

13.483

Iniziativa parlamentare
Aumentare l'efficienza dei lavori parlamentari
Rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale

del 7 novembre 2014

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica del regolamento del Consiglio nazionale.

L'Ufficio vi propone di approvare il progetto allegato.

7 novembre 2014

In nome dell'Ufficio:

Il presidente, Ruedi Lustenberger

Rapporto

1 Genesi del progetto e situazione iniziale

1.1 Introduzione nella sessione primaverile 2011 di una procedura accelerata per gli interventi controversi in seno alla Camera

Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare 10.458 dell'Ufficio del Consiglio nazionale *Trattazione degli interventi controversi* (per quanto concerne la genesi del progetto cfr. il rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale, FF 2010 7133, in particolare pag. 7134 seg.), il 17 dicembre 2010 il Consiglio nazionale ha adottato con 179 voti contro 9 una modifica del proprio regolamento (RCN; RS 171.13) e ha introdotto una procedura accelerata per la trattazione degli interventi controversi in seno alla Camera. Il nuovo capoverso 2 dell'articolo 28a aveva il tenore seguente:

² Se la proposta del Consiglio federale circa una mozione o un postulato è condivisa dall'autore ma è controversa in seno alla Camera, l'intervento in questione è posto in votazione, senza il diritto di chiedere la parola, nella sessione ordinaria successiva.

...

Poiché la disposizione è entrata in vigore nella sessione primaverile 2011, le prime votazioni si sono svolte nella sessione estiva 2011.

Un intervento è considerato controverso in seno alla Camera se almeno un deputato ne propone la reiezione mentre il Consiglio federale ne ha proposto l'accoglimento. Nella prassi gli interventi circa i quali l'autore concorda con la proposta del Consiglio federale sono inseriti in una lista che viene distribuita nella terza settimana della sessione e viene trattata, a complemento dell'ordine del giorno, nell'ultimo giorno della sessione (la cosiddetta lista del venerdì). I membri della Camera hanno in tal modo tempo sino al penultimo giorno di sessione per «avversare» un intervento che l'Esecutivo propone di accogliere, ossia per proporre la reiezione.

1.2 Diritto vigente

Con la modifica del 21 giugno 2013 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10) (cfr. 10.440 Iv. Pa. CIP-S. Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento) è stato introdotto nella LParl il diritto di parola in materia di iniziative e interventi parlamentari controversi (cfr. art. 6 cpv. 4 LParl). Contemporaneamente è stato abrogato il summenzionato articolo 28a capoverso 2 RCN, su cui si fondava la procedura accelerata per gli interventi controversi in seno alla Camera.

È stato il Consiglio degli Stati ad avere per primo sottolineato la necessità di introdurre la motivazione orale per le iniziative e gli interventi parlamentari controversi. Esso deplorava in particolare il fatto che quando il Consiglio nazionale esaminava un numero elevato di interventi in «dibattiti organizzati» incentrati su un tema determinato non prendesse posizione su ogni singolo intervento (questo succedeva soprattutto nell'ambito delle sessioni straordinarie). Il Consiglio degli Stati aveva inoltre criticato la procedura accelerata per gli interventi controversi in seno alla Camera. Riteneva che in entrambi i casi non fosse sempre possibile ricostruire in

base a quali argomenti le mozioni controverse erano state accolte dal Consiglio nazionale (cfr. 10.440 rapporto CIP-S, FF 2011 6049, in particolare pag. 6068 seg.).

In occasione della prima deliberazione nella Camera, l'Ufficio del Consiglio nazionale aveva proposto senza successo di escludere il diritto di parola obbligatorio nell'ambito della trattazione degli interventi controversi in seno alla Camera (Boll. Uff. N 2012 2072 segg.).

In virtù del diritto vigente, gli interventi non controversi sono trattati secondo una procedura accelerata. Gli interventi che il Consiglio federale raccomanda di accogliere e che non sono controversi in seno alla Camera sono accolti senza discussione l'ultimo giorno della sessione. Parimenti, gli interventi di cui il Consiglio federale propone la reiezione sono respinti senza discussione l'ultimo giorno della sessione, sempre che gli autori condividano la proposta dell'Esecutivo.

Gli interventi osteggiati da uno o più membri della Camera non possono invece essere trattati conformemente a detta procedura accelerata e sono inseriti nella lista degli interventi pendenti, che segue un ordine cronologico.

1.3 Reintroduzione della procedura accelerata per gli interventi controversi in seno alla Camera nel rispetto del diritto di parola

Il 13 dicembre 2013 la consigliera nazionale Leutenegger Oberholzer ha presentato l'iniziativa parlamentare *Aumentare l'efficienza dei lavori parlamentari*, volta alla reintroduzione della procedura accelerata per gli interventi controversi in seno alla Camera. L'iniziativa chiede che siffatti interventi vengano trattati prioritariamente e che sia nel contempo garantito il diritto di parola all'autore e al membro della Camera che avversa l'intervento. Per evitare tattiche ostruzionistiche e dare maggior peso agli interventi in grado di ottenere il consenso della maggioranza, il 16 maggio 2014 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha dato seguito alla summenzionata iniziativa parlamentare. Il 7 novembre 2014 ha adottato il progetto allegato a destinazione della propria Camera.

2 Punti essenziali del progetto

In linea di massima gli interventi dei deputati e dei gruppi parlamentari sono trattati nell'ordine in cui sono stati presentati. Nella prassi gli interventi non sono elencati separatamente nell'ordine del giorno, ma sono riuniti in liste di interventi per dipartimento¹. L'Ufficio propone che gli interventi controversi in seno alla Camera tornino ad essere trattati prioritariamente e che siano inseriti in cima alla lista di interventi del rispettivo dipartimento. Tale soluzione consente di tenere conto del diritto di parola dell'autore conformemente all'articolo 6 capoverso 4 LParl e all'articolo 46 capoverso 4 RCN.

¹ Secondo l'art. 35 cpv. 2 RCN gli interventi di deputati e gruppi parlamentari – contrariamente alle mozioni o ai postulati presentati da una commissione o alle mozioni accolte dall'altra Camera – possono essere menzionati nell'ordine del giorno con un titolo iperonimo senza altre precisazioni.

3 **Commento ai singoli articoli**

3.1 **Regolamento del Consiglio nazionale**

Art. 28 cpv. 2, secondo periodo

Secondo l'articolo 28 capoverso 2 gli interventi di deputati o gruppi parlamentari che concernono lo stesso o un analogo oggetto sono trattati nell'ordine in cui sono stati presentati. Nella prassi tali interventi sono trattati singolarmente uno dopo l'altro nell'ambito di liste di interventi per dipartimento ordinate cronologicamente. La nozione di «oggetto analogo» è quindi ampia ed è di regola riferita alla sfera di competenze di un dipartimento. Gli interventi possono inoltre essere trattati nell'ambito di un dibattito dedicato a un tema politico d'attualità (p. es. nel quadro di sessioni straordinarie o di dibattiti d'attualità)².

L'Ufficio propone di aggiungere al capoverso 2 un ulteriore periodo, secondo cui gli interventi di deputati o gruppi parlamentari che il Consiglio federale propone di accogliere ma che sono controversi in seno alla Camera sono trattati prima degli interventi di deputati o gruppi parlamentari che il Consiglio federale propone di respingere. Nella prassi gli interventi controversi in seno alla Camera saranno quindi posti in cima alle liste di interventi per dipartimento ordinate cronologicamente.

L'iscrizione all'ordine del giorno delle liste di interventi dipende dalla presenza del capodipartimento competente e dal tempo ancora disponibile alla fine di una seduta. Nella prassi si tende per quanto possibile a prendere in considerazione tutti i dipartimenti in modo equilibrato, privilegiando tuttavia i dipartimenti con un elevato numero di interventi pendenti. I programmi specifici delle sessioni non consentono di garantire una rotazione rigorosa dei dipartimenti. Soltanto in casi eccezionali in una sessione si riescono a trattare liste di interventi di tutti i dipartimenti. Nell'attuale legislatura sono state in media iscritte all'ordine del giorno liste di interventi di tre-quattro dipartimenti. Ogni dipartimento è stato pertanto preso in considerazione in media ogni due sessioni. Inoltre capita spesso che gli interventi iscritti all'ordine del giorno non possano essere trattati per mancanza di tempo.

Se il tempo previsto per l'esame degli interventi resta invariato, la trattazione prioritaria degli interventi controversi in seno alla Camera nel quadro delle liste per dipartimento ha come conseguenza che può essere esaminato un numero inferiore di interventi di cui il Consiglio federale propone la rielezione e che sono di regola pendenti da più tempo.

Nelle quattro sessioni ordinarie svoltesi dalla soppressione della procedura accelerata (ossia dalla sessione invernale 2013) sono stati avversati in media appena 12 dei 32 interventi che il Consiglio federale proponeva di accogliere. Il numero di interventi controversi in seno alla Camera per dipartimento varia in media da 0 a 3 interventi (CaF: 0,5; DFAE: 1,25; DFI: 3; DFF: 2; DFGP: 3; DATEC: 1,5; DDPS: 0; DEFR: 0,5). Partendo dal presupposto che un dipartimento viene preso in considerazione in media ogni due sessioni, si evince che mediamente al massimo sei

² Prima dell'introduzione dell'obbligo, per l'autore di un intervento controverso, di esporre oralmente le proprie motivazioni (cfr. n. 1.2), un gran numero di interventi erano sovente trattati congiuntamente nella categoria II, nell'ambito di un dibattito su un tema d'attualità; i gruppi parlamentari erano liberi di stabilire priorità e di suddividere il tempo di parola fra i membri.

interventi controversi in seno alla Camera sono inseriti in cima alle singole liste per dipartimento.

È possibile che la prospettiva della trattazione prioritaria nella Camera condurrà a un aumento degli interventi controversi in seno ad essa. Il fatto di ottenere la parola per spiegare i motivi per cui si osteggia un intervento potrebbe anche avere come conseguenza che saranno osteggiati soltanto gli interventi i quali sono stati oggetto di un'analisi approfondita del contenuto da parte di chi vi si oppone. Sotto il profilo della rapidità, avversare un intervento per ragioni tattiche, con lo scopo di ottenerne la trattazione prioritaria secondo la nuova procedura, risulterebbe tuttavia controproducente. Infatti, secondo la vigente procedura accelerata, un intervento non controverso di cui il Consiglio federale propone l'accoglimento sarà di regola accolto tacitamente già l'ultimo giorno della sessione ordinaria seguente la sessione nella quale l'intervento è stato presentato.

Disposizione transitoria dell'art. 28

La trattazione prioritaria si applica agli interventi di deputati e gruppi parlamentari avversati in seno alla Camera a partire dall'entrata in vigore della presente modifica.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto non ha ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale.

5 Basi legali

La modifica proposta si fonda sull'articolo 36 LParl.

