

06.413

Iniziativa parlamentare
Effetto vincolante della mozione

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale

del 12 gennaio 2007

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.

12 gennaio 2007

In nome della Commissione:

Il presidente, Andreas Gross

Compendio

La Commissione ha constatato che negli ultimi tempi il Consiglio federale si è spesso astenuto dall'adempiere il mandato conferitogli da una mozione quando questo non era di suo gradimento, contravvenendo dunque alla ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione (cfr. art. 171 e 182 cpv. 2 Cost.). Benché il Parlamento abbia la possibilità di realizzare l'obiettivo perseguito mediante un'iniziativa parlamentare, eludendo l'ostacolo costituito dal Consiglio federale, la Commissione ritiene sia opportuno rivalutare lo strumento della mozione promuovendo il dialogo tra Parlamento e Governo per quanto attiene all'adempimento dei mandati parlamentari. In concreto ciò si traduce nell'inasprire l'obbligo del Consiglio federale di riferire e motivare la propria decisione quando in via eccezionale non intenda adempiere una mozione accolta dal Parlamento. In tal caso il Consiglio federale dovrà motivare la propria proposta di stralcio con un apposito rapporto. Se le due Camere respingono la proposta di stralcio, il mandato è mantenuto. Il presente progetto definisce inoltre con precisione la procedura applicabile, onde garantire che il mandato sia adempiuto senza ulteriori ritardi.

Rapporto

1 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare presentata il 24 marzo 2006 dal consigliere nazionale Lustenberger (Gruppo popolare-democratico, LU) chiede di «modificare la legge sul Parlamento per rendere più vincolante una mozione trasmessa da entrambe le Camere. Qualora il Consiglio federale, in via eccezionale, non intenda soddisfare la richiesta presentata in una tale mozione, o intenda soddisfarla solo parzialmente, è tenuto a giustificare la sua domanda di stralcio dal ruolo della mozione con un rapporto separato all'attenzione delle Camere. Se entrambe le Camere respingono la proposta di stralcio dal ruolo, il Consiglio federale deve realizzare la mozione senza indugio».

Il 14 settembre 2006 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 22 voti contro 0. Il 30 ottobre 2006 la CIP del Consiglio degli Stati ha aderito all'unanimità a questa decisione.

Il 12 gennaio 2007 la CIP del Consiglio nazionale ha approvato il presente progetto di legge con 13 voti contro 4 e 4 astensioni.

2 Commento al nuovo articolo 122 LParl

Capoversi 1 (obbligo di riferire sullo stato d'adempimento delle mozioni non ancora attuate) e 2 (stralcio dal ruolo delle mozioni adempiute)

I capoversi 1 e 2 corrispondono a quanto previsto dal diritto vigente.

Capoversi 3, 5 e 6: procedura di stralcio dal ruolo delle mozioni non adempiute

Se accolta dalle due Camere, la mozione incarica il Consiglio federale «di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento» (art. 120 cpv. 1 LParl). Di norma, il Consiglio federale dovrebbe adempiere il mandato conferitogli e proporre lo stralcio dal ruolo della mozione in questione. La LParl non specifica tuttavia le modalità di presentazione della proposta di stralcio. All'atto pratico, lo stralcio di una mozione adempiuta mediante la presentazione di un disegno di atto legislativo viene proposto nell'ambito del relativo messaggio. Ciò non è tuttavia possibile quando il Consiglio federale adempie il mandato prendendo un provvedimento che rientri nelle sue competenze (conformemente all'art. 120 cpv. 2 LParl). In tal caso, il Consiglio federale può proporre lo stralcio nel secondo capitolo del rapporto annuale di cui all'articolo 122 capoverso 1 LParl, che rende conto di quanto è stato intrapreso per attuare le mozioni e i postulati accolti dalle Camere. In una simile eventualità, l'Esecutivo riferisce di norma succintamente in merito all'adempimento di una singola mozione.

In via eccezionale, il Consiglio federale deve nondimeno poter chiedere lo stralcio di una mozione non adempiuta, «rinviando al mittente» il mandato. Con il modificarsi delle circostanze, l'adempimento di un mandato può infatti risultare privo di senso o inopportuno. Talvolta si constata inoltre che, al momento di conferire il mandato, non sono state valutate correttamente tutte le sue implicazioni.

Di norma, il Consiglio federale presenta queste proposte di stralcio nel predetto rapporto annuale. A causa della struttura del rapporto, risulta però arduo individuare i casi problematici, senza contare poi che le proposte di stralcio sono motivate in modo estremamente conciso.

Il fatto che il Consiglio federale non condivida le valutazioni politiche del Parlamento non giustifica il mancato adempimento di un mandato. Anche in tal caso, l'Esecutivo è infatti tenuto a presentare il disegno di atto legislativo chiesto dalle Camere, fermo restando ovviamente che è libero di proporle la reiezione. Nei Cantoni tale modo di procedere è la consuetudine. A livello federale vige invece un'altra prassi: *di norma il Consiglio federale adempie i mandati conferitigli soltanto se sono di suo gradimento.*

Tale atteggiamento del Consiglio federale è in contrasto con la ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione, il cui articolo 171 recita: «L'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale». Secondo l'articolo 182 capoverso 2 Cost., inoltre, il Consiglio federale provvede all'esecuzione dei decreti dell'Assemblea federale.

Questa situazione insoddisfacente è dovuta a molteplici fattori, non da ultimo all'inerzia del Parlamento stesso, che per anni non si è curato di disciplinare in modo uniforme e circostanziato la procedura e gli effetti giuridici della mozione, cercando di adeguarla alla nuova realtà. Tale passo è stato finalmente compiuto con l'adozione della legge sul Parlamento, che definisce in modo chiaro gli effetti giuridici della mozione e consente alla seconda Camera di modificarla (la facoltà di modificare la mozione si sostituisce a quella di trasformarla in postulato, spesso ambigua). Taluni casi recenti destano nondimeno l'impressione che il Consiglio federale e l'Amministrazione non abbiano tuttora compreso che il Parlamento ha rivalutato lo strumento della mozione e che le relative disposizioni legali vanno prese sul serio.

La trattazione della mozione 04.3433 (Promuovere la stampa partecipando alle spese di distribuzione) rappresenta un caso emblematico dello scarso rispetto dimostrato dal Consiglio federale nei confronti della volontà del Parlamento. La mozione presentata il 17 agosto 2004 dalla CIP del Consiglio degli Stati è stata accolta da quest'ultimo e dal Consiglio nazionale rispettivamente il 4 ottobre 2004 e il 17 marzo 2005, sconfessando il Consiglio federale che ne aveva proposto la reiezione. Il 21 dicembre 2005 il Consiglio federale ha tuttavia reso noto che non avrebbe attuato la mozione in questione. A oggi l'Esecutivo non ha però presentato una proposta di stralcio all'Assemblea federale né ha diffuso alcun comunicato ufficiale che facesse chiarezza sulle sorti della mozione. Poiché questa era volta a garantire la prosecuzione del regime di promozione indiretta della stampa, destinato a cessare alla fine del 2007, le CIP si sono viste costrette a presentare un'iniziativa parlamentare al riguardo e a elaborare in tempi brevi la necessaria base legale (Iv. Pa. 06.425). Di recente si sono registrati altri casi analoghi: 03.3180 Mo. CAG-S. Eutanasia e medicina palliativa; 05.3001 Mo. CPS-N. Creazione di basi legali dettagliate per il sistema dei servizi d'informazione; 05.3790/05.3812 Mo. CSEC-N/S. Articoli 7a e 7c della legge sulla protezione degli animali. Entrata in vigore [problema dei cani pericolosi]; 05.3808 Mo. Leuthard. Contributo alla riduzione delle disparità; 05.3900 Mo. Amgwerd Madeleine. Contributo svizzero al Fondo mondiale di lotta contro l'HIV/Aids, la tubercolosi e la malaria.

Cosa può fare l'Assemblea federale per ottenere il rispetto delle sue mozioni? Non potendo infliggere sanzioni, non ha modo di costringere il Consiglio federale ad adempiere il mandato conferitogli. È invece risultata efficace la soluzione pragmatica messa in pratica sinora, secondo cui la Commissione competente elabora da sé, mediante un'iniziativa parlamentare, il progetto di atto normativo che il Consiglio federale non sembra essere intenzionato a sottoporle. Se fosse però questo l'unico

mezzo a disposizione del Parlamento per imporre la propria volontà al Consiglio federale, sarebbe allora più logico e coerente abrogare l'articolo 171 Cost. e sopprimere lo strumento della mozione. La rinuncia a questa forma tradizionale di cooperazione tra Parlamento e Governo sarebbe tuttavia deplorabile e fors'anche politicamente poco realistica. *Le proposte che seguono mirano pertanto a vitalizzare lo strumento della mozione promuovendo il dialogo tra Parlamento e Governo per quanto attiene all'adempimento dei mandati parlamentari.*

- *Capoverso 3 lettera a:* il Consiglio federale non potrà più proporre lo stralcio delle mozioni non adempiute nell'ambito del rapporto annuale, bensì dovrà esporre in un rapporto apposito i motivi per cui ritiene non sia opportuno adempiere il mandato. Tale rapporto costituisce un oggetto sul quale l'Assemblea federale è chiamata a deliberare separatamente. Le proposte di stralcio riceveranno così l'attenzione che meritano da tutti i soggetti interessati (Camere federali, Consiglio federale e Amministrazione); il Parlamento potrà inoltre fondare su una solida base la propria decisione di mantenere o togliere di ruolo la mozione. Se due o più mozioni sono materialmente connesse, il loro stralcio può inoltre essere proposto nell'ambito di un unico rapporto. Va inoltre rilevato che, secondo l'articolo 159 LParl, il capo del Dipartimento competente per l'oggetto in deliberazione partecipa ai dibattiti delle Camere (e quindi all'esame del rapporto; tale non è il caso per le proposte di stralcio delle mozioni adempiute, presentate nell'ambito del rapporto annuale conformemente all'articolo 122 capoverso 2, in quanto il Consiglio federale è di norma rappresentato dalla Cancelleria federale). La procedura sopra descritta non costituisce peraltro una novità assoluta: in passato il Consiglio federale ha occasionalmente presentato in questa forma le proposte di stralcio (cfr. 95.077 Rapporto del Consiglio federale del 25 ottobre 1995 concernente lo stralcio della mozione Delalay 92.3249 del 17 giugno 1992 [articolo costituzionale concernente un'amnistia fiscale generale], FF 1995 IV 1642; 03.064 Rapporto concernente lo stralcio delle mozioni Neiryneck 00.3277 e Paupe 01.3334 [Parità di trattamento tra pensionati belgi e svizzeri]).
- *Capoverso 3 lettera b:* può inoltre accadere che il Consiglio federale presenti un disegno di atto legislativo che non realizza gli obiettivi della mozione o lo fa soltanto in parte. In tal caso, la presentazione di un rapporto apposito sarebbe inopportuna; il progetto prevede dunque che i motivi della proposta di stralcio siano esposti nell'ambito del messaggio concernente il disegno in questione.
- *Capoverso 5:* se le due Camere respingono una proposta di stralcio, il mandato è mantenuto. Questa decisione richiede ora il consenso di entrambe le Camere, e non più di una sola (cfr. il commento all'art. 122 cpv. 4). In simili situazioni è opportuno intensificare la pressione sul Consiglio federale, il quale dovrà dunque adempiere il mandato entro un anno. Qualora non sia realistico pretendere il rispetto di tale termine, all'atto di respingere la proposta di stralcio le Camere possono stabilire un termine più lungo. In caso di disaccordo tra le Camere sulla proroga del termine, si applica il termine di un anno, in applicazione analogica dell'articolo 95 LParl.
- *Capoverso 6:* qualora il Consiglio federale non rispetti il termine impartitogli, su proposta delle commissioni competenti l'oggetto è iscritto all'ordine del giorno della successiva sessione ordinaria delle Camere. Il rapporto e la

proposta delle commissioni costituiscono un oggetto a sé stante che l'Assemblea federale è tenuta a esaminare separatamente. Secondo l'articolo 159 LParl, il capo del dipartimento competente partecipa ai relativi dibattiti parlamentari.

Se un mandato mantenuto dall'Assemblea federale non viene nuovamente adempiuto, la procedura di cui ai capoversi 5 e 6 si ripete sino a quando non sia possibile togliere di ruolo la mozione.

Capoverso 4: procedura applicabile alle proposte di stralcio

Il vigente articolo 122 capoverso 3 ricalca la regola originariamente prevista dalla legge sui rapporti fra i Consigli e dai regolamenti delle Camere, secondo cui lo stralcio di una mozione richiede il consenso di entrambe le Camere. L'articolo 95 LParl prevede tuttavia che la seconda decisione di reiezione da parte di una Camera è definitiva segnatamente quando concerne «il mantenimento di un oggetto in deliberazione di cui è stato proposto lo stralcio dal ruolo» (lett. j). In altri termini, se una Camera approva per la seconda volta lo stralcio di una mozione, tale decisione è definitiva anche se l'altra Camera è di altro avviso. L'eccezione prevista dall'articolo 122 capoverso 3 al principio generale stabilito dall'articolo 95 è tuttavia illogica e pone problemi d'applicazione. Ben lo dimostra il seguente caso: il Consiglio nazionale si è opposto a due riprese allo stralcio delle mozioni «Parità di trattamento tra pensionati belgi e svizzeri» (00.3277 e 01.3334), benché il Consiglio degli Stati l'avesse approvato. È stato dunque mantenuto il mandato conferito al Consiglio federale, il quale è pertanto tenuto a elaborare un disegno di atto normativo anche qualora sia di altro avviso (tale circostanza è infatti irrilevante; cfr. il commento all'art. 122 cpv. 3, 5 e 6). Ben altra rilevanza ha tuttavia il fatto che il Consiglio degli Stati abbia approvato lo stralcio, in quanto, secondo logica, si può presumere che la Camera alta non entrerà in materia sul disegno sottopostogli dal Consiglio federale. Il presente progetto sopprime pertanto l'illogica eccezione prevista dal vigente articolo 122 capoverso 3. La regola generale dell'articolo 95 si applicherà quindi anche in caso di disaccordo tra le Camere in merito allo stralcio di una mozione.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La presente modifica della legge sul Parlamento non ha immediate ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale.

4 Basi legali

La legge sul Parlamento e la modifica proposta nell'ambito del presente rapporto si fondano sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo cui le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali vanno emanate sotto forma di legge federale.