al capoverso 1, i due Consigli seguono in modo indipendente la situazione politica estera e lo svolgimento di negoziati. Il tenore del testo esprime con chiarezza che la ripartizione costituzionale delle competenze tra legislativo ed esecutivo non viene toccata. Il Consiglio federale ha la responsabilità di condurre i negoziati con le organizzazioni internazionali e i governi esteri. Nondimeno, i capoversi 2-4 prevedono uno scambio d'informazioni e di consultazioni tra il Consiglio federale e le commissioni competenti.

I capoversi 3 e 4 si riferiscono a negoziati con organizzazioni internazionali abilitate a legiferare unilateralmente, in particolare la Comunità europea.

Secondo il capoverso 5, tuttavia, le commissioni competenti devono essere informate e consultate anche qualora vengano condotti negoziati su trattati bilaterali o multilaterali con uno Stato estero o con organizzazioni internazionali. In effetti in questi casi è messa in questione la competenza a legiferare del Parlamento, come per esempio in occasione dei negoziati sulla revisione dell'accordo generale su le tariffe doganali e il commercio (GATT).

Il capoverso 6 precisa che i rappresentanti della commissione non fanno parte della delegazione svizzera incaricata dei negoziati ma sono semplici osservatori con diritto di essere informati.

Il capoverso 7 riafferma il dovere delle commissioni, previsto nell'articolo 8^{sexies} capoverso 3, di informare le altre commissioni permanenti. Il coordinamento è particolarmente importante in politica estera. Considerato che la CE in particolare legifera in numerosi campi, le commissioni delle due Camere competenti per un settore oggetto di tale attività legislativa devono essere tenute al corrente. Le Commissioni della politica estera sono tenute ad informare le altre commissioni. Spetta tuttavia agli organi direttivi delle due Camere di designare la commissione incaricata di dirigere i lavori su un determinato oggetto.

Art. 47^{ter} e 48

Le modifiche proposte si inseriscono nella riforma del sistema delle commissioni. La ripartizione dei compiti tra le commissioni legislative e di controllo è stata finora incoerente su un punto: le FFS erano sottoposte non all'alta sorveglianza delle Commissioni della gestione e delle finanze, bensì a quella delle Commissioni dei trasporti. Sarebbe meglio che detta sorveglianza sia esercitata

dalle commissioni di controllo ordinarie, poiché esse dispongono di una competenza funzionale specialistica. Che l'alta sorveglianza sia svolta in tutti i settori dell'amministrazione dalle stesse commissioni di controllo è condizione essenziale per una procedura sistematica, che permetta pure confronti (PTT-FFS!) e controlli trasversali dell'attività.

Per modificare la prassi vigente, è necessario che al momento della definizione dei diritti e degli obblighi delle Commissioni della gestione e delle finanze venga fatto esplicito riferimento anche alle aziende e agli stabilimenti della Confederazione. Si potrà inoltre cogliere l'occasione per migliorare le disposizioni dal profilo redazionale.

102 Regolamento del Consiglio nazionale

Art. 7 e 8

Benché trattino soprattutto dell'elezione del presidente, del vicepresidente e degli scrutatori, nonché della durata delle loro funzioni, gli articoli 7 ed 8 fanno riferimento già nel loro tenore attuale all'Ufficio. Considerato che secondo la nostra proposta anche i presidenti dei gruppi faranno parte dell'Ufficio, pur non essendo eletti dal Consiglio, le elezioni devono essere disciplinate nell'articolo 7, la durata delle funzioni nell'articolo 8 e la composizione dell'Ufficio, con i relativi compiti, nell'articolo 9.

L'articolo 7 innova prevedendo l'elezione di quattro scrutatori e di altrettanti supplenti. La loro durata in funzione sarà di quattro anni, come finora. Tuttavia, abbiamo rinunciato ad escludere la rielezione a queste funzioni di deputati che abbiano ricoperto la carica nelle due ultime legislature. Una lunga esperienza è d'aiuto agli scrutatori, tanto più che il presidente e i vicepresidenti del Consiglio fanno parte dell'Ufficio soltanto per due anni e che i presidenti dei gruppi vengono anch'essi sostituiti dopo qualche anno.

Art. 9

Il capoverso 1 disciplina la nuova composizione dell'Ufficio.

Il capoverso 2 regola i compiti dell'Ufficio. Per quanto riguarda la pianificazione delle sedute, l'Ufficio riprende le mansioni svolte dalla conferenza dei presidenti di gruppo, mentre gli altri suoi compiti corrispondono a quelli che già gli erano affidati. Un'innovazione consiste nella facoltà accordata all'Ufficio di fissare un termine alle commissioni per l'esame preliminare degli oggetti.

I capoversi 4 e 5 trattano delle sostituzioni. È indispensabile che gli scrutatori si facciano rappresentare nell'Ufficio unicamente da scrutatori supplenti e i presidenti di gruppo da un vicepresidente, in modo da garantire la continuità in questo organo dirigenziale.

Art. 13 cpv. 1

La competenza di determinare il numero di membri delle commissioni, di nominare questi membri e di attribuire gli oggetti spetta all'Ufficio. Questo dovrà anche nominare i vicepresidenti e i supplenti.

I cambiamenti principali riguardano *l'attribuzione degli oggetti* da trattare:

- L'attribuzione ha luogo dopo consultazione dei *presidenti delle commissioni*. Si parte dall'idea che le commissioni permanenti e le loro segreterie, avendo già esaminato lo svolgimento di un affare nella fase preparlamentare (cfr. art. 15 cpv. 2 lett. b), sono in grado di giudicare se un determinato oggetto rientra, completamente o parzialmente, nel loro ambito, quanto tempo bisogna prevedere per l'esame preliminare e se sia necessario allestire una commissione speciale per evitare un possibile sovraccarico della commissione. Qualora più commissioni si interessino ad un disegno, l'ufficio può designare una commissione che si assumerà la responsabilità dell'esame del disegno, mentre le altre verranno coinvolte in qualità di commissioni di corapporto (cfr. art. 15 cpv. 3). Nella pratica, la consultazione potrà avvenire tramite i servizi del Parlamento sotto forma di una procedura scritta di consultazione.
- L'Ufficio impartisce alle commissioni un *termine* per l'esame preliminare. Nel quadro della procedura di consultazione sopra citata, i presidenti delle commissioni devono indicare il tempo probabile richiesto dall'esame preliminare. L'Ufficio dispone così degli elementi necessari per pianificare i lavori del Consiglio. I termini citati in precedenza sono innanzitutto strumenti di pianificazione; una sanzione in caso di inosservanza dei termini, per esempio sotto forma di revoca del mandato da parte dell'Ufficio e l'attribuzione dell'oggetto in questione a un'altra commissione o a una commissione ad hoc sarebbe poco razionale, poiché equivarrebbe a una perdita di tempo e ritarderebbe ulteriormente la procedura.

Art. 13 cpv. 2

I compiti della commissione amministrativa sono assunti dalla Conferenza di coordinamento (cfr. n. 101, commento dell'art. 8^{ter} LRC).

Art. 13 cpv. 3

La lieve modifica tiene conto dell'importanza viepiù grande rivestita dalle commissioni parlamentari permanenti: il numero dei loro membri non va fissato soltanto secondo l'importanza degli oggetti da trattare (ancora impossibili da prevedere al momento della costituzione della commissione!), ma piuttosto secondo la portata dell'ambito d'attività della singola commissione.

Art. 15 cpv. 1 e 2 (cfr. n. 241-243)

Tutte le commissioni permanenti sono enumerate nel capoverso 1, mentre il capoverso 2 definisce i compiti delle commissioni legislative permanenti. Diritti e obblighi delle due commissioni di controllo sono definiti negli articoli 47^{ter} e 48 LRC; si farà riferimento inoltre agli articoli 47 e 47^{bis} LRC che conferiscono a tutte le commissioni il diritto di chiedere rapporti complementari al Consiglio federale e all'amministrazione.

La *definizione dei compiti delle commissioni legislative permanenti* è ispirata in larga misura ai nuovi regolamenti di alcune commissioni permanenti. Che tra i compiti figurino l'esame preliminare degli oggetti attribuiti a dipendenza del campo d'attività della commissione (lett. a) è cosa ovvia; possono invece non

essere così evidenti – data la concezione di Parlamento che, tradizionalmente, non agisce di propria iniziativa – i compiti enunciati nelle lettere b, c e d. Essi non costituiscono tuttavia novità alcuna, poiché alcune commissioni permanenti lavorano già in questo senso. Le commissioni legislative permanenti con più spirito d’iniziativa hanno sviluppato una dinamica propria che le porta ben oltre la mera disamina preliminare degli oggetti loro attribuiti: esse si interessano alla procedura preparlamentare del processo legislativo, in particolare quando il Consiglio federale elabora mozioni che gli sono trasmesse, ma anche nella procedura postparlamentare. È infatti importante verificare se il Consiglio federale rimane entro i limiti delle competenze legislative che gli sono delegate – nel senso voluto dal legislatore – e se detta delega non debba eventualmente essere revocata. Una delimitazione chiara dei compiti delle commissioni di controllo classiche, da un lato, e di quelli delle commissioni legislative permanenti, dall’altro, è impossibile in questa sede: il mandato di coordinamento stabilito espressamente nella lettera e è per questo ancor più importante. Va osservato che i due tipi di commissione funzionano in un’ottica diversa: le commissioni legislative assumono implicitamente, in un contesto legislativo, funzioni di controllo per il fatto che si domandano se mantenere il diritto vigente, modificarlo o sopprimerlo; le commissioni di controllo, invece, esaminano, secondo criteri sistematici uniformi, la legalità, l’opportunità, l’efficacia e l’efficienza dell’amministrazione federale. Essenziale è che ogni commissione permanente sia messa immediatamente al corrente delle constatazioni concernenti il suo ambito d’attività fatte dall’altra commissione. In pratica questo principio potrà essere istituzionalizzato nel modo più adeguato a livello dei segretariati delle commissioni.

Evidentemente si possono ipotizzare numerosi modi di attribuzione dei vari ambiti alle *singole commissioni legislative permanenti*. La presente proposta si sforza, per assicurare una certa continuità, di modificare il meno possibile i vantaggi acquisiti con le commissioni permanenti già esistenti. Verranno inoltre stabiliti settori d’attività relativamente vasti, in modo da equilibrare al meglio i carichi di lavoro delle differenti commissioni. Gli oggetti da trattare nella 43esima legislatura sono stati ripartiti a titolo sperimentale secondo il nuovo sistema di commissione proposto, al fine di collaudarne la praticabilità.

Le denominazioni delle commissioni permanenti non possono enumerare in modo esaustivo tutti i settori importanti d’attività. Conformemente al periodo introduttivo del capoverso 2, l’Ufficio procede, d’intesa con le commissioni, a una ripartizione precisa dei settori d’attività della politica federale (v. allegato 1).

Con l’attribuzione dei settori d’attività che vi proponiamo, si può evitare in larga misura la formazione di differenti categorie di commissioni (più o meno importanti).

Considerazioni sulle diverse commissioni legislative permanenti:

– *numero 3 vigente*: l’attuale *Commissione delle petizioni e dell’esame delle costituzioni cantonali* (CPCC) non può essere integrata in un sistema di commissioni che distingue nettamente le differenti funzioni parlamentari e che mira a una specializzazione tematica nel campo legislativo. Considerata l’ampiezza di questo settore, la CPCC non può assumersi da sola i compiti legislativi nell’ambito della giustizia e del diritto. Questi compiti vengono suddi-

visi tra la Commissione degli affari giuridici e la Commissione delle istituzioni politiche. Per quanto riguarda l'esame delle petizioni, la competenza funzionale specifica deve essere valutata nello stesso modo della competenza per materia di una commissione di esame preliminare. Una commissione che venisse incaricata soltanto di esaminare le petizioni e le costituzioni cantonali sarebbe tuttavia sottoccupata: per questo motivo è opportuno attribuire alla commissione competente per materia le petizioni, affidando l'esame delle costituzioni cantonali alla Commissione delle istituzioni politiche.

- *nuovo numero 3*: la *Commissione della politica estera* (CPE) deve garantire una visione globale integrata della politica estera e della politica economica estera (cfr. n. 34). Attualmente, per l'economia estera è responsabile la Commissione degli affari economici.
- *nuovo numero 4*: la nuova denominazione «*Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura*» descrive meglio gli ambiti di competenza di questa commissione senza modificarne l'attuale campo d'attività.
- *numeri 6, 7 e 11 vigenti, nuovi numeri 5 e 6*: l'analisi degli oggetti della corrente legislatura mostra che la *Commissione delle energie*, anche se le venissero attribuiti tutti gli affari importanti, non sarebbe mai sufficientemente impegnata. Con la suddivisione dell'attuale *Commissione della sanità e dell'ambiente*, si otterrebbe una ripartizione più razionale del lavoro, poiché le questioni concernenti l'ambiente sarebbero annesse alla politica dell'energia e della sistemazione del territorio (e dunque trattate dalla *Commissione dell'ambiente, della sistemazione del territorio e dell'energia*), mentre quelle relative alla salute pubblica rientrerebbero nel quadro della politica sociale (e sarebbero dunque di competenza della *Commissione della sicurezza sociale e della sanità pubblica*). Nell'ottica di una giudiziosa ripartizione per tema del lavoro, i vantaggi e gli inconvenienti dell'attuale e della nuova Commissione si equivalgono.
- *nuovo numero 7*: la nuova designazione della *Commissione degli affari militari*, ora denominata «*Commissione della politica di sicurezza*», indica che la commissione non si occupa soltanto degli aspetti puramente militari della difesa nazionale.
- *nuovo numero 8*: l'attuale *Commissione dei trasporti e delle comunicazioni* viene leggermente ampliata e diventa *Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni*.
- *numero 9 vigente*: l'attuale *Commissione degli affari economici*, che di fatto è una commissione dell'economia estera, viene raggruppata con la *Commissione della politica estera*.
- *nuovo numero 9*: la nuova *Commissione dell'economia e dei tributi* si occupa del settore dell'economia interna che, finora, non era coperto da commissioni permanenti.
- *nuovo numero 10*: alla nuova *Commissione delle istituzioni politiche* è attribuita la maggior parte degli ambiti che rientrano nel numero 1 della sistematica generale del diritto federale («Stato-Popolo-Autorità»), in particolare l'organizzazione delle autorità federali, i diritti popolari, i problemi degli

stranieri e le questioni relative al diritto d'asilo. Detta commissione si occuperà inoltre delle questioni concernenti i mass-media.

- *nuovo numero 11: la Commissione degli affari giuridici* si occupa dei settori menzionati nei numeri 2 e 3 della sistematica generale del diritto federale; CC, CO e LEF (nella misura in cui non siano preponderanti gli interessi economici), CP, organizzazione giudiziaria, protezione dei dati, diritti d'autore, ecc..
- *nuovo numero 12: la Commissione delle costruzioni pubbliche* corrisponde all'attuale Gruppo delle costruzioni, il quale ha diritti e doveri di una commissione normale, ragion per cui non si vede perché non dovrebbe trovar posto tra le altre commissioni. Questa commissione è tuttavia nettamente meno occupata rispetto alle altre commissioni permanenti. Ne si tien conto, attribuendole un numero di membri più esiguo (dai cinque attuali, potrebbero passare a sette o nove, considerato che l'attuale Gruppo delle costruzioni ha dovuto essere ampliato a più riprese) e con una disposizione eccezionale nell'articolo 18 capoverso 3 (numero massimo dei posti in commissione che il singolo deputato può occupare).

L'Ufficio rimane competente per determinare il numero dei membri delle commissioni (cfr. art. 13 cpv. 1). Le commissioni legislative, che attualmente contano 21 o 23 membri saranno ampliate, di preferenza a 25, 27 o 29 membri, affinché l'accresciuto volume degli oggetti da trattare possa essere liquidato in modo più flessibile ricorrendo in misura maggiore a *sottocommissioni* (cfr. art. 15b).

Art. 15 cpv. 3 (cfr. n. 243)

L'Ufficio attribuirà a più commissioni gli oggetti oltrepassanti i settori di competenza delle singole commissioni, nel caso che più commissioni si interessino di uno stesso affare nel quadro della consultazione per la suddivisione dei vari affari (art. 13 cpv. 1). Questo modo di procedere è facoltativo; vi si rinuncerà, per esempio, se un affare dovrà essere trattato in modo particolarmente urgente. In generale, occorre evitare che venga istituita, parallelamente alle pratiche vigenti nell'amministrazione federale, una procedura di corapporto macchinosa e burocratica. I pareri non debbono essere necessariamente presentati in forma scritta; in un gran numero di casi, la soluzione più opportuna sarebbe quella di organizzare *sedute comuni per le sottocommissioni delle commissioni permanenti*.

La procedura descritta sopra dovrebbe trovare applicazione soprattutto nei casi in cui esistono punti di contatto particolarmente stretti tra le commissioni, per esempio tra la Commissione degli affari giuridici e la Commissione dell'economia e dei tributi (esempio: 88.066, diritto fondiario rurale), oppure tra la Commissione della politica estera e quella della politica di sicurezza (esempio: 90.061, rapporto sulla politica di sicurezza). All'atto della determinazione del calendario annuale delle sedute commissionali (v. art. 20), si può prendere in considerazione il fatto che le commissioni siedono in parallelo. La Commissione delle costruzioni pubbliche sarà inoltre impegnata essenzialmente in qualità di commissione di corapporto, come è già oggi in parte il caso, conformemente all'articolo 17 capoverso 2.

Per far sì che questa procedura non implichi un sovraccarico per il plenum, viene chiaramente precisato nel secondo periodo del capoverso 3 che soltanto la commissione cui è affidata la responsabilità del progetto fa rapporto e presenta proposte al Consiglio (tenendo conto delle considerazioni e delle proposte della commissione di corapporto).

Art. 15 cpv. 4

Viene qui ripresa una disposizione del regolamento attualmente vigente, raramente applicata. Questa disposizione dovrebbe soprattutto consentire di integrare in una commissione, per l'esame preliminare, rappresentanti di un gruppo di interessati o di una regione particolarmente interessata a un determinato oggetto, i quali non sono rappresentati in una commissione permanente. Si sarebbe per esempio potuto considerare una simile estensione della Commissione dei trasporti per l'esame preliminare della «nuova trasversale ferroviaria alpina» (90.040), ciò che avrebbe assicurato la rappresentanza di tutte le regioni toccate.

Art. 15a

Non sarà possibile evitare del tutto l'impiego di commissioni non permanenti; il ricorso a siffatte commissioni dovrebbe tuttavia essere eccezionale, come traspariva dalla nuova denominazione «commissione speciale». Come criterio determinante per l'istituzione di una commissione speciale, si potrebbe invocare innanzitutto il sovraccarico di una commissione permanente; una commissione speciale potrebbe subentrare quando un affare è a tal punto complesso e vasto che la commissione permanente non potrebbe più trattare per lungo tempo altri oggetti (è questa, per esempio, la ragione per cui la presente riforma del Parlamento non avrebbe potuto essere affidata alla Commissione delle istituzioni politiche). Si potrebbero anche assumere come altri criteri l'accumulo occasionale e limitato nel tempo di oggetti inerenti al campo d'attività della commissione, che renderebbe necessaria l'istituzione di una commissione speciale. Se però simile sovraccarico dovesse perdurare, bisognerebbe esaminare l'opportunità di istituire una nuova commissione permanente.

La Commissione incaricata dell'esame delle linee direttive della politica di governo - che, per la sua stessa natura deve essere una commissione speciale - costituisce un caso particolare. Essa verrà tuttavia soppressa se dovessero entrare in vigore le proposte di una commissione del Consiglio nazionale concernente la procedura di pianificazione politica (88.237, cfr. FF 1990 II 950).

Art. 15b (nuovo)

Nella pratica attuale, il ricorso a sottocommissioni per preparare le deliberazioni commissionali è tutt'altro che raro. Il fatto di menzionare esplicitamente le sottocommissioni nel regolamento intende favorire l'utilizzazione di questo strumento. L'esperienza ha mostrato che gli organi di piccolo formato svolgono meglio i lavori parlamentari sia dal profilo dell'efficacia, sia da quello della qualità, sia per quanto riguarda la ricerca di una soluzione consensuale.

In numerosi casi, soltanto facendo capo a sottocommissioni sarà possibile far fronte al carico di lavoro affidato alle commissioni permanenti. Ognuna di

quest'ultime dovrà organizzare essa stessa il proprio lavoro, in funzione dei propri bisogni. Si possono immaginare due tipi di sottocommissione: da un canto delle sottocommissioni non permanenti incaricate dell'esame preliminare di determinati affari (o di parti di determinati progetti) o, d'altro canto, sottocommissioni permanenti che si occupino in modo continuo di un determinato settore di competenza di una commissione permanente, come è già oggi il caso per le sezioni della Commissione della gestione e della Commissione delle finanze.

Vista l'importanza particolare dell'integrazione europea, sarà espressamente prevista, nel quadro della Commissione di politica estera, l'istituzione di una *Sottocommissione per le questioni europee* (cfr. n. 342).

Le commissioni saranno libere di decidere sulla composizione delle loro sottocommissioni. Il criterio della competenza prevarrà su quello della rappresentanza proporzionale; siccome le proposte delle sottocommissioni non potranno essere indirizzate direttamente al Consiglio, ma verranno esaminate dalla commissione plenaria, la cui composizione è rappresentativa, vi è la garanzia che saranno sottoposte al plenum soltanto le proposte suscettibili di raccogliere la maggioranza dei voti.

Le commissioni di corapporto (cfr. art. 15 cpv. 3) si serviranno di sottocommissioni ogni qual volta sarà necessario; per semplificare questa procedura, le sottocommissioni - quando verranno a ciò abilitate dalla propria commissione - saranno autorizzate a presentare direttamente la loro proposta alla commissione responsabile. Una simile procedura è particolarmente indicata nel caso di organizzazione di sedute comuni di sottocommissioni dipendenti da due o più commissioni permanenti, incaricate dell'esame preliminare di oggetti concernenti settori diversi.

Art. 15c

Il Consiglio nazionale ottiene, grazie all'introduzione di quest'articolo, la possibilità di istituire, indipendentemente dal Consiglio degli Stati, una commissione peritale parlamentare delle Camere federali. Detta commissione sarà istituita dall'Ufficio del Consiglio nazionale.

Art. 16 e 17

Gli attuali articoli 16 e 17 sono sostituiti dagli articoli 15a capoverso 2 e 15 capoverso 1 numero 12.

Art. 18 capoversi 1 e 2 (cfr. n. 242)

La competenza per materia che un deputato acquisisce in seno a una commissione permanente non deve essere sprecata a causa della sua forzata partenza. La sottocommissione propone che il mandato dei membri delle commissioni sia di durata illimitata. Evidentemente, rimarrà sempre possibile per un deputato cambiare commissione, se lo desidera e se il suo gruppo parlamentare non vi si oppone.

La condizione per la sopramenzionata revisione del regolamento è che si proceda alla soppressione dell'articolo 8^{sexies} capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli.

Art. 18 cpv. 3 (cfr. n. 244)

Questa disposizione intende garantire una ripartizione per quanto possibile equa dei posti in commissione tra i membri del Consiglio appartenenti a un gruppo parlamentare.

Le disposizioni restrittive non concernono la Commissione delle costruzioni pubbliche, nettamente meno oberata.

Se si ammette che in media le undici principali commissioni permanenti sono composte di 27 membri, circa 300 posti nelle commissioni dovranno essere ripartiti tra i 190-195 parlamentari appartenenti a un gruppo. Giusta l'immutato articolo 8^{quinquies} capoverso 2 LRC, la composizione delle commissioni dipende dalla forza numerica dei gruppi nel Consiglio; con l'attuale numero e forza dei gruppi, si verificherebbe una ripartizione dei posti in commissione che consentirebbe ai quattro gruppi maggiori di avere due terzi dei propri deputati sedenti in due commissioni e il rimanente terzo in una. I deputati dei gruppi più piccoli faranno in maggioranza parte di una commissione, soltanto alcuni otterranno due mandati. Inoltre dovranno essere distribuiti i posti nelle commissioni e delegazioni in comune con il Consiglio degli Stati, nell'Ufficio, nelle Commissioni per le costruzioni pubbliche come pure nelle eventuali commissioni speciali e nelle commissioni peritali parlamentari.

Art. 19

La nomina di supplenti per le commissioni legislative permanenti offre i seguenti vantaggi:

- Essa costituirà un mezzo per conseguire l'efficacia auspicata e la continuità dei lavori commissionali. Rappresentanti permanenti sono meglio preparati per lavorare in commissione rispetto ai rappresentanti cui si ricorre all'ultimo momento, di caso in caso (sistema attualmente impiegato per le commissioni non permanenti).
- I membri dei Consigli fruiranno di un campo d'attività più vasto se potranno, oltre a far parte di una o due commissioni, essere tenuti regolarmente al corrente dei lavori di una o due altre commissioni permanenti (invio, su domanda, di tutta la documentazione, diritto di partecipare alle sedute di commissione).

Più grande è un gruppo in una commissione, più facilmente esso può garantire, grazie al suo grande numero di supplenti, la sostituzione dei membri assenti. Per mitigare lo svantaggio dei piccoli gruppi che contano un solo rappresentante nella commissione, sarà consentito loro di designare due supplenti. Per i gruppi con più di sei rappresentanti in una commissione, ci si limiterà invece a sei supplenti. Sarà così possibile limitare un poco lo spreco di carta.

Art. 20 (cfr. n. 245)

Il fatto che i lavori commissionali si concentrino in larga misura sulle commissioni permanenti è la condizione necessaria per una migliore pianificazione temporale delle sedute di commissione. Al momento di pianificare, ogni anno a fine estate, le date delle sessioni, delle sedute dell'Ufficio ecc. per l'anno seguente, l'Ufficio riserverà determinati giorni alle sedute delle commissioni per-

manenti (modello nell'allegato 2). Stante il previsto numero di commissioni permanenti, ciascuna potrà prevedere in ogni trimestre per esempio due sedute di due giorni e mezzo. Rimarrà una riserva sufficiente per le vacanze, le sessioni straordinarie, le sedute di commissioni speciali e per le eventuali sedute supplementari delle commissioni permanenti. È necessario che due commissioni permanenti si riuniscano nel medesimo tempo, di preferenza sempre le stesse, in modo che si possa determinare chiaramente di quali commissioni i membri non possano far parte contemporaneamente. Verranno fissate inoltre, nella misura del possibile, sedute parallele per le commissioni con un campo d'attività affine. Ciò facilita l'organizzazione di sedute comuni di sottocommissione, quando si tratti dell'esame preliminare di oggetti la cui portata travalica il settore di competenza di una commissione (cfr. art. 15 cpv. 2).

Ogni commissione è naturalmente libera di non utilizzare interamente la quota di giorni di seduta attribuitale, oppure di fissare sedute supplementari.

Art. 22

Finora, la redazione di un rapporto era richiesta soltanto nel caso di oggetti per i quali i membri dei Consigli non ricevevano documentazione ufficiale. Attualmente tuttavia, la procedura scritta è diventata pratica corrente per gli oggetti incontestati e di portata minore. In questi ultimi tempi, è inoltre capitato che delle commissioni sottoponessero un rapporto scritto su progetti importanti del Consiglio federale, ciò che ha permesso di sgravare considerevolmente le deliberazioni plenarie. In futuro è previsto che vi sia un rapporto scritto per tutti gli oggetti trattati da una commissione. I deputati che non avevano fatto parte della commissione incaricata dell'esame preliminare saranno dunque informati meglio e più prontamente. La natura più vincolante dei rapporti scritti può inoltre servire per l'interpretazione ulteriore della legislazione.

Art. 24

Il carattere confidenziale delle deliberazioni delle commissioni sarà di principio mantenuto. In effetti, grazie all'esclusione del pubblico, i partecipanti possono iniziare le discussioni senza avere già in partenza idee radicate e ricercare il raggiungimento di un consenso politico nel corso di un processo discorsivo. Questo argomento non è però sostenibile a proposito delle audizioni di esperti e di rappresentanti di gruppi d'interesse da parte di una commissione. È soprattutto importante che le audizioni siano pubbliche quando le commissioni permanenti si assumono i lavori legislativi preliminari e non affidano questo compito al Consiglio federale. In determinati casi, le audizioni delle commissioni potrebbero sostituire le procedure di consultazione (pubbliche!), sveltendo considerevolmente la procedura legislativa. Non da ultimo in considerazione di quest'evoluzione, le commissioni devono poter procedere pubblicamente a queste audizioni.

Una parte minoritaria della commissione non vuole permettere eccezioni per quanto concerne il carattere confidenziale delle sedute commissionali. Alcuni membri della commissione sono infatti dell'avviso che gli esperti e i rappresentanti dei gruppi d'interesse potrebbero rinunciare, se le audizioni fossero pub-

bliche, ad esprimere apertamente la loro opinione. La commissione si troverebbe in questo caso ad essere meno informata.

Art. 29

Non corrisponde alla concezione di commissione permanente proposta in questa sede – cioè di commissione che si assume davanti al plenum la responsabilità globale dell'esame del processo legislativo in un determinato settore – la possibilità di affidare al Consiglio federale, per mezzo di una mozione, un mandato vincolante tendente all'elaborazione di un disegno di legge o di decreto, senza che la competente commissione abbia avuto l'occasione, se lo ritenesse opportuno, di prendere posizione sulla mozione. Questa regola si applica per analogia anche ai postulati.

In pratica, le commissioni permanenti faranno uso di questa possibilità soltanto in casi ben determinati, in particolare per sostenere interventi considerati particolarmente importanti e che hanno probabilità di trovare l'appoggio di una maggioranza parlamentare. Questo modo di procedere permette inoltre di valorizzare lo strumento della mozione, dato che le commissioni selezionano tra il gran numero di mozioni depositate quelle che necessitano particolarmente di essere trattate dal Consiglio. È opportuno prevedere a tale scopo nell'articolo 35 capoverso 3 un trattamento prioritario, nei lunedì pomeriggio delle seconde e terze settimane di sessione, per gli interventi esaminati dalle commissioni. Gli interventi dei gruppi parlamentari dovranno godere dello stesso trattamento prioritario.

Di fatto, i segretariati delle commissioni dovranno presentare ai membri delle commissioni, al termine delle sessioni, le mozioni e i postulati che rientrano nell'ambito della loro commissione, in modo che ognuno di essi possa proporre alla commissione di esaminare un determinato intervento.

Per questo esame preliminare, il termine applicabile deve essere lo stesso assegnato al Consiglio federale: l'esame deve essere ultimato entro il termine della sessione seguente il deposito dell'intervento. La commissione può emanare la sua presa di posizione in piena indipendenza da quella del Consiglio federale; essa può altresì trattare la questione insieme con il Consiglio federale nel corso di una seduta commissionale.

Art. 30

Vedi il commento concernente l'articolo 21^{ter} LRC.

Art. 35

Vedi il commento concernente l'articolo 29 regolamento del Consiglio nazionale.

Art. 42a

I regolamenti dei due Consigli menzionano entrambi la dichiarazione del Consiglio federale. Il regolamento del Consiglio degli Stati prevede inoltre, per analogia, una dichiarazione del Consiglio degli Stati; è necessario che una simile disposizione sia introdotta nel regolamento del Consiglio nazionale. Questo

strumento assume rilievo in particolare quando si tratta di esprimere i sentimenti e le opinioni di gran parte della popolazione su un avvenimento importante, senza che da parte dello Stato siano già state prese delle misure. Una simile situazione può verificarsi in caso di avvenimenti importanti di politica estera, di fronte ai quali il pubblico si aspetta una presa di posizione da parte delle autorità.

Art. 45

Il sistema attuale opera una distinzione tra le petizioni e le istanze (di vigilanza), distinzione che dovrebbe essere fatta anche nel regolamento. Le petizioni possono essere definite come richieste concernenti oggetti di competenza del Parlamento; le istanze di vigilanza, invece, sono critiche e richieste nell'ambito di competenza del Consiglio federale e dell'amministrazione federale, sottoposto all'alta vigilanza del Parlamento. Da questa distinzione deriva un trattamento differenziato da parte degli organi parlamentari. Le petizioni devono essere trattate dalle Camere dopo essere state preliminarmente esaminate dalla commissione legislativa competente per materia; le istanze di vigilanza possono invece essere trattate direttamente dalle commissioni di controllo. Nella pratica, il sistema funziona già adesso in questo modo, anche se il regolamento non lo permette espressamente. Visto che se ne offre l'occasione, il regolamento deve essere modificato in questo senso.

Disposizioni transitorie

Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di commissioni porterà con sé un buon numero di problemi. Il disciplinamento proposto permetterà all'Ufficio di trovare una soluzione adatta per ogni caso. Gli oggetti trattati dalle attuali commissioni permanenti saranno in principio ripartiti tra le nuove commissioni permanenti, ciò che non provocherà problemi nel caso di commissioni con un campo d'attività immutato o poco mutato. Qualora il campo d'attività di una commissione dovesse essere considerevolmente cambiato - e vi fosse inoltre una scarsa continuità a livello di membri tra la vecchia commissione e quella competente secondo il nuovo ordinamento per trattare un determinato oggetto - si potrebbe incaricare la commissione uscente di terminare la trattazione dell'oggetto con lo statuto di commissione speciale. Le commissioni non permanenti, secondo il diritto previgente, che non avranno terminato l'esame di un oggetto potranno essere richiamate come commissioni speciali. Se l'esame non è ancora cominciato o se dura da molto tempo, l'oggetto potrà tuttavia essere affidato a una nuova commissione permanente.

Dato che si procederà a una nuova designazione di tutte le commissioni, la durata del mandato dei membri delle commissioni corrisponderà di regola alla legislatura. Tutti i mandati affidati in precedenza decadranno; potranno nondimeno essere rinnovati a condizione che al momento del rinnovo non abbiano ancora raggiunto i sei anni di durata. La soppressione del limite di durata del mandato sarà attuata a livello di LRC (art. 8^{sexies} cpv. 2) e potrà dunque entrare in vigore soltanto alla scadenza del termine di referendum, vale a dire all'inizio del 1992.

103 Decreto federale concernente la delegazione dell'Assemblea federale presso il Consiglio d'Europa

Art. 1

Il capoverso 3 rende imperativa la disposizione attuale secondo cui deve essere assicurata, secondo le possibilità, una connessione personale con la Commissione degli affari esteri e con quella del commercio con l'estero. Secondo il nuovo disciplinamento, i membri della delegazione presso il Consiglio d'Europa dovranno necessariamente appartenere alle Commissioni della politica estera. Se un solo Consiglio adottasse questa soluzione, la disposizione dovrebbe essere inclusa nel regolamento del Consiglio in questione.

Art. 2

La commissione propone di eliminare la restrizione concernente la durata massima del mandato dei membri della delegazione. Viene così ripresa una richiesta formulata dalla delegazione il 1° febbraio 1991, nella quale si diceva che i nostri deputati sono costretti, considerata la limitazione a sei anni del loro mandato, lasciare l'Assemblea parlamentare proprio quando hanno acquisito una certa esperienza e una conoscenza approfondita delle questioni e possono così contribuire più efficacemente all'esecuzione dei lavori di quell'Assemblea. Bisogna anche prendere in considerazione il fatto che la presidenza delle commissioni è attribuita ai membri più anziani, ciò che sfavorisce i nostri candidati rispetto ai loro colleghi stranieri, il cui mandato è illimitato.

La commissione condivide l'opinione della delegazione, tanto più che propone di rinunciare pure a una limitazione della durata del mandato delle altre commissioni permanenti.

Art. 4

L'articolo 4 tien conto della proposta fusione delle Commissioni degli affari esteri e delle Commissioni del commercio estero e degli affari economici.

104 Decreto federale sui servizi del Parlamento

Le modifiche del decreto federale sui servizi del Parlamento sono una conseguenza delle modifiche apportate agli articoli 8^{ter} e 8^{quater} LRC, che prevedono di trasferire alla Conferenza di coordinamento i compiti della Commissione amministrativa. Di conseguenza, i compiti della Commissione amministrativa definiti nel decreto federale sui servizi del Parlamento dovranno essere assunti dalla Conferenza di coordinamento. La sola eccezione prevista è quella degli articoli 4 e 6, nei quali proponiamo che la decisione sulla consegna di un vecchio verbale o sull'esecuzione da parte dei servizi del Parlamento di un mandato conferito da un solo deputato deve essere presa, in caso di controversia, non dalla Conferenza di coordinamento, bensì dal delegato. Non sarebbe giudizioso incaricare la Conferenza di coordinamento di trattare simili casi, del resto molto rari.

Art. 1 LI

L'articolo 1 enuncia il principio. Giusta l'articolo 79 della Costituzione federale, i membri del Consiglio nazionale vengono indennizzati dalla Confederazione, quelli del Consiglio degli Stati, giusta l'articolo 83, dai Cantoni. Già oggi lo Stato centrale si assume una parte dei costi per i deputati agli Stati, e cioè le indennità per sedute commissionali, le indennità di trasferta e le spese previdenziali. La commissione ritiene che questa nuova fase della riforma del Parlamento e l'aumento delle indennità che le è collegato non deve provocare un maggior onere per i Cantoni. La commissione propone pertanto di formulare il principio dell'indennità in modo che ai Cantoni venga accollato la quota di indennità corrispondente al lavoro parlamentare, ciò che equivale all'attuale indennità di base (30 000 franchi annui) e alle diarie e ai costi per la partecipazione alle sedute delle Camere (circa 20 000 franchi all'anno). La questione è disciplinata nell'articolo 2.

Art. 2 LI e art. 1 DF

Nell'articolo 2 LI l'indennità di base viene fissata in 80 000 franchi, che costituisce la piena remunerazione per il lavoro parlamentare e politico. L'indennità per spese generali (18 000 franchi), compresa attualmente nell'indennità annua, verrà disciplinata in una nuova legge federale concernente i contributi ai costi per le infrastrutture.

L'indennità annua per i consiglieri agli Stati è attualmente versata dai Cantoni. Il nuovo disciplinamento accolla la metà dell'indennità di base ai Cantoni (cpv. 2), che saranno però sgravati delle diarie e delle spese per la partecipazione alle sessioni delle Camere.

Come finora, la legge deve limitarsi a stabilire l'ammontare dell'indennità forfetaria. Tutti gli altri importi (ammontare delle diarie, dei costi ecc.) sono regolati nel decreto federale concernente la legge sulle indennità, che non soggiace al referendum.

Il trattamento fiscale delle indennità è stato stabilito dall'Amministrazione federale delle contribuzioni in occasione dell'ultima revisione totale della LI. Si stabilì allora che le diarie, la parte di remunerazione dell'indennità di base annua (12 000 franchi), l'indennità di trasferta, l'indennità di previdenza, nonché gli assegni straordinari per i presidenti e i vicepresidenti delle commissioni fossero imponibili. Vi è da ritenere che la «rimunerazione», cioè la nuova indennità di base di 80 000 franchi, le diarie di 400 franchi e le indennità per funzioni speciali continueranno ad essere imponibili, mentre i contributi per spese e i costi d'infrastruttura saranno esenti d'imposta. Per il resto, faranno stato le leggi tributarie cantonali.

Art. 5 LI

La commissione propone, in considerazione della tutela dell'ambiente, di pagare unicamente le trasferte in treno. Per chi rinuncia all'abbonamento gene-

rale delle FFS, verrà corrisposta un'indennità forfetaria pari alla tariffa in vigore (tariffa odierna 2520 franchi). Anche i voli in Svizzera saranno indennizzati, in particolare per i deputati ticinesi. La commissione propone che la Confederazione concluda un accordo in proposito con la Crossair.

Art. 7 LI e art. 6 DF

Per quanto concerne il contributo a titolo di previdenza professionale, i deputati beneficiano di un importo pari al 20 per cento al massimo dell'indennità annua. Questo disciplinamento permetterà ai deputati di mantenere la previdenza acquisita. Il contributo sarà versato direttamente all'istituto di previdenza riconosciuto che il deputato designerà.

Art. 8 LI e art. 8 DF

Conformemente alla LI, le indennità in caso di ospedalizzazione (diarie) erano versate finora per un mese al massimo, se il deputato si ammalava durante una seduta o durante il viaggio di andata o ritorno. Il nuovo sistema di indennità, che permette al deputato di esercitare il suo mandato a tempo pieno, implica l'introduzione di determinate agevolazioni sociali, quali per esempio il versamento di indennità in caso di malattia o infortunio. Il CO (art. 324a) prevede un termine minimo di tre settimane durante il primo anno e termini più lunghi in seguito, mentre nello statuto dei funzionari il termine è di un anno. La commissione propone una soluzione intermedia: l'indennità è versata ai deputati per sei mesi. A parte questo, non vi è alcun cambiamento rispetto alla soluzione prevista dall'assicurazione contro gli infortuni.

Art. 9 LI e art. 7 DF

La graduazione dell'indennità transitoria in funzione dell'età del deputato e della durata del mandato permette di tener conto della difficoltà di reintegrazione nella vita professionale, soprattutto quando l'interruzione è stata lunga e/o il deputato ha passato la cinquantina. L'indennità transitoria massima non sarà superiore all'ammontare di due indennità annue. Se il reddito privato del deputato oltrepassa, con l'indennità transitoria, il doppio dell'indennità annua, l'indennità transitoria è ridotta in misura proporzionale.

Art. 10 LI e art. 9 DF

Come già accennato nel numero 73, la commissione parte dalla constatazione che l'adempimento in modo professionale di determinati compiti importanti esige la totale disponibilità e presenza del deputato. Per esempio, la presidenza di un Consiglio richiede una presenza totale. I presidenti dei Consigli devono perciò ricevere un'indennità forfetaria annua di 160 000 franchi, i vicepresidenti di 140 000 franchi. I presidenti di commissioni permanenti e di delegazioni riceveranno, oltre a una diaria doppia per le sedute da essi presiedute, un supplemento annuo di 10 000 franchi, i vicepresidenti un supplemento di 5000 franchi. I presidenti di commissioni speciali e i presidenti di gruppi riceveranno una diaria doppia per le sedute da essi presiedute. Non è previsto un supplemento speciale per i presidenti di gruppo. La commissione ritiene che siffatto supplemento dovrebbe essere corrisposto, se del caso, dai gruppi.

Nell'articolo 10 capoverso 3 viene attribuita all'Ufficio la competenza di versare indennità straordinarie per compiti particolari. Un'indennità di questo genere potrebbe per esempio essere corrisposta per una relazione di particolare difficoltà. La commissione è dell'avviso che relazioni circa affari di scarso rilievo siano già remunerate dall'indennità ordinaria, mentre quelle che richiedono un notevole impegno debbano essere compensate con l'indennità straordinaria giusta il capoverso 3.

Art. 14 LI

Conformemente alla LI attualmente in vigore, per adeguare l'indennità forfetaria annua al rincaro è necessario procedere a una modifica legislativa. La commissione è giunta alla conclusione che l'indennità non deve essere automaticamente adattata di anno in anno, privilegiando i deputati. Un adeguamento dell'indennità di base mediante un decreto federale non sottoposto a referendum deve però essere possibile, come è già oggi il caso per le altre indennità. Il capoverso 1 deve essere dunque adattato in questo senso.

106 Legge federale sui contributi alle spese d'infrastruttura dei gruppi e dei membri dei Consigli (LIn) e decreto federale concernente la legge federale sui contributi alle spese d'infrastruttura dei gruppi e dei membri dei Consigli (DF)

La nuova legge e il relativo decreto federale intendono disciplinare i contributi ai gruppi (vigenti art. 12 LI e 10 DF concernente la LI), quelli per le infrastrutture dei deputati e per l'assunzione di collaboratori.

Art. 2 LIn e art. 2 DF

L'indennità per spese d'infrastruttura, comprese finora nell'indennità annua, è regolata come indennità a sé stante. Essa ammonta a 24 000 franchi annui e sarà versata trimestralmente. La commissione rinuncia a un adeguamento al rincaro e alla situazione del luogo di domicilio e/o di lavoro del deputato.

Art. 3 LIn e art. 3 DF

Ogni deputato dovrà disporre di un credito annuo di 60 000 franchi al massimo per assumere uno o più collaboratori. I servizi del Parlamento saranno responsabili dell'amministrazione del personale, ciò che permetterà di sgravare i deputati di lavori supplementari. Il deputato e il collaboratore sono parti contraenti. Contratti-tipo d'assunzione saranno allestiti e messi a disposizione dai servizi del Parlamento. La commissione propone che dei salari se ne incarichi la Confederazione. I contributi AVS/AI per salariati saranno dedotti da questi salari. Invece, le spese di previdenza professionale (secondo la LPP) come pure l'assicurazione infortuni sono a carico della Confederazione e non saranno dedotte dal credito.

La commissione segnala inoltre la possibilità di assumere uno o più collaboratori che lavoreranno per più deputati. In questo caso, un deputato dovrà essere designato come responsabile dell'amministrazione e dei contatti con i servizi del Parlamento.

Dovranno essere elaborate direttive per stabilire le condizioni d'assunzione di questi collaboratori. Oltre alle procedure amministrative, tali direttive dovranno pure prevedere che il credito non potrà servire a finanziare l'assunzione del coniuge, dei parenti o affini fino al secondo grado o delle persone legate al deputato da un vincolo d'adozione. La commissione ritiene che una simile regola d'incompatibilità sia necessaria per impedire un finanziamento familiare indiretto. Gli Uffici dovrebbero tuttavia aver la possibilità di permettere eccezioni.

Una minoranza della commissione propone di mettere un terzo del credito, cioè 20 000 franchi, a disposizione del gruppo cui il deputato appartiene. Il credito servirebbe ai gruppi per assumere collaboratori, che sarebbero a disposizione dei membri per coadiuvarli scientificamente e amministrativamente. La minoranza commissionale è dell'opinione che questa concentrazione di competenza nei gruppi gioverebbe ai deputati.

Campi d'attività attribuiti alle commissioni permanenti

1. Commissioni di controllo

Commissione delle finanze (CdF)

Esame: del preventivo della Confederazione
dei crediti supplementari
dei riporti di crediti
del conto di Stato

Commissione della gestione (CdG)

Esame dei rapporti di gestione del Consiglio federale
Esame dei rapporti di gestione dei Tribunali federali
Esame più approfondito e vigilanza sulla gestione dell'amministrazione federale e dell'organizzazione giudiziaria

2. Commissioni legislative permanenti: attribuzioni possibili

(l'attribuzione definitiva verrà decisa dall'Ufficio dopo emanazione del regolamento)

Commissione della politica estera (CPE)

Politica estera

- neutralità
- diplomazia
- relazioni internazionali
- organizzazioni internazionali
- aiuto allo sviluppo
 - aiuto finanziario
 - cooperazione tecnica
 - aiuto umanitario

Politica economica estera

- relazioni Svizzera-CE
- relazioni AELS-CE
- accordi con altri Stati
- problemi monetari
 - relazioni con il FMI
- aiuto allo sviluppo
 - misure di politica economica e commerciale a favore dei Paesi in sviluppo
- relazioni della Svizzera con la Banca mondiale

Commissione delle istituzioni politiche (CIP)

Autorità federali (Tribunale federale escluso)
Confederazione e Cantoni
Garanzia delle costituzioni cantonali

Diritti politici
 Cittadinanza
 Problemi degli stranieri
 Diritto d'asilo
 Stato e Chiesa
 Mass-media

Commissione degli affari giuridici (CAG)

Codice civile
 Diritto delle obbligazioni, esclusi i problemi eminentemente economici
 Proprietà intellettuale
 Concorrenza sleale
 Protezione dei dati
 Diritto fondiario
 Sicurezza dello Stato
 Diritto penale civile, diritto penale militare
 Esecuzione delle pene
 Organizzazione giudiziaria
 Espropriazione

Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC)

Scienze, politica della scienza
 Formazione (formazione professionale, università, ecc.)
 Ricerca, promozione della ricerca, infrastrutture di ricerca, istituti di ricerca
 Valutazione delle conseguenze dello sviluppo tecnologico (p. es. della tecnologia genetica)
 Lingue
 Cultura, promozione della cultura
 Infrastrutture culturali (musei, istituti, fondazioni, biblioteche)
 Cinema
 Protezione del territorio e dei monumenti
 Sport
 Famiglia
 Problemi della gioventù
 Questioni femminili

Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS)

Sanità
 Politica sanitaria
 Sostanze terapeutiche
 Sostanze che generano la dipendenza
 Sostanze tossiche
 Derrate alimentari
 Prevenzione delle malattie e degli infortuni
 Medicina del lavoro
 Assicurazioni sociali

Alloggio
Assistenza
Assicurazioni private

*Commissione dell'ambiente, della sistemazione del territorio e dell'energia
(CASTE)*

Protezione dell'ambiente
Protezione della natura e del paesaggio
Protezione delle acque
Pianificazione nazionale, regionale e locale
Economia delle acque
Energia e approvvigionamento energetico
Foreste, caccia e pesca
Commissione dell'economia e dei tributi (CET)
Economia nazionale ed aziendale
Lavoro
Datori di lavoro e sindacati
Banca, denaro e credito
Concorrenza e cartelli
Dogane
Prezzi
Consumo
Industria e artigianato
Commercio e servizi
Garanzia dei rischi dell'esportazione
Sviluppo regionale
Finanze
Imposte
Agricoltura

Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT)

Trasporti e traffico
Posta e telecomunicazioni

Commissione della politica di sicurezza (CPS)

Difesa armata
Protezione civile
Difesa economica
Politica di pace e di sicurezza
Servizio civile
Esportazione di materiale di guerra

Commissione delle costruzioni pubbliche (CCP)

Costruzioni (costruzioni federali, tecnica e problemi della costruzione)

Modello di un piano annuale per le sedute delle commissioni permanenti

(per le abbreviature cfr. l'allegato 1)

Piano per il 1991

Settim.	Lu-Me matt.	Me pom.-Ven.
51		riserva
52		vacanze
1		vacanze
2	CdG + CdF	CPS + CPE
3	CIP + CSSS	CASTE + CTT
4		riserva, sessione speciale
5	CSEC + CAG (Consiglio d'Europa)	CET
6	CPS + CPE	CIP + CSSS
7	CASTE + CTT	CdG + CdF
8	CSEC + CAG	CCP (ve.: gruppi)
9	CET	riserva
10		sessione primaverile
11		»
12		»
13		riserva, vacanze (settimana santa)
14	riserva, vacanze	CASTE + CTT
15	CdG + CdF	CPS + CPE
16	CIP + CSSS	CSEC + CAG
17	CET (Consiglio d'Europa)	CASTE + CTT
18	CPS + CPE	sessione speciale
19	CIP + CSSS	riserva, vacanze (gio.: Ascensione)
20	CSEC + CAG	CdG + CdF
21	(Lu. di Pentecoste) CET	CCP (ve.: gruppi)
22		riserva
23		sessione estiva
24		»
25		»
26	riserva (Consiglio d'Europa)	CdG + CdF
27	CPS + CPE	CIP + CSSS
28		vacanze
29		»
30		»
31		»
32	CASTE + CTT	CSEC + CAG
33	CET	CPS + CPE
34	CIP + CSSS	CdG + CdF
35	CASTE + CTT	CSEC + CAG
36	CET	CCP (ve.: gruppi)

Settim.	Lu-Me matt.	Me pom.-Ven.
37		riserva
38		sessione autunnale (Consiglio d'Europa 18-26 settembre)
39		sessione autunnale
40		»
41	riserva	CdG + CdF
42	CPS + CPE	CIP + CSSS
43	CASTE + CTT	CSEC + CAG
44	CET	CPS + CPE
45	CdG + CdF	CIP + CSSS
46	CASTE + CTT	CSEC + CAG
47	CET	CCP (ve.: gruppi)
48		sessione invernale
49		»
50		»

Rimunerazione dei membri di Parlamenti esteri

Paese	Salario annuo (in Frs.)	Indennità	Pensione	Collaboratori personali
Germania	98 000	56 000 + ind. di viaggio	da 65 anni	indennità mensile per 1-3 collaboratori
Austria	39 000 - 49 000	12 000 + ind. di viaggio	da 55 anni e dopo 10 anni di servizio (48%-80% del salario base)	tramite i gruppi sovvenzionati
Francia Assemblea nazionale	116 000	ind. diverse (ca. 30 000)	da 55 anni	76 200 ind. amministrativa + 2 collaboratori
Belgio	90 000	assegni familiari ind. di viaggio	da 55/58 anni	1 collaboratore
Danimarca	ca. 60 000	ca. 16 000	da 67 anni	collaboratori dei gruppi
Svezia	54 000 + fr. 50. per seduta	75 000	pensione di stato + pensione del Riksdag	1 segretario per 6 membri
Italia (Cam. dei deputati)	98 000	29 000	secondo gli anni di servizio	collaboratori dei gruppi
USA (le due Camere)	170 000	47 000-203 000 spese d'ufficio e di viaggio	sicurezza sociale + pensione dei funzionari	indennità amministrative e di segreteria (ca. 20 collaboratori)

Diritto in vigore

(Senza le note figuranti a piè di pagina nella RS)

**Legge federale
concernente la procedura dell'Assemblea federale
e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore
dei suoi atti**

(Legge sui rapporti fra i Consigli)

del 23 marzo 1962 (Stato il 1° gennaio 1991)

I. Riunione e aggiornamento**Art. 1**

¹ Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si radunano per le sessioni ordinarie il primo lunedì di dicembre, di marzo e di giugno e il lunedì seguente la Festa federale. Essi possono stabilire un altro giorno per l'inizio della sessione e decidere di tenere altre sessioni.

² Il Consiglio federale convoca i Consigli in sessione straordinaria qualora lo ritenga necessario o qualora un quarto dei membri del Consiglio nazionale o cinque Cantoni lo richiedano (art. 86 cpv. 2 Cost.).

³ Sono riservati gli articoli 13 e 13^{bis} della legge federale del 26 marzo 1934 sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione.

Proposte della commissione
del 16 maggio 1991

A

**Legge federale
concernente la procedura dell'Assemblea federale
e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore
dei suoi atti**

(Legge sui rapporti fra i Consigli)

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale,

vista un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991¹⁾;

visto il parere del Consiglio federale del 3 giugno 1991²⁾,

decreta:

I

La legge sui rapporti fra i Consigli³⁾ è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 1, 2 e 2 bis (nuovo)

¹ Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si radunano per le sessioni ordinarie l'ultimo lunedì di novembre, il primo lunedì di marzo e giugno e il lunedì seguente la Festa federale. Essi possono stabilire eccezionalmente un altro giorno per l'inizio della sessione.

² L'Assemblea federale si raduna in sessioni straordinarie su domanda del Consiglio federale, di un quarto dei membri del Consiglio nazionale o di cinque Cantoni.

^{2bis} Ciascun Consiglio può decidere di tenere sessioni speciali, qualora lo ritenga necessario. Ne informa tempestivamente l'altro Consiglio, in modo che questi possa organizzare, se lo desidera, una sessione speciale contemporanea.

¹⁾ FF 1991 III 493

²⁾ FF 1991 III 640

³⁾ RS 171.11

Art. 2

La segreteria dell'Assemblea federale convoca i Consigli alle sessioni da loro decise. Essa allega alla lettera di convocazione il programma e la documentazione.

Art. 3

Ambo i Consigli tengono una seduta il giorno d'apertura e il giorno di chiusura di ogni sessione. Nel frattempo, ogni Consiglio tiene seduta quante volte gli affari lo richiedano ma almeno una volta per settimana. Per derogare a queste norme è necessaria la decisione concorde dei due Consigli.

II^{bis}. Organizzazione**1. Conferenza di coordinamento****Art. 8^{ter}**

¹ La Conferenza di coordinamento consta della Conferenza dei presidenti dei gruppi del Consiglio nazionale e dell'Ufficio del Consiglio degli Stati.

² Essa compila lo scadenario annuale delle sessioni, armonizza i programmi dei due Consigli, tratta le questioni inerenti ai rapporti fra i due Consigli e fra questi e il Consiglio federale e si occupa delle relazioni dell'Assemblea federale con l'esterno.

³ Le decisioni devono essere approvate dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi del Consiglio nazionale e dall'Ufficio del Consiglio degli Stati.

Art. 2

¹ I servizi del Parlamento provvedono a convocare alle sessioni e a inviare il programma e la documentazione.

² La documentazione deve essere in possesso dei deputati almeno 14 giorni prima della trattazione.

*Art. 3**Abrogato**Art. 8^{ter}*

¹ L'Ufficio del Consiglio nazionale e l'Ufficio del Consiglio degli Stati compongono la Conferenza di coordinamento.

² La Conferenza di coordinamento classifica gli oggetti secondo la loro urgenza e pianifica gli oggetti della legislatura, nonché lo scadenziario annuale delle attività dell'Assemblea federale. Essa coordina le attività dei due Consigli durante le sessioni.

³ La Conferenza di coordinamento regola le questioni inerenti ai rapporti fra i due Consigli, come pure quelle inerenti ai rapporti fra l'Assemblea federale e il Consiglio federale. Essa si occupa anche delle relazioni dell'Assemblea federale con i parlamenti esteri e le organizzazioni internazionali.

⁴ Essa sorveglia la gestione generale e finanziaria dei servizi del Parlamento e può emanare direttive a tal scopo. La direzione dei servizi del Parlamento è subordinata alla Conferenza di coordinamento.

⁵ La Conferenza di coordinamento può affidare compiti particolari a uno o più dei suoi membri.

⁶ Le decisioni della Conferenza di coordinamento sottostanno all'approvazione dell'Ufficio del Consiglio nazionale e dell'Ufficio del Consiglio degli Stati.

⁷ Il presidente e il cancelliere della Confederazione partecipano di regola, con voto consultivo, alle riunioni della Conferenza di coordinamento.

1a. Commissione amministrativa

Art. 8^{quater}

¹ I presidenti, i vicepresidenti e un altro membro ciascuno del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati formano la Commissione amministrativa. La presidenza spetta, a turno, per un anno al presidente del Consiglio nazionale e per un anno al presidente del Consiglio degli Stati.

² La Commissione amministrativa soprintende alla Direzione e vigila sulla gestione a amministrazione finanziaria dei servizi del Parlamento. A tal fine, può emanare direttive.

³ La Commissione amministrativa può delegare compiti particolari a uno o più dei suoi membri.

⁴ Il cancelliere della Confederazione partecipa con voto consultivo alle sedute della Commissione amministrativa in cui vengano trattate questioni rientranti nelle sue competenze. Può essere invitato anche ad altri lavori.

2. Commissioni

Art. 8^{quinquies}

¹ In più delle commissioni previste dalla legge, ogni Consiglio può istituire altre commissioni permanenti e non permanenti.

² La composizione delle commissioni e l'assegnazione delle presidenze dipendono dalla forza numerica dei gruppi nel Consiglio; è tenuto conto, per quanto possibile, delle lingue ufficiali e delle diverse regioni del Paese.

³ Le commissioni presentano al Consiglio un rapporto e proposte su i progetti e i mandati loro affidati.

⁴ Le proposte respinte dalla maggioranza della commissione possono essere presentate come proposte di minoranza insieme alla proposta commissionale.

⁵ Le commissioni possono presentare iniziative e interventi parlamentari concernenti oggetti riguardanti il loro campo di attività.

Art. 8^{sexies}

¹ Le commissioni permanenti possono dotarsi di un regolamento; questo deve essere approvato dal rispettivo Consiglio.

² La durata d'appartenenza a una commissione permanente è limitata a sei anni. Il regolamento può prevedere eccezioni per motivi importanti. Il membro che lascia la commissione non può esservi rieletto prima di due anni. La presidenza cambia ogni biennio.

Capitolo «1a. Commissione amministrativa» (art. 8^{quater})

Abrogato

Art. 8^{quinqies} cpv. 5

⁵ Le commissioni possono presentare iniziative e interventi parlamentari, nonché rapporti su oggetti concernenti il loro campo d'attività.

Art. 8^{sexies} cpv. 2, 3^{bis} e 3^{ter} (nuovi), come pure cpv. 4

² *Abrogato*

³ Le commissioni permanenti dei due Consigli coordinano le loro attività. Ogni commissione comunica alle commissioni permanenti del proprio Consiglio le constatazioni che rientrano nei loro compiti.

⁴ Le commissioni permanenti fanno spontaneamente rapporto al loro Consiglio se le circostanze lo giustificano.

Art. 8^{novies}

¹ I servizi del Parlamento sono a disposizione dei due Consigli, dei loro organi e dei deputati. Svolgono in particolare i compiti seguenti:

- a. pianificazione e organizzazione delle sessioni e delle sedute commissionali;

^{3bis} Le commissioni determinano, prima dell'esame di un atto legislativo, se i membri della commissione dell'altro Consiglio saranno invitati alle deliberazioni. Le commissioni possono convocare in permanenza a tutte le loro sedute i membri della commissione dell'altro Consiglio. Questi ultimi non hanno diritto di proposta o di voto. Essi non hanno diritto di parola, salvo se la commissione decide di sentirli.

^{3ter} Le commissioni dei due Consigli cui è stato attribuito lo stesso oggetto per l'esame preliminare possono decidere di tenere sedute comuni destinate a raccogliere informazioni e a discutere dell'entrata in materia. L'ordine del giorno di queste sedute è stabilito dai due presidenti delle commissioni.

⁴ *Abrogato*

2a. Commissioni peritali parlamentari (nuovo)

Art. 8^{sexies} a (nuovo)

¹ Per la preparazione di decisioni su affari importanti e complessi, la Conferenza di coordinamento può istituire una commissione peritale parlamentare.

² Una commissione peritale parlamentare si compone di membri dei Consigli e di esperti non appartenenti al Parlamento. I membri del Consiglio sono la maggioranza.

³ La Conferenza di coordinamento elegge gli esperti su proposta delle commissioni competenti in materia e i membri dei Consigli su proposta dei gruppi. L'articolo 8^{quinquies} capoverso 2 non è applicabile. Ciascun gruppo ha il diritto di delegare un deputato.

⁴ Una commissione peritale parlamentare non ha diritto di proposta ai Consigli. Essa allestisce un rapporto scritto con raccomandazioni ai Consigli, nel quale è menzionato anche il parere delle minoranze. Ciascun Consiglio può decidere, su proposta del suo Ufficio, se il rapporto debba essere trasmesso a una commissione per proposte.

Art. 8^{novies} cpv. 1 lett. b e cpv. 6

¹ I servizi del Parlamento sono a disposizione dei due Consigli, dei loro organi e dei deputati. Svolgono in particolare i compiti seguenti:

- b. lavori di segretariato e di verbalizzazione per l'Assemblea federale plenaria, per i due Consigli e per le commissioni parlamentari;
- c. raccolta, valutazione e archiviazione di documenti per i due Consigli, le commissioni, i gruppi e i singoli deputati;
- d. consulenza ai deputati, in particolare ai presidenti dei due Consigli e delle Commissioni, in questioni tecniche e procedurali.

² Quando operano per speciali organi dei due Consigli i servizi del Parlamento si attengono alle istruzioni tecniche dei medesimi.

³ Nell'adempimento dei loro compiti i servizi del Parlamento sono indipendenti dal Consiglio federale e dalla Cancelleria federale.

⁴ I servizi del Parlamento sono diretti dal segretario generale dell'Assemblea federale. Questi presiede la Direzione, cui appartengono inoltre due segretari generali aggiunti.

⁵ La nomina di funzionari dei servizi del Parlamento da parte del Consiglio federale dev'essere ratificata da organi parlamentari designati dai due Consigli.

⁶ I compiti e l'organizzazione dei servizi del Parlamento nonché i loro rapporti con l'Amministrazione federale e le attribuzioni della Commissione amministrativa sono disciplinati in un decreto federale non sottostante a referendum.

III. Deliberazioni nei due Consigli

1. Priorità di trattazione

Art. 9

¹ La priorità di trattazione degli oggetti che devono essere deliberati separatamente dai Consigli è attribuita all'uno o all'altro Consiglio.

² I presidenti dei Consigli si accordano sulla priorità, riservata l'approvazione dei due Consigli.

³ Se il Consiglio federale annuncia, prima della riunione dei due Consigli, un'oggetto come particolarmente urgente, i presidenti di questi decidono definitivamente sulla priorità. In questo caso, gli uffici, se necessario, nominano le commissioni già prima della sessione.

Art. 10

¹ Se i due Consigli o, nel caso dell'articolo 9 capoverso 3 i loro presidenti, non si accordano sulla priorità, questa è, dai presidenti, rimessa alla sorte.

² Il sorteggio è effettuato dopo che ambedue i Consigli o, nel caso dell'articolo 4 capoverso 3, i loro presidenti, hanno confermato le proprie decisioni divergenti.

- b. lavori di segretariato, di traduzione e di verbalizzazione per l'Assemblea federale plenaria, per i due Consigli e per le loro commissioni.

⁶ I compiti e l'organizzazione dei servizi del Parlamento nonché i loro rapporti con l'Amministrazione federale sono disciplinati in un decreto federale non sottostante a referendum.

Art. 9 cpv. 2 e 3

² La Conferenza di coordinamento attribuisce la priorità.

³ *Abrogato*

Art. 10

Se l'Ufficio del Consiglio nazionale o l'Ufficio del Consiglio degli Stati non approvano la decisione della Conferenza di coordinamento, la priorità è attribuita mediante sorteggio ad opera del presidente del Consiglio nazionale.

2. Collaborazione fra i Consigli. Divergenze

Art. 14

Una decisione concorde dei due Consigli non è necessaria per le petizioni.

Art. 15

¹ Affinché una mozione accettata da un Consiglio obblighi il Consiglio federale, è necessaria l'adesione dell'altro Consiglio.

² Se un Consiglio respinge una mozione accettata dall'altro Consiglio e lo informa della sua decisione, la mozione è considerata respinta.

Art. 16

¹ Negli altri casi, le decisioni divergenti di un Consiglio sono rimandate per deliberazione all'altro Consiglio, fino a quando i due Consigli si accordano. È fatta salva la procedura concernente le mozioni.

² La nuova deliberazione è esclusivamente limitata alle divergenze.

³ Essa può estendersi ad altri punti solo se sia reso necessario dalle nuove decisioni o se sia proposto, di comune intesa, dalle commissioni dei due Consigli.

Art. 17

¹ Se un Consiglio dichiara definitive le sue decisioni e l'altro conferma le proprie, le divergenze sono sottoposte alla conferenza di conciliazione, composta dei membri delle commissioni dei due Consigli.

² La commissione di un Consiglio, che fosse meno numerosa di quella dell'altro, è completata sino ad avere lo stesso numero di membri.

³ La conferenza è presieduta dal presidente della commissione del Consiglio che ha avuto la priorità.

Art. 14

¹ Per gli oggetti che devono essere trattati da ambedue i Consigli, è necessaria una loro decisione concorde.

² Il capoverso precedente non si applica alle petizioni.

³ Rimane salva la procedura prevista per le mozioni (art. 22).

*Art. 15**Abrogato**Art. 16 cpv. 1, 1^{bis} e 1^{ter} (nuovo) e cpv. 2*

¹ Qualora, dopo la prima deliberazione su un affare nei due Consigli, rimangano divergenze da eliminare, le due commissioni coordinano il loro esame preliminare, ma decidono separatamente. Per preparare le loro decisioni, le commissioni possono tenere sedute comuni o istituire comitati di mediazione.

^{1^{bis}} L'eliminazione delle divergenze ha luogo durante la stessa sessione, dapprima nel Consiglio che ha avuto la priorità di trattazione.

^{1^{ter}} La trattazione è terminata quando il primo Consiglio approva le decisioni del secondo Consiglio prese in occasione della prima deliberazione o quando i due Consigli prendono decisioni concordi nella seconda deliberazione.

² Dopo la prima deliberazione in ciascun Consiglio, la nuova deliberazione è esclusivamente limitata ai punti sui quali non è stata conseguita alcun'intesa.

Art. 17 cpv. 1 e 2

¹ Se le divergenze sussistono dopo due deliberazioni in ciascun Consiglio, le commissioni inviano ognuna 13 membri alla conferenza di conciliazione. Questa deve cercare il conseguimento di un'intesa.

² Se la commissione di uno dei Consigli annovera meno di 13 membri, essa è completata fino a raggiungere questo numero di membri. Per quanto concerne la composizione delle delegazioni delle due commissioni, è applicabile l'articolo ^gquinquies capoverso 2.

2^{bis}. Procedura in caso d'iniziativa parlamentari**Art. 21^{ter}**

¹ L'iniziativa è trasmessa a una commissione per l'esame preliminare. La commissione presenta al Consiglio, il più tardi per la terza sessione ordinaria seguente la trasmissione, un rapporto corredato di una proposta concernente il seguito da dare all'iniziativa.

² La commissione riferisce segnatamente su:

- a. lo stato dei lavori, sullo stesso oggetto, nell'Assemblea federale e nell'Amministrazione;
- b. le ripercussioni sul volume e sul piano cronologico dei lavori parlamentari;
- c. la trasformabilità dell'iniziativa in mozione o postulato per conseguire lo scopo perseguito;
- d. l'opportunità di trattare l'iniziativa quando è formalmente riuscita un'iniziativa popolare sullo stesso oggetto.

³ La commissione, se fa uso del diritto d'iniziativa, può elaborare un progetto senza sottoporlo all'esame preliminare.

Art. 21^{quinquies}

¹ Se il promotore dell'iniziativa non appartiene alla commissione, quest'ultima provvede a consultarlo. Egli ha il diritto d'essere consultato al momento dell'esame preliminare e all'atto delle deliberazioni sul merito.

² Sino alla decisione di cui nell'articolo 21^{quater} capoverso 1, l'iniziativa può essere ritirata in ogni momento. Successivamente, lo stralcio dal ruolo è deciso dal Consiglio.

Art. 21^{ter} cpv. 2^{bis} (nuovo)

^{2bis} Il Consiglio decide entro un anno dal deposito del rapporto della commissione il seguito da dare all'iniziativa.

Art. 21^{quinquies} cpv. 1

¹ Se il promotore dell'iniziativa non appartiene alla commissione, egli ha il diritto di assistere con voto consultivo alle sedute della commissione al momento dell'esame preliminare e all'atto delle deliberazioni sul merito.

VI^{bis}. Partecipazione nel campo della politica estera (nuovo)

Art. 47^{bis} a (nuovo)

¹ I due Consigli seguono gli sviluppi internazionali e osservano i negoziati che la Svizzera conduce con gli Stati esteri e le organizzazioni internazionali.

² Il Consiglio federale informa senza indugio, regolarmente e in modo completo, i presidenti dei Consigli e le commissioni di politica estera sulla situazione politica estera, sui progetti nel quadro delle organizzazioni internazionali e sui negoziati condotti con Stati esteri.

VII. Esercizio dell'alta vigilanza sull'amministrazione e sulla giustizia

1. Diritti e doveri delle commissioni della gestione

Art. 47^{ter}

¹ Per l'esame dei rapporti di gestione del Consiglio federale e dei Tribunali federali, l'esame e la vigilanza particolari circa la gestione dell'amministrazione federale e degli organi giudiziari, ogni Consiglio nomina una commissione della gestione per la durata d'una legislatura.

² Ciascuna commissione della gestione è divisa in sezioni, le quali, nell'ambito del loro mandato, hanno, riguardo alle autorità e agli uffici che controllano, gli stessi diritti della commissione.

³ Le sezioni ricevono il mandato dalla commissione, la quale sola è competente a risolvere.

⁴ Di regola, i commissari devono appartenere alla medesima sezione almeno due anni.

2. Diritti e doveri delle commissioni delle finanze

Art. 48

Per l'esame del bilancio, di previsione della Confederazione, delle domande di crediti suppletivi, del riporto di crediti e dei conti di Stato, ciascun Consiglio istituisce una commissione delle finanze per la durata della legislatura.

³ In caso di negoziati in seno a organizzazioni internazionali che conducono a decisioni direttamente applicabili in diritto svizzero o implicano la modifica della legislazione svizzera, il Consiglio federale consulta le commissioni di politica estera prima di stabilire o modificare il mandato di negoziazione.

⁴ Le commissioni si pronunciano sul mandato di negoziazione. Il Consiglio federale tiene conto di questo parere. Esso informa le commissioni sul proseguimento dei negoziati.

⁵ I capoversi 3 e 4 si applicano per analogia ai negoziati condotti con Stati esteri o organizzazioni internazionali concernenti accordi internazionali.

⁶ Le commissioni possono inviare osservatori ad assistere a negoziati con Stati esteri e a conferenze internazionali. Questi hanno il diritto di ottenere dalla delegazione svizzera tutte le informazioni necessarie e di prendere posizione sullo svolgimento dei negoziati.

⁷ Le commissioni informano le altre commissioni permanenti sugli oggetti che concernono il loro settore di competenza. Le altre commissioni permanenti sono consultate e possono far parte di delegazioni parlamentari.

Art. 47^{ter} cpv. 1

¹ Per l'esame dei rapporti di gestione del Consiglio federale, delle aziende e stabilimenti della Confederazione, nonché dei Tribunali federali, l'esame e la vigilanza circa la gestione dell'amministrazione federale e degli organi giudiziari, ogni Consiglio nomina una commissione permanente della gestione.

Art. 48

Per l'esame del bilancio di previsione e dei conti di Stato, compresi quelli delle sue aziende e stabilimenti, ciascun Consiglio istituisce una commissione permanente delle finanze.

II

Disposizione transitoria

Per gli oggetti la cui prima deliberazione nei due Consigli è terminata prima dell'entrata in vigore della presente legge, in materia di eliminazione delle divergenze è applicabile il diritto previgente (art. 14-17). Per tutti gli altri oggetti il nuovo diritto è applicabile a partire dall'entrata in vigore della presente legge.

III

Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Essa entra in vigore il 1° febbraio 1992.

Diritto in vigore

(Senza le note figuranti a piè di pagina nella RS)

Regolamento del Consiglio nazionale

del 22 giugno 1990

Capitolo 2: Organi**Art. 7 Ufficio e elezione**

¹ Il Consiglio elegge fra i suoi membri un presidente, un vicepresidente e otto scrutatori, che costituiscono l'Ufficio.

² Il presidente e il vicepresidente sono eletti appena il Consiglio è costituito e, negli anni legislativi seguenti, all'inizio della prima seduta. Sono tenuti equamente in considerazione i gruppi e le lingue ufficiali.

³ Gli scrutatori sono eletti durante la settimana di costituzione del Consiglio. Sono considerate l'importanza numerica dei gruppi, le lingue ufficiali e, per quanto possibile, le regioni del Paese.

⁴ Se il presidentato diviene vacante prima dell'inizio della sessione estiva, il Consiglio elegge senza indugio un nuovo presidente. Se altri membri lasciano l'Ufficio, essi sono sostituiti immediatamente.

Proposte della commissione

del 16 maggio 1991

B**Regolamento del Consiglio nazionale****Modificazione del**

Il Consiglio nazionale,

visto l'articolo 8^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli¹⁾;

vista un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto del 16 maggio 1991²⁾ della commissione del Consiglio nazionale,

decreta:

I

Il regolamento del Consiglio nazionale del 22 giugno 1991³⁾ è modificato come segue:

Art. 7 titolo, cpv. 1, 3 primo periodo e 4 secondo periodo

Elezioni

¹ Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente, un vicepresidente, quattro scrutatori e quattro scrutatori supplenti.

³ Gli scrutatori e gli scrutatori supplenti ...

⁴ ... Scrutatori e scrutatori supplenti sono in ogni tempo sostituiti senza indugio.

¹⁾ RS 171.11

²⁾ FF 1991 III 493

³⁾ RS 171.13

Art. 8 Durata delle funzioni

¹ Il presidente e il vicepresidente stanno in carica un anno. Il presidente non è eleggibile, l'anno seguente, né come presidente, né come vicepresidente e il vicepresidente non può essere rieletto (art. 78 cpv. 2 Cost.).

² Le funzioni degli scrutatori durano quattro anni e scadono con la legislatura. Chi è stato scrutatore per due legislature consecutive non può essere rieletto per la seguente legislatura.

Art. 9 Mansioni dell'Ufficio¹ L'Ufficio

- a. nomina, dopo consultazione dei gruppi, le commissioni e le delegazioni (art. 13) e attribuisce loro gli oggetti da trattare;
- b. stabilisce i risultati delle elezioni e delle votazioni (art. 77, 84 segg.);
- c. prepara gli affari particolari del Consiglio (verificazione dei poteri, decisioni concernenti l'organizzazione, la procedura, la segreteria e gli altri servizi), eccetto che ne siano incaricati altri organi, come la Conferenza dei presidenti dei gruppi o una commissione permanente o no.

² Qualora gli scrutatori fossero impediti, il presidente può domandare la collaborazione di altri membri del Consiglio per stabilire i risultati delle elezioni e delle votazioni.

Art. 10 Mansioni del presidente

¹ Il presidente dirige le deliberazioni del Consiglio; egli presiede l'Ufficio e la Conferenza dei presidenti dei gruppi.

² Il presidente vota nelle elezioni e nelle votazioni internamente all'Ufficio e alla Conferenza dei presidenti di gruppo. In caso di parità, decide.

³ Rappresenta il Consiglio all'esterno e assicura i rapporti con il Consiglio degli Stati ed il Consiglio federale.

Art. 8 titolo e cpv. 2

Durata delle funzioni

² Gli scrutatori e gli scrutatori supplenti stanno in carica quattro anni. Essi sono rieleggibili.

Art. 9 Ufficio

¹ L'Ufficio è composto del presidente, del vicepresidente, degli scrutatori e dei presidenti di gruppo.

² L'Ufficio assume le seguenti mansioni:

- a. pianifica il programma delle sessioni;
- b. nomina le commissioni e le delegazioni, stabilisce i loro settori d'attività, attribuisce loro gli oggetti da trattare e fissa il calendario delle deliberazioni;
- c. stabilisce i risultati delle elezioni e delle votazioni;
- d. prepara gli affari del Consiglio (verificazione dei poteri, decisioni concernenti l'organizzazione, la procedura, la segreteria);
- e. rappresenta gli interessi del Consiglio all'esterno.

³ L'Ufficio può istituire sottocommissioni.

⁴ In caso di impedimento, gli scrutatori possono farsi sostituire dagli scrutatori supplenti e i presidenti di gruppo dai vicepresidenti.

⁵ Qualora gli scrutatori e i loro supplenti fossero impediti, il presidente può domandare a un altro deputato di prestare la sua collaborazione per stabilire i risultati delle elezioni e delle votazioni.

Art. 10 cpv. 1 e 2 primo periodo, 3 e 4

¹ Il presidente dirige le deliberazioni del Consiglio; egli presiede l'Ufficio.

² Il presidente partecipa al voto nelle elezioni e nelle votazioni internamente all'Ufficio. ...

³ Con la collaborazione degli altri membri dell'Ufficio, rappresenta il Consiglio all'esterno e assicura i rapporti con il Consiglio degli Stati ed il Consiglio federale.

⁴ Vigila al disbrigo degli affari correnti tra le sessioni.

⁵ Sono salve le mansioni del presidente in seno all'Assemblea federale (Camere riunite) e quelle definite dalla legge del 26 marzo 1934 sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione.

Art. 12 Conferenza dei presidenti di gruppo

¹ La Conferenza dei presidenti di gruppo è composta del presidente e del vicepresidente del Consiglio e dei presidenti dei gruppi. Essa si riunisce prima di ogni sessione e può essere convocata anche ad altre sedute dal presidente del Consiglio.

² La Conferenza fissa, all'inizio di ogni anno legislativo, in accordo con l'Ufficio del Consiglio degli Stati, la data e la probabile durata delle sessioni; sentito il parere del Consiglio federale, prima di ogni sessione, essa ne stabilisce il programma.

Capitolo 3: Commissioni

Sezione 1: Designazione delle commissioni

Art. 13 Elezione e composizione

¹ L'Ufficio stabilisce il numero dei membri delle commissioni permanenti e non permanenti; dopo aver consultato i gruppi, nomina il presidente e i membri delle commissioni. Esso attribuisce alle commissioni gli oggetti da trattare e fa una proposta sul modo di deliberare secondo l'articolo 68.

² L'Ufficio designa anche i membri del Consiglio nazionale per:

- a. le commissioni costituite in comune con il Consiglio degli Stati (commissione delle grazie, commissione amministrativa, commissione di redazione);
- b. le delegazioni permanenti presso il Consiglio d'Europa e presso altre organizzazioni internazionali;
- c. le altre delegazioni dei Consigli, ad esempio per conferenze e visite.

³ Il numero dei membri delle commissioni è determinato secondo l'importanza degli affari. Per la designazione dei membri, l'Ufficio vigila alla salvaguardia dell'interesse generale ed evita una rappresentanza unilaterale di interessi particolari.

⁴ Se un gruppo persiste su una candidatura rifiutata dall'Ufficio, il Consiglio decide; non si procede a discussione.

⁴ Con la collaborazione degli altri membri dell'Ufficio, vigila al disbrigo degli affari correnti tra le sessioni.

Art. 12

Abrogato

Art. 13 cpv. 1, 2 lett. a e 3 primo periodo

¹ L'Ufficio stabilisce il numero dei membri delle commissioni e, dopo aver consultato i gruppi parlamentari, nomina i presidenti, i vicepresidenti, i membri e i supplenti delle commissioni. Dopo aver consultato i presidenti delle commissioni, esso attribuisce alle commissioni gli oggetti per l'esame preliminare, fissa loro un termine e fa una proposta sul modo di deliberare secondo l'articolo 68.

² L'Ufficio designa anche i membri del Consiglio nazionale per:

- a. le commissioni costituite in comune con il Consiglio degli Stati (commissione delle grazie, commissione di redazione);

³ Il numero dei membri delle commissioni è determinato secondo la portata dei compiti della commissione. ...

Art. 15 Commissioni permanenti

¹ Per tutta la durata della legislatura, sono costituite le seguenti commissioni:

1. Commissione delle finanze
2. Commissione della gestione
3. Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali
4. Commissione degli affari esteri
5. Commissione della scienza e della ricerca
6. Commissione della sicurezza sociale

7. Commissione della sanità e dell'ambiente
8. Commissione degli affari militari
9. Commissione degli affari economici
10. Commissione dei trasporti e delle comunicazioni
11. Commissione delle energie.

² Le commissioni permanenti esaminano gli affari ricorrenti, gli altri oggetti sottoposti al Consiglio e, di regola, le iniziative parlamentari del loro campo d'attività o di settori affini. In quest'ambito sono affidati:

- a. alla Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali: gli affari giudiziari e giuridici;
- b. alla Commissione della sanità e dell'ambiente: gli affari inerenti alla Regia federale degli alcoli;
- c. alla Commissione degli affari economici: i rapporti sull'economia esterna e sulla tariffa d'uso delle dogane;
- d. alla Commissione dei trasporti e delle comunicazioni: gli affari concernenti le Ferrovie federali.

³ Per l'esame di oggetti di notevole portata politica, le commissioni permanenti devono essere ampliate o l'affare affidato a commissioni ad hoc. Di quest'ultime deve far parte un numero adeguato di membri delle commissioni permanenti operanti nel campo in esame.

Art. 15 Commissioni permanenti

¹ Sono costituite le seguenti commissioni permanenti:

1. Commissione delle finanze,
2. Commissione della gestione,
3. Commissione della politica estera,
4. Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura,
5. Commissione della sicurezza sociale e della sanità,
6. Commissione dell'ambiente, della sistemazione del territorio e dell'energia,
7. Commissione della politica di sicurezza,
8. Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni,
9. Commissione dell'economia e dei tributi,
10. Commissione delle istituzioni politiche,
11. Commissione degli affari giuridici,
12. Commissione delle costruzioni pubbliche.

² L'Ufficio attribuisce campi d'attività alle commissioni permanenti di cui al capoverso 1 numeri 3-12. Queste commissioni hanno i seguenti compiti:

- a. esaminare preliminarmente, all'attenzione del Consiglio, gli oggetti loro affidati dall'Ufficio che concernono il loro campo d'attività;
- b. seguire regolarmente l'evoluzione sociale e politica nel loro campo d'attività;
- c. controllare gli effetti della legislazione;
- d. elaborare suggerimenti e proposte per la risoluzione di problemi inerenti il loro campo d'attività;
- e. curare il coordinamento con le commissioni dei due Consigli che si occupano delle stesse questioni o di questioni analoghe, in particolare con le commissioni delle finanze e della gestione.

³ In caso di oggetti la cui portata oltrepassa il campo d'attività della commissione, l'Ufficio può invitare altre commissioni a esprimere il loro parere. Tale avviso è integrato nel rapporto della commissione d'esame preliminare destinato al Consiglio.

⁴ L'Ufficio può ampliare le commissioni permanenti per l'esame preliminare di determinati oggetti, dopo aver consultato i presidenti delle commissioni in questione.

Art. 15a Commissioni speciali (nuovo)

¹ In casi eccezionali, l'Ufficio può istituire una commissione speciale. Consulterà previamente il presidente della commissione competente.

² *Attuale art. 16*

Art. 16 Commissione per l'esame delle linee direttive della politica di governo

¹ Per l'esame preliminare delle linee direttive della politica di governo e del piano finanziario della legislatura, il Consiglio designa una commissione comprendente anche membri della Commissione delle finanze e della Commissione della gestione.

² Rimangono intatte le competenze della Commissione delle finanze.

Art. 17 Gruppo delle costruzioni

¹ Il Gruppo delle costruzioni, composto di 5 a 7 membri, esamina le questioni tecnico-economiche connesse con le costruzioni federali e l'acquisto di terreni, come anche i sussidi federali per progetti edilizi.

Art. 15b Sottocommissioni (nuovo)

¹ Nel loro campo d'attività, ogni commissione può istituire sottocommissioni per compiti permanenti o per l'esame di determinati oggetti. Per l'esame preliminare di oggetti la cui portata oltrepassa il campo d'attività della commissione (art. 15 cpv. 3), le commissioni in questione possono istituire sottocommissioni comuni.

² La Commissione della politica estera istituisce una sottocommissione per le questioni europee. Quest'ultima analizza l'evoluzione del diritto in Europa e tutte le questioni concernenti l'Europa.

³ Le sottocommissioni presentano i loro rapporti e proposte alle loro commissioni plenarie. Una commissione consultata giusta l'articolo 15 capoverso 3 può incaricare una sottocommissione di presentare il rapporto e le proposte direttamente alla commissione operante nel campo in esame.

Art. 15c Commissione peritale parlamentare (nuovo)

¹ Per la preparazione di decisioni su questioni importanti e complesse, l'Ufficio può istituire una commissione peritale parlamentare.

² Una commissione peritale parlamentare si compone di membri del Consiglio e di esperti non appartenenti al Consiglio. I membri del Consiglio sono la maggioranza.

³ L'Ufficio elegge gli esperti su proposta delle commissioni competenti in materia e i membri del Consiglio su proposta dei gruppi. L'articolo 8^{quinquies} capoverso 2 LRC non è applicabile. Ciascun gruppo ha il diritto di delegare un deputato.

⁴ Una commissione peritale parlamentare non ha diritto di proposta al Consiglio. Essa allestisce un rapporto scritto con raccomandazioni al Consiglio, nel quale è menzionato anche il parere delle minoranze. Il Consiglio può decidere, su proposta dell'Ufficio, se il rapporto debba essere trasmesso a una commissione permanente per proposte.

*Art. 16**Abrogato**Art. 17**Abrogato*

² Per l'esame di singoli progetti, il gruppo è ampliato e trasformato in una commissione non permanente o aggregato a una commissione permanente.

Art. 18 Durata e numero dei mandati

¹ La durata del mandato di membro di una commissione permanente è limitata a sei anni.

² Per importanti motivi, l'Ufficio può accordare un prolungamento del mandato ad un membro di una commissione, d'intesa con il gruppo a cui il deputato appartiene.

³ Di regola un deputato non può appartenere contemporaneamente a più di due commissioni permanenti. Al momento della costituzione delle commissioni non permanenti, l'Ufficio veglia alla parità di trattamento di tutti i membri dei gruppi.

Art. 19 Rappresentanze

¹ I membri delle commissioni non permanenti possono farsi rappresentare a una seduta determinata; l'Ufficio o, tra le sessioni, il membro dell'Ufficio che rappresenta il gruppo designa il successore.

² A titolo eccezionale, l'Ufficio può consentire che un membro si faccia rappresentare in una commissione permanente.

³ Il deputato che si fa rappresentare ne avvisa senza indugio la Segreteria generale e trasmette l'incartamento al suo segretario.

Art. 18 Durata e numero dei mandati

¹ Il mandato di membro di una commissione dura quattro anni. I membri sono rieleggibili.

² Il mandato di presidente o di vicepresidente di una commissione dura quattro anni. Il presidente non è rieleggibile né come presidente, né come vicepresidente; il vicepresidente non può essere rieletto vicepresidente. Entrambi possono invece essere rieletti come membri della commissione.

³ Di regola, un deputato non può appartenere contemporaneamente a più di due commissioni, secondo l'articolo 15 capoverso 1 numeri 1-11. Al momento della costituzione delle commissioni, l'Ufficio veglia alla parità di trattamento di tutti i membri dei gruppi.

Art. 19 Rappresentanze

¹ I membri delle commissioni sono tenuti a partecipare a tutte le sedute di commissione.

² Per ogni gruppo rappresentato in una commissione permanente secondo l'articolo 15 capoverso 1 numeri 3-12, sono designati tanti supplenti quanti sono i membri titolari, ma almeno due supplenti e al massimo sei supplenti per gruppo. I gruppi stabiliscono quali supplenti rappresenteranno i membri assenti delle commissioni. I supplenti possono assistere come uditori a tutte le altre sedute delle loro commissioni, senza diritto di voto e di diaria.

³ Il presidente assente è rappresentato dal vicepresidente.

⁴ Per la durata e il numero dei mandati dei supplenti, è applicabile per analogia l'articolo 18.

⁵ I membri delle commissioni speciali possono farsi rappresentare a una seduta determinata; l'Ufficio o, tra le sessioni, il membro dell'Ufficio che rappresenta il gruppo designa il successore.

⁶ I supplenti ricevono, su domanda, gli stessi documenti messi a disposizione dei membri delle commissioni. Il membro di una commissione speciale che si fa rappresentare ne avvisa senza indugio i servizi del Parlamento e trasmette l'incartamento al suo successore.

Sezione 2: Attività delle commissioni

Art. 20 Sedute di commissione

¹ Il presidente di ogni commissione riunisce i membri per determinare l'organizzazione delle sedute (luogo, data e ora, visite, audizione di esperti, ecc.).

² Di norma le deliberazioni delle commissioni hanno luogo nel palazzo del Parlamento e, se si tratta di affari minori, durante le sessioni.

³ Le commissioni badano ad eseguire il loro lavoro in modo spedito. Appena sono pronte per la presentazione del loro rapporto, lo comunicano al segretario generale.

Art. 22 Rapporti e proposte

¹ La commissione riferisce al Consiglio per iscritto o oralmente sulle sue deliberazioni e motiva la proposta. Essa designa un relatore di lingua tedesca e un relatore di lingua francese, che appartengono di regola alla maggioranza. Eccezionalmente, nel caso di divergenze fondamentali, essa può designare un relatore di minoranza.

² La commissione riferisce per iscritto su oggetti per i quali i deputati non dispongono di alcun documento (ad es. iniziative cantonali e petizioni), come pure su oggetti semplici e incontestati. Essa può anche riferire per iscritto su altri oggetti o parte di essi. I rapporti scritti devono essere trasmessi ai deputati tempestivamente. I rapporti scritti su oggetti importanti sono presentati in lingua tedesca, francese e italiana.

³ Se oggetti sono commentati oralmente, i relatori si limitano, nella relazione d'entrata in materia, ai principali aspetti politici e alle questioni fondamentali controverse. Essi si sforzano di dividere fra loro i commenti secondo i capitoli o i punti di vista.

⁴ La commissione presenta alla Conferenza dei presidenti di gruppo una proposta sul modo di deliberare nel Consiglio (art. 68), se essa non è d'accordo con la proposta dell'Ufficio.

Art. 20 cpv. 1

¹ Dopo aver consultato i presidenti delle commissioni permanenti, l'Ufficio stabilisce un calendario annuale, nel quale riserva determinate date per le sedute delle commissioni permanenti. Le commissioni sono per il resto libere nell'organizzazione delle loro sedute (luogo, data e ora, visite, audizioni di esperti, ecc.).

Art. 22 Rapporti e proposte

¹ La commissione riferisce al Consiglio, di regola, per scritto sulle sue deliberazioni e proposte. I rapporti scritti possono essere completati oralmente. La commissione designa un relatore di lingua tedesca e un relatore di lingua francese, che appartengono di regola alla maggioranza. Di norma, il relatore non è il presidente. Eccezionalmente, nel caso di divergenze fondamentali, la commissione può designare un relatore di minoranza.

² La commissione riferisce per scritto su oggetti per i quali i deputati non dispongono di alcun documento (p. es. iniziative cantonali e petizioni). I rapporti scritti devono essere trasmessi ai deputati tempestivamente. I rapporti scritti su oggetti importanti sono presentati in lingua tedesca, francese e italiana.

³ Se i rapporti scritti sono completati oralmente, i relatori si limitano ai principali aspetti politici ...

⁴ La commissione presenta all'Ufficio una proposta ... (*resto immutato*)

Art. 23a Traduzione delle deliberazioni (nuovo)

¹ Le deliberazioni delle commissioni sono tradotte in tedesco, in francese e, su richiesta di un deputato, in italiano.

² I membri delle commissioni hanno la possibilità di ascoltare, al loro seggio, la traduzione simultanea delle deliberazioni.

Art. 24 Natura confidenziale delle sedute

Le sedute di commissione sono confidenziali. I partecipanti non divulgano la posizione assunta dagli altri partecipanti. Essi rispettano il segreto d'ufficio sui fatti che conoscono come partecipanti alle sedute e il segreto militare.

Art. 27 Uso dei processi verbali e dei documenti

¹ I processi verbali di una commissione sono distribuiti ai membri della commissione, al presidente della commissione del Consiglio degli Stati, all'amministrazione, al segretario generale e al capo della Centrale di documentazione. A domanda, essi sono trasmessi ai presidenti dei Consigli e ai membri della commissione del Consiglio degli Stati. Le terze persone che partecipano a una seduta ricevono a domanda un estratto del loro esposto.

² I processi verbali delle deliberazioni relative a disegni di atti legislativi sono inoltre distribuiti ai segretari di gruppo, ai servizi del Parlamento e, su domanda, ai membri dei due Consigli. Dopo la votazione finale e dato il caso dopo la scadenza del termine di referendum o la votazione popolare, sono a disposizione per scopi scientifici o per l'applicazione del diritto. Per il rimanente, il presidente della commissione, rispettando gli obblighi di segreto, può consentire a ogni membro dei due Consigli e, se nessun motivo importante vi si opponga, a terzi di prendere conoscenza dei processi verbali della commissione. Se necessario, si consulta con il dipartimento interessato.

³ Le persone che usano i processi verbali ne salvaguardano la natura confidenziale e tacciono sulle informazioni di natura segreta. Esse non divulgano l'atteggiamento assunto da altre persone partecipanti alla seduta.

⁴ Le disposizioni concernenti l'uso dei processi verbali si applicano per analogia ai documenti della commissione.

Capitolo 4: Oggetto delle deliberazioni**Sezione 1: Esame preliminare****Art. 29**

Gli affari del Consiglio, ad eccezione delle mozioni, dei postulati, delle interpellanze e delle interrogazioni ordinarie, sono trasmessi ad una commissione e trattati dopo rapporto della medesima. Sono salve le disposizioni contrarie della legge o del presente regolamento (art. 46).

Art. 24 cpv. 2 (nuovo)

Maggioranza

Minoranza (Rychen, Auer, Burckhardt, Fischer-Häggingen, Mauch Rolf)

² Le commissioni possono dichiarare pubbliche le audizioni di rappresentanti di interessi e di esperti.

² *Abrogato*

Art. 27 cpv. 1 primo periodo

¹ I processi verbali di una commissione sono distribuiti ai membri della commissione del Consiglio degli Stati, all'amministrazione, al segretario generale e al capo della Centrale di documentazione; a domanda sono distribuiti ai presidenti dei Consigli, ai supplenti e ai membri della commissione del Consiglio degli Stati. ...

Art. 29 cpv. 2 (nuovo)

Sezione 2: Iniziative parlamentari

Art. 30 Consegna e trattazione

¹ Le iniziative sono consegnate, motivate per iscritto e firmate, al presidente o al segretario generale.

² Nel caso di iniziative firmate da più deputati, il primo firmatario ne è considerato l'autore.

³ Le iniziative che nella commissione sono state firmate da meno di cinque membri sono trattate nel Consiglio in procedura scritta (art. 68). L'autore può fare una dichiarazione orale.

Sezione 3: Interventi

Art. 35 Risposta, trattazione nel Consiglio

¹ Il Consiglio federale risponde agli interventi per iscritto entro la sessione successiva. Se non può rispettare questo termine, ne informa l'autore e la Conferenza dei presidenti di gruppo. Nel caso di mozioni e di postulati, dichiara se li accetta.

² Le mozioni, i postulati e le interpellanze sono, di regola, trattati durante la successiva sessione. Un'eventuale discussione può essere rinviata a una sessione ulteriore. Se l'intervento è in rapporto con un oggetto pendente davanti al Consiglio, esso deve, di regola, essere trattato insieme con questo oggetto.

³ Il lunedì pomeriggio della seconda e della terza settimana di sessione, gli interventi sono trattati dopo l'ora delle domande. Gli interventi concernenti lo stesso tema sono, di principio, esaminati secondo l'ordine di presentazione.

⁴ Ogni deputato può esprimersi su mozioni e postulati. Sulle interpellanze una discussione ha luogo soltanto se è decisa dal Consiglio. L'interpellante può però dichiarare se è soddisfatto della risposta del Consiglio federale.

⁵ Le mozioni sono trasmesse a una commissione per un esame più attento, se il Consiglio così decide, su proposta di un deputato o del Consiglio federale.

⁶ Le interrogazioni ordinarie non sono trattate nel Consiglio.

² Le commissioni possono procedere a un esame preliminare delle mozioni e dei postulati che rientrano nel loro campo d'attività e presentare rapporto e proposte al Consiglio fino alla sessione successiva alla presentazione dell'intervento.

Art. 30 cpv. 4 (nuovo)

⁴ Il Consiglio decide sul seguito da dare all'iniziativa entro un anno dall'esame preliminare di una commissione.

Art. 35 cpv. 1 secondo periodo e cpv. 3

¹ ... Se non può rispettare questo termine, ne informa l'autore e l'Ufficio. ...

³ Il lunedì pomeriggio della seconda e della terza settimana di sessione, gli interventi sono trattati dopo l'ora delle domande. La precedenza di trattazione è data agli interventi esaminati preliminarmente dalle commissioni e agli interventi dei gruppi. Gli interventi concernenti lo stesso tema che deputati presentano a titolo individuale sono esaminati secondo l'ordine di presentazione.

Art. 36 Trattazione urgente

¹ Su proposta dell'autore, la Conferenza dei presidenti di gruppo può dichiarare urgenti le interpellanze e il presidente può fare altrettanto per le interrogazioni ordinarie. Se il presidente rifiuta l'urgenza, l'autore può appellarsi all'Ufficio.

² Le interpellanze urgenti devono essere presentate al più tardi il secondo giorno di una sessione di tre settimane. Il Consiglio federale vi risponde e il Consiglio le tratta durante la stessa sessione.

³ Le interrogazioni ordinarie urgenti devono essere presentate una settimana prima della fine della sessione, in sessioni di una settimana il primo giorno. Il Consiglio federale vi risponde per iscritto entro tre settimane.

Sezione 5: Dichiarazioni del Consiglio federale**Art. 43**

¹ Il Consiglio federale può fare di moto proprio dichiarazioni su importanti avvenimenti o problemi concernenti la politica estera o la politica interna.

² Esso preannuncia la dichiarazione alla Conferenza dei presidenti di gruppo, la quale, secondo l'importanza e l'urgenza dell'oggetto, la inserisce nel programma della sessione o la fa mettere all'ordine del giorno.

³ Su proposta di uno dei suoi membri, il Consiglio può decidere d'aprire la discussione sulla dichiarazione.

Art. 36 cpv. 1 primo periodo

¹ Su proposta dell'autore, l'Ufficio può dichiarare urgenti ...

Sezione 5: Dichiarazioni*Art. 42a* Dichiarazioni del Consiglio nazionale (*nuovo*)

¹ Il Consiglio può, su proposta di una commissione, fare dichiarazioni su importanti avvenimenti o problemi concernenti la politica estera o la politica interna.

² L'Ufficio include la dichiarazione nel programma della sessione secondo l'importanza e l'urgenza dell'oggetto.

³ I relatori della commissione motivano la dichiarazione. Il Consiglio federale ha facoltà di esprimere il proprio avviso.

⁴ Il Consiglio può decidere d'aprire la discussione sulla dichiarazione.

Art. 43 titolo e cpv. 2

Dichiarazioni del Consiglio federale

² Esso preannuncia la dichiarazione all'Ufficio, il quale, secondo l'importanza ...

Sezione 7: Petizioni e istanze

Art. 45 Petizioni

¹ Le petizioni sono esaminate preliminarmente dalla Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali. L'esame preliminare incombe però alla pertinente commissione ad hoc se la petizione riguarda affari pendenti e alla competente commissione di controllo se concerne la gestione generale o finanziaria dell'amministrazione.

² Il Consiglio può trasmettere interamente o parzialmente al Consiglio federale, per conoscenza oppure come mozione o postulato, le domande del petente.

³ D'intesa con la Commissione del Consiglio degli Stati, la Commissione, o la sottocommissione appositamente istituita, può rispondere direttamente alle petizioni per le quali l'Assemblea federale non è competente o alle istanze aventi un contenuto manifestamente irragionevole. La Commissione comunica al Consiglio i casi liquidati in tal modo. I membri del Consiglio possono consultare gli atti.

⁴ Il Consiglio tratta, di regola, le petizioni nella sessione che segue le deliberazioni della commissione, il venerdì della terza settimana.

Art. 46 Richieste

¹ Le richieste intese a levare l'immunità dei membri del Consiglio o dei magistrati (art. 14 LF sulla responsabilità¹⁾) o altre domande simili sono esaminate preliminarmente dalla Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali.

² D'intesa con la Commissione del Consiglio degli Stati, la Commissione, o la sottocommissione appositamente istituita, può liquidare direttamente le domande palesemente insostenibili; in questi casi ne informa il Consiglio.

³ In casi eccezionali, per trattare una domanda può essere designata una commissione speciale.

Art. 68 Modo di trattazione degli oggetti

¹ La Conferenza dei presidenti di gruppo propone al Consiglio, insieme con il programma della sessione, il modo di trattare gli oggetti.

² Gli oggetti sono classificati in una delle categorie seguenti:

- I: Dibattito libero
- II: Dibattito organizzato
- III: Dibattito ridotto
- IV: Dibattito breve
- V: Procedura scritta

¹⁾ RS 170.32

*Titolo che precede l'articolo 45***Sezione 7: Petizioni, domande e istanze***Art. 45 titolo e cpv. 1*

Petizioni e domande

¹ Le petizioni sono esaminate preliminarmente dalle commissioni competenti per materia. Quelle che concernono la gestione generale o finanziaria dell'amministrazione possono essere trattate direttamente dalla commissione di controllo.

...

Art. 46 titolo e cpv. 1

Istanze

¹ Le richieste intese a levare l'immunità dei membri del Consiglio o dei magistrati (art. 14 LF sulla responsabilità¹⁾) o altre domande simili sono esaminate preliminarmente dalla Commissione degli affari giuridici.

Art. 68 cpv. 1

¹ L'Ufficio propone ...

³ Il relatore della commissione e il rappresentante del Consiglio federale possono prendere la parola su tutti gli oggetti. Per gli affari della categoria V, la commissione fa rapporto per iscritto; i relatori prendono la parola soltanto se devono pronunciarsi su proposte individuali.

⁴ Il diritto di chiedere la parola è limitato:

- nella categoria II ai portavoce dei gruppi, ad altri deputati designati dai gruppi e ai deputati che presentano proposte;
- nella categoria III ai portavoce dei gruppi e ai deputati che presentano proposte;
- nella categoria IV ai deputati che presentano proposte di minoranza.

Nella categoria V non vi è alcun diritto di chiedere la parola.

Art. 69 Dibattito organizzato

¹ Su proposta della Conferenza dei presidenti di gruppo, il Consiglio può limitare il tempo di parola totale per i dibattiti sull'entrata in materia e per le discussioni sui rapporti o sulle interpellanze.

² Il tempo totale della discussione è adeguatamente ripartito fra i relatori delle commissioni, il rappresentante del Consiglio federale e i gruppi.

³ I gruppi comunicano tempestivamente ai servizi del Parlamento come il tempo di parola globale attribuito loro è ripartito fra i membri del gruppo.

⁴ Una parte equa del tempo di parola globale è messo a disposizione dei deputati non appartenenti ad un gruppo.

Art. 69 cpv. 1

¹ Su proposta dell'Ufficio, il Consiglio ...

II

Disposizione transitoria

Con l'entrata in vigore della presente modificazione, si procederà a una nuova nomina di tutte le commissioni del Consiglio nazionale. Gli oggetti attribuiti prima dell'entrata in vigore di detta modificazione e quelli ancora in sospenso saranno riattribuiti; le commissioni non permanenti continueranno a trattare, di regola, gli oggetti loro attribuiti.

III

Entrata in vigore

¹ Salvo l'articolo 18 capoversi 1 e 2, la presente modificazione entrerà in vigore il 25 novembre 1991.

² L'articolo 18 capoversi 1 e 2 avrà effetto a partire dall'entrata in vigore della modificazione del ...¹⁾ della legge sui rapporti fra i Consigli.

¹⁾ RS 171.11; RU ...

Diritto in vigore

(Senza le note figuranti a piè di pagina nella RS)

**Decreto federale
concernente la delegazione dell'Assemblea federale
presso il Consiglio d'Europa**

del 24 giugno 1976

Art. 1

¹ La delegazione dell'Assemblea federale presso il Consiglio d'Europa è una commissione permanente delle due Camere.

² Essa è composta per due terzi di consiglieri nazionali e per un terzo di consiglieri agli Stati.

³ I gruppi vi sono rappresentati giusta la loro proporzione nell'Assemblea federale. Va tenuto conto delle lingue ufficiali e delle regioni; secondo le possibilità si provvederà a una connessione personale con le Commissioni degli affari esteri e del commercio con l'estero.

⁴ Metà dei rappresentanti di ciascuna Camera sono annunciati al Consiglio d'Europa come membri titolari, l'altra metà come membri supplenti. La differenza di denominazione non ha riflesso alcuno sulla posizione dei deputati in seno alla delegazione.

Proposte della commissione
del 16 maggio 1991

C

**Decreto federale
concernente la delegazione dell'Assemblea federale
presso il Consiglio d'Europa**

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 8^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli¹⁾;

vista un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991²⁾,

decreta:

I

Il decreto federale del 24 giugno 1976³⁾ concernente la delegazione dell'Assemblea federale presso il Consiglio d'Europa è modificato come segue:

Art. 1 cpv. 3 secondo periodo

³ ... Va tenuto conto delle lingue ufficiali e delle regioni. Sono eleggibili soltanto membri e supplenti della Commissione della politica estera.

¹⁾ RS 171.11

²⁾ FF 1991 III 493

³⁾ RS 171.119

Art. 2

¹ Ciascuna Camera elegge i suoi delegati e ne fissa la durata di mandato applicando il proprio regolamento.

² Per motivi importanti, il mandato d'un delegato può essere prolungato, d'accordo col gruppo cui egli appartiene.

³ L'elezione va fatta, ordinariamente, durante la sessione invernale.

⁴ Di norma il mandato comincia e termina con l'anno parlamentare del Consiglio d'Europa. Il mandato dei delegati che lasciano l'Assemblea federale dura al massimo sino alla fine della prossima sessione dell'Assemblea consultiva.

Art. 4

La segreteria della delegazione è tenuta dal segretario delle commissioni degli affari esteri e del commercio con l'estero.

Art. 2 cpv. 1 e 2

¹ Ciascun Consiglio elegge i suoi delegati applicando il proprio regolamento.

² La durata di mandato è illimitata.

Art. 4

La segreteria della delegazione è tenuta dal segretario delle Commissioni della politica estera.

II

¹ Il presente decreto è di portata generale; in virtù dell'articolo 8^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli non sottostà tuttavia al referendum.

² Esso entra in vigore il 25 novembre 1991.

Diritto in vigore

(Senza le note figuranti a piè di pagina nella RS)

Decreto federale sui servizi del Parlamento

del 7 ottobre 1988

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Organizzazione

¹ I servizi del Parlamento comprendono, oltre alla Direzione:

- a. la Segreteria centrale;
- b. la Segreteria delle Commissioni della gestione;
- c. i Servizi delle commissioni;

- d. il Centro di documentazione;
- e. i Servizi centrali;
- f. l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione.

² La Segreteria delle Commissioni delle finanze è aggregata ai servizi del Parlamento nei limiti dell'articolo 18 della legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze.

Proposte della commissione

del 16 maggio 1991

D**Decreto federale
sui servizi del Parlamento****Modificazione del**

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 8^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli¹⁾;

vista un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991²⁾,*decreta:***I**Il decreto federale del 7 ottobre 1988³⁾ sui servizi del Parlamento è modificato come segue:*Art. 1 cpv. 1 lett. c^{bis} (nuova) e cpv. 4*¹ I servizi del Parlamento comprendono, oltre alla Direzione:c.^{bis} il Servizio di traduzione;¹⁾ RS 171.11²⁾ FF 1991 III 493³⁾ RS 171.115

³ I servizi del Parlamento sono diretti dal segretario generale dell'Assemblea federale. Questi presiede la Direzione, cui appartengono inoltre due segretari generali aggiunti.

⁴ I servizi del Parlamento sottostanno alla vigilanza della Commissione amministrativa.

⁵ Nell'ambito delle loro funzioni, il segretario generale e i segretari dei due Consigli sottostanno ai rispettivi presidenti; i funzionari della Segreteria delle Commissioni della gestione e dei Servizi delle commissioni, alle commissioni per cui operano.

⁶ Nell'adempimento dei loro compiti i servizi del Parlamento sono indipendenti dal Consiglio federale e dalla Cancelleria federale.

Art. 3 Nomina dei funzionari

¹ Il Consiglio federale nomina:

- a. il segretario generale, sentita la Conferenza di coordinamento;
- b. il segretario delle Commissioni della gestione e il capo dell'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, sentite le Commissioni della gestione;
- c. gli altri funzionari di classe di stipendio superiore alla 3^a, sentita la Commissione amministrativa.

² La Conferenza di coordinamento e le Commissioni della gestione consultano la Commissione amministrativa prima di essere sentite dal Consiglio federale.

³ Le nomine effettuate dal Consiglio federale devono essere ratificate dagli organi parlamentari che sono stati sentiti.

⁴ Il segretario generale nomina gli altri funzionari; per quelli delle classi di stipendio 5-3, consulta dapprima la Commissione amministrativa.

⁵ I presidenti delle commissioni permanenti sono sentiti prima della nomina dei rispettivi segretari.

Art. 4 Obbligo del segreto

¹ I funzionari dei servizi del Parlamento sono tenuti a serbare il segreto verso chiunque circa comunicazioni confidenziali di presidenti dei Consigli, commissioni, presidenti commissionali, gruppi parlamentari e singoli deputati. I mandati loro conferiti sono confidenziali se il mandante non dispone altrimenti. Per altro, vigono i disposti sul segreto d'ufficio.

² I processi verbali delle commissioni sono confidenziali. Sono notificati ai commissari, al presidente della commissione parallela dell'altro Consiglio, al segretario generale, al capo del Centro di documentazione nonché ai dipartimenti interessati. I terzi che hanno partecipato alle sedute ricevono l'estratto dei loro interventi.

⁴ I servizi del Parlamento sottostanno alla vigilanza della Conferenza di coordinamento.

Art. 3 cpv. 1 lett. c, 2 e 4

¹ Il Consiglio federale nomina:

c. gli altri funzionari di classe di stipendio superiore alla 27esima, sentita la Conferenza di coordinamento.

² Le commissioni di gestione consultano la Conferenza di coordinamento prima di essere sentite dal Consiglio federale.

⁴ Il segretario generale nomina gli altri funzionari; per quelli delle classi di stipendio 20-27 consulta dapprima la Conferenza di coordinamento.

Art. 4 cpv. 5

³ I processi verbali delle deliberazioni concernenti atti normativi possono essere consultati liberamente dai deputati e dai segretari dei gruppi parlamentari; dopo la votazione finale, se del caso dopo la scadenza del termine di referendum o dopo la votazione popolare, sono disponibili per ricerche scientifiche e per l'applicazione del diritto.

⁴ Per altro, fermi restando gli obblighi di serbare il segreto, il presidente di una commissione può consentire a qualsiasi deputato e, qualora gravi motivi non vi si oppongano, a terzi di consultare i processi verbali della sua commissione. Se del caso, sente dapprima il dipartimento interessato.

⁵ Se il presidente della commissione non fa più parte del Consiglio, la decisione circa la consultazione di vecchi processi verbali spetta al presidente in carica o, se la commissione è stata sciolta, al segretario generale il quale, nel dubbio, si attiene alle istruzioni della Commissione amministrativa.

⁶ Le disposizioni sull'uso dei processi verbali si applicano per analogia ai documenti delle commissioni.

Art. 6 Documentazione. Principi

¹ Per la raccolta di documentazione, i Servizi delle commissioni e il Centro di documentazione si attengono ai principi seguenti:

- a. badano alla massima oggettività;
- b. eseguono i singoli mandati in modo confidenziale e trasmettono i documenti a terzi soltanto col consenso del mandante.

² I Servizi delle commissioni e il Centro di documentazione assistono i deputati nella preparazione degli interventi personali e assumono mandati che servono all'adempimento di compiti parlamentari.

³ Nel dubbio circa l'eseguibilità di un mandato, la decisione spetta alla Commissione amministrativa.

⁴ Tutte le biblioteche e uffici di documentazione dell'Amministrazione federale sono tenuti, per quanto loro possibile, a coadiuvare i servizi del Parlamento con informazioni e prestiti.

Sezione 2: Commissione amministrativa

Art. 7 Compiti della Commissione amministrativa

¹ La Commissione amministrativa soprintende alla Direzione e vigila sulla gestione e amministrazione finanziaria dei servizi del Parlamento. A tal fine, può emanare direttive.

⁵ Se il presidente della commissione non fa più parte del Consiglio, la decisione circa la consultazione di vecchi processi verbali spetta al presidente in carica. Se la commissione è stata sciolta, decide il segretario generale, il quale, nel dubbio, si attiene alle istruzioni del delegato.

Art. 6 cpv. 3

³ Nel dubbio circa l'eseguibilità del mandato, la decisione spetta al delegato.

Titolo che precede l'articolo 7

Sezione 2: Conferenza di coordinamento

Art. 7 titolo, cpv. 1 primo periodo

Compiti della Conferenza di coordinamento

¹ La Conferenza di coordinamento soprintende alla Direzione. ...

² In particolare è incaricata di:

- a. vigilare sulla pianificazione e attuazione delle prestazioni offerte ai deputati dai servizi del Parlamento;
- b. esaminare la gestione dei servizi del Parlamento sulla scorta della relazione del delegato e della Direzione;
- c. approvare le proposte della Direzione al Dipartimento delle finanze per la pianificazione finanziaria e per il preventivo e vigilare sulla contabilità e sul rispetto del preventivo;
- d. vigilare nell'ambito del personale e, per le nomine di funzionari, esercitare le attribuzioni di cui all'articolo 3;
- e. in caso di dubbio, decidere circa il diritto di accedere ai settori documentazione e informatica.

Art. 8 Delegato della Commissione amministrativa

¹ La Commissione amministrativa delega a un proprio membro, per un biennio, i compiti seguenti:

- a. rappresentanza della Commissione nei confronti dei servizi del Parlamento;
- b. esame e sorveglianza della gestione e delle finanze dei servizi del Parlamento;
- c. attuazione delle direttive e delle decisioni della Commissione;
- d. relazione circa il rispetto delle finalità e del preventivo dei servizi del Parlamento e presentazione di proposte in merito.

² In questioni urgenti in materia di personale, il delegato può, dopo aver consultato il presidente, esercitare le attribuzioni spettanti alla Commissione amministrativa.

³ Il delegato è, a turno, un membro del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati.

Art. 8 titolo, cpv. 1 lett. a e c nonché cpv. 2

Delegato della Conferenza di coordinamento

¹ La Conferenza di coordinamento designa come delegato un proprio membro, per un biennio, con i compiti seguenti:

a. rappresentanza della Conferenza nei confronti dei servizi del Parlamento;

c. attuazione delle direttive e delle decisioni della Conferenza;

² In questioni urgenti in materia di personale, il delegato può, dopo aver consultato il presidente, esercitare le attribuzioni spettanti alla Conferenza di coordinamento.

Art. 12 Servizio di traduzione (nuovo)

Il Servizio di traduzione esegue i lavori di traduzione affidatigli dai Consigli, dalle commissioni, dai loro presidenti e dai servizi del Parlamento.

II

¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale; in virtù dell'articolo 8^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli, non sottostà tuttavia al referendum.

² Esso entra in vigore contemporaneamente alla modificazione del¹⁾ della legge sui rapporti fra i Consigli.

¹⁾ RU ...

Diritto in vigore

(Senza le note figuranti a piè di pagina nella RS)

TITOLO ?

**Legge federale
sulle indennità dovute ai membri dei Consigli legislativi
e sui contributi ai gruppi
(Legge sulle indennità parlamentari)**

del 18 marzo 1991

Legge...

Art. 1 Principio

¹ I membri del Consiglio nazionale sono indennizzati dalla Confederazione.

² I Cantoni indennizzano i membri del Consiglio degli Stati per la partecipazione alle sessioni plenarie e versano loro l'annualità. Per altro, i membri del Consiglio degli Stati sono indennizzati dalla Confederazione.

Art. 2 Annualità

I membri del Consiglio nazionale ricevono un'annualità di 18 000 franchi quale compenso per le spese generali e per gli inconvenienti, nonché 12 000 franchi quale compenso per i lavori preparatori.

Proposte della commissione

del 16 maggio 1991

E**Legge federale
sulle indennità dovute ai membri dei Consigli legislativi
e sui contributi ai gruppi
(Legge sulle indennità parlamentari)****Modificazione del**

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 79 e 83 della Costituzione federale;

visto il rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991¹⁾,*decreta:*

I

La legge del 18 marzo 1988²⁾ sulle indennità parlamentari è modificata come segue:*Titolo*

Legge federale sulle indennità dovute ai membri dei Consigli legislativi (legge sulle indennità parlamentari)

Art. 1 cpv. 2

²⁾ I membri del Consiglio degli Stati sono indennizzati dai Cantoni per i lavori preparatori di parlamentare (art. 2 cpv. 2); per il resto sono indennizzati dalla Confederazione.

Art. 2 Indennità annua di base

¹⁾ I membri del Consiglio nazionale ricevono un'indennità annua di base di 80 000 franchi quale compenso per i lavori preparatori di parlamentare e le attività politiche inerenti al mandato.

¹⁾ FF 1991 III 493

²⁾ RS 171.21

Art. 3 Diaria

Il parlamentare riceve una diaria per ogni giorno di presenza a sedute di un Consiglio, di una commissione o delegazione, del proprio gruppo parlamentare o del comitato di quest'ultimo, nonché per ogni giornata di lavoro dedicata all'adempimento di compiti speciali su incarico del presidente del Consiglio o di una commissione.

Art. 5 Trasferta

¹ Il parlamentare riceve, a richiesta, un abbonamento generale di 1^a classe delle FFS.

² Se non chiede l'abbonamento generale, gli è rimborsato, per le trasferte alle sedute commissionali o di gruppo e, una volta per settimana, alle sedute plenarie, il prezzo del biglietto ferroviario di 1^a classe e, all'occorrenza, quello dell'autocorriera.

³ Se utilizza il proprio veicolo a motore per recarsi alle sedute plenarie, commissionali o di gruppo, ovvero ad altre manifestazioni analoghe, gli sono rimborsate le tasse di parcheggio. La Confederazione conclude un'assicurazione casco per i danni insorti durante queste trasferte.

⁴ La Confederazione assume le spese di viaggio in aereo all'estero e, nel quadro delle usuali indennità per le trasferte e le spese, all'interno.

Art. 6 Indennità di percorso

Il parlamentare che, abitando lontano, deve effettuare lunghi tragitti per recarsi a Berna riceve un'indennità di percorso.

Art. 7 Previdenza

Il parlamentare riceve un'indennità annua per la previdenza.

Art. 9 Indennità ai presidenti delle commissioni e ai relatori

¹ Il parlamentare che presiede una commissione, una delegazione, una sezione, una sottocommissione o un gruppo di lavoro riceve la diaria doppia. Sono eccettuate le brevi sedute durante le sessioni.

² Il parlamentare che, su incarico di una commissione, deve presentare una relazione orale al Consiglio riceve, per ogni relazione, un'indennità pari alla metà della diaria.

² Per i membri del Consiglio degli Stati, la Confederazione si assume la metà dell'indennità annua di base.

Art. 3 cpv. 2 (nuovo)

² I presidenti e i vicepresidenti dei due Consigli non percepiscono diarie, bensì l'indennità annua giusta l'articolo 10.

Art. 5 cpv. 1, 2 e 4

¹ Il parlamentare riceve, a richiesta, un abbonamento generale di 1a classe delle FFS o un'indennità corrispondente.

² *Abrogato*

⁴ La Confederazione assume le spese di viaggio in aereo all'estero. Gli Uffici dei Consigli determinano i voli interni per i quali la Confederazione assume le spese.

Art. 6

Abrogato

Art. 7 Previdenza

Il parlamentare riceve un contributo vincolato, versato all'istituto di previdenza privato da esso designato.

Art. 9 Indennità transitoria

Il parlamentare che lascia i Consigli riceve un'indennità transitoria, calcolata in funzione degli anni d'esercizio del mandato e dell'età, destinata ad agevolare il suo reinserimento professionale.

Art. 10 Indennità speciale

¹ Il parlamentare che adempie un compito speciale su incarico del presidente del Consiglio, dell'Ufficio o di una commissione (esame di questioni particolari, di atti voluminosi ecc.) riceve un'indennità speciale.

² L'Ufficio del Consiglio cui appartiene il parlamentare decide circa l'assegnazione e l'importo di questa indennità.

Art. 11 Assegno di presidenza e di vicepresidenza

I presidenti e i vicepresidenti dei due Consigli ricevono un assegno annuo.

Art. 12 Contributi ai gruppi parlamentari

I gruppi parlamentari ricevono un contributo annuo destinato a coprire le spese delle loro segreterie e consistente in un contributo base e in un supplemento per ogni membro.

Art. 14 Esecuzione della legge

¹ Un decreto federale non sottostante a referendum disciplina l'esecuzione della legge e stabilisce l'importo delle singole indennità, come anche il loro versamento in caso di malattia.

² In caso di dubbio circa il diritto a un'indennità, o di contestazione dell'esattezza di un conteggio, l'Ufficio del Consiglio cui appartiene il parlamentare decide definitivamente.

Art. 10 Indennità per l'esercizio di funzioni particolari

¹ I presidenti e i vicepresidenti dei due Consigli ricevono un'indennità annua speciale.

² I presidenti di una commissione, di una delegazione, di una sottocommissione o di un gruppo ricevono un'indennità speciale.

³ Gli Uffici possono accordare altre indennità speciali ai parlamentari che adempiono compiti particolari.

*Art. 11**Abrogato**Art. 12**Abrogato**Art. 14 cpv. 1*

¹ Un decreto federale non sottostante al referendum disciplina l'esecuzione della legge, determina l'ammontare delle singole indennità, il loro adeguamento al rincaro, nonché il loro versamento in caso di malattia.

II

Disposizione transitoria

Per il calcolo dell'indennità transitoria, sono computati gli anni d'esercizio del mandato di parlamentare a partire dalla legislatura 1991-1995.

III

Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Essa entra in vigore il 1° febbraio 1992.

Diritto in vigore

(Senza le note figuranti a piè di pagina nella RS)

Decreto federale concernente la legge sulle indennità parlamentari

del 18 marzo 1988

Art. 1 Annualità

¹ L'annualità è versata in rate trimestrali.

² È adeguatamente ridotta se il parlamentare non partecipa ai lavori consiliari e commissionali per un trimestre o più e la sua assenza non è dovuta a malattia o infortunio.

Art. 2 Diaria

La diaria è di 300 franchi; è versata per ogni giorno di lavoro.

Art. 6 Indennità di percorso

L'indennità di percorso è di 5 franchi per ogni quarto d'ora di viaggio di oltre 1 ora e mezzo. Gli Uffici approvano le indennità calcolate dai servizi del Parlamento.

Proposte della commissione

del 16 maggio 1991

F**Decreto federale
concernente la legge sulle indennità parlamentari****Modificazione del**

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 14 capoverso 1 della legge sulle indennità parlamentari¹⁾;
visto il rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio
1991²⁾,

decreta:

I

Il decreto federale del 18 marzo 1988³⁾ concernente la legge sulle indennità
parlamentari è modificato come segue:

Art. 1 Indennità annua di base

L'indennità annua di base è versata in rate trimestrali.

Art. 2 Diaria

La diaria è di 400 franchi.

Art. 6 Contributi previdenziali

¹ I contributi vincolati alla previdenza privata sono versati ad un istituto di
previdenza o a un'altra forma di previdenza riconosciuta dalla legge del 25 giu-

¹⁾ RS 171.21; RU ...

²⁾ FF 1991 III 493

³⁾ RS 171.211

Art. 7 Indennità di previdenza

L'indennità di previdenza è di 2500 franchi annui.

Art. 8 Malattia e infortunio

¹ Il parlamentare che si ammala o rimane vittima di un infortunio durante una seduta o durante il viaggio d'andata o di ritorno riceve la diaria per il periodo d'ospedalizzazione, ma per non oltre un mese.

² La Confederazione assicura i parlamentari contro gli infortuni.

Art. 9 Assegno di presidenza e di vicepresidenza

¹ L'assegno ai presidenti dei due Consigli è di 20 000 franchi e quello ai vice-presidenti di 5000 franchi.

gno 1982¹⁾ sulla previdenza professionale (LPP), designato dal parlamentare. Il contributo è destinato a mantenere la previdenza professionale precedente, se necessario alla costituzione o al miglioramento di una previdenza professionale. Il contributo di previdenza professionale ammonta al 20 per cento dell'indennità annua di base.

² Con il versamento di detti contributi sono adempiuti gli obblighi della Confederazione e del parlamentare di prestazione di contributi ai sensi della LPP.

³ Per il rimanente, sono applicabili le disposizioni dell'istituto di previdenza o dell'altra forma di previdenza riconosciuta dalla LPP cui il parlamentare è affiliato.

Art. 7 Indennità transitoria

¹ L'indennità transitoria ammonta, per ogni anno di mandato esercitato dal parlamentare prima del raggiungimento del 50esimo anno di età, a un dodicesimo dell'indennità annua di base, ma al massimo a un'indennità annua di base.

² Dopo il raggiungimento del 50esimo anno di età, l'indennità transitoria ammonta, per ogni anno di mandato, a un sesto dell'indennità annua di base, ma al massimo a un'ulteriore indennità annua di base.

³ Se il parlamentare muore nel corso dell'esercizio del mandato, i superstiti e le altre persone al cui sostentamento provvedeva in notevole misura, hanno diritto all'indennità transitoria.

⁴ Se il reddito (reddito del lavoro, proventi sostitutivi del reddito e reddito della sostanza) del parlamentare o dei superstiti ai sensi del capoverso 3 è superiore, con l'indennità transitoria, al doppio dell'indennità annua di base, l'indennità transitoria è ridotta dell'importo corrispondente.

Art. 8 cpv. 1

¹ Qualora il parlamentare non possa esercitare la sua attività per malattia, infortunio, gravidanza o parto, l'indennità annua di base è versata per sei mesi al massimo.

Art. 9 Indennità per l'esercizio di funzioni particolari

¹ L'indennità supplementare per i presidenti ammonta a 80 000 franchi, quella dei vicepresidenti a 40 000 franchi. L'indennità è versata in rate trimestrali.

¹⁾ RS 831.40

² L'assegno compensa i disborsi e le spese insorte nell'esercizio del mandato. Le spese per la partecipazione a sedute all'estero e per l'accompagnamento di delegazioni parlamentari estere in Svizzera sono indennizzate a parte.

Art. 10 Contributi ai gruppi parlamentari

L'ammontare di base è di 50 000 franchi e il contributo per membro di 9000 franchi.

Art. 12 Restrizioni

Le indennità e i contributi di cui agli articoli 1, 7, 9 e 10 sono proporzionalmente aumentati o ridotti in caso di entrata in funzione o di dimissioni nel corso dell'anno parlamentare.

² Le indennità giusta l'articolo 10 capoverso 2 della legge sulle indennità parlamentari sono le seguenti:

- a. per i presidenti delle commissioni permanenti e delle delegazioni permanenti,
10 000 franchi annui e una diaria maggiorata del 100 per cento per ogni seduta da essi presieduta;
- b. per i presidenti delle commissioni speciali e dei gruppi,
una diaria maggiorata del 100 per cento per ogni seduta da essi presieduta;
- c. per i vicepresidenti di commissioni permanenti e di delegazioni parlamentari, come pure per i presidenti di sottocommissioni permanenti,
5000 franchi annui e una diaria maggiorata del 100 per cento per ogni seduta da essi presieduta.

Art. 10

Abrogato

Art. 12 Restrizioni

Se un parlamentare entra in funzione o si ritira nel corso dell'anno, le indennità e i contributi giusta gli articoli 1, 6 e 9 sono adattati proporzionalmente.

II

Referendum ed entrata in vigore

¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale; in virtù dell'articolo 14 capoverso 1 della legge del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari non sottostà tuttavia al referendum.

² Esso entra in vigore contemporaneamente alla modificazione del¹⁾ della legge sull'indennità.

¹⁾ RU ...

Proposte della commissione
del 16 maggio 1991

G

Legge federale **sui contributi destinati a coprire i costi d'infrastruttura** **dei gruppi e dei parlamentari**

Disegno

(Legge sui costi d'infrastruttura)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale;

visto il rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991¹⁾,

decreta:

Art. 1 Contributi ai gruppi

I gruppi ricevono un contributo annuo destinato a coprire i costi della loro segreteria; esso consiste in un ammontare annuo di base e in un ammontare fisso per deputato.

Art. 2 Collaboratori personali

I membri dei Consigli possono assumere, singolarmente o in comune, collaboratori a titolo di aiuto personale in campo scientifico e amministrativo. Un credito annuo corrispondente è messo a disposizione di ogni membro.

Art. 3 Infrastruttura

I parlamentari ricevono un contributo annuo destinato a coprire i loro costi amministrativi e d'infrastruttura.

Art. 4 Esecuzione della legge

¹ Un decreto federale non sottoposto al referendum disciplina l'esecuzione della legge e stabilisce l'ammontare dei contributi e del credito giusta l'articolo 2.

² Se il diritto a un credito o a un contributo è incerto, oppure se un parlamentare contesta l'esattezza di un conteggio, decide definitivamente l'Ufficio del Consiglio cui il parlamentare appartiene.

¹⁾ FF 1991 III 493

Art. 5 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Essa entra in vigore il 1° febbraio 1992.

4386

Proposte della commissione

del 16 maggio 1991

H**Decreto federale
concernente la legge sui costi d'infrastruttura***Disegno*

del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*visto l'articolo 4 della legge sui costi d'infrastruttura¹⁾;visto il rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991²⁾,*decreta:***Art. 1** Contributi ai gruppi

Il contributo di base ammonta a 50 000 franchi, quello per parlamentare a 9000 franchi.

Art. 2 Collaboratori personali*Maggioranza*¹ Il credito a disposizione del parlamentare per assumere collaboratori personali ammonta a 60 000 franchi annui al massimo.² Le condizioni d'assunzione dei collaboratori personali sono regolate da direttive.*Minoranza*

(Rychen, Auer, Burckhardt, Cevy, David, Mauch Ursula, Nabholz)

¹ Il credito per l'assunzione di collaboratori personali ammonta a 60 000 franchi per membro del Consiglio.² I due terzi di detto credito sono destinati all'assunzione di collaboratori personali per i membri del Consiglio. Un terzo è a disposizione dei gruppi per l'assistenza scientifica e amministrativa ai membri del Consiglio.³ *Come il capoverso 2 della maggioranza*¹⁾ RU 1991 ...²⁾ FF 1991 III 493

Art. 3 Infrastruttura

¹ L'indennità annua per costi d'infrastruttura ammonta a 24 000 franchi annui.

² Essa è versata in rate trimestrali.

Art. 4 Referendum ed entrata in vigore

¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale; in virtù dell'articolo 4 capoverso 1 della legge del¹⁾ sui costi d'infrastruttura non sottostà tuttavia al referendum.

² Esso entra in vigore contemporaneamente alla legge sui costi d'infrastruttura del¹⁾.

4387