



18.458

Iniziativa parlamentare
Procedura di appianamento delle divergenze per le mozioni
Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati

del 9 novembre 2020

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

9 novembre 2020

In nome della Commissione:

Il presidente, Andrea Caroni

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 28 settembre 2018 il consigliere agli Stati Beat Rieder (VS) ha presentato l'iniziativa parlamentare 18.458 s (Procedura di appianamento delle divergenze per le mozioni) intesa a modificare la procedura di appianamento delle divergenze applicabile all'esame delle mozioni. Più precisamente, l'obiettivo dell'iniziativa è di conferire alla Camera prioritaria una possibilità supplementare quando la seconda Camera ha deciso di modificare una mozione accolta in prima lettura dalla Camera prioritaria. Finora, in un caso di questo tipo, la Camera prioritaria poteva solo acconsentire alla modifica in seconda lettura o respingere definitivamente la mozione. L'iniziativa propone di conferirle anche la possibilità di mantenere la mozione nella sua versione originale. In questo caso, la seconda Camera potrà in seconda lettura accogliere la mozione o respingerla definitivamente.

Il 12 febbraio 2019 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso, all'unanimità, di dare seguito all'iniziativa parlamentare. A suo parere, la procedura di appianamento delle divergenze per le mozioni prevista dal diritto vigente è insoddisfacente. Infatti, se la seconda Camera decide di modificare la mozione accolta dalla Camera prioritaria e se quest'ultima non intende acconsentire alla modifica ritenendola non pertinente o controproducente, la sua unica scelta è di «affossare» con le proprie mani la mozione precedentemente accolta. Per la Commissione, la Camera prioritaria deve avere la possibilità di mantenere la sua versione originale. È del parere che la fase supplementare di appianamento delle divergenze così introdotta non costituisca un sovraccarico di lavoro eccessivo per il Parlamento. Infatti, secondo i dati relativi alla 50^a legislatura, soltanto il 15 per cento circa delle mozioni accolte è oggetto di una procedura di appianamento delle divergenze. Inoltre, in seconda lettura, gran parte della deliberazione si è già svolta all'interno di ogni Camera. Secondo la Commissione, si tratta di correggere l'ultima revisione della procedura parlamentare per le mozioni, in cui un elemento è andato perduto.

L'8 novembre 2019 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso, con 20 voti contro 4, di allinearsi alla decisione della Commissione del Consiglio degli Stati aprendo così la strada all'elaborazione di un progetto da parte della CIP-S. Come la Commissione omologa, la CIP-N ritiene che limitare le opzioni della Camera prioritaria a un'alternativa «prendere o lasciare» non sia opportuno. Inoltre la seconda Camera, se dovesse comunque attenersi alla sua versione modificata della mozione, ha sempre la possibilità di introdurla come una mozione di commissione.

Per una minoranza della Commissione, l'emendamento proposto non farebbe altro che prolungare inutilmente la procedura, in quanto è molto improbabile che la seconda Camera mantenga in seconda lettura il testo originale della mozione che aveva voluto modificare in prima lettura.

In occasione della sua seduta del 9 novembre 2020, la CIP-S ha accolto il presente progetto nella votazione sul complesso con 12 voti contro 0 e 1 astensione.

Conformemente all'articolo 3a della legge sulla consultazione (LCo; RS 172.061), si può rinunciare a una procedura di consultazione se «il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali [...]». Nel caso specifico, questa condizione è adempiuta.

2 Contesto

2.1 Necessità di un intervento legislativo e obiettivi

Attualmente, la procedura di appianamento delle divergenze per le mozioni è disciplinata nell'articolo 121 capoverso 4 della legge sul Parlamento (LParl) come segue. Una mozione accolta dalla Camera prioritaria va alla seconda Camera, la quale ha tre possibilità: può accoglierla, respingerla definitivamente o modificarla su proposta della maggioranza della commissione incaricata dell'esame preliminare o su proposta del Consiglio federale. Se la seconda Camera procede a una modifica della mozione, quest'ultima torna alla Camera prioritaria. Durante questa seconda lettura, la Camera prioritaria può acconsentire alla modifica oppure respingere definitivamente la mozione.

La normativa vigente concernente la procedura parlamentare applicabile alle mozioni è stata introdotta nel 2002 nel quadro dell'elaborazione della legge sul Parlamento (01.401 – Iniziativa parlamentare. Legge sul Parlamento (LParl). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, FF 2001 3097, in particolare 3135 segg.). All'atto dell'elaborazione della nuova legge la CIP-N aveva individuato una serie di problemi nell'allora vigente procedura per le mozioni, la quale prevedeva la possibilità di trasformare una mozione in un postulato con il consenso del suo autore, ma non di modificarne il testo. La trasformazione in postulato, praticata molto spesso (tra il 1994 e il 1997 quasi il 40 % delle mozioni è stato trasmesso al Consiglio federale sotto forma di postulato), poneva di fatto l'autore della mozione di fronte a un'alternativa insoddisfacente: o questi accettava la trasformazione in postulato, ossia in uno strumento meno vincolante ma con buone possibilità di essere accettato senza essere discusso da parte della Camera, oppure manteneva la sua mozione, con il rischio che venisse tolta dal ruolo entro due anni dalla sua presentazione (art. 119 cpv. 5 lett. a LParl). Ne è conseguita una svalutazione dello strumento della mozione (M. Graf, commento LParl ad art. 118, n. 22). L'obiettivo del regime introdotto in occasione dell'elaborazione della LParl era quello di migliorare l'efficacia della mozione quale strumento che consente di avviare un processo legislativo (rapporto CIP-N, FF 2001 3135). Al fine di rafforzare lo strumento della mozione, la LParl ha abolito in particolare la possibilità, finora molto apprezzata, di trasformare una mozione in un postulato, sostituendola con la facoltà per la seconda Camera di modificare il testo della mozione (rapporto CIP-N, FF 2001 3135, M. Graf, commento LParl ad art. 118, n. 22). L'idea era che la seconda Camera, in particolare la sua commissione, fungesse da filtro più fine di quello della Camera prioritaria proponendo di modificare, precisare o formulare in maniera più incisiva il testo della mozione. In seconda lettura, la Camera prioritaria

dispone soltanto dell'opzione di respingere definitivamente la mozione o di accettare le modifiche proposte dalla seconda Camera. Questa procedura abbreviata di appianamento delle divergenze è stata introdotta allo scopo di non sovraccaricare le Camere (M. Graf, commento LParl ad art. 121, n. 12).

La nuova normativa proposta dall'iniziativa parlamentare in questione non rimette in discussione la possibilità per la seconda Camera di modificare il testo della mozione, ma si prefigge soltanto di modificare la procedura di appianamento delle divergenze che ha luogo in questo caso, offrendo la possibilità alla Camera prioritaria di mantenere la sua versione originale in seconda lettura. Questa nuova possibilità comporta un allungamento della procedura di appianamento delle divergenze. Per non prolungarla eccessivamente e non sovraccaricare le Camere, l'iniziativa parlamentare prevede che la procedura di appianamento delle divergenze si concluda con la seconda lettura da parte della seconda Camera, che ha quindi soltanto la possibilità di accogliere la mozione nella sua versione originale o di respingerla.

2.2 Statistiche

Le statistiche concernenti la 50^a legislatura (2015–2019) mostrano come vengono impiegate le possibilità offerte dal diritto vigente.

Su un totale di 1517 mozioni presentate, 241 sono state accolte dalle Camere (16 %). Di queste, 193 sono state accolte nella loro versione originale dalla seconda Camera (13 %) e 36 sono state accolte dalla Camera prioritaria dopo essere state modificate dalla seconda Camera (2 %). Le 12 rimanenti concernono casi in cui la Camera prioritaria può accogliere definitivamente una mozione senza trasmetterla all'altra Camera (art. 121 cpv. 5 LParl). Il numero di mozioni che non sono state accolte dalle Camere è di 1276. Di queste, 717 sono state respinte, 3 delle quali dalla Camera prioritaria dopo che la seconda Camera ha acconsentito a una modifica della mozione. Inoltre, 246 mozioni sono state tolte dal ruolo per non essere state trattate entro due anni dalla loro presentazione (art. 119 cpv. 5 LParl).

Mozioni accolte e non accolte								
1517								
Mozioni accolte			Mozioni non accolte					
241			1276					
Accolte			Respinte			Tolte dal ruolo (2 anni)	Tolte dal ruolo (autore, partito)	Ritirate
241			717			246	54	259
Accolte nella seconda Camera	Accolte dopo appianamento delle divergenze	Accolte definitivamente nella Camera prioritaria	Respinte nella Camera prioritaria	Respinte nella seconda Camera	Respinte dopo appianamento delle divergenze			
193	36	12	503	211	3			

Fonte: rapporto CUBE per la 50^a legislatura

Da queste cifre si evince che le mozioni che sono state modificate dalla seconda Camera sono, in generale, accolte nella versione modificata dalla Camera prioritaria (36 casi sui 39 in cui vi è stata una procedura di appianamento delle divergenze). I casi in cui la Camera prioritaria sceglie, in seconda lettura, di respingere definitivamente la mozione sono una minoranza (3 casi su 39).

3 Presentazione del progetto preliminare

Con la modifica proposta dall'iniziativa, la procedura parlamentare per le mozioni si svolgerebbe nel modo seguente.

Fase preliminare: la mozione è presentata da un parlamentare, un gruppo o dalla maggioranza di una commissione (art. 119 cpv. 1 LParl). Il Consiglio federale ha quindi un termine per prendere posizione e pronunciarsi pro o contro una mozione (art. 121 cpv. 1 LParl).

Prima fase: la Camera dinanzi alla quale è stata presentata la mozione accoglie o respinge la mozione. Se è accolta, l'oggetto passa alla commissione della seconda Camera. Se è respinta, l'oggetto è liquidato (art. 121 cpv. 2 LParl).

Seconda fase: se la Camera prioritaria ha accolto la mozione, la commissione della seconda Camera tratta la mozione e presenta una proposta alla propria Camera, che accoglie, respinge o modifica la mozione. Se quest'ultima è accolta o respinta, la decisione è definitiva. Se la modifica, l'oggetto ritorna alla commissione della Camera prioritaria (art. 121 cpv. 3 LParl).

La fase preliminare e le due prime fasi non sono interessate dalla nuova normativa.

Terza fase: se la seconda Camera ha modificato la mozione, la commissione della Camera prioritaria tratta la mozione e presenta una proposta alla propria Camera, che può acconsentire alla modifica della seconda Camera, respingere la mozione o mantenere il testo originale. Se respinge la mozione, il rifiuto è definitivo. Se acconsente alla modifica della seconda Camera, la mozione è definitivamente accolta nella sua versione modificata. Infine, se mantiene il testo originale, l'oggetto ritorna alla commissione della seconda Camera (art. 121 cpv. 4 LParl, nel tenore proposto dalla presente iniziativa).

Quarta fase: se la Camera prioritaria ha mantenuto il testo originale, la commissione della seconda Camera tratta nuovamente la mozione e presenta una proposta alla propria Camera che può respingerla, nel qual caso il rifiuto è definitivo. Può altresì accogliere la mozione nella sua versione originale così come è stata accolta dalla Camera prioritaria, nel qual caso la mozione è definitivamente accolta in questa versione (art. 121 cpv. 4^{bis} LParl, nel tenore proposto dalla presente iniziativa).

La procedura di appianamento delle divergenze si conclude in ogni caso al termine di questa quarta fase.

La presente proposta concerne la procedura dinanzi alla seconda Camera e in caso di appianamento delle divergenze. Essa non influisce sulla decisione di togliere dal ruolo un intervento se quest'ultimo non è stato trattato nella Camera prioritaria entro due anni dalla sua presentazione (art. 119 cpv. 5 LParl). I termini ordinari si applica-

no in ogni caso al momento della procedura di appianamento delle divergenze. Il termine straordinario previsto nell'articolo 28a del regolamento del Consiglio nazionale (RCN), in particolare, non si applica in questa fase della procedura.

4 Commento alle singole disposizioni

4.1 Legge sul Parlamento

Art. 121 cpv. 4

Questa disposizione introduce la possibilità per la Camera prioritaria di mantenere la sua versione originale quando una mozione torna alla Camera dopo che la seconda ha deciso di modificarla.

Rispetto al tenore attuale, il capoverso 4 è quindi completato nella lettera b da questa terza opzione, che si aggiunge a quelle esistenti di acconsentire alla modifica in seconda lettura (lett. a) o di respingere definitivamente la mozione (lett. c). Da un punto di vista formale, il capoverso 4 è suddiviso in tre lettere a, b e c che ne facilitano la lettura. Le lettere a e c corrispondono al diritto vigente.

La conseguenza di questa nuova possibilità è l'aggiunta di una fase supplementare nella procedura di appianamento delle divergenze.

Art. 121 cpv. 4^{bis} (nuovo)

Questa nuova disposizione disciplina l'ultima fase della procedura di appianamento delle divergenze nel caso in cui la seconda Camera abbia modificato la mozione. Se in questo caso la Camera prioritaria decide di mantenere la versione originale, come consentito dal nuovo articolo 121 capoverso 4, la procedura di appianamento delle divergenze si conclude davanti alla seconda Camera, che di fatto ha soltanto la possibilità di accettare la mozione nella sua versione originale o di respingerla. In entrambi i casi, la sua decisione è definitiva e pone termine alla procedura parlamentare.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il presente progetto preliminare non comporta costi supplementari per la Confederazione. Il maggior onere amministrativo che ne deriva è molto limitato, al punto che le ripercussioni sull'effettivo del personale dei Servizi del Parlamento possono essere considerate irrilevanti.

6**Basi legali**

Le modifiche proposte della LParl si fondano sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale, secondo cui le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali sono emanate sotto forma di legge federale.

