

12.427/12.432

Iniziative parlamentari
Rapporto sul programma di legislatura / Programma
di governo al posto del programma di legislatura

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale

del 12 agosto 2014

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo i progetti di modifica della legge sul Parlamento e del regolamento del Consiglio nazionale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

12 agosto 2014

In nome della Commissione:
La presidente, Cesla Amarelle

Compendio

Finora il Parlamento ha deliberato tre volte sul programma di legislatura nella forma di un decreto federale semplice, adottandolo. In tale contesto ha potuto apportare modifiche al disegno del Consiglio federale. Nel mese di maggio del 2012, durante le deliberazioni delle Camere federali sul «decreto federale sul programma di legislatura 2011–2015», al Consiglio nazionale sono state presentate due iniziative parlamentari che chiedono che il Parlamento possa unicamente condurre un dibattito sul programma di legislatura e prenderne atto, senza tuttavia adottare modifiche dello stesso.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha dato seguito alle due iniziative e, con il consenso della Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CIP-S), ha elaborato una modifica della procedura relativa al programma di legislatura. Diversamente dalle due iniziative, però, secondo la CIP-N la necessità di un intervento legislativo non va individuata nelle modalità decisionali del Parlamento. Essa condivide tuttavia l'esigenza delle iniziative di ridurre l'importante onere legato alla deliberazione sul programma di legislatura.

La CIP-N intende comunque mantenere la prassi secondo cui il programma di legislatura è adottato mediante un decreto federale semplice. La Costituzione federale esige che il Parlamento cooperi alle pianificazioni importanti, in quanto con esse vengono prese decisioni preliminari importanti e che determinano precedenti per la legislazione – un compito classico del Parlamento. Una maggioranza del Parlamento deve poter influenzare in modo efficace simili decisioni preliminari le quali, pur non essendo giuridicamente vincolanti, esplicano effetti di rilievo. La procedura della deliberazione su un disegno di atto normativo permette di adottare un processo decisionale più ordinato e trasparente rispetto alla procedura precedente che prevedeva la trattazione di numerose «mozioni sulle linee direttive».

Grazie a diverse misure volte ad aumentare l'efficienza, adottate nel 2007, negli anni 2008 e 2012 i tempi dedicati nel plenum del Consiglio nazionale alla deliberazione sui programmi di legislatura hanno potuto essere ridotti di quasi la metà rispetto al 2004. È rimasto tuttavia invariato l'onere legato all'esame preliminare in seno alla Commissione del programma di legislatura. In futuro si rinuncerà alla costituzione di tale commissione speciale e l'esame preliminare del programma di legislatura sarà affidato alle commissioni permanenti esistenti. La CIP-N si attende che le proposte presentate dalle commissioni permanenti siano tendenzialmente meno numerose, ma più concrete e mirate rispetto a quelle della commissione speciale, la quale ha sempre esaminato il programma di legislatura da cima a fondo manifestando la tendenza a orientarsi al testo del Consiglio federale, spesso molto generico e vago. Visto che l'usuale relazione della commissione al plenum non vi sarà più, ci si può aspettare che i tempi di deliberazione della Camera possano essere ridotti ulteriormente.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Nuova impostazione della procedura relativa al programma di legislatura con la legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento

Secondo la legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl), all'inizio della legislatura il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale «un messaggio sul programma di legislatura, con relativo disegno di decreto federale semplice» (art. 146 cpv. 1 LParl). L'esame parlamentare di tale disegno di decreto permette di modificare e completare gli obiettivi proposti dal Consiglio federale e l'elenco degli atti dell'Assemblea federale previsti per raggiungerli.

Prima dell'entrata in vigore della legge sul Parlamento, il Consiglio federale sottoponeva all'Assemblea federale, «per conoscenza, un rapporto sulle linee direttive della politica di governo» (art. 45^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli, LRC). L'Assemblea federale poteva quindi depositare mozioni concernenti tale rapporto allo scopo di modificare o completare la pianificazione.

Al momento dell'elaborazione della LParl, questa disposizione del diritto anteriore è stata ritenuta insoddisfacente perché implicava una procedura dispendiosa, complicata e inefficace.

1.2 Modifica del 22 giugno 2007 della legge sul Parlamento

Nel contesto delle deliberazioni sul programma di legislatura nel 2004 sono emerse diverse lacune che hanno portato a un profondo riesame della nuova procedura (Iv. Pa. 04.438/04.449 Programma di legislatura. Rapporto della CIP-N del 3 novembre 2005, FF 2006 1715 segg.). In sostanza, su proposta della CIP-N, mediante modifica della LParl e del RCN del 22 giugno 2007 (RU 2007 3773 segg., 5231 seg.) è stato deciso di:

- mantenere la modalità di decisione nella forma del decreto federale semplice;
- modificare la procedura in modo tale che non sia più possibile respingere il decreto federale nel suo insieme;
- rendere oggetto di deliberazione, oltre agli obiettivi generali, anche il programma legislativo concreto;
- strutturare meglio il processo decisionale in seno al Consiglio nazionale concentrandosi sugli aspetti essenziali.

1.3

Iniziative parlamentari 12.427 e 12.432

Nel corso della deliberazione sul programma di legislatura 2011–2015 nella sessione straordinaria del maggio 2012 sono state presentate al Consiglio nazionale le due iniziative parlamentari seguenti:

12.427 Iv. Pa. Gruppo UDC. Rapporto sul programma di legislatura

L'articolo 146 LParl deve essere modificato in modo tale che in futuro il Consiglio federale presenti i suoi obiettivi di legislatura sotto forma di rapporto sul programma di legislatura e il Parlamento debba soltanto prenderne atto. Inoltre la sua struttura deve essere adeguata affinché le priorità e gli obiettivi siano visibili in modo chiaro.

12.432 Iv. Pa. Gruppo PPD-PEV. Programma di governo al posto del programma di legislatura

Alle Camere federali il programma di legislatura elaborato dal Consiglio federale deve essere unicamente oggetto di un dibattito politico generale e non più di una votazione specifica. Il Parlamento dovrebbe quindi limitarsi a prendere atto di questo programma. Con questa modifica si propone semplicemente di applicare il principio della separazione dei poteri.

Pochi giorni dopo, inoltre, la Commissione del programma di legislatura del Consiglio degli Stati ha presentato la seguente iniziativa parlamentare:

12.433 Iv. Pa. Commissione 12.008-S. Programma di legislatura

La legge sul Parlamento è modificata come segue:

1. Il programma di legislatura non può più essere modificato.
2. Esso è oggetto di un dibattito parlamentare e l'Assemblea federale ne prende atto.

1.4

Deliberazioni e lavori delle CIP

In occasione della riunione del 21 febbraio 2013 la CIP-N ha dato seguito alle iniziative parlamentari 12.427 e 12.432. Contemporaneamente ha approvato l'iniziativa parlamentare 12.433, che formula le stesse richieste, a cui la CIP-S aveva già dato seguito il 25 ottobre 2012. Dal canto suo, il 22 aprile 2013 la CIP-S ha approvato le due iniziative presentate al Consiglio nazionale, dando il proprio assenso all'elaborazione di un progetto da parte della CIP-N.

In seguito la segreteria delle CIP ha presentato alla CIP-N, affinché prenda una decisione di principio, una bozza con quattro varianti. Le varianti A e B prevedevano un ritorno al diritto anteriore al 2003 (il Parlamento prende atto del rapporto del Consiglio federale). La variante C corrispondeva al modello proposto in questa sede, mentre la variante D consisteva nel mantenimento dello statu quo (stralcio dal ruolo delle Iv. Pa.). Nel dibattito della seduta del 28 marzo 2014 nessun membro della Commissione ha sostenuto le varianti A e B (in merito ai motivi si veda il n. 2.1). La segreteria delle CIP è stata incaricata di elaborare una versione dettagliata corrispondente alla variante C. La CIP-N si è però riservata espressamente la possibilità di tornare sulla variante D qualora l'esame approfondito della variante C evidenziasse svantaggi di una certa entità.

Nella sua riunione del 12 agosto 2014 la Commissione è entrata in materia sul progetto preliminare con 12 voti contro 6 e 3 astensioni, lo ha accolto nella votazione sul complesso con 17 voti contro 2 e 1 astensione proponendo quindi alla Camera di approvarlo.

La minoranza della Commissione (Gross Andreas, Amarelle, Masshardt, Schenker Silvia, Tschümperlin) propone di non entrare in materia sul progetto, di togliere dal ruolo le iniziative parlamentari 12.427 e 12.432 e di attenersi dunque al diritto vigente (circa le motivazioni, cfr. n. 2.3).

2 Puntii essenziali del progetto

2.1 Mantenimento della formadel decreto federale semplice

2.1.1 Modifica degli intenti originari delle iniziative parlamentari

Contrariamente al tenore delle iniziative parlamentari che hanno dato luogo all'elaborazione del presente progetto, la CIP-N intende mantenere la forma del decreto federale semplice quale modalità di adozione del programma di legislatura, scartando la possibilità di prenderne semplicemente atto. Dando seguito a un'iniziativa parlamentare, una commissione riconosce la necessità di legiferare; essa non è tuttavia vincolata al tenore esatto dell'iniziativa. La commissione adempie la richiesta dell'iniziativa sottoponendo alla Camera un progetto di atto legislativo. In tal modo, come qualsiasi altro membro della Camera, l'autore dell'iniziativa ha l'occasione, se del caso, di presentare proposte di modifica qualora non fosse d'accordo su come la commissione ha modificato l'intento originario dell'iniziativa.

Già durante la discussione sull'esame preliminare delle iniziative ci si è resi conto che il motivo precipuo per confermare in linea di principio la necessità di legiferare non consisteva nella questione della forma dell'adozione e quindi nella questione della ripartizione delle competenze tra Parlamento e Governo. Infatti, la CIP-N ha dato seguito alle iniziative *perché auspicava una procedura più efficiente ed efficace per la deliberazione sul programma di legislatura*. Tale obiettivo può essere conseguito anche senza sopprimere il decreto federale semplice (cfr. n. 2.2).

2.1.2 La Costituzione federale obbliga il Parlamento a cooperare alla pianificazione

La CIP-N sottolinea che la Costituzione federale del 18 aprile 1999 assegna la competenza pianificatoria *congiuntamente* al Governo e al Parlamento:

Art. 180 cpv. 1 Cost.

Il Consiglio federale definisce i fini e i mezzi della propria politica di governo. Pianifica e coordina le attività dello Stato.

Art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.

L'Assemblea federale ha inoltre i compiti e le attribuzioni seguenti:

- g. coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato;

Del resto, la competenza del Parlamento per cooperare alla pianificazione della legislatura deriva già dal solo fatto che *il programma di legislatura comprende principalmente la pianificazione della legislazione*. Chi è competente per la legislazione deve anche poterne influenzare la pianificazione. L'attività legislativa del Parlamento si colloca al termine di un lungo processo di formazione delle opinioni e decisionale. Tale processo è costellato di gestioni sull'indirizzo e decisioni preliminari estremamente importanti in quanto condizionano in modo determinante il risultato finale. In quanto organo legislativo, il Parlamento ha un legittimo interesse a influenzare efficacemente la fase preparamentare della procedura legislativa.

La forma della «cooperazione» parlamentare alle pianificazioni importanti non è specificata nella Costituzione federale. È opportuno chiedersi come *l'esigenza minima* debba essere definita affinché la deliberazione parlamentare sul programma di legislatura possa ancora essere considerata «cooperazione». Limitarsi a una procedura in cui il Parlamento prende semplicemente atto di un programma di governo non soddisfa verosimilmente le esigenze della Costituzione. Probabilmente sarebbe però sufficiente che durante la deliberazione sul programma di legislatura il Parlamento avesse la possibilità, presentando mozioni, di influire sulla pianificazione in modo puntuale e politicamente vincolante.

2.1.3 Il decreto federale semplice è la forma adeguata di cooperazione parlamentare alla pianificazione della legislatura

L'articolo 28 capoversi 2 e 4 LParl definiscono l'effetto giuridico del decreto federale sul programma di legislatura:

² Le decisioni di principio e programmatiche sono decisioni preliminari che indicano come determinati obiettivi debbano essere perseguiti, determinati principi e criteri osservati o determinate misure pianificate.

⁴ Qualora si scosti da [...] decisioni di principio e programmatiche il Consiglio federale deve indicarne i motivi.

In un rapporto precedente (del 22 gennaio 2009 sull'Iv. Pa. 08.435) la CIP-N ha precisato in questo modo la funzione della cooperazione parlamentare alla pianificazione:

«I decreti di pianificazione non possono di certo avere lo stesso carattere vincolante della legislazione, in quanto le circostanze possono cambiare tra il momento della pianificazione e quello della realizzazione; nondimeno tali decreti sono importanti e necessari per stabilire le priorità e porre limiti che influiranno in modo determinante sul risultato dei lavori legislativi. Se la pianificazione dipendesse unicamente dal governo, il Parlamento si troverebbe spesso davanti al fatto compiuto e non potrebbe esercitare pienamente la sua missione di legislatore.

Occorre rammentare che nella democrazia «della concordanza» di impronta svizzera, il governo non può appoggiarsi su una maggioranza stabile in Parlamento per attuare il programma di una coalizione governativa. Proprio per il fatto che le maggioranze parlamentari cambiano a seconda dei dossier, esse devono poter indicare al governo quali disegni di legge quest'ultimo deve preparare e a quali deve rinunciare. La deliberazione di dettaglio del decreto sul programma di legislatura è la procedura più adeguata per consentire al Parlamento di partecipare alla pianificazione; essa garantisce infatti un processo decisionale coerente e trasparente, contrariamente a quanto avveniva in precedenza con la procedura d'esame delle mozioni sulle linee direttive, ossia una procedura rivelatasi macchinosa e poco comprensibile.»

Tra il 1980 e il 2000 l'Assemblea federale ha soltanto preso atto del programma di legislatura (fino al 1984: «linee direttive della politica di governo»), ma grazie allo strumento della «mozione sulle linee direttive» ha potuto impartire al Consiglio federale il mandato di modificare o completare la sua pianificazione. L'effetto giuridico di una mozione sulle linee direttive accolta dal Parlamento (al pari di qualsiasi altra mozione) non è diverso da quello di ogni singola disposizione di una decisione di principio e programmatica nella forma del decreto federale semplice (cfr. art. 28 cpv. 2 e 4 LParl).

La differenza fra la trattazione di un decreto federale semplice e la trattazione di mozioni sulle linee direttive non sta nell'effetto giuridico esplicito dall'adozione della decisione, bensì nella procedura. Nel rapporto del 3 novembre 2005 (sulle Iv. Pa. 04.438 e 04.449) la CIP-N aveva già valutato un ritorno al vecchio sistema della deliberazione sul programma di legislatura mediante mozioni sulle linee direttive, individuando in tale procedura i due svantaggi seguenti:

- «Le mozioni sulle linee direttive sono scelte piuttosto in funzione delle preferenze aleatorie di taluni membri delle commissioni che non in funzione di priorità ben definite e di un esame globale del programma di legislatura.»
- «La procedura d'esame delle mozioni sulle linee direttive è pesante e complicata, sia che si tratti della procedura interna all'amministrazione (procedura volta a ottenere il parere del Consiglio federale sulle mozioni) sia nel caso della procedura parlamentare in seno alle Camere o tra di esse (in occasione dell'ultimo esame del programma di legislatura secondo il diritto anteriore, sono state depositate 41 mozioni sulle linee direttive).»

È improbabile che, con un ritorno al diritto anteriore, il rapporto costi-benefici della deliberazione parlamentare sul programma di legislatura migliorerebbe. In occasione dell'ultima applicazione della procedura precedente, nel 2000, la Commissione del programma di legislatura del Consiglio nazionale ha tenuto quattro riunioni di una giornata l'una e il dibattito al Consiglio nazionale è durato circa sette ore. Nel 2012 la Commissione del programma di legislatura è stata impegnata per cinque giornate e la prima deliberazione al Consiglio nazionale è durata nove ore e tre quarti.

Ripristinando il diritto vigente tra il 1980 e il 2000 occorrerebbe inoltre tener conto dei seguenti cambiamenti importanti nella procedura di esame delle mozioni, introdotti con la LParl del 2002:

- la LParl non ammette più le mozioni delle minoranze delle commissioni (art. 119 cpv. 1 LParl). Le minoranze delle commissioni non possono quindi più far valere le proprie richieste, come prima del 2003, durante la delibera-

zione sul programma di legislatura. Una simile normativa appare molto problematica. Per questo caso speciale bisognerebbe dunque integrare nella LParl una disposizione derogatoria che ammetta comunque le mozioni delle minoranze;

- dal 2003 le mozioni possono essere modificate in seno alla seconda Camera. Già prima del 2003 era insoddisfacente il fatto che le mozioni sulle linee direttive potessero essere esaminate dalla seconda Camera, e quindi accolte definitivamente, soltanto durante la sessione successiva alla deliberazione sul programma di legislatura. La procedura di modifica di una mozione ha fatto sì che le mozioni modificate dalla seconda Camera possano essere accolte definitivamente dalla Camera prioritaria addirittura soltanto nella seconda sessione dopo la deliberazione sul programma di legislatura. A quel momento è già trascorso un quarto della legislatura. Una norma derogatoria nella LParl che porti a un esame più rapido delle mozioni sarebbe senz'altro immaginabile, ma aumenterebbe ulteriormente il grado di regolamentazione del diritto parlamentare, già oggi molto elevato.

2.2 Rinuncia alla Commissione del programma di legislatura ed esame preliminare da parte di tutte le commissioni permanenti

Già con la modifica del RCN del 22 giugno 2007 sono stati introdotti i seguenti cambiamenti nella procedura di deliberazione sul programma di legislatura da parte del Consiglio nazionale:

- nel plenum della Camera si procede a un «dibattito organizzato» per l'intera deliberazione sul programma di legislatura; i tempi di parola vengono stabiliti prima delle deliberazioni della Commissione;
- le proposte – anche quelle di parlamentari non appartenenti alla Commissione – devono essere presentate prima che la Commissione inizi le deliberazioni;
- è impossibile presentare una proposta alla Camera senza passare dalla Commissione: la Camera delibera soltanto sulle proposte, unanimi o di maggioranza e di minoranza della Commissione. Visto che i membri dei gruppi presenti nella Commissione conoscono a priori il tempo di parola concesso ai diversi gruppi davanti alla Camera, *nel presentare proposte di minoranza essi possono stabilire le loro priorità*: è perfettamente inutile presentare sotto forma di proposta di minoranza una proposta respinta in Commissione se è già chiaro fin dall'inizio che molte proposte non potranno comunque essere motivate nel plenum;
- per l'appianamento delle divergenze nella deliberazione sul programma di legislatura è stata sviluppata una procedura particolare (art. 94a LParl) che abbrevia notevolmente questa fase e garantisce che il programma di legislatura sia accolto anche se su alcuni punti le Camere non giungono a un accordo.

Queste misure hanno colto nel segno: i tempi di deliberazione del Consiglio nazionale sono stati ridotti dalle 16 ore del 2004 alle 9 ore del 2008.

L'effetto di tali misure è tuttavia limitato in ampia misura ai lavori del plenum del Consiglio nazionale; l'usuale esame preliminare da parte di una commissione è rimasto praticamente invariato.

La CIP-N intende modificare questa forma di esame preliminare al fine di ottenere una procedura più efficiente e meno onerosa, ma anche più efficace e mirata: il programma di legislatura non sarà più esaminato in via preliminare da una commissione speciale istituita ad hoc, ma dalle commissioni permanenti esistenti.

La deliberazione sul programma di legislatura da parte di una commissione speciale comporta un onere di lavoro sproporzionato rispetto all'utilità concreta. Ne risultano molte proposte di commissione la cui efficacia, anche se vengono accolte, rimane dubbia. La commissione speciale istituita a quest'unico scopo esamina per sua natura l'intero disegno di decreto federale, palesando la tendenza ad aderire alla terminologia spesso molto vaga del testo e a perdersi nel contesto generale¹ anziché stabilire in modo mirato priorità concrete. Un altro svantaggio è costituito dal fatto che molti membri della commissione speciale facciano parte della Camera solo da poco tempo.

Per contro, le commissioni permanenti beneficiano di condizioni più favorevoli grazie alle esperienze concrete maturate con il lavoro legislativo nei rispettivi campi. Ci si può ad esempio attendere che, in tempi relativamente brevi dedicati alla deliberazione (due o tre ore per ciascuna commissione²), esse individuino gli aspetti effettivamente rilevanti della pianificazione della legislazione, tendano a rinunciare alle «fantasticherie» e se del caso pongano l'accento, avanzando proposte mirate, su aspetti diversi da quelli proposti dal Consiglio federale. La pianificazione a lungo termine può essere combinata meglio con gli affari quotidiani a breve termine.

Per quanto riguarda lo svolgimento del dibattito plenario in seno alla Camera, si veda il commento all'articolo 33c RCN.

All'inizio di una nuova legislatura la maggior parte delle commissioni permanenti si incontra con rappresentanze del Consiglio federale per discutere i punti essenziali del settore di loro competenza: la trattazione del programma di legislatura potrebbe essere abbinata benissimo a tali incontri.

Si potrebbe obiettare che procedendo in questo modo vada persa la necessaria veduta d'insieme sul programma di legislatura. Tale panoramica può essere realizzata, come finora, nell'ambito della discussione introduttiva nel plenum della Camera, dove anche il Consiglio federale e i gruppi parlamentari possono esprimersi.

Peraltro questa veduta d'insieme è d'importanza solo relativa nel sistema politico svizzero. Diversamente dalle democrazie parlamentari dei nostri Paesi vicini, in Svizzera non deve esservi una maggioranza del Parlamento che voti un programma comune per l'intera legislatura. Nella democrazia della concordanza di matrice elvetica si formano invece maggioranze variabili a seconda dell'argomento, per esempio maggioranze di «centro-destra» e maggioranze di «centro-sinistra». *Una*

¹ Esempio: nel disegno di decreto federale del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015 il Consiglio federale aveva proposto quale obiettivo 19: «la protezione sociale poggia su una base finanziariamente consolidata». Su proposta della Commissione del programma di legislatura del Consiglio nazionale è stato aggiunto: «... e garantita a lungo termine».

² Se le 11 commissioni dedicano in media due ore ciascuna al programma di legislatura, ne risulta una durata complessiva di 22 ore di deliberazione. A titolo di paragone: nel 2012 la Commissione del programma di legislatura ha deliberato per circa 35 ore.

valutazione globale del programma di legislatura da parte di una maggioranza di una commissione o della Camera avrebbe poco senso nel nostro sistema. Questa motivazione è stata alla base della soppressione, mediante modifica del 22 giugno 2007 della LParl, della votazione sul complesso e delle votazioni, parimenti globali, sull'entrata in materia e sulla proposta di conciliazione della conferenza di conciliazione. Per contro, la formazione di maggioranze per singole tematiche settoriali può essere alquanto significativa sul piano pratico. *La funzione dell'adozione parlamentare del programma di legislatura consiste nel fatto che la maggioranza parlamentare, variabile a seconda dell'argomento, possa prescrivere in modo vincolante al Consiglio federale gli obiettivi legislativi da perseguire e i disegni di legge da preparare.* L'esame preliminare dei singoli settori materiali del programma di legislatura da parte delle diverse commissioni permanenti è più confacente a tale funzione che non l'esame preliminare da parte di *una sola* commissione speciale.

2.3 Possibili obiezioni alla soluzione proposta

In seguito ai dubbi espressi durante la discussione del 28 marzo 2014, la segreteria della Commissione ha sottoposto alla medesima anche possibili obiezioni alla soluzione proposta. La Commissione le ha discusse approfonditamente nel corso della sua riunione del 12 agosto 2014, ma per lo più non le ha ritenute pertinenti per i motivi esposti qui di seguito.

- *L'esame preliminare condotto da 11 commissioni permanenti non comporterebbe un minor, bensì un maggior onere di lavoro:* la Commissione ribadisce la sua convinzione che le singole commissioni non impiegherebbero in media più di tre ore per trattare questo oggetto e che quindi non ne deriverebbe un maggior onere di lavoro rispetto all'operato di una commissione speciale che, per esempio nel 2012, si è riunita per ben 35 ore. Più importante di questa considerazione meramente quantitativa è invece la migliore qualità della deliberazione che ci si può attendere grazie alle conoscenze specialistiche delle commissioni permanenti.
- *La soluzione comporterebbe un dibattito parlamentare inusuale e privo di trasparenza:* la mancanza di un rapporto commissionale è effettivamente inusuale, ma nel caso di questa soluzione è la necessaria conseguenza dell'inusuale situazione iniziale. La tematica contemplata dal programma di legislatura è infatti talmente vasta da richiedere il coinvolgimento di tutte le commissioni, rendendo impossibile la stesura di un rapporto commissionale uniforme. Grazie a questa soluzione è inoltre possibile abbreviare la durata del dibattito parlamentare.
- *La soluzione comporta un maggior onere di lavoro per l'Amministrazione federale:* questo corrisponde al vero. Il maggiore coinvolgimento dei dipartimenti e degli uffici federali, così come la partecipazione delle commissioni permanenti, aumenta tuttavia la qualità del programma di legislatura.

La minoranza della Commissione condivide per contro le obiezioni menzionate e teme inoltre che coinvolgere la Commissione delle finanze nell'esame preliminare del programma di legislatura finisca per attribuire maggiore importanza alla pianificazione finanziaria rispetto a quella settoriale.

3 **Commento ai singoli articoli**

3.1 **Legge sul Parlamento (LParl)**

Art. 75 cpv. 4

Secondo l'articolo 75 capoverso 1, un disegno di atto legislativo può essere rinviato *alla* commissione incaricata dell'esame preliminare. Qualora, come proposto in questa sede, il programma di legislatura divenisse oggetto di esame preliminare da parte di 11 commissioni, l'applicazione di tale disposizione comporterebbe problemi pratici difficilmente risolvibili.

Anche al di là di questo problema pratico, il rinvio di una simile pianificazione non ha molto senso: una parte consistente del periodo previsto dalla pianificazione sarà già trascorsa prima che il mandato legato al rinvio sia stato adempiuto.

Ciò vale in misura ancora maggiore anche per il piano finanziario che, in virtù della decisione presa dal Consiglio nazionale il 13 giugno 2014 nell'ambito della deliberazione sulla modifica della legge sulle finanze della Confederazione (13.092 Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale [NMG]), in futuro sarà anch'esso esaminato nella forma di un decreto federale semplice.

Art. 94a **Appianamento delle divergenze in materia di programma di legislatura**

La composizione della conferenza di conciliazione prevista dalla LParl parte dall'idea che un oggetto sia esaminato in via preliminare da una sola commissione di ciascuna Camera. Se il programma di legislatura è oggetto di esame preliminare da parte di *più di una* commissione, allora l'Ufficio della Camera deve nominare la delegazione della Camera da inviare nella conferenza di conciliazione. L'articolo 91 LParl concernente la costituzione della conferenza di conciliazione è applicabile per quanto l'articolo 94a non contenga una regolamentazione divergente. In particolare è quindi applicabile anche la disposizione secondo cui la composizione della delegazione è retta dall'articolo 43 capoverso 3 e quindi in funzione della forza dei gruppi parlamentari all'interno della rispettiva Camera.

Secondo l'articolo 91 capoverso 3, il presidente della conferenza di conciliazione è il presidente della commissione della Camera prioritaria; egli decide in caso di parità di voti (art. 92 cpv. 2). Se vi è *più di una* commissione della Camera prioritaria, allora anche la nomina del presidente deve essere eseguita dall'Ufficio della Camera. Visto che la conferenza di conciliazione si riunisce di regola una sola volta, si può rinunciare alla nomina di un vicepresidente. Qualora il presidente dovesse eccezionalmente avere un impedimento, la supplenza sarebbe comunque garantita: secondo il combinato disposto degli articoli 16 capoverso 2 e 7 capoverso 3 lettera b RCN, la supplenza andrebbe assicurata dagli altri membri della delegazione in ordine di età (il criterio prioritario del membro decano non entra in considerazione poiché tutti i membri della conferenza di conciliazione rivestono la loro carica da pari tempo).

Art. 147 cpv. 2

La formulazione del diritto vigente parte dall'idea che vi sia *una sola* commissione incaricata dell'esame preliminare e deve essere quindi adeguata in modo tale che la

disposizione sia applicabile anche se l'esame preliminare è assicurato da più commissioni.

3.2 Regolamento del Consiglio nazionale (RCN)

Art. 13 Commissione del programma di legislatura

Si veda il commento all'articolo 33a^{bis}.

Art. 33a Parere dei gruppi parlamentari

Nel corso della deliberazione sugli ultimi due programmi di legislatura, nel 2008 e nel 2012, nessun gruppo parlamentare ha presentato un parere alla commissione incaricata dell'esame preliminare. Questo non significa necessariamente che i gruppi parlamentari non esaminino il programma di legislatura in via preliminare. Un gruppo parlamentare che esamina un affare in via preliminare discute la posizione che la propria delegazione assumerà in seno alle commissioni; a quanto pare non vi è la necessità di sottoporre un parere a tutta la commissione.

L'abrogazione di questa disposizione presenta il vantaggio che le commissioni incaricate dell'esame preliminare non dovranno attendere i pareri dei gruppi parlamentari e, se il Consiglio nazionale è la Camera prioritaria, potranno dare avvio alle deliberazioni già nel mese di febbraio (riguardo al calendario delle commissioni e alla determinazione della Camera prioritaria si veda il commento all'art. 33a^{bis}, terzo punto).

Art. 33a^{bis} Esame preliminare da parte delle commissioni permanenti

Questa nuova disposizione rappresenta il fulcro del presente progetto. I vantaggi dell'esame preliminare del programma di legislatura da parte delle commissioni permanenti rispetto all'attuale deliberazione da parte di una commissione speciale sono illustrati nel numero 2.2.

Restano da chiarire le seguenti questioni legate all'attuazione pratica.

1. «Settori di competenza» delle singole commissioni

Secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera b RCN, l'Ufficio determina i settori di attività delle commissioni permanenti. Nel caso del programma di legislatura le commissioni saranno libere di decidere quali disposizioni del programma di legislatura rientrino nel loro settore di attività. Nella prassi i presidenti delle commissioni, coadiuvati dalle loro segreterie, dovranno sottoporre ai membri delle commissioni una proposta che indichi quali parti del programma di legislatura dovranno essere oggetto dell'esame preliminare da parte della propria commissione.

Secondo le esperienze fatte in materia, nell'assegnare alle commissioni i singoli oggetti su cui deliberare (disegni di atti legislativi del Consiglio federale ecc.), in alcuni casi esiste un margine di apprezzamento che l'Ufficio della Camera deve sfruttare qualora la direzione dei lavori incomba a una sola commissione. Nel caso eccezionale del programma di legislatura non vi è una commissione responsabile della direzione dei lavori. Una ripartizione del disegno di atto legislativo alle singole commissioni da parte dell'Ufficio costituirebbe una procedura dispendiosa, che

oltretutto mancherebbe l'obiettivo: in virtù del diritto generale di proposta (art. 45 cpv. 1 lett. a LParl), le singole commissioni potrebbero comunque presentare proposte anche in merito a disposizioni del disegno che non siano state assegnate loro.

La nozione di «settori di competenza» non comprende soltanto i settori di attività delle commissioni che si occupano precipuamente della legislazione, bensì anche le competenze funzionali della Commissione delle finanze e della Commissione della gestione. Queste due Commissioni possono presentare proposte relative a tutto il programma di legislatura, sempre che risultino da considerazioni di politica finanziaria o dall'esercizio dell'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale.

Nei casi in cui i settori di competenza delle commissioni si sovrappongono sono quindi ipotizzabili proposte di più di una commissione in merito alla stessa disposizione. Ciò non costituisce affatto una novità ed è possibile anche nella procedura normale (con la differenza che nella procedura normale la commissione che dirige i lavori dispone, rispetto ad altre commissioni proponenti, di diritti di parola più estesi). Anche nella nuova procedura questa situazione rimarrà un'eccezione che non comporterà svantaggi degni di nota.

2. Obbligo dell'esame preliminare versus diritto dell'esame preliminare

Il nuovo articolo 33a^{bis} prevede che le commissioni *possono* presentare proposte. In altri termini, esse *non sono obbligate* a presentarle. È immaginabile che nessuna commissione si senta coinvolta da determinate dichiarazioni d'intenti del Consiglio federale, ad esempio formulate in modo molto generico, e che quindi esse non vengano esaminate in via preliminare. Attualmente il RCN prescrive in linea di principio un obbligo dell'esame preliminare (cfr. art. 21). Un simile obbligo presuppone tuttavia che un disegno di atto legislativo, o una parte dello stesso, venga assegnato a una determinata commissione, cosa che nel caso eccezionale del programma di legislatura sarebbe poco opportuno, come esposto in precedenza.

All'obbligo dell'esame preliminare è strettamente correlato, nel diritto vigente, il controllo della procedura da parte della commissione che dirige i lavori: se questa non ha concluso l'esame preliminare, la Camera non può trattare il disegno di atto legislativo. In presenza di 11 commissioni incaricate dell'esame preliminare non può esservi un simile controllo della procedura. Potrebbero sorgere dubbi sul momento in cui il programma di legislatura è pronto per essere trattato nella Camera. Secondo la nuova normativa, le commissioni hanno la possibilità di presentare le loro proposte al più tardi entro una settimana dalla trattazione nella Camera; dopodiché l'affare è pronto per essere trattato nella Camera, indipendentemente dal fatto che tutte le disposizioni siano state esaminate o no in via preliminare.

3. Calendario dell'esame preliminare da parte delle commissioni, determinazione della Camera prioritaria

Occorre tener conto delle seguenti condizioni quadro:

- nella prassi, il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il suo messaggio sul programma di legislatura verso la fine di gennaio (2008: il 23 gennaio; 2012: il 25 gennaio);
- sarebbe opportuno che la deliberazione sul programma di legislatura potesse essere conclusa nella sessione estiva del primo anno della legislatura;
- «Le due Camere deliberano sul programma di legislatura in due sessioni consecutive» (art. 147 cpv. 1 LParl): nella prassi la Camera prioritaria si riu-

nisce in sessione speciale a metà del secondo trimestre; la seconda Camera delibera nella sessione estiva; l'eventuale appianamento delle divergenze ha parimenti luogo nella sessione estiva.

Se il Consiglio nazionale è la Camera prioritaria, le commissioni possono deliberare sul programma di legislatura alle loro seconde riunioni del primo trimestre e alle loro prime riunioni del secondo trimestre. Se il Consiglio nazionale è la seconda Camera, per ogni commissione devono essere disponibili date di riunione nella seconda metà del secondo trimestre, tra la sessione speciale e la sessione estiva. È possibile stabilire il calendario in modo tale che queste esigenze siano rispettate.³ Poiché il Consiglio nazionale, secondo esperienza, si occupa in modo più intenso del programma di legislatura rispetto al Consiglio degli Stati, si potrebbe rinunciare all'alternanza, sinora praticata, nella funzione di Camera prioritaria e designare sempre il Consiglio nazionale quale Camera prioritaria. Questa regola potrebbe essere anche nell'interesse del Consiglio degli Stati, dal momento che non sarebbe più obbligato a riunirsi in sessione speciale soltanto per il programma di legislatura (mentre il Consiglio nazionale, in virtù dell'art. 33d cpv. 1 lett. b RCN, deve di regola riunirsi in sessione speciale una volta all'anno, anche senza programma di legislatura). Tenuto conto dell'uguaglianza fondamentale delle due Camere, un simile cambiamento della prassi invalsa non può tuttavia essere sancito nella legge; dovrebbe semmai fondarsi su un'intesa tra gli Uffici delle Camere.

4. Rappresentanza del Consiglio federale nelle commissioni

Se il programma di legislatura viene esaminato in via preliminare da 11 anziché da una sola commissione, la rappresentanza del Consiglio federale presso le commissioni implica indubbiamente una difficile sfida sul piano organizzativo. In quanto stato maggiore del Governo, la Cancelleria federale avrà il compito di assicurare il necessario coordinamento della rappresentanza del Consiglio federale nelle diverse commissioni: l'adempimento di tale compito comporterà un maggior onere di lavoro.

Può per contro essere considerato un vantaggio della nuova procedura il fatto che i dipartimenti e i loro uffici siano maggiormente coinvolti nell'esame preliminare del programma di legislatura. Se, ad esempio, la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE) delibera lo stesso giorno dapprima su un oggetto del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e in seguito sulla parte del programma di legislatura riguardante il DATEC, risulta logico che la responsabile del DATEC rimanga in commissione per discutere anche il secondo punto all'ordine del giorno. I capi dei dipartimenti, che finora hanno presenziato solo saltuariamente ai lavori

³ Le commissioni si riuniscono in sedute di due giorni ciascuna nella prima o nella seconda metà della settimana. Nel secondo trimestre sono a disposizione dieci settimane, quindi 20 mezza settimane. Di queste, le seguenti non sono disponibili per le sedute delle commissioni: la settimana della sessione speciale (due mezza settimane), la settimana di Pasqua (due), le mezza settimane comprendenti il Venerdì Santo, l'Ascensione e il Lunedì di Pentecoste (una per ciascuno) e la seconda metà della settimana precedente la settimana della sessione speciale. Restano 12 mezza settimane. Affinché tutte le commissioni possano riunirsi, per ciascuna sono necessarie 6 mezza settimane (prima o dopo la sessione speciale).

della Commissione del programma di legislatura⁴, saranno dunque coinvolti in misura maggiore, il che aumenterà l'importanza del programma di legislatura.

Art. 33b Proposte

La complicata procedura prevista dall'articolo 33b può essere semplificata sensibilmente.

Nel *capoverso 1* la formulazione «della commissione incaricata» si mette semplicemente al plurale.

La disposizione del *capoverso 2* rimane necessaria in virtù del diritto costituzionale di ogni parlamentare di avanzare proposte, la cui applicazione non deve essere esclusa del tutto ma può essere limitata, quanto alla procedura, sulla base dell'articolo 147 *capoverso 2* LParl. Nella prassi il diritto spettante ai parlamentari che non sono membri della commissione ad hoc di formulare proposte in merito al programma di legislatura non è mai stato utilizzato. I termini dettagliati di cui ai *capoversi 2 e 3*, il cui rispetto da parte di 11 commissioni risulterebbe difficoltoso, possono essere abrogati senza problemi. Anche se non viene fissato e comunicato un termine, un parlamentare non membro di una delle commissioni in questione che vuole esercitare il suo diritto di proposta può informarsi per sapere entro quando una proposta debba essere presentata a una commissione affinché possa essere trattata.

Lo scopo del *capoverso 4* era di limitare i possibili oggetti in deliberazione in seno alla Commissione del programma di legislatura dopo l'inizio delle deliberazioni. A partire da tale momento anche i membri della Commissione non avrebbero più avuto il diritto di proporre nuove tematiche. Nella prassi è sempre stato difficile far valere questa disposizione; a maggior ragione, in presenza di 11 commissioni incaricate dell'esame preliminare ciò sarebbe addirittura impossibile.

Art. 33c e 47 Dibattito organizzato

La regolamentazione speciale del «dibattito organizzato» per la deliberazione sul programma di legislatura, introdotta con la modifica del RCN del 22 giugno 2007, va mantenuta. Eccezionalmente, in questo caso anche la deliberazione di dettaglio si svolge nel quadro di un dibattito organizzato. Il fatto di stabilire il tempo di parola complessivo per i gruppi parlamentari permette di limitare la durata della deliberazione e ha lo scopo di indurre i gruppi a fissare priorità nella presentazione di proposte di minoranza. Ciò presuppone che il tempo di parola complessivo sia stabilito prima che le commissioni inizino a deliberare.

Visto che è obbligatorio entrare in materia, non è lecito parlare di «dibatto d'entrata in materia»; tale espressione erronea è ora sostituita.

L'articolo 33c rimanda all'articolo 47 RCN. Secondo quest'ultimo, il tempo di parola complessivo non comprende soltanto il tempo di parola dei gruppi parlamentari, bensì anche quello dei relatori e del rappresentante del Consiglio federale.

⁴ Nel 2008 e nel 2012, alle deliberazioni della Commissione del programma di legislatura del Consiglio nazionale hanno partecipato di norma il presidente e la presidente di turno della Confederazione e la cancelliera della Confederazione. Nel 2008 il capo del DFF ha assistito a una seduta della Commissione del programma di legislatura del Consiglio nazionale. Nel 2012 il responsabile del DDPS vi ha presenziato una volta, ma non come capodipartimento bensì in qualità di vicepresidente del Consiglio federale in parziale sostituzione della presidente della Confederazione.

Questa regolamentazione non corrisponde alla prassi. Per l'occasione si può procedere a una correzione.

Le due volte in cui l'articolo 33c è stato applicato (2008 e 2012), ai gruppi parlamentari è stato assegnato un tempo di parola complessivo di sei ore. Qualora il tempo dedicato alla deliberazione sul programma di legislatura fosse giudicato eccessivo, l'Ufficio avrebbe senz'altro un margine di manovra per ridurre il tempo di parola complessivo.

Nella nuova procedura, nessuna delle commissioni incaricate dell'esame preliminare ha il compito di dirigere i lavori; i seggi dei relatori rimangono vuoti. A questi ultimi subentrano i portavoce delle commissioni proponenti, i quali intervengono dal podio dell'oratore. Il tempo di parola di ciascun portavoce è di cinque minuti per proposta (art. 44 cpv. 2 RCN). Se la commissione vuole motivare una proposta in due lingue, i due portavoce devono suddividersi i cinque minuti a disposizione. Una commissione può però anche far motivare una proposta in una sola lingua e, in compenso, un'altra proposta in un'altra lingua.

La somma del tempo di parola dei portavoce delle commissioni proponenti e del rappresentante del Consiglio federale non può essere stimata a priori. Per diversi motivi, esposti qui di seguito, si può supporre che tale tempo di parola complessivo tenda piuttosto a ridursi:

- non vi saranno più le dichiarazioni, non limitate nel tempo, dei relatori della Commissione del programma di legislatura nella discussione introduttiva generale e al termine della deliberazione su una singola disposizione oppure, come è stato fatto nel 2008 e nel 2012, su un «blocco» tematico di disposizioni. Eccezionalmente il rappresentante del Consiglio federale ha «l'ultima parola»;
- rispetto alla Commissione del programma di legislatura, verosimilmente le commissioni permanenti saranno meno motivate a presentare proposte di modifica in merito agli intenti programmatici del Consiglio federale, spesso molto generici e vaghi. È difficile dire se complessivamente presenteranno meno proposte: magari presenteranno invece più proposte concrete e mirate in merito al programma legislativo del Consiglio federale, cosa che corrisponde maggiormente allo scopo della cooperazione parlamentare al programma di legislatura (cfr. il n. 2.2 *in fine*).

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modifiche della LParl e del RCN proposte non hanno ripercussioni quantificabili sull'effettivo del personale o finanziarie. La CIP-N parte dal presupposto che l'onere per il Parlamento si riduca e quello per il Consiglio federale e l'Amministrazione federale aumenti.

5 Basi legali

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali sono emanate sotto

forma di legge federale. La cooperazione dell'Assemblea federale «alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato» si realizza in virtù dell'articolo 173 capoverso 1 lettera g Cost.

La modifica del RCN si fonda sull'articolo 36 LParl, che autorizza ciascuna Camera a emanare «le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura».

