

09.532

Iniziativa parlamentare
Una deputata in congedo maternità deve essere considerata
scusata

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 19 agosto 2010

Onorevoli presidente e consiglieri,

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

La Commissione propone di approvare l'allegato progetto di modifica.

19.08. 2010

In nome della Commissione:

Il presidente, Yvan Perrin

Compendio

Secondo l'articolo 57 capoverso 3 del regolamento del Consiglio nazionale (RCN) i risultati delle votazioni nel Consiglio sono pubblicati in forma di elenchi nominativi. Conformemente all'articolo 57 capoverso 4 RCN, questi elenchi indicano per ogni deputato se ha votato sì o no, se si è astenuto dal voto o non ha partecipato alla votazione. Un'ulteriore rubrica contempla i parlamentari scusati per svolgere un mandato di una delegazione parlamentare permanente secondo l'articolo 60 della legge sul Parlamento (LParl).

Questi elenchi nominativi sono pubblicati. Diversi mass media pubblicano valutazioni del comportamento dei deputati nell'ambito delle votazioni. In tal modo è subito evidente se un parlamentare è spesso riportato sotto la rubrica «non ha partecipato». Dato che solo i deputati assenti per svolgere un mandato di una delegazione parlamentare possono figurare nella rubrica «scusati secondo l'articolo 57 capoverso 4», nella rubrica «non ha partecipato» sono riportate anche le parlamentari che rimangono lontane dalle sedute per diverso tempo a causa di maternità. Questa terminologia utilizzata sugli elenchi di voto può far sorgere nell'opinione pubblica l'impressione che un deputato non prenda sul serio il suo obbligo di presenza.

Sulla base di questa considerazione, è quindi importante chiedersi se un deputato assente debba figurare nella rubrica «non ha partecipato» o nella rubrica «scusato». Chi si scusa per tempo prima della seduta presso la segreteria del Consiglio deve figurare sugli elenchi nominativi come scusato.

Rapporto

1 **Genesi**

L'11 dicembre 2009 la consigliera nazionale Tiana Angelina Moser (CEg, ZH) ha depositato un'iniziativa parlamentare con la quale chiedeva un adeguamento degli articoli 36 e 57 del regolamento del Consiglio nazionale (RCN, RS 171.13) (09.532 n Iv.Pa. Una deputata in congedo maternità deve essere considerata scusata). Secondo l'autrice dell'iniziativa, l'articolo 36 del RCN dev'essere completato in modo che una parlamentare in congedo maternità figuri come scusata nel verbale, mentre l'articolo 57 del RCN va completato in modo che nella pubblicazione dei dati relativi alle votazioni risulti chiaramente se una parlamentare è stata assente per maternità ed è quindi scusata.

La Commissione delle istituzioni politiche ha deciso unanimemente di dare seguito all'iniziativa nella sua seduta del 15 aprile 2010. Essa era però dell'avviso che tutto il sistema delle assenze dovesse essere riveduto. Al riguardo occorre verificare, in particolare in vista della tenuta degli elenchi nominativi relativi alle votazioni, in base a quali motivi un deputato può figurarvi come «scusato».

Il 19.8.2010 la Commissione ha adottato a destinazione della sua Camera il progetto allegato, che ha sottoposto nel contempo al parere del Consiglio federale.

2 **Diritto vigente e prassi attuale**

Le assenze e le relative giustificazioni sono disciplinate nel diritto parlamentare in diversi atti. Al riguardo sono enumerate diverse fattispecie. La questione se un deputato sia assente o scusato riveste a seconda della fattispecie una diversa importanza.

2.1 **Obbligo di partecipazione**

L'articolo 10 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10) sancisce l'obbligo di partecipare alle sedute. I parlamentari sono tenuti a partecipare alle sedute delle Camere e delle Commissioni. Su tale obbligo si fonda anche l'articolo 40 RCN, secondo cui i deputati devono iscriversi nella lista delle presenze per ogni giornata di sessione. Se sono impossibilitati a partecipare a una seduta, devono comunicarlo «possibilmente prima della seduta» al segretario generale. Queste comunicazioni e gli elenchi delle assenze servono al segretario del Consiglio per stilare il verbale dopo la seduta.

2.2 **Indicazione delle giustificazioni nel verbale**

Conformemente all'articolo 36 capoverso 1 lettera e RCN, il verbale menziona i deputati scusati. Al riguardo occorre indicare se un deputato è scusato perché deve svolgere un mandato di una delegazione permanente. All'atto pratico ciò significa che nel verbale tutti i parlamentari che non si sono iscritti nella lista delle presenze e che non sono comparsi durante l'intera seduta figurano nell'elenco come assenti. E questo succede indipendentemente dal fatto che un deputato abbia comunicato o no di essere impossibilitato a partecipare a una seduta conformemente all'articolo 40 capoverso 2 RCN. Se alla segreteria del Consiglio è stato comunicato che un deputa-

to è assente per svolgere un mandato della delegazione secondo l'articolo 60 LParl, il suo nome è contrassegnato nell'elenco degli assenti da un asterisco.

Questo contrassegno per i membri delle delegazioni assenti è di per sé superfluo. Il verbale del Consiglio non viene pubblicato. Non è neppure rilevante per l'allestimento degli elenchi nominativi relativi alle votazioni. In questi elenchi, diversamente dal verbale, i deputati assenti non figurano come assenti ma sono collocati nella rubrica «non ha partecipato». Inoltre l'impianto di voto dev'essere programmato *prima* dell'allestimento del verbale. Il nesso fra l'articolo 36 e l'articolo 57 capoverso 4, stabilito nell'ambito della revisione totale dei regolamenti dei Consigli nel 2003, in pratica non esiste. Il problema sollevato dall'autrice dell'iniziativa non può pertanto essere risolto mediante una revisione dell'articolo 36 RCN.

2.3 Importo sostitutivo della diaria in caso di maternità, infortunio o malattia

In base all'articolo 3 capoversi 2 e 3 della legge sulle indennità parlamentari (LI, RS 171.21) e all'articolo 8a dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la legge sulle indennità parlamentari (RS 171.211), i deputati hanno diritto a un importo sostitutivo della diaria persa a seguito di infortunio, malattia o maternità. Un diritto potenziale dev'essere comunicato senza indugio alla segreteria della commissione o del Consiglio. Quest'ultima indica nella lista delle presenze, che trasmette poi al competente servizio dei pagamenti, se un deputato era assente per malattia, infortunio o maternità. Se non viene indicato alcun motivo dell'assenza perché alla segreteria non era noto, il deputato può comunicare anche successivamente al servizio finanze e viaggi il motivo dell'assenza e riacquisisce quindi senza problemi il diritto all'importo sostitutivo della diaria. In particolare in caso di lunghe assenze i parlamentari si annunciano per lo più direttamente al servizio finanze e viaggi, dato che sono tenuti a presentare un certificato medico se richiedono un importo sostitutivo pari a più di cinque diarie.

2.4 Indicazione delle giustificazioni nell'elenco nominativo delle votazioni

L'articolo 57 capoverso 4 RCN prevede che negli elenchi nominativi allestiti dopo le votazioni sia indicato per ogni deputato se ha votato sì o no, si è astenuto o non ha partecipato alla votazione. Se si è scusato perché impegnato in un mandato di una delegazione permanente secondo l'articolo 60 LParl, il deputato figurerà in una rubrica appositamente prevista a tale scopo sull'elenco nominativo. In tal modo tutti i parlamentari assenti che non sono impegnati con una delegazione figurano sugli elenchi nominativi sotto la rubrica «non ha partecipato», indipendentemente dal motivo della loro assenza e dal fatto che siano assenti solo per una votazione o durante tutta la seduta. Questi elenchi nominativi sono pubblicati e utilizzati dalla ricerca e dai mass media.

Nell'analisi del diritto e della prassi vigenti emerge che occorre distinguere fra il verbale, gli elenchi nominativi e l'ottenimento di un importo sostitutivo delle diarie. Rilevanti per il problema sollevato dall'autrice dell'iniziativa sono unicamente gli elenchi nominativi, vale a dire l'articolo 57 RCN. L'articolo 57 capoverso 4 RCN deve definire chi figura come scusato sugli elenchi nominativi. Al riguardo non ci si può basare né sul verbale né sulle notifiche relative agli importi sostitutivi delle diarie. Il motivo risiede nel fatto che le comunicazioni riguardanti le assenze devono essere disponibili in vista dell'allestimento degli elenchi nominativi prima delle sedute. L'impianto è programmato prima della seduta cosicché ogni deputato è rilevato nella rubrica corretta. Il verbale è per contro allestito solo dopo la seduta alla luce delle liste delle presenze. Parimenti, le comunicazioni relative a malattia e infortunio necessarie per far valere il diritto all'importo sostitutivo della diaria hanno luogo per motivi pratici in parte solo dopo la seduta. Dal profilo tecnico si possono senz'altro effettuare cambiamenti negli elenchi nominativi, tuttavia per motivi politico-democratici tale operazione è vivamente sconsigliata. I risultati delle votazioni possono essere di stretta misura ed esplicano talvolta effetti politici di vasta portata. Modifiche successive rappresentano pur sempre una fonte di errori e dovrebbero essere evitate. In caso contrario è del tutto ipotizzabile che il risultato di una votazione sia improvvisamente ribaltato in seguito a una modifica successiva.

Al riguardo si tratta solo di stabilire chi, sugli elenchi nominativi, deve figurare per le votazioni sotto la rubrica «non ha partecipato» e chi invece sotto la rubrica «scusato». Queste categorie sono rilevanti solo per gli elenchi nominativi e non hanno ripercussioni sulla redazione del verbale o sull'ottenimento di importi sostitutivi delle diarie.

3.1

Quali assenze devono valere come giustificate?

Nell'articolo 57 capoverso 4 occorre disciplinare a quali condizioni un deputato possa figurare nell'elenco nominativo sotto la rubrica «scusato». Attualmente è possibile un solo motivo: il deputato è assente per svolgere il mandato di una delegazione parlamentare secondo l'articolo 60 LParl.

Si dovrà rinunciare a elencare nell'articolo 57 RCN i motivi di assenza giustificata. Se un deputato annuncia la sua assenza per tempo prima dell'inizio della seduta, dovrà figurare sull'elenco nominativo come scusato, indipendentemente dai suoi motivi. Vi sono senz'altro motivi onorevoli per non partecipare a una seduta parlamentare, come ad esempio la partecipazione a un funerale o la malattia di un familiare. Dato che sovente in Parlamento ogni singolo voto conta e quindi la partecipazione di ogni membro è molto importante, occorre partire dal presupposto che i deputati manchino solo quando hanno motivi validi. Di conseguenza, sugli elenchi nominativi figurano come «scusati» anche parlamentari che non ricevono un importo sostitutivo della diaria. Questo è però il caso anche per i verbali, nei quali tutti gli assenti sono riportati nella stessa rubrica. Dato che i parlamentari possono scusarsi solo per un'intera seduta, non si prevede un numero elevato di scusati sugli elenchi nominativi.

Secondo la minoranza, sugli elenchi nominativi alla rubrica «scusati» dovranno figurare solo le assenze dovute a maternità, malattia o infortunio. Può succedere che, a causa di una grave malattia o di un infortunio, un deputato sia impossibilitato per lungo tempo a partecipare alle sedute del Consiglio. Maternità, infortunio e malattia corrispondono inoltre ai motivi che legittimano secondo l'articolo 3 della legge sulle indennità parlamentari all'ottenimento di importi sostitutivi delle diarie. Beneficia della diaria anche chi si assenta su mandato di una delegazione parlamentare. Il sistema ha quindi una certa logica: chi riceve una diaria o un importo sostitutivo della diaria può figurare sugli elenchi nominativi come «scusato». A differenza dell'ottenimento dell'importo sostitutivo, che è possibile anche con una comunicazione successiva, è tuttavia necessario un avviso preliminare.

3.2 Annuncio d'assenza giustificata

Conformemente all'attuale prassi, alla segreteria del Consiglio è annunciato prima della seduta per scritto e spesso già prima della seduta se un parlamentare è assente per un mandato di una delegazione parlamentare. Di regola la segreteria della delegazione assume questo compito. Solo i membri del Consiglio che sono stati oggetto di tale notifica sono riportati sull'elenco nominativo sotto la corrispondente rubrica. Questa prassi dovrebbe essere mantenuta nel caso in cui i motivi siano ampliati. Rientra unicamente nella responsabilità del deputato fare in modo che la sua giustificazione giunga tempestivamente alla segreteria del Consiglio. Al riguardo non è obbligatoria una comunicazione scritta. Comunque l'assenza dev'essere notificata entro l'inizio della seduta alla segreteria del Consiglio affinché possano essere effettuati i necessari cambiamenti. Se un deputato si scusa per l'assenza, nel sistema di votazione egli è bloccato. Se invece compare, lo deve comunicare senza indugio alla segreteria del Consiglio, affinché quest'ultima disinserisca il blocco.

3.3 Genere di indicazione nell'elenco nominativo

Nell'elenco nominativo figura comunque ancora «scusato secondo l'articolo 57 capoverso 4», indipendentemente da quali nuovi motivi vi figurino. Sull'elenco nominativo già attualmente sono necessari sei segni per caratterizzare i diversi comportamenti (sì, no, astensione, scusato secondo l'art. 57 cpv. 4, non ha partecipato, il presidente non vota). Se si introducessero altri segni supplementari per contrassegnare i singoli motivi di assenza giustificata, l'elenco risulterebbe praticamente illeggibile.

3.4 Giustificazioni solo per intere sedute

Se sinora unicamente le assenze a causa di un mandato delle delegazioni valevano come motivo di giustificazione sugli elenchi nominativi, era anche ovvio che una simile assenza riguardava almeno un'intera seduta, dal momento che le persone interessate svolgevano tale mandato soprattutto all'estero. Si rinunciasse completamente a indicare un motivo, dev'essere chiarito per quanto tempo un'assenza può durare. Non può accadere che un deputato si scusi dalle 10 alle 11, affinché sugli elenchi nominativi figuri come «scusato» durante questo periodo da eventuali votazioni. In

tal modo si renderebbero costantemente necessarie modifiche nel sistema di votazione, ciò che rappresenterebbe una notevole fonte di errori. I deputati devono pertanto potersi scusare solo per intere sedute. Per sedute s'intendono le sedute mattutine e pomeridiane indicate nell'articolo 34 capoverso 1 RCN. Le eventuali sedute serali previste nel capoverso 2 sono considerate come sedute pomeridiane per motivi di praticità, dato che il passaggio ha luogo di regola senza interruzioni.

4 Spiegazioni delle singole disposizioni

4.1 Regolamento del Consiglio nazionale

Art. 57 Pubblicazione dei dati relativi alle votazioni

L'articolo 57 capoverso 4 è riformulato in modo che ogni possibile comportamento di un deputato (ad eccezione del presidente) figuri nell'elenco. Nella lettera e si stabilisce che è considerato scusato il deputato che, al più tardi entro l'inizio della seduta, ha annunciato la sua assenza. Su proposta della minoranza, i possibili motivi di giustificazione, ovvero mandato conferito da una delegazione, maternità, malattia e infortunio, sono elencati in modo esaustivo.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto non ha alcuna ripercussione finanziaria né sull'effettivo del personale.

5.2 Idoneità d'esecuzione

Il progetto prevede esplicitamente che sugli elenchi nominativi possano essere considerate solo le giustificazioni note alla segreteria del Consiglio *prima* dell'inizio della seduta. In tal modo non dovrebbero risultare difficoltà d'applicazione.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

Secondo l'articolo 82 della legge sul Parlamento, i regolamenti delle Camere stabiliscono i casi in cui il risultato della votazione è pubblicato in forma di un elenco nominativo. È anche disciplinata la forma di questi elenchi nominativi.

6.2 Forma dell'atto

Il principio secondo cui gli elenchi nominativi possono essere pubblicati è sancito nell'articolo 82 della legge sul Parlamento. Spetterà ai Consigli disciplinare nei ri-

spettivi regolamenti quando e in quale forma gli elenchi nominativi saranno pubblicati.