

**Iniziativa parlamentare.
Miglioramento della capacità d'esecuzione
delle misure della Confederazione**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati**

del 15 febbraio 1999

Onorevoli Presidenti e Consiglieri,

vi sottoponiamo, conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli, il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente al Consiglio federale affinché possa esprimersi in merito.

La commissione vi propone di approvare i due progetti di atti legislativi allegati.

15 febbraio 1999

In nome della Commissione:
La presidente, Sperry

Compendio

Il 12 giugno 1997 il Consiglio degli Stati ha dato seguito, all'unanimità, all'iniziativa parlamentare del consigliere agli Stati Rhinow «Miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione» (96.456). La Camera alta ha in tal modo espresso la sua volontà di rispondere mediante misure giuridiche alle critiche formulate a più riprese contro le difficoltà connesse all'attuazione di misure della Confederazione. Le modifiche legislative proposte devono permettere segnatamente di coinvolgere maggiormente i Cantoni, quali principali responsabili dell'applicazione delle norme federali, ai processi decisionali. Anche se il presente progetto rappresenta in primo luogo una reazione alle critiche espresse dai Cantoni, va sottolineato che l'attuabilità delle misure della Confederazione potrà essere migliorata unicamente se si prendono in considerazione tutti i responsabili dell'esecuzione (si tratta, oltre che dei Cantoni, delle città e degli altri Comuni nonché delle organizzazioni). La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) ne ha tenuto conto nella formulazione delle norme da essa elaborate:

1. L'articolo 43 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), il quale determina i requisiti che devono adempire i disegni del Consiglio federale, va completato mediante un nuovo capoverso 2^{bis}, secondo cui il Consiglio federale deve pronunciarsi sulle modalità d'esecuzione delle misure giuridiche che propone. Tale disposizione mira a stimolare il Consiglio federale ad esaminare le condizioni d'esecuzione già nell'ambito della procedura preliminare della legislazione, in collaborazione con i principali responsabili dell'esecuzione, segnatamente con i Cantoni.
2. Siccome le condizioni concrete d'attuazione delle misure giuridiche vengono spesso chiarite soltanto al momento della preparazione dell'ordinanza, il capitolo della LRC disciplinante i rapporti fra le commissioni parlamentari e il Consiglio federale dev'essere completato mediante un nuovo articolo 47a secondo cui il Consiglio federale deve, prima di emanare un'ordinanza, consultare le commissioni parlamentari che lo richiedono sulle questioni di ordine esecutivo.
3. Talvolta l'Assemblea federale procede a importanti modifiche dei disegni sottoposti dal Consiglio federale. La CIP propone quindi, qualora si rivelasse necessario, di coinvolgere i principali responsabili dell'attuazione ai lavori delle commissioni parlamentari. A tale scopo essa propone in primo luogo di modificare l'articolo 47^{bis} capoverso 1^{bis} LRC, al fine di abilitare esplicitamente le commissioni parlamentari a invitare i Cantoni o le cerchie interessate a pronunciarsi sull'applicabilità delle misure in esame.

La CIP propone in secondo luogo di modificare l'articolo 10 capoverso 2 lettera a^{bis} del Regolamento del Consiglio degli Stati allo scopo di obbligare le commissioni del Consiglio degli Stati ad esaminare le questioni connesse all'attuazione delle leggi e dei decreti federali e di assicurare la partecipazione dei Cantoni nel caso in cui gli stessi lo chiedano.

Rapporto

1 Situazione iniziale

11 Lacune nella capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione

Il 12 giugno 1997 il Consiglio degli Stati ha dato seguito, all'unanimità, all'iniziativa parlamentare 96.456 (Rhinow). Esso ritiene che, alle ripetute critiche emerse sulle lacune nell'ambito dell'esecuzione delle misure della Confederazione, occorra rimediare anche mediante una revisione della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC). Tali critiche sono espresse in particolare dai Cantoni quali principali responsabili dell'attuazione della politica federale. I Cantoni si lamentano di non essere presi abbastanza sul serio nel contesto della procedura legislativa: questa critica è rivolta sia contro il Consiglio federale sia contro il Parlamento, il quale elabora in parte autonomamente disegni di legge oppure modifica quelli del Consiglio federale. Il successo di una misura politica dipende tuttavia in modo considerevole dalla sua effettiva possibilità di attuazione.

12 Il dibattito nella Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

La Commissione della gestione (CdG) del Consiglio degli Stati si è anch'essa chianata sulle questioni di attuabilità della politica federale. Essa ha incaricato in tal senso l'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di svolgere una relativa analisi. L'OPCA ha presentato il 20 marzo 1997 il suo rapporto conclusivo, intitolato: «Attuazione delle politiche federali e consultazione dei Cantoni» (FF 1998 1950). Nel suo rapporto successivo, la CdG del Consiglio degli Stati rinvia alle proposte contenute nell'iniziativa parlamentare 96.456 considerandole misure ragionevoli che permetterebbero di rafforzare la responsabilità della Confederazione in materia di applicazione delle leggi. Concretamente la CdG raccomanda al Consiglio federale di esaminare in modo approfondito e sin dall'inizio i problemi di attuazione e di attuabilità delle misure che intende proporre o adottare, consigliandolo inoltre di elaborare un programma contenente i principi di attuazione durante la preparazione dei disegni legislativi (FF 1998 II 1493).

Nel suo parere del 27 aprile 1998 sul rapporto della CdG (FF 1998 2982), il Consiglio federale si dichiara disposto ad attribuire maggiore attenzione ai problemi di attuazione, integrando tale aspetto nei documenti inviati in consultazione e nei suoi messaggi. Concretamente esso riprende alcune raccomandazioni emesse dalla CdG invitando i servizi federali a:

- preoccuparsi dei principi fondamentali dell'attuazione (ev. con il concorso dei Cantoni) già prima di avviare la procedura di consultazione;
- attribuire maggiore importanza, nell'ambito della procedura di consultazione, all'attuabilità delle misure proposte (ad es. sottoponendo esplicitamente questo argomento alla valutazione dei Cantoni);
- esaminare in dettaglio, nel messaggio destinato alle Camere, le questioni inerenti all'attuazione;
- stabilire in particolare termini d'attuazione appropriati.

Nel suo parere il Consiglio federale sottolinea tuttavia che il solo aumento della partecipazione dei Cantoni all'elaborazione della politica federale non è sufficiente a migliorare l'attuazione in tutti i casi. In taluni settori l'efficacia dell'esecuzione dipende segnatamente dalla partecipazione delle città e degli altri Comuni. Gli stessi contribuiscono in modo determinante all'attuazione di compiti pubblici, cosa di cui occorre tenere conto nell'applicazione delle misure summenzionate.

Il Consiglio federale rammenta infine che talvolta le modifiche apportate dal Parlamento ai suoi disegni legislativi possono incidere sulla loro futura attuazione. Esso si compiace che, mediante l'approvazione all'iniziativa parlamentare Rhinow (96.456), il Consiglio degli Stati abbia mostrato che anche il Parlamento intende contribuire a trovare una soluzione alle attuali difficoltà.

13 Procedura della commissione

Già nel suo rapporto concernente l'esame preliminare dell'iniziativa 96.456 del 13 maggio 1997, la CIP del Consiglio degli Stati aveva invitato ad agire il più rapidamente possibile. Corrispondenti modifiche della LRC dovrebbero quindi essere realizzate nel contesto di una revisione parziale, così da entrare al più presto in vigore senza dovere attendere la revisione totale di tale legge. Riunitasi il 12 maggio 1998, la commissione ha discusso le prime proposte in tal senso e ha confermato la sua volontà di realizzare quanto prima l'iniziativa senza dover attendere la revisione totale della LRC. La CIP ritiene che queste proposte di modifica, chiaramente delimitate dal profilo tematico e sostanzialmente indiscusse, non dovrebbero essere inutilmente esposte ai rischi che una revisione di vasta portata implica.

In una votazione sul complesso la commissione ha approvato il progetto nella seduta del 26 ottobre 1998. Essa ha inoltre deciso di sottoporre l'avamprogetto ai Cantoni, ai partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, alla Conferenza dei governi cantonali (CgC), all'Unione delle città svizzere e all'Associazione dei Comuni svizzeri, invitandoli ad esprimersi in merito entro il 31 gennaio 1999. Alla procedura di consultazione hanno partecipato 21 governi cantonali, 5 partiti politici, le altre organizzazioni interpellate e la Conferenza intergovernativa della Svizzera centrale (Innerschweizer Regierungskonferenz). Tutti i pareri emessi sono fondamentalmente favorevoli al progetto. La commissione ha preso atto dell'esito della procedura di consultazione nella seduta del 15 febbraio 1999 e, dopo un esame approfondito di alcune osservazioni critiche riguardanti singoli proposte (cfr. sotto n. 22 e 23) ha trasmesso il progetto al Consiglio degli Stati senza approvare modifiche.

2 Le proposte concrete dell'iniziativa e la loro trasposizione giuridica

L'iniziativa presenta tre proposte concrete volte a migliorare l'attuazione delle leggi federali da parte dei Cantoni, benché l'accento sia posto chiaramente sul primo punto. La commissione ha elaborato proposte di modifica della LRC e del Regolamento del Consiglio per ciascuno dei tre suggerimenti dell'iniziativa.

21 Integrazione delle modalità d'esecuzione nei messaggi del Consiglio federale

Nei suoi messaggi, il Consiglio federale dovrebbe pronunciarsi in merito all'attuazione di leggi e decreti esponendo concretamente le condizioni d'esecuzione. L'articolo 43 LRC, il quale include un elenco dei requisiti che vanno adempiti dai messaggi del Consiglio federale, potrebbe essere completato mediante una disposizione in tal senso.

Secondo l'autore dell'iniziativa il Consiglio federale dovrebbe segnatamente indicare nei suoi messaggi:

- in quale modo è stata esaminata l'attuabilità di un disegno di legge o di un decreto durante la procedura legislativa preliminare,
- se gli organi incaricati dell'esecuzione, segnatamente i Cantoni, sono stati consultati e in quale forma,
- chi deve assumere gli oneri dell'attuazione,
- in quale modo vengono considerate e valutate le esperienze fatte nell'ambito dell'attuazione.

Il messaggio dovrebbe indicare che cosa ci si attende dai Cantoni e le misure che essi intendono intraprendere. L'amministrazione non può limitarsi semplicemente a raccogliere i pareri dei Cantoni mediante la procedura di consultazione. Occorre esaminare con le autorità cantonali le modalità d'esecuzione alla luce dei casi concreti e discutere in merito alle risorse necessarie in funzione delle modalità d'esecuzione.

Il consigliere agli Stati Andreas Iten aveva già chiesto mediante l'interpellanza 93.3274 una migliore presentazione delle condizioni d'esecuzione nei messaggi del Consiglio federale. Nella sua risposta, il Cancelliere della Confederazione aveva indicato che, nell'elaborazione dei messaggi, il Consiglio federale avrebbe prestato maggiore attenzione agli effetti della legislazione (Boll. Uff. S 1994 191). Si constata comunque che finora tale esigenza è stata considerata dal Consiglio federale piuttosto come problema di ordine redazionale. La commissione ritiene invece che non basta completare formalmente un messaggio adducendovi semplicemente un paio di riflessioni sull'esecuzione; occorre che, nella fase preliminare della procedura legislativa, l'amministrazione esamini in stretta collaborazione con i Cantoni i problemi d'esecuzione e ne riferisca al Parlamento. Dal parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG concernente l'attuazione delle politiche federali si desume tuttavia che l'esecutivo federale è disposto ad apportare miglioramenti al riguardo (cfr. n. 12). Il proposto articolo 43 capoverso 2^{bis} LRC riprodurrebbe quindi nella legge anche la volontà del Consiglio federale. La disposizione si applicherebbe inoltre alle commissioni parlamentari nel caso in cui esse elaborino atti legislativi mediante un'iniziativa parlamentare (in virtù dell'art. 21^{quater} cpv. 3, 2° periodo LRC: «Il rapporto deve soddisfare le esigenze poste per i messaggi del Consiglio federale»).

Invece di integrare le disposizioni concernenti l'attuazione degli atti legislativi federali nella lista dell'articolo 43 capoverso 3, la commissione ha preferito inserirle in un nuovo capoverso 2^{bis}, sullo stesso piano della questione relativa alla costituzionalità (capoverso 2). Tale nuovo capoverso dispone che il Consiglio federale deve pronunciarsi in merito all'attuazione delle leggi e dei decreti federali proposti, deve cioè indicare come ha esaminato concretamente l'idoneità delle misure proposte. Questo presuppone che la questione sia stata esaminata seriamente. Vanno inoltre nominati tutti i responsabili dell'esecuzione, in modo tale da potere rilevare le modalità di ripartizione dei compiti d'attuazione fra i Cantoni, i Comuni e altri eventuali respon-

sabili. È inoltre essenziale sapere se i responsabili dell'esecuzione sono stati consultati. Il Consiglio federale deve poi indicare i costi d'esecuzione che dovranno essere assunti dai Cantoni e dai Comuni. Si tratta del finanziamento di misure concrete indispensabili all'applicazione dell'atto legislativo, come ad esempio l'acquisto di nuove tecnologie o l'istituzione di nuovi servizi amministrativi. Tali costi vanno distinti da quelli derivanti direttamente dalla legge o dal decreto, i quali sono coperti dall'articolo 43 capoverso 3 lettera b. Infine è interessante sapere se è prevista una valutazione dei risultati dell'attuazione al fine di trarne insegnamento, e in quale forma debba essere effettuata tale valutazione.

22 Considerazione dei problemi d'attuazione a livello di ordinanze: obbligo di informare le commissioni

Le condizioni concrete che i Cantoni dovranno rispettare nell'ambito dell'attuazione figurano spesso unicamente nell'ordinanza d'applicazione. La procedura d'elaborazione e d'adozione delle ordinanze non costituisce tuttavia un modello di trasparenza. La commissione ha esaminato in quale misura e in quale modo l'Assemblea federale dovrebbe potere intervenire in tale procedura affinché il Consiglio federale tenga maggiormente conto dei problemi legati all'esecuzione nelle ordinanze che emana. Mediante la parziale partecipazione dell'Assemblea federale, rispettivamente delle sue commissioni, all'elaborazione delle ordinanze, la procedura dovrebbe guadagnare in trasparenza. Si tratta in primo luogo di prevedere un obbligo d'informare e di consultare il potere legislativo.

Nel loro rapporto aggiuntivo sulla riforma della Costituzione federale, le Commissioni delle istituzioni politiche delle due Camere avevano già criticato la mancanza di trasparenza nella procedura in caso di emanazione di ordinanze (FF 1997 III 292 segg.). Di conseguenza esse avevano chiesto che l'articolo 170 del disegno di Costituzione federale del Consiglio federale fosse completato mediante un nuovo capoverso 1^{bis}, secondo cui la legge fissa le disposizioni essenziali concernenti la procedura per l'emanazione delle ordinanze.

Una consultazione delle commissioni parlamentari nel contesto dell'elaborazione delle ordinanze è già attualmente possibile in virtù del diritto costituzionale vigente, sulla base delle competenze organizzative dell'Assemblea federale. Effettuata prima dell'adozione di un'ordinanza, tale consultazione conferirebbe la possibilità di discutere con il Consiglio federale singoli aspetti delle ordinanze in vista dell'esecuzione. Qualora la commissione avanzasse nell'ambito della consultazione obiezioni di cui il Consiglio federale non tiene conto, l'Assemblea federale avrebbe ancora la possibilità di modificare le disposizioni della legge. Le commissioni non potrebbero tuttavia intervenire direttamente sull'ordinanza. Il diritto parlamentare prevede già attualmente diritti di consultazione da parte delle commissioni negli articoli 47^{bis}a LRC (partecipazione nell'ambito della politica estera) e 44 capoverso 2 della legge sull'amministrazione del Governo e dell'Amministrazione (consultazione in materia di mandati di prestazione del Consiglio federale agli Uffici federali).

Il proposto articolo 47a prevede un diritto di consultazione delle commissioni in materia di ordinanze del Consiglio federale, limitatamente alle questioni di ordine esecutivo. La descrizione delle relative ordinanze è ripresa dall'ordinanza sulla procedura di consultazione (RS 172.062). Le procedure di consultazione devono fra l'altro essere effettuate per gli atti legislativi «da eseguire in ampia misura fuori dell'amministrazione federale» (art. 1 cpv. 1 lett. b). In tal modo si intende stimolare

il Consiglio federale ad esaminare il criterio della capacità d'esecuzione anche nell'emanazione delle ordinanze. Nel caso in cui il messaggio abbia dimostrato l'applicabilità della legge o del decreto federale, si può trarre la stessa conclusione per la relativa ordinanza ?

Una soluzione del genere richiede che si risolvano taluni problemi di ordine pratico. Infatti le commissioni non possono esaminare tutte le ordinanze. Una concentrazione sulle questioni di ordine esecutivo permette già una certa limitazione; tuttavia, se si vuole rendere effettivamente applicabile tale disposizione, è necessaria un'ulteriore selezione. Risulta comunque difficile decidere sulla base di criteri astratti quali ordinanze vanno esaminate dalle commissioni.

Una soluzione praticabile sarebbe la seguente: nell'ambito dell'esame di una legge o di un decreto, le commissioni competenti annunciano se desiderano essere consultate in merito alla relativa ordinanza. A questo stadio le commissioni hanno preso conoscenza della materia e sono quindi maggiormente in grado di individuare gli eventuali problemi di ordine esecutivo che potrebbero porsi al momento dell'emanazione dell'ordinanza. Tale disposizione sollecita inoltre le commissioni già nell'ambito dell'esame di un disegno di legge a non perdere di vista la relativa ordinanza d'applicazione che andrà elaborata e a formulare correttamente le rispettive norme di delega.

Questa soluzione non include tuttavia le ordinanze che il Consiglio federale non adotta immediatamente in seguito all'emanazione o alla modifica di una legge o di un decreto federale da parte dell'Assemblea federale. In questi casi il Consiglio federale è tenuto in virtù dell'articolo 47a capoverso 2 ad annunciare all'Assemblea federale le ordinanze da esso pianificate. Gli uffici dei Consigli attribuiscono l'esame delle ordinanze annunciate alle commissioni competenti (cfr. art. 10 del Regolamento del Consiglio degli Stati, rispettivamente art. 15 del Regolamento del Consiglio nazionale). Le commissioni possono effettuare una scelta in funzione di criteri politici, come dire che hanno una specie di «diritto di avocazione» circa l'opportunità di essere consultate.

Affinché la consultazione sia proficua è necessario che le commissioni possano accedere a tutti gli atti essenziali. Fra questi vi sono il disegno dell'ordinanza e le relative spiegazioni. Nei casi dubbi è la commissione a decidere quali atti siano essenziali. Secondo il principio di collegialità del Consiglio federale gli atti sui quali il collegio governativo si basa direttamente per prendere le sue decisioni non possono essere consultati. Fra tali atti figurano principalmente i co-rapporti dei Dipartimenti.

Alla soluzione proposta nel nuovo articolo 47a LRC si possono essenzialmente obiettare due argomenti. Primo: la nuova disposizione comporterà maggiori oneri per le commissioni, già oggi gravate di lavoro. Secondo: la procedura di elaborazione delle ordinanze potrebbe risultarne rallentata. La CIP ritiene tuttavia che le commissioni faranno un uso parsimonioso del loro diritto. Sarà nel loro interesse limitarsi alle ordinanze per le quali gli organi incaricati dell'esecuzione hanno segnalato potenziali problemi.

Durante la procedura di consultazione sette governi cantonali e tre partiti politici hanno espresso il loro scetticismo o il loro rifiuto nei confronti di questo progetto. Lo stesso sarebbe contrario al principio della separazione dei poteri e obbliterebbe le responsabilità; competente per l'emanazione delle ordinanze e quindi anche interlocutore dei Cantoni in merito a questioni di ordine esecutivo sarebbe esclusivamente il Consiglio federale. Nonostante queste critiche, la CIP ha deciso unanimemente di mantenere invariato il suo progetto. In base alla più recente dottrina in materia di

diritto pubblico e alla prassi, la CIP si attiene alla concezione della *separazione operativa dei poteri*. Parlamento e Governo non sono autonomi e nettamente separati l'uno dall'altro, bensì esplicano vicendevolmente un influsso nei rispettivi ambiti di competenza. È ovvio che il Consiglio federale influisca sul settore di competenza dell'Assemblea federale (ad es. esercitando nella sua funzione privilegiata il suo diritto di iniziativa e di proposta all'interno dell'Assemblea federale); viceversa, l'Assemblea federale, rispettivamente le sue commissioni, sono legittimate ad esercitare – in singoli casi e qualora lo ritengano opportuno – un influsso nell'ambito delle competenze del Consiglio federale. Le competenze decisionali devono comunque permanere chiaramente delimitate. Il progetto della CIP non lede tale principio: nel contesto della procedura di consultazione le commissioni hanno la possibilità di emettere unicamente pareri giuridicamente non vincolanti e non possono influire direttamente su un'ordinanza.

23 Integrazione dei Cantoni nei lavori delle commissioni dell'Assemblea federale

231 Autorizzazione delle commissioni nella LRC

La procedura legislativa non si conclude in alcun caso con il messaggio del Consiglio federale. Talvolta l'Assemblea federale apporta ai disegni del Consiglio federale modifiche incisive che possono influire sull'esecuzione della futura legge da parte dei Cantoni. Le fondamenta di tali modifiche sono poste a livello di commissione. Ci si può quindi chiedere se non sarebbe opportuno autorizzare espressamente le commissioni parlamentari ad invitare i Cantoni a pronunciarsi qualora sia esaminata l'attuabilità di un atto legislativo.

Solitamente le commissioni fanno capo a periti (art. 47^{bis} cpv. 1 LRC) e consultano le cerchie interessate ai progetti da esse esaminati. I rappresentanti dei Cantoni partecipano regolarmente alle loro sedute. Le commissioni hanno quindi senz'altro la possibilità di discutere con i rappresentanti dei Cantoni l'attuabilità di una determinata legge o di un determinato decreto. La CIP ritiene che tale competenza dovrebbe essere esplicitamente menzionata nella LRC affinché sia sottolineata l'importanza dell'attuazione degli atti legislativi federali ed evidenziate le responsabilità dell'Assemblea federale in materia. Si tratta tuttavia di «autorizzare» e non di «obbligare» le commissioni: infatti, anche se quest'ultime sono tenute a prendere sul serio gli interessi dei responsabili dell'esecuzione, occorre evitare che si trovino giuridicamente costrette a consultarli.

La migliore soluzione consiste nell'introdurre una nuova disposizione nell'articolo 47^{bis}, disciplinante anche la competenza delle commissioni di far capo a periti. È stata parimenti proposta un'integrazione della disposizione nell'articolo 47 concernente la competenza delle commissioni di invitare membri del Consiglio federale alle sedute. Tale soluzione sembra però meno appropriata poiché l'articolo 47, pur essendo formulato in modo da conferire una facoltà alle commissioni, è interpretato in quanto disposizione che fissa un obbligo di partecipazione del Consiglio federale. Non è tuttavia accettabile che le commissioni in quanto autorità federali possano obbligare un Cantone o un perito esterno all'amministrazione ad assistere ad una seduta o a fornire il suo parere per scritto. Di conseguenza risulta più appropriata un'integrazione della disposizione nell'articolo 47^{bis} capoverso 1. Va notato che già a suo tempo l'articolo 47^{bis} capoverso 1 aveva sancito una prassi parlamentare corrente, come rivela un rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 1965: «Il capoverso 1, nel conferire a tutte le commissioni parlamentari il diritto di chiedere, se occorre, dei rapporti peritali, non fa che confermare una pratica finora applicata senz'alcun contrasto delle commissioni» (FF 1965 I 1149). L'iscrizione nella LRC di un ulteriore diritto incontestato delle commissioni – la consultazione di cerchie interessate – costituisce in tal modo un complemento della revisione della LRC intrapresa negli anni Sessanta.

Aggiungendo alla disposizione l'espressione «altre cerchie interessate» si intende chiarire che le commissioni mantengono naturalmente la loro facoltà di invitare alle loro sedute altre persone, quali ad esempio rappresentanti di organizzazioni interessate che possono parimenti rivestire un ruolo determinante dal profilo esecutivo. Menzionando unicamente i Cantoni si potrebbe dedurre a torto che le commissioni abbiano la facoltà di invitare soltanto i rappresentanti dei Cantoni e non quelli di altre cerchie interessate, il che contraddirebbe essenzialmente alla prassi attuale.

Secondo la disposizione proposta i Cantoni sono invitati in modo generale ad esprimere la loro opinione. Spetta alle commissioni stabilire in ciascun caso concreto in quale forma tale opinione vada riferita. Ad esempio, esse possono invitare rappresentanti dei Cantoni alle loro sedute o, come già in parte fanno oggi, chiedere ai Cantoni nell'ambito dell'elaborazione di iniziative parlamentari l'invio di un rapporto scritto illustrativo dei loro punti di vista.

Nell'ambito della procedura di consultazione la Conferenza dei governi cantonali (CgC) e dodici Cantoni hanno chiesto che la legge non solo autorizzi le commissioni a consultare i Cantoni bensì le obblighi in tal senso qualora i Cantoni lo richiedessero. A tale riguardo la CIP ritiene all'unanimità che un simile obbligo debba essere previsto unicamente per le commissioni del Consiglio degli Stati (n. 232) e che al Consiglio nazionale andrebbe lasciata la libertà di decidere se assumere o meno tale obbligo.

La CgC e tredici Cantoni hanno chiesto inoltre che i rappresentanti delle città e degli altri Comuni siano consultati solo in presenza di un rappresentante cantonale. D'altra parte le associazioni nazionali delle città e dei Comuni desiderano che la legge e il regolamento del Consiglio degli Stati le menzionino esplicitamente quali partecipanti a consultazioni. La CIP riconosce che tali richieste siano fondamentalmente giustificate: da un lato le città e i Comuni hanno competenze esecutive essenziali; dall'altro i Cantoni costituiscono i principali interlocutori delle autorità federali. Sempre all'unanimità, la CIP ritiene tuttavia che fissare nella legge queste due circostanze di fatto, fondamentalmente riconosciute, sia sproporzionato e non necessario. Essa propone invero l'introduzione di un obbligo, per le commissioni del Consiglio degli Stati, di consultare determinate rappresentanze; un obbligo di non consultare altre rappresentanze o di consultarle solo a determinate condizioni non risulterebbe però adeguato alla funzione di una deputazione rappresentativa della massima autorità della Confederazione.

232 Obbligo delle commissioni del Consiglio degli Stati nel regolamento del Consiglio degli Stati

La proposta revisione del Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS) si estende oltre l'articolo 47^{bis} LRC poiché impone alle commissioni, mediante una modifica dell'articolo 10 capoverso 2, di esaminare l'attuabilità degli atti legislativi dell'Assemblea federale. Le commissioni sono inoltre tenute ad ascoltare i Cantoni nel caso in cui quest'ultimi lo esigano. La CIP auspica con questa disposizione di porre fine

alle critiche che considerano il Consiglio degli Stati troppo poco attento agli interessi dei Cantoni. Essa ammette tuttavia che l'applicazione di tale disposizione comporta una certa limitazione della flessibilità di cui beneficiano le commissioni del Consiglio degli Stati nell'organizzazione delle loro attività. Va però detto che le commissioni saranno tenute a consultare i Cantoni unicamente se gli stessi ne abbiano fatto espressamente richiesta. Occorre inoltre precisare che cosa si intende con il termine «Cantoni», ossia chi può chiedere di essere consultato. In base al principio di parità di trattamento, tale diritto dev'essere concesso a ciascun Cantone. Bisogna però partire dal presupposto secondo cui i Cantoni non vogliono disperdere le loro energie e quindi si annunceranno solo in merito a misure della Confederazione che hanno un'incidenza rilevante sulla loro attività. Se necessario le commissioni possono chiedere ai Cantoni che desiderano essere ascoltati di costituire una delegazione comune o di farsi rappresentare da un membro della conferenza dei direttori.

Legge sui rapporti fra i Consigli

Progetto

Miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione

Modifica del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

esaminata un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 15 febbraio 1999¹;

visto il parere del Consiglio federale del ...²,

decreta:

I

La legge federale del 23 marzo 1962³ concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli) è modificata come segue:

Art. 43 cpv. 2^{bis} (nuovo)

^{2bis} Il Consiglio federale si pronuncia inoltre sull'attuazione delle leggi e dei decreti federali proposti. Specifica segnatamente in quale modo è stata esaminata la capacità d'esecuzione di un disegno, chi è responsabile dell'esecuzione, se e in quale modo gli organi incaricati dell'esecuzione sono stati sentiti, quali costi d'esecuzione devono essere assunti dai Cantoni e dai Comuni e in quale modo sono considerate e valutate le esperienze fatte in materia di esecuzione.

Art. 47a (nuovo)

¹ Nel caso di un'ordinanza da eseguire in ampia misura fuori dell'Amministrazione federale, la commissione competente può esigere che il Consiglio federale le sottoponga il disegno per consultazione.

² L'adozione o la modifica di una tale ordinanza dev'essere annunciata all'Assemblea federale, per quanto non sia emanata in congiunzione diretta con un atto legislativo dell'Assemblea federale.

³ Le commissioni hanno il diritto di consultare gli atti essenziali, per quanto gli stessi non servano alla decisione interna del Consiglio federale.

¹ FF 1999 2375

² FF 1999 ...

³ RS 171.11

Art. 47^{bis} cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} Per esaminare la fattibilità delle misure proposte, le commissioni dei due Consigli possono invitare ad esprimersi i Cantoni e altre cerchie interessate.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Essa entra in vigore il primo giorno del secondo mese dopo la scadenza del termine inutilizzato di referendum o accettata che sia in votazione popolare.

Regolamento del Consiglio degli Stati

Progetto

Modifica del

Il Consiglio degli Stati,

visto l'articolo 8^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli¹;

esaminata una iniziativa parlamentare;

visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 15 febbraio 1999²;

visto il parere del Consiglio federale del ...³,

decreta:

I

Il Regolamento del Consiglio degli Stati del 24 settembre 1986⁴ è modificato come segue:

Art. 10 cpv. 2 lett. a^{bis} (nuova)

² L'Ufficio attribuisce campi d'attività alle commissioni permanenti ai sensi del capoverso 1 numeri 3-12. Queste commissioni hanno i seguenti compiti:

a. ...

a^{bis}. esame dell'attuabilità di atti legislativi dell'Assemblea federale, nell'ambito del quale i Cantoni sono consultati su loro richiesta;

b. ...

c. ...

d. ...

II

La presente modifica entra in vigore con la sua accettazione nella votazione finale.

1239

1 RS 171.11
2 FF 1999 2375
3 FF 1999 ...
4 RS 171.14

Iniziativa parlamentare. Miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 15 febbraio 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.456
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.04.1999
Date	
Data	
Seite	2375-2387
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 625

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.