

10.458

Iniziativa parlamentare Trattazione degli interventi controversi

Rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale

del 27 agosto 2010

Onorevoli colleghi,

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

L'Ufficio vi propone di approvare il progetto allegato.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2009 M 08.4037 Mozioni e postulati. Per evitare tattiche ostruzionistiche
(N 25.09.2009, Hochreutener)

27 agosto 2010

In nome dell'Ufficio:

La presidente, Pascale Bruderer Wyss

Rapporto

1 Situazione iniziale e genesi del progetto

Dopo il parere espresso dal Consiglio federale, l'autore di una mozione o di un postulato dichiara di volta in volta se è d'accordo con la proposta formulata dall'Esecutivo. Se quest'ultima è approvata, il relativo intervento è integrato al Consiglio nazionale in una lista che viene distribuita sempre nella terza settimana di sessione e trattata a complemento dell'ordine del giorno l'ultimo giorno di sessione. I membri del Consiglio nazionale hanno tempo fino al penultimo giorno della sessione per depositare una proposta divergente da quella del Governo e «combattere» un intervento. Gli interventi che il Consiglio federale raccomanda di accogliere e che non sono controversi vengono accolti senza discussione l'ultimo giorno della sessione. Gli interventi osteggiati da uno o più membri della Camera non possono al contrario essere trattati con questa procedura semplificata. La loro deliberazione è rimandata a una data successiva, per mancanza di tempo e perché il competente rappresentante del Consiglio federale non è presente.

Per sessione, mediamente, circa 14 dei 30 interventi che il Consiglio federale raccomanda di accogliere sono controversi.

Al fine di poter trattare le mozioni e i postulati controversi con una procedura accelerata, il consigliere nazionale Norbert Hochreutener ha depositato due mozioni dal tenore praticamente identico. La prima il 23 marzo 2007 (07.3211 Hochreutener Norbert. Mozioni e postulati. Evitare le tattiche di ostruzione), la seconda il 19 dicembre 2008 (08.4037 Hochreutener Norbert. Mozioni e postulati. Per evitare tattiche ostruzionistiche). Entrambe le mozioni sono motivate dal fatto che attualmente un singolo membro della Camera può ostacolare l'approvazione di un intervento, anche quando un'ampia maggioranza lo sostiene. Nelle sue mozioni, il consigliere nazionale Hochreutener elenca due possibili proposte di soluzione:

- l'approvazione immediata senza dibattito di un intervento in caso di maggioranza qualificata della Camera. Qualora non sia raggiunta la maggioranza qualificata, verrebbe attuata la procedura attuale;
- un dibattito della categoria V – con motivazione scritta del deputato che osteggia l'intervento – nella sessione successiva.

La prima mozione del consigliere nazionale Hochreutener del 23 marzo 2007 (07.3211) ha incontrato il favore dell'Ufficio. Quest'ultimo ha tuttavia bocciato la variante che prevedeva di accogliere con procedura rapida gli interventi approvati da una maggioranza qualificata della Camera, poiché non voleva introdurre una nuova forma di deliberazione. Introdurre una decisione a maggioranza qualificata avrebbe inoltre richiesto una modifica della Costituzione, poiché l'articolo 159 della Costituzione federale elenca in modo esaustivo i casi di maggioranza qualificata. L'Ufficio ha invece ritenuto possibile trattare in generale gli interventi controversi con procedura scritta (vale a dire la forma di discussione della categoria V). La mozione appoggiata dall'Ufficio ha tuttavia incontrato l'opposizione della Camera, che il 4 giugno 2007 l'ha respinta con 107 voti contro 67. È stato criticato in particolare il fatto che sarebbero stati sottratti al dibattito proprio gli interventi che provocano dissensi in seno alla Camera e che quindi sono controversi.

Nella sua risposta del 13 febbraio 2009 alla seconda mozione del consigliere nazionale Hochreutener del 19 dicembre 2008 (08.4037), l'Ufficio ha suggerito che, prima di apportare un'ulteriore modifica alla procedura di trattazione degli interventi, si verifici quali effetti sortiranno le modifiche della legge sul Parlamento e del regolamento del Consiglio nazionale, che entreranno in vigore nel mese di marzo del 2009 (cfr. l'oggetto 07.400 Iv. Pa. Commissione delle istituzioni politiche CN: Diritto parlamentare. Diverse modifiche). Esso ha rinviato in particolare all'obbligo di dedicare almeno otto ore per sessione alla trattazione degli interventi e delle iniziative parlamentari, allo stralcio automatico degli interventi non trattati entro due anni dalla loro presentazione e alla possibilità di trattare mozioni e postulati nella forma del dibattito breve (deliberazione nella categoria IV invece che nella categoria I, come finora)^{1 2}. Di conseguenza, il 13 febbraio 2009 l'Ufficio ha concluso che avrebbe accolto la richiesta presentata dal consigliere nazionale Hochreutener se fosse stata avanzata in forma di postulato, ma che l'avrebbe respinta in forma di mozione. Contrariamente a questa proposta, il 25 settembre 2009 il Consiglio nazionale ha tuttavia accolto nettamente la mozione 08.4037 con 137 voti contro 44.

L'Ufficio del Consiglio nazionale non ha approfondito la prima proposta di soluzione del consigliere nazionale Hochreutener di introdurre una decisione a maggioranza qualificata per trasmettere immediatamente un intervento, poiché si renderebbe necessaria una modifica della Costituzione (cfr. l'elenco esaustivo dei casi di maggioranza qualificata all'art. 159 cpv. 3 Cost.). Ha però discusso una variante di attuazione secondo cui, fra gli interventi provenienti da un dipartimento inseriti nell'ordine del giorno alla fine di una seduta, quelli controversi verrebbero trattati in via prioritaria e posti quindi in cima alla lista cronologica. Per impedire tatticismi, non verrebbero trattati in via prioritaria gli interventi osteggiati solamente da membri del proprio gruppo. Questo modo di fissare le priorità sarebbe attuabile sotto forma di un cambiamento di prassi – dunque senza modifica del RCN – e senza limitazione del diritto di parola. Tuttavia, è improbabile che in ogni sessione possano essere inserite nell'ordine del giorno liste di interventi provenienti da tutti i dipartimenti e che il tempo per gli interventi da trattare in via prioritaria sia sufficiente. Fatte queste considerazioni, l'Ufficio privilegiava la trattazione degli interventi controversi in una procedura esclusivamente scritta l'ultimo giorno della sessione successiva. Poiché a tale scopo è necessaria una modifica del RCN, il

- 1 Con la categoria di trattazione IV, in vece di quella I, prevista per gli interventi a partire dalla sessione primaverile 2009, vengono meno le argomentazioni, addotte anch'esse nella motivazione delle mozioni dal consigliere nazionale Hochreutener, secondo cui non è soddisfacente che un singolo membro della Camera possa provocare un dibattito della categoria I e che i progetti, che per finire scaturiscono da una mozione o da un postulato siano trattati, di norma, in una forma di deliberazione più limitata rispetto alle mozioni e ai postulati stessi.
- 2 Nel frattempo vi sono primi valori empirici riguardo alle modifiche della legge sul Parlamento e del regolamento del Consiglio nazionale. Ad esempio, dalla sessione primaverile 2009 vi è stato un aumento significativo del numero di interventi parlamentari trattati e liquidati in Consiglio nazionale. Mentre nel 2008 venivano liquidati in media 30 mozioni e 13 postulati per sessione, nel 2009 la media è salita a 92 mozioni e 29 postulati e nel primo semestre del 2010 la media è stata di 69 mozioni e 30 postulati per sessione (sempre esclusi gli oggetti tolti di ruolo o ritirati). Tale evoluzione è stata favorita anche e soprattutto dal fatto che, nei dibattiti organizzati su un tema specifico (p. es. sessioni straordinarie su crisi finanziaria, misure congiunturali, inasprimento del diritto penale, immigrazione), numerosi interventi materialmente afferenti sono stati trattati nella categoria II e inoltre alla fine di una seduta sono stati inseriti nell'ordine del giorno interventi provenienti da un dipartimento.

7 maggio 2010 l'Ufficio ha deciso di elaborare un'iniziativa parlamentare in tal senso (10.458 Iv. Pa. Uf-CN. Trattazione degli interventi controversi).

2 Punti essenziali del progetto – Trattazione degli interventi controversi

Secondo il progetto, gli interventi controversi verranno trattati l'ultimo giorno della sessione successiva con procedura scritta, senza alcun diritto di chiedere la parola, vale a dire che vi saranno ancora soltanto le votazioni. Gli interventi verranno «combattuti» secondo l'attuale prassi, facendone comunicazione alla segreteria della Camera entro il penultimo giorno della sessione in corso. Ora vi sarà in più la possibilità di presentare una breve motivazione scritta entro l'inizio della sessione successiva. Anche la motivazione dell'autore dell'intervento e il parere del Consiglio federale sono scritti.

Tale procedura si discosta dalla trattazione di interventi nella categoria IV (diritto di parola per l'autore dell'intervento, per il primo deputato che vi si è opposto e per il rappresentante del Consiglio federale) previsto dall'articolo 48 capoverso 2^{bis} RCN. Essa si contrappone però anche a una deliberazione ordinaria nella categoria V poiché, in conformità con l'articolo 46 capoversi 3 e 4 RCN, il rappresentante del Consiglio federale e gli autori di un'iniziativa parlamentare, di una mozione o di un postulato possono chiedere la parola indipendentemente dalla forma della discussione. Per una procedura esclusivamente scritta, senza possibilità di chiedere la parola (procedura che si impone per evitare la presenza, altrimenti necessaria, di vari membri del Consiglio federale, e anche per ragioni di tempo), in un nuovo articolo 28a capoverso 2 per la trattazione di interventi controversi si deve escludere il diritto di parola del rappresentante del Consiglio federale e degli autori degli interventi sancito dall'articolo 46 capoversi 3 e 4 RCN. Il regolamento prevede già un'esclusione del diritto di parola per l'autore di un'iniziativa parlamentare che non è stata trattata definitivamente entro due anni dalla presentazione e alla quale la Commissione propone di non dare seguito (art. 28b cpv. 4 RCN).

3 Considerazioni dell'Ufficio

L'Ufficio riconosce la necessità di legiferare in merito agli interventi controversi. Considera adeguate, per impedire tattiche ostruzionistiche e accrescere l'importanza degli interventi suscettibili di raccogliere una maggioranza, la leggera modifica del regolamento e la nuova forma della trattazione rapida degli interventi controversi. Esso rileva che, con le disposizioni vigenti, in un caso estremo un singolo deputato può bloccare la rapida approvazione di un intervento altrimenti indiscusso. Con le argomentazioni scritte dell'autore dell'intervento, del membro della Camera che si oppone e del Consiglio federale, la base decisionale è sufficientemente trasparente e la libera formazione delle opinioni è garantita. L'Ufficio fa notare che anche le proposte individuali relative a oggetti complessi e di grande importanza politica del Consiglio federale possono essere motivate solo nella forma scritta e che anche il regolamento prevede una procedura esclusivamente scritta per le iniziative parlamentari che non vengono trattate per due anni e alle quali la Commissione propone di non dare seguito.

4 **Commento ai singoli articoli**

Art. 28a cpv. 2 (nuovo) RCN

Si vedano le considerazioni del numero 2.

5 **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

La modifica proposta non ha ripercussioni dirette sulle finanze o sull'effettivo del personale.

6 **Basi legali**

La modifica proposta si fonda sull'articolo 36 LParl.

