

ad 01.401

**Iniziativa parlamentare
Legge sul Parlamento (LParl)**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale del 1^o marzo 2001**

Parere del Consiglio federale

del 22 agosto 2001

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1^o marzo 2001 concernente l'iniziativa parlamentare «Legge sul Parlamento».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

22 agosto 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Introduzione

Nell'ambito del diritto parlamentare la Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) introduce varie precisazioni o modifiche che concernono direttamente i rapporti tra Legislativo ed Esecutivo. Tali modifiche rendono necessario un adeguamento della legislazione, segnatamente della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11). Gli adeguamenti indifferibili della LRC alla Costituzione sono stati realizzati con la revisione parziale dell'8 ottobre 1999 (cfr. Iniziativa parlamentare. Legge sui rapporti fra i Consigli. Adeguamento alla nuova Costituzione federale. Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 7 maggio 1999, FF 1999 4178 segg.; Parere del Consiglio federale del 7 giugno 1999, FF 1999 4961 segg.). L'approccio adottato all'epoca prevedeva la realizzazione di più ampie riforme nell'ambito di una revisione totale della LRC, approccio da noi espressamente condiviso (FF 1999 4962). Con missiva del 1° marzo 2001 la presidente della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha invitato il nostro Consiglio a esprimere un parere in merito al progetto della Commissione di una nuova legge sul Parlamento, invito cui diamo volentieri seguito.

Nel rapporto del 1° marzo 2001 la CIP-N rileva a buon diritto che una riforma delle istituzioni dello Stato deve fondarsi su una visione d'insieme delle condizioni quadro politiche e istituzionali. Una siffatta visione d'insieme non concerne tuttavia soltanto la cooperazione tra gli organi supremi della Confederazione bensì anche il contesto sociale.

Dalla metà dell'ultimo secolo le esigenze cui deve soddisfare lo Stato sono costantemente aumentate. Alla Confederazione sono state attribuite nuove competenze in una trentina di settori, quali per esempio i trasporti, l'ambiente, le comunicazioni e l'energia. A causa della globalizzazione e dell'internazionalizzazione, la politica è viepiù influenzata da organizzazioni non governative e da gruppi attivi a livello mondiale. Per tutelare i suoi interessi in modo efficace, la Confederazione ha aderito a un numero sempre crescente di accordi internazionali. A questo si aggiunge che in Svizzera si ricorre ai diritti popolari più di quanto non avvenga negli altri Paesi. Infine, i nuovi metodi e strumenti di comunicazione pongono allo Stato ulteriori sfide: un'enorme quantità di informazioni, attendibili o meno, è diffusa a grande velocità attraverso i mezzi di comunicazione più disparati.

Negli ultimi decenni le esigenze cui devono soddisfare le autorità statali sono non soltanto fortemente mutate ma anche considerevolmente aumentate. In tale ambito sono stati anzitutto il Parlamento e terzi, e non il Governo, a chiedere con interventi parlamentari o iniziative popolari che la Confederazione assuma compiti supplementari o che lo Stato ampli le sue prestazioni. L'aumento dei compiti statali, l'uso crescente dei diritti popolari all'interno del Paese, l'interdipendenza tra gli Stati e i nuovi mezzi di comunicazione pongono esigenze elevate ai processi decisionali politici. Il cittadino si attende che lo Stato agisca non soltanto nel rispetto della legge bensì anche in modo efficace. Lo Stato deve assolvere il proprio ruolo di direzione politica e pianificare ed agire in modo lungimirante. Oggi è quindi giudicato "più sotto il profilo dell'efficacia che non per la conformità alla legge del suo

operato” (Samuel Schmid, Aufträge an den Bundesrat, in: Thomas Sägeser (ed.), Die Bundesbehörden, Berna 2000, pag. 96). Si chiede una direzione dello Stato efficace ed efficiente, all’altezza delle sfide nazionali e internazionali. Per rispondere a tali requisiti, la direzione dello Stato deve saper individuare tempestivamente i problemi ed essere in grado di sviluppare soluzioni adeguate. Le decisioni statali devono essere elaborate in modo democratico e trasparente, al fine di garantire che siano accolte favorevolmente dalla popolazione.

Gli organi preposti alla direzione dello Stato sono anzitutto il Parlamento e il Governo, che contribuiscono ciascuno in modo autonomo alla configurazione della politica. Alla stessa stregua delle Costituzioni del 1848 e del 1874, la nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.) attribuisce infatti alle autorità supreme della Confederazione specifiche funzioni primarie: all’Assemblea federale competono principalmente la legislazione (art. 164 Cost.), le decisioni in materia finanziaria (art. 167 Cost.), l’alta vigilanza (art. 169 Cost.) e l’elezione del Consiglio federale e del Tribunale federale (art. 168 Cost.). Al Consiglio federale spettano la direzione dello Stato e l’esecuzione del diritto (art. 174 Cost.). Nell’ambito dei rispettivi compiti primari, entrambi gli organi sono considerati “autorità supreme”. Tuttavia la Costituzione federale impone loro di cooperare strettamente: il Consiglio federale partecipa all’attività normativa e alla gestione finanziaria sottoponendo all’Assemblea federale disegni di atti legislativi (art. 181 e 183 Cost.) ed emanando, per quanto ne sia autorizzato, norme di diritto (art. 182 Cost.). Dal canto suo, l’Assemblea federale partecipa alla pianificazione e all’elaborazione della politica estera (art. 166 e 173 cpv. 1 lett. g Cost.) e può conferire mandati al Consiglio federale (art. 171 Cost.).

L’equilibrio tra Legislativo ed Esecutivo previsto dalla Costituzione federale è volto a garantire una ripartizione bilanciata degli oneri, delle responsabilità e del potere. Risponde inoltre all’interesse dello Stato e della società e deve pertanto essere garantito anche nella trasposizione legislativa delle norme costituzionali. La revisione totale della LRC va quindi considerata un’occasione propizia per organizzare nel miglior modo possibile la cooperazione tra questi due poteri operando nel contempo una chiara ripartizione dei compiti e delle responsabilità. Il nostro Consiglio è convinto che soltanto un siffatto modello di separazione dei poteri sia in grado di consentire allo Stato di assolvere i suoi compiti in modo efficiente ed efficace. Del resto anche la nostra riforma del Governo persegue tale obiettivo. Questo non è tuttavia sufficiente. Riteniamo anzi che la riforma del diritto parlamentare offra l’occasione per perseguire il medesimo obiettivo - nel senso della visione d’insieme sopraccitata - per Parlamento e Governo.

Il nostro Consiglio approva gli sforzi profusi dal Parlamento per migliorare l’informazione dei suoi membri e dei suoi organi. Il miglioramento e lo sviluppo dell’informazione non consentiranno soltanto di garantire una legislazione ottimale e di orientare tempestivamente l’esecuzione della stessa già al momento dell’elaborazione delle norme. Goverranno soprattutto al dibattito pubblico sulle questioni politiche di attualità. È interesse dello Stato che il Parlamento possa assicurare l’informazione del pubblico nel miglior modo possibile e contribuire quindi ad accrescere la legittimità dell’agire statale.

Per fronteggiare l’evoluzione politica e sociale sopraccitata, lo Stato deve necessariamente essere diretto in modo efficace ed efficiente. Questo pone dei limiti anche alla cooperazione (o all’“influsso” reciproco) tra i due poteri nella misura in cui

presuppone decisioni tempestive e una chiara attribuzione delle responsabilità. Il nostro Consiglio non si oppone a che il Parlamento partecipi alla pianificazione delle attività dello Stato e ci conferisca mandati anche negli ambiti a noi delegati.

Il progetto per una legge sul Parlamento (P-LParl) comprende 170 articoli. È previsto inoltre trasferire nella nuova legge talune disposizioni concernenti il Parlamento iscritte attualmente in altre leggi federali nonché alcune disposizioni dei regolamenti delle due Camere. Il nostro Consiglio suggerisce di rivedere il progetto di legge alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. onde distinguere con precisione le disposizioni che per la loro importanza debbono necessariamente essere iscritte a livello di legge da quelle il cui disciplinamento può eventualmente avvenire negli atti normativi di livello inferiore. Parallelamente il testo andrebbe rivisto pure dal punto di vista della leggibilità e comprensibilità e della struttura analitica.

Il P-LParl disciplina l'organizzazione, i compiti e il funzionamento dell'Assemblea federale nonché le sue relazioni con il Consiglio federale e il Tribunale federale. Non ci pronunceremo in merito agli elementi del P-LParl che riguardano esclusivamente disposizioni interne al Parlamento senza influsso sul Governo o sull'Amministrazione federale.

2 Osservazioni in merito alle singole proposte della Commissione

2.1 Giuramento e promessa solenne

L'articolo 3 P-LParl non si applica unicamente ai parlamentari ma anche alle persone elette dall'Assemblea federale (Camere riunite), segnatamente ai membri del Consiglio federale. Considerata la base costituzionale chiara (art. 164 Cost.) approviamo l'opportunità di recepire nella legge le disposizioni concernenti il giuramento e la promessa solenne. Approviamo pure la disposizione sulla rinuncia al mandato in caso di rifiuto di prestare giuramento o promessa solenne: è da presumere che si tratterà di casi assolutamente eccezionali, per cui la disposizione non ha grande portata pratica e non influisce oltre misura sul diritto di voto attivo né limita in modo significativo il diritto di essere eletto.

Il nostro Consiglio appoggia la nuova formula del giuramento e della promessa nella forma proposta dalla maggioranza della Commissione. È vero che, data la sua brevità, la nuova formula risulta meno solenne dell'attuale, e in tal senso è comprensibile la proposta della minoranza II, maggiormente improntata alla tradizione. Tuttavia le conseguenze legali di un rifiuto di prestare il giuramento e la promessa, ricordate sopra, fanno apparire più opportuna una formulazione aperta e breve, cui difficilmente ci si potrà opporre.

2.2

Lobbisti

Condividiamo l'obiettivo della massima trasparenza possibile. Considerato che sicuramente vi è necessità di legiferare in questo ambito appoggiamo la creazione di una base legale chiara, dando la preferenza alla proposta della maggioranza della Commissione che sancisce a livello di legge la *possibilità* di tenere un registro accessibile a tutti.

2.3

Diritti d'informazione

2.3.1

Diritti d'informazione dei membri delle Camere

Pur non essendo menzionati esplicitamente nella Costituzione federale, i diritti d'informazione dei membri delle Camere discendono dalle competenze legislative (art. 164 Cost.) e di vigilanza (art. 169 Cost.) dell'Assemblea federale. Il nostro Consiglio non esprime critiche di massima al disciplinamento proposto di questi diritti (art. 8 P-LParl).

È giusto che tali diritti siano limitati in alcuni ambiti: segnatamente, il progetto di legge esclude dal loro campo di applicazione le informazioni che hanno un legame diretto e finalizzato con il processo decisionale del Consiglio federale, le informazioni nell'ambito dei servizi di controspionaggio e della sicurezza dello Stato nonché le informazioni che sottostanno alla protezione della personalità (art. 8 cpv. 2 lett. a-c P-LParl). Si tratta di limitazioni indispensabili agli occhi del nostro Consiglio. Particolarmente importante per la garanzia del principio della collegialità ci appare l'esclusione delle procedure di corapporto dal campo d'applicazione dei diritti d'informazione; precisiamo d'altronde che i documenti relativi a tali procedure sottostanno al segreto anche dopo la decisione del Collegio governativo. Ricordiamo inoltre che i deputati alle Camere sono vincolati dal segreto d'ufficio e che quindi non possono disporre liberamente di informazioni di cui vengono a conoscenza nell'ambito della loro attività ufficiale, se esse debbono restare segrete o confidenziali a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti (cfr. art. 9 P-LParl).

Le limitazioni dei diritti d'informazione dei parlamentari sono *conformi alla concezione attuale*: già durante i lavori di revisione totale della Costituzione era stata sottolineata l'intenzione di attenersi all'attuale *graduazione dei diritti d'informazione*. Appoggiamo espressamente questa scelta di massima. La graduazione attuale, sancita per legge, ha dato buona prova di sé nella prassi e non va modificata senza motivo. Secondo il disciplinamento previsto nel progetto, i singoli deputati parlamentari dispongono dei diritti d'informazione di estensione minima, cui fanno seguito, con estensione crescente, i diritti delle commissioni legislative (art. 149 P-LParl), quindi quelli delle commissioni di vigilanza (art. 152 P-LParl) ed infine quelli delle delegazioni di vigilanza (art. 153 P-LParl) nonché delle commissioni parlamentari d'inchiesta (CPI, art. 165 P-LParl).

Vero è che la limitazione dei diritti d'informazione dei parlamentari è formulata in maniera da lasciare aperto un certo margine d'apprezzamento: «sempre che sia necessario per l'esercizio del mandato parlamentare», dice il progetto (art. 8 cpv. 1 P-LParl). Sarà quindi decisiva l'interpretazione che se ne farà nella pratica. Alla luce della prassi attuale già relativamente generosa riteniamo che i diritti d'informazione

dei parlamentari non debbano essere ampliati oltre misura, a maggior ragione in quanto la prevista applicazione del principio della pubblicità nell'Amministrazione federale comporterà in ogni caso un'estensione delle possibilità di accesso.

2.3.2 Diritti d'informazione delle commissioni parlamentari

La nuova Costituzione federale sancisce e rafforza espressamente i diritti d'informazione delle commissioni parlamentari. Di massima appoggiamo questa tendenza: è nell'interesse dello Stato, e quindi anche del nostro Collegio, che il Parlamento sia in grado di meglio svolgere i suoi compiti e la sua funzione pubblica, e una buona informazione rappresenta sicuramente una condizione in tal senso.

Conformemente all'articolo 153 capoverso 4 Cost., alle commissioni parlamentari spettano i diritti d'informazione necessari per l'adempimento dei loro compiti. Alle delegazioni delle commissioni di vigilanza (Delegazione della commissione della gestione, Delegazione delle finanze) non è opponibile l'obbligo di mantenere il segreto (art. 169 cpv. 2 Cost.). La legge deve ora concretizzare tali diritti, precisare le procedure e definire chiare competenze e limiti.

Particolare importanza riveste il fatto che, come già nel diritto vigente (cfr. art. 47^{quinquies} cpv. 2 LRC), negli ambiti della sicurezza dello Stato e dei servizi di controspionaggio l'accesso alle documentazioni è concesso unicamente alle delegazioni delle commissioni di vigilanza e alle commissioni parlamentari d'inchiesta (CPI). Trattandosi di ambiti particolarmente sensibili in cui è necessario garantire il segreto, le relative informazioni debbono essere accessibili unicamente a una cerchia ristretta e nota di persone.

Non possiamo invece accettare che i diritti d'informazione concernenti le documentazioni che servono *direttamente al processo decisionale* del Consiglio federale siano estesi a tutte le delegazioni delle commissioni di vigilanza (art. 153 cpv. 2 lett. a prima parte del periodo P-LParl). A tal proposito, auspichiamo che sia mantenuta la soluzione prevista dal diritto vigente, in virtù del quale la facoltà di consultare i documenti delle procedure di corapporto è concessa soltanto alla Delegazione delle commissioni delle finanze. Proprio per questo motivo, in occasione delle deliberazioni parlamentari relative alla nuova Costituzione federale l'allora capo del DFGP aveva già sottolineato che le *procedure di corapporto* andavano escluse dai diritti d'informazione (cfr. Boll. Uff. 1998 [tiratura speciale] S 222 e N 491). Nel frattempo non sono intervenuti fattori tali da giustificare una modifica di questo punto di vista. Considerate la messa in atto del principio della pubblicità nell'Amministrazione federale e l'estensione dei diritti d'informazione delle commissioni parlamentari con l'adozione dell'attuale Costituzione federale, per il Consiglio federale è essenziale poter salvaguardare il principio del segreto in quel settore che gli serve direttamente al processo decisionale. Invece dell'accesso alla documentazione della procedura di corapporto possiamo però accettare, riprendendo il disciplinamento del vigente articolo 47^{quater} capoverso 2 LRC, la *stesura di un rapporto speciale*: soluzione che permetterebbe di corrispondere sia alle esigenze del Consiglio federale in materia di segreto che a quelle in materia d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza.

Una CPI è istituita unicamente in caso di eventi di grande portata. È pertanto naturale che il Collegio governativo conceda a tale Commissione, come alla Delegazione

delle finanze, l'accesso ai documenti concernenti le procedure di corapporto. Parallelamente alla nostra richiesta di escludere le procedure di corapporto dal campo d'applicazione dei diritti di consultazione delle altre delegazioni di vigilanza, proponiamo di completare la disposizione sui diritti d'informazione delle CPI. Tali commissioni e le delegazioni delle finanze verrebbero così dotate di diritti di portata più ampia di quelli delle altre delegazioni di vigilanza. Questa soluzione appare giustificata.

Proponiamo quindi le modifiche seguenti:

Art. 153 cpv. 2 lett. a e 2^{bis} (nuovo)

² Per adempiere i loro compiti, le delegazioni delle commissioni di vigilanza hanno, oltre ai diritti d'informazione di cui agli articoli 149 e 152, il diritto di:

- a. *consultare documenti che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio;*

^{2bis} *Il Consiglio federale presenta, su domanda, un rapporto speciale in merito ai documenti che servono direttamente al suo processo decisionale.*

Art. 165 cpv. 1 secondo periodo (nuovo)

¹ ... *Ha inoltre il diritto di consultare i documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale.*

2.3.3 Procedura in caso di divergenze in merito all'estensione dei diritti d'informazione

Il P-LParl prevede che in caso di divergenze tra il Consiglio federale e un deputato o una commissione parlamentare in merito all'estensione dei diritti d'informazione (diritto di ottenere informazioni o diritto di consultare documenti) decide definitivamente, previa consultazione del Collegio governativo, la presidenza della Camera interessata, cui in vista di tale decisione è dato accesso incondizionato alla documentazione del caso (art. 8 cpv. 4 e 149 cpv. 3 P-LParl). Questa regola generale rappresenta una novità a livello federale. Si adduce che spetta all'autorità preposta al controllo (ossia l'Assemblea federale), e non a quella che vi è sottoposta (ossia il Consiglio federale), decidere in merito alle informazioni necessarie per assolvere correttamente il compito di alta vigilanza assegnatole dalla Costituzione federale (Boll. Uff. 1998 S 221; cfr. Bruno Frick, *Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht*, in: Thomas Sägger, *Die Bundesbehörden*, Berna, 2000, pag. 85 segg.).

Il nostro Consiglio non condivide questa opinione. La decisione definitiva circa la produzione di atti o la fornitura di informazioni dovrebbe - come disposto dal diritto vigente (art. 47^{quater} cpv. 2 LRC) - rimanere di competenza del Consiglio federale, organo direttivo supremo dell'Amministrazione federale. Riteniamo che la proposta della CIP-N non rispetti l'ordinamento delle competenze previsto dal diritto costituzionale, secondo cui il Consiglio federale dirige l'Amministrazione federale e deve pertanto assumersi la responsabilità di tale compito (art. 178 cpv. 1 Cost.). Il nostro Consiglio ha tuttavia un grande interesse a che possibili conflitti con l'Assemblea federale siano risolti a priori e di comune accordo. Proponiamo pertanto di prevedere-

re nella legge una procedura di mediazione che preceda obbligatoriamente la decisione definitiva. In tal caso una decisione del nostro Consiglio circa la produzione di atti o la fornitura di informazioni entrerebbe in linea di conto soltanto quale *ultima ratio*, qualora non si raggiunga un'intesa nell'ambito della procedura di mediazione. Il P-LParl prevede soltanto l'obbligo di sentire previamente il Consiglio federale. Un siffatto obbligo ha una portata meno ampia rispetto al mandato legale esplicito di trovare una soluzione accettata da ambedue le parti. Secondo la nostra proposta tale soluzione sarebbe ricercata attraverso la mediazione della presidenza della Camera interessata. Riteniamo che la loro imparzialità e il loro statuto rendano le presidenze delle Camere particolarmente atte a dirigere la procedura di mediazione. In tal senso condividiamo le osservazioni formulate nel rapporto della CIP-N (FF 2001 3118). Poiché la decisione definitiva circa l'estensione dei diritti d'informazione spetterebbe come sinora al nostro Consiglio, non è più necessario conferire alle presidenze delle Camere un diritto di prendere incondizionatamente visione dei pertinenti documenti. La relativa disposizione del P-LParl deve quindi essere stralciata.

Considerate le esperienze fatte finora, riteniamo che i casi in cui non sia possibile raggiungere un'intesa sarebbero estremamente rari. Qualora l'eventualità contraria dovesse eccezionalmente verificarsi, il nostro Consiglio è disposto a presentare un rapporto speciale destinato a sostituire la consultazione dei documenti. Questo modo di procedere consentirebbe di tenere sufficientemente conto del bisogno d'informazione di un membro delle Camere o di una commissione.

Secondo l'articolo 152 capoverso 4 P-LParl, le commissioni di vigilanza decidono sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Non hanno tuttavia alcun diritto alla consultazione di documenti del Consiglio federale che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio (art. 149 cpv. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 152 cpv. 4 P-LParl). In linea di massima condividiamo questa soluzione. Riteniamo che sia tuttavia necessario *precisare* nella legge che il ricorso alla procedura di mediazione sopraccitata è escluso in materia di procedure di corapporto, protezione dello Stato e servizi di controspionaggio. In questi settori, le commissioni parlamentari non hanno di principio alcun diritto di ottenere informazioni, fatto salvo quello delle delegazioni di vigilanza e delle CPI. Proponiamo pertanto di sostituire il rinvio dell'articolo 152 capoverso 4 all'articolo 149 capoverso 1 lettera b P-LParl con un elenco delle eccezioni.

Il nostro Consiglio propone quindi le modifiche seguenti degli articoli 8, 149 e 152 P-LParl:

Art. 8 cpv. 3, 3^{bis} (nuovo) e 4

³ Se il Consiglio federale si rifiuta di informare o non consente la consultazione di documenti, il parlamentare interessato può appellarsi alla presidenza della Camera cui appartiene. *La presidenza della Camera media tra il Consiglio federale e il parlamentare interessato.*

^{3bis} *Se non si raggiunge un'intesa, il Consiglio federale presenta un rapporto speciale invece di consentire la consultazione dei documenti.*

⁴ *Stralciare*

Art. 149 cpv. 3 e 4 (nuovo)

³ *Se tra una commissione e il Consiglio federale non vi è unanimità di vedute circa l'entità dei diritti d'informazione, la presidenza della Camera media tra le due parti.*

⁴ *Se non si raggiunge un'intesa, il Consiglio federale presenta un rapporto speciale invece di consentire la consultazione dei documenti.*

Art. 152 cpv. 4

⁴ *Le commissioni di vigilanza decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Non hanno diritto di consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio.*

2.4 Incompatibilità

La Costituzione sancisce espressamente l'incompatibilità tra le funzioni esercitate in seno alle massime autorità della Confederazione e conferisce al legislatore la competenza di definire altre incompatibilità (art. 144 Cost.). Lo stralcio della disposizione della Costituzione federale del 1874 secondo cui i funzionari eletti dal Consiglio federale non potevano essere contemporaneamente membri del Consiglio nazionale (art. 77 vCost.) non era volto ad abolire definitivamente tale incompatibilità. Già durante i lavori per la revisione totale della Costituzione l'allora capo del DFGP aveva auspicato un disciplinamento differenziato a livello di legge (Boll. Uff. 1998 N 59 [tiratura speciale]).

Il nostro Consiglio ritiene che il mandato costituzionale di cui all'articolo 144 capoverso 3 Cost. renda assolutamente necessaria l'introduzione nella legge di una normativa concernente le incompatibilità connesse con la carica di agente della Confederazione. Condivide la scelta della CIP-N di adottare la medesima regolamentazione per le due Camere. In virtù del diritto vigente, la carica di agente della Confederazione - a prescindere dalla posizione o funzione dell'interessato - è incompatibile con il mandato di consigliere nazionale (art. 14a OF). Il principio costituzionale secondo cui le due Camere sono dotate delle stesse competenze e quello della separazione dei poteri depongono tuttavia a favore di una soluzione uniforme. Condividiamo pertanto l'impostazione dell'articolo 15 P-LParl, che prevede le medesime clausole di incompatibilità sia per il Consiglio nazionale che per il Consiglio degli Stati.

Il P-LParl è volto a permettere in maniera generale agli agenti della Confederazione l'appartenenza al Parlamento: l'incompatibilità vale infatti unicamente per quelle persone al servizio della Confederazione che «partecipano in misura significativa all'elaborazione delle basi decisionali dell'Assemblea federale» (art. 15 cpv. 3 P-LParl); segue, alle lettere a-d del capoverso, un'enumerazione non esaustiva di tali persone. Secondo il nostro Consiglio occorre tuttavia attenersi al principio previsto dal diritto vigente. Riteniamo che tale soluzione sia giustificata soprattutto da due motivi: in primo luogo, va evitato che gli agenti della Confederazione siano combattuti tra la preoccupazione di esercitare liberamente il loro mandato parlamentare e la lealtà nei confronti dei loro superiori. Secondariamente, occorre che il Parlamento

possa assolvere la sua funzione di vigilanza sul Governo, sull'Amministrazione e sul Tribunale federale senza essere ostacolato oltre misura da legami di interesse personali. Ispirandoci alla legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), proponiamo pertanto di prevedere un'incompatibilità totale per il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata ai sensi dell'allegato dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1) nonché per il personale dei servizi del Parlamento e delle cancellerie dei tribunali della Confederazione (Tribunale federale, tribunali speciali, commissioni indipendenti di ricorso). Devono poter essere emanate disposizioni derogatorie, ad esempio per i membri dei corpi insegnanti dei PF. A tal proposito occorrerà inserire nella legislazione speciale una normativa differenziata che prevarrà sulla regolamentazione generale contemplata nel P-LParl. Va infine prevista l'incompatibilità tra il mandato di deputato e la funzione di membro della direzione dell'esercito.

Il nostro Consiglio desidera estendere l'incompatibilità ad altre persone al fine di evitare problemi di lealtà e conflitti di interesse. Tale estensione riguarda le organizzazioni e le persone giuridiche esterne all'Amministrazione federale alle quali sono stati affidati compiti amministrativi e in cui la Confederazione ha una posizione dominante. Vi è posizione dominante se la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario di un'impresa o se designa la maggior parte dei membri degli organi preposti alla direzione o alla vigilanza della stessa. L'incompatibilità con il mandato di parlamentare dovrebbe valere per due categorie di persone che operano in seno a tali organizzazioni o persone giuridiche: i membri degli organi direttivi (per esempio la direzione della Posta, la direzione di Swiscom, la direzione delle FFS e la direzione del gruppo RUAG) e i rappresentanti della Confederazione (per esempio negli organi di sorveglianza delle imprese sopraccitate).

Oltre a queste modifiche materiali, proponiamo infine taluni adeguamenti redazionali.

Il nostro Consiglio propone quindi la seguente modifica dell'articolo 15 LParl-P:

Art. 15 Incompatibilità

Non possono far parte dell'Assemblea federale:

- a. *le persone da essa elette o confermate in carica;*
- b. *i giudici dei Tribunali federali da essa non eletti;*
- c. *il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei servizi del Parlamento e dei Tribunali federali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti;*
- d. *i membri della direzione dell'esercito;*
- e. *i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone giuridiche di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale che sono incaricate di compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante;*

- f. *le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone giuridiche di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale che sono incaricate di compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante.*

2.5 **Diritto di consultazione delle commissioni parlamentari**

Il P-LParl accorda agli organi dell'Assemblea federale un diritto di consultazione *molto esteso* per quanto concerne i disegni di ordinanza del Consiglio federale. Rispetto a quanto disposto dalla normativa vigente (art. 47a LRC), tale diritto è infatti accordato non soltanto alle commissioni parlamentari bensì a tutti gli organi dell'Assemblea federale. Concerne inoltre tutte le ordinanze del nostro Consiglio e non soltanto quelle che devono essere in ampia misura eseguite fuori dell'Amministrazione federale.

Dal *punto di vista sistematico* appare poco soddisfacente che nel progetto il diritto di consultazione sia disciplinato in due articoli distinti (art. 23 cpv. 3 e 150 P-LParl). Considerata la portata dell'articolo 150 P-LParl, l'articolo 23 capoverso 3 risulta superfluo e può ai nostri occhi essere *semplicemente stralciato*. Così facendo si evita inoltre un'ambiguità. Il diritto di consultazione è infatti uno strumento delle commissioni parlamentari: ora, secondo l'articolo 31 P-LParl gli organi dell'Assemblea federale, di cui fa menzione l'articolo 23 capoverso 3, comprendono anche le presidenze delle due Camere, la Conferenza di coordinazione, la Delegazione amministrativa e i gruppi parlamentari, e non vi è motivo di dare a questi organi un diritto di consultazione separato, accanto a quello delle commissioni parlamentari.

Proponiamo quindi la seguente modifica:

Art. 23 cpv. 3

³ *Stralciare*

Dal punto di vista *materiale*, attualmente il diritto di consultazione esiste *unicamente per le commissioni parlamentari* e solo nella misura in cui le ordinanze del nostro Consiglio *sono eseguite in ampia misura fuori dell'Amministrazione federale* (art. 47a LRC). Questa normativa è stata inserita nella legge in seguito all'iniziativa parlamentare Rhinow (96.456), che perseguiva il miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione. La CIP-N desidera ora sopprimere questa *limitazione all'aspetto dell'esecuzione* ed estendere il diritto di consultazione a tutte le ordinanze del nostro Consiglio.

Già nel parere del 31 marzo 1999 in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati concernente il miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione, avevamo richiamato l'attenzione sul fatto che un diritto di consultazione delle commissioni parlamentari avrebbe comportato una sovrapposizione di competenze (FF 1999 2930). All'epoca oltre la metà degli organi che si erano espressi nella procedura di consultazione (sette Governi cantonali e tre partiti) condividevano le preoccupazioni espresse dal nostro Collegio. Considerata la formulazione aperta dell'articolo 47a LRC non ci

eravamo opposti alla sua adozione pur mantenendo dubbi di fondo (Boll. Uff 1999 N 2600 seg.).

Constatiamo che oggi si tiene maggiormente conto delle esigenze in materia di informazione delle commissioni parlamentari. Da un lato la nuova Costituzione federale ha ampliato i diritti d'informazione di tali commissioni (art. 153 cpv. 4 e 169 cpv. 2 Cost.). Dall'altro, lo schema di redazione dei messaggi del Consiglio federale alle Camere, ad uso interno dell'Amministrazione, è già stato adeguato in maniera da tenere particolarmente conto delle problematiche legate all'esecuzione, consentendo così alle commissioni di modificare, se del caso, la clausola di delega della competenza normativa dei relativi disegni di legge. *Per principio è in quell'occasione che le commissioni possono influire sulle ordinanze del Consiglio federale o possono chiedere informazioni ulteriori.* Se una commissione accorda grande importanza a un determinato settore, lo disciplina essa stessa in una legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.); in caso contrario, delega il disciplinamento all'Esecutivo, cui la Costituzione attribuisce prioritariamente la competenza dell'esecuzione della legislazione (art. 182 cpv. 2 Cost.).

Considerate la prassi vigente per quanto concerne l'informazione in materia di esecuzione e la ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale nel settore della legislazione, riteniamo sia inopportuno estendere il diritto di consultazione alle ordinanze che non devono essere eseguite in ampia misura fuori dell'Amministrazione. Una simile estensione non sarebbe neppure nell'interesse delle commissioni, che dovrebbero per esempio occuparsi anche di ordinanze interne dell'Amministrazione federale che non esplicano alcun effetto - o esplicano effetti molto limitati - fuori dell'Amministrazione. Sarebbe inoltre contraria alla disposizione costituzionale che attribuisce al nostro Consiglio la competenza di organizzare l'Amministrazione federale (art. 178 cpv. 1 Cost.). Del resto, anche nel rapporto della CIP-N (FF 2001 3227) si riconosce che la limitazione del diritto di consultazione all'aspetto dell'esecuzione aveva sinora una sua ragion d'essere. Sempre secondo la Commissione, è lecito ritenere che le commissioni vogliano essere consultate soltanto in merito ai disegni di ordinanza a proposito dei quali sono ipotizzabili problemi d'esecuzione di una certa complessità.

Il parere espresso da una commissione nell'ambito di una consultazione non ha alcun valore giuridico vincolante. A prescindere da questa constatazione, i pareri commissionari rivestono particolare importanza per il nostro Consiglio. Il diritto di essere consultati è infatti una prerogativa particolare, che si aggiunge alla procedura di consultazione. Inoltre simili pareri sono espressi da commissioni parlamentari. Sotto il profilo politico hanno quindi un accresciuto valore vincolante. Partiamo dal presupposto che il parere di una commissione impegni politicamente l'Assemblea federale.

Riteniamo che prima di procedere a modifiche legislative occorra "sperimentare" la regolamentazione attuale (art. 47a LRC), in vigore soltanto dal 1° giugno 2000. Siamo pertanto dell'opinione che *la normativa vigente in materia di diritto di consultazione delle commissioni parlamentari debba essere ripresa immutata nel progetto di legge sul Parlamento.* Per evitare doppioni delle procedure di consultazione, proponiamo tuttavia che le commissioni parlamentari esercitino il loro diritto di essere consultate nell'ambito di tali procedure. La commissione parlamentare competente dovrebbe inoltre stabilire il più presto possibile se e come intende avvalersi del proprio diritto di consultazione. Se possibile, dovrebbe quindi dichiarare

già durante le deliberazioni relative a un disegno di legge se desidera essere consultata in merito alla relativa ordinanza di esecuzione.

Proponiamo pertanto la modifica seguente dell'articolo 150 P-LParl:

Art. 150

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. La commissione prende la relativa decisione durante la votazione sul complesso concernente il disegno di atto legislativo.

2.6 Pianificazione delle attività dello Stato

2.6.1 Cooperazione dell'Assemblea federale sotto forma di decreto federale semplice

La Costituzione federale attribuisce al nostro Consiglio la competenza di pianificare le attività dello Stato (art. 180 cpv. 1 secondo periodo Cost.) conferendo nel contempo all'Assemblea federale un diritto di cooperazione (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.). È tuttavia silente in merito alla forma di questa cooperazione.

Siamo favorevoli alla precisazione e concretizzazione, nella legge, della cooperazione dell'Assemblea federale alle pianificazioni importanti delle attività dello Stato. Non possiamo tuttavia appoggiare il punto di vista della CIP-N, da cui si deduce che il Parlamento potrebbe intervenire a piacere precisando e modificando le pianificazioni del Governo (FF 2001 3123), una prospettiva che va ben oltre la nozione di cooperazione prevista dalla Costituzione e che equivale a un'interferenza nella competenza del Consiglio federale in materia di pianificazione. Nel loro rapporto complementare del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione, anche le Commissioni delle istituzioni politiche sottolineavano che la pianificazione dell'attività dello Stato spetta anzitutto all'Esecutivo. Rilevavano inoltre che l'obiettivo perseguito con l'introduzione dell'articolo 173 capoverso 1 lettera g Cost. non era di autorizzare il Parlamento a procedere autonomamente a pianificazioni su vasta scala bensì di consentirgli, nei casi in cui lo ritenga necessario, di "modificare le *priorità* nelle pianificazioni *importanti*" (FF 1997 III 281. Cfr. anche Thomas Sägger, *Die Bundesbehörden*, Berna 2000, n. marg. 713). Il P-LParl non evidenzia a sufficienza questo concetto di cooperazione tra Parlamento e Governo e deve pertanto essere modificato di conseguenza.

Il nostro Collegio si fonda sul concetto seguente: la norma costituzionale secondo cui l'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato deve essere concretata in modo trasparente a livello legislativo. Per realizzare questo obiettivo non è necessario aggiungere ulteriori strumenti d'azione a quelli attualmente a disposizione del Parlamento. Siamo pertanto contrari all'introduzione nella legge della decisione di principio e della decisione programmatica emanate sotto forma di decreto. La decisione di principio era stata originariamente proposta dalla Commissione peritale "Ripartizione delle competenze fra l'Assemblea federale e il Consiglio federale", istituita a suo tempo dalle CIP (cfr. il rapporto finale del 15 dicembre 1995, FF 1996 II 434 segg.). Non è stata inserita nella nuova Costituzione federale e non dovrebbe pertanto neppure figurare nella legge. Inoltre il P-LParl non

distingue sufficientemente le decisioni di principio da quelle programmatiche. Questo crea confusione e contraddice il principio della chiarezza della legislazione. Inoltre le nozioni di decisione di principio e di decisione programmatica possono essere facilmente confuse con quella di decreto federale semplice. Proponiamo quindi di stralciare queste due nozioni nell'articolo 28 P-LParl. In tal modo non si priva assolutamente l'Assemblea federale della possibilità di cooperare alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato. Tale cooperazione deve tuttavia svolgersi attraverso gli strumenti esistenti. Se intende conferire al Consiglio federale il mandato di attuare una pianificazione o di modificarne le priorità, il Parlamento può avvalersi della mozione. Secondo l'articolo 119 capoverso 1 P-LParl, la mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un *provvedimento*. Tale provvedimento potrebbe per esempio consistere nella modifica delle priorità di una pianificazione. Il Parlamento dispone quindi di uno strumento d'azione sufficientemente efficace per cooperare alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato. L'articolo 147 capoverso 5 P-LParl è pertanto ridondante e deve essere stralciato.

L'articolo 28 capoverso 4 P-LParl prevede che il nostro Consiglio deve motivare eventuali deroghe a mandati o a decisioni di principio e programmatiche. Per quanto concerne le deroghe a mandati, l'articolo 171 Cost. non sancisce alcun obbligo di motivazione. Occorre pertanto rinunciare a iscrivere un simile obbligo nella legge. Indicheremo i motivi di eventuali deroghe nel rapporto di gestione anche senza esservi obbligati dalla legge (cfr. n. 2.12.1 ad art. 119 cpv. 2 P-LParl).

Proponiamo le seguenti modifiche degli articoli 28 e 147 capoverso 5 P-LParl:

Art. 28 rubrica, cpv. 1 lett. b e c e 2-4

Pianificazioni

¹ L'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato:

- b. impartendo al Consiglio federale il mandato di intraprendere una pianificazione o di modificarne le priorità.
- c. *Stralciare*

²⁻⁴ *Stralciare*

Art. 147 cpv. 5

⁵ *Stralciare*

La Costituzione non esclude l'utilizzazione del decreto federale semplice nel settore della pianificazione. Il nostro Consiglio non nega che la forma del decreto federale semplice possa prestarsi a essere impiegata nell'ambito della cooperazione alla pianificazione politica. Occorre tuttavia evitare di pregiudicare la coerenza della pianificazione complessiva o di confondere le responsabilità del Parlamento e del Consiglio federale. Il decreto federale semplice deve pertanto essere utilizzato con cautela e soltanto quando, per motivi di politica statale, è necessaria una pianificazione vincolante per le autorità supreme della Confederazione. Siamo fermamente contrari all'iscrizione nella legge di un obbligo generale di presentare le pianificazioni o i rapporti importanti sotto forma di disegno di decreto federale semplice.

Una pianificazione deve per sua natura essere adattata ai continui mutamenti della realtà. Una pianificazione politica fondata su un numero eccessivo di decisioni preliminari vincolanti pone problemi e limita il margine di manovra del Governo e del Parlamento. Decisioni preliminari *puntuale* possono invece rivelarsi sensate se sono considerate opportune dall'autorità responsabile della pianificazione. Siamo pertanto lieti che nell'articolo 147 capoverso 1 P-LParl si attribuisca al nostro Consiglio la competenza di sottoporre spontaneamente all'Assemblea federale pianificazioni e rapporti. Questa disposizione dovrebbe tuttavia essere completata affinché possiamo scegliere la forma del disegno di decreto federale, semplice o meno, per le pianificazioni e i rapporti importanti. In tal modo il nostro Consiglio potrebbe assicurarsi l'appoggio del Parlamento in vista della realizzazione di importanti obiettivi statali.

Art. 147 cpv. 1, 2 e 4

¹ Oltre alle pianificazioni e ai rapporti previsti dalla legge, il Consiglio federale può sottoporre all'Assemblea federale, *per informazione o perché ne prenda atto*, altre pianificazioni e rapporti.

² *Può presentare* all'Assemblea federale sotto forma di disegni di decreti federali, semplici o meno, gli obiettivi o le conclusioni di importanti pianificazioni o rapporti.

⁴ *Stralciare* (è compreso nel cpv. 1).

2.6.2 Partecipazione alla politica estera

Nell'ambito della politica estera la Costituzione non impone una suddivisione rigida delle competenze dell'Assemblea federale e di quelle del Consiglio federale e prevede invece una collaborazione tra i due poteri, le cui competenze in parte si sovrappongono (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale [in seguito: messaggio sulla Costituzione], FF 1997 I 1). È tuttavia al Consiglio federale che la Costituzione attribuisce la responsabilità principale in materia di affari esteri, fermi restando i diritti di partecipazione dell'Assemblea federale (art. 184 cpv. 1 Cost.). Traspare qui la volontà del costituente di non affidare interamente all'Esecutivo la configurazione della politica estera ma di farvi partecipare l'Assemblea federale. In virtù della Costituzione i due organi sono quindi tenuti a cooperare e collaborare costantemente, approccio a nostro parere confermato dal diritto vigente (art. 47^{bis}a LRC). Riteniamo positiva e caratterizzata da fiducia reciproca la cooperazione attuale con le commissioni di politica estera delle Camere. D'altronde il crescente peso della politica estera e gli spesso stretti legami di questo ambito con problematiche di politica interna rendono necessaria la collaborazione tra Legislativo ed Esecutivo, e in questo contesto i diritti di informazione e di consultazione delle commissioni di politica estera delle Camere, sanciti a livello di legge, rivestono particolare importanza (cfr. anche il rapporto finale del gruppo di lavoro interdisciplinare della Commissione di politica estera concernente la trasposizione dell'articolo 47^{bis}a della legge sui rapporti fra i Consigli, del 5 ottobre 1995).

Già durante i lavori di revisione totale della Costituzione, l'allora capo del DFGP sottolineava l'interesse del Consiglio federale a una partecipazione del Parlamento

in ambito di politica estera (Boll. Off. 1998 S 132 [tiratura speciale]), e il nostro Consiglio è tuttora disposto ad affinare la responsabilità comune del Legislativo e dell'Esecutivo in questo ambito, nella misura in cui sia ancora necessario, continuando a migliorare le procedure di cooperazione. Tuttavia riteniamo essenziale evitare qualsiasi commistione di competenze e responsabilità (cfr. Pareri del Consiglio federale in merito all'iniziativa parlamentare Petitpierre «Riforma del Parlamento» [90.228; FF 1991 III 640 segg.], in merito al postulato Zbinden «Politica estera della Svizzera. Verifica e nuova formulazione» [97.3275] nonché in merito alla mozione Zbinden «Concezione della politica estera della Svizzera» [99.3089]). La collaborazione tra i due organi deve svolgersi conformemente alla suddivisione delle competenze prevista dalla Costituzione.

Siamo quindi favorevoli a una concretizzazione a livello di legge della cooperazione, sancita dalla Costituzione, tra Legislativo ed Esecutivo nell'ambito della politica estera, ma riteniamo che la prassi attuale secondo l'articolo 47^{bis} a LRC abbia dato buona prova di sé e che non si debba modificarla senza motivo. Nel loro parere del 15 giugno 2000 anche le commissioni di politica estera hanno confermato i risultati positivi conseguiti con la disposizione vigente.

Durante i lavori per la revisione totale della Costituzione le stesse Camere hanno d'altronde respinto una proposta volta a obbligare mediante una disposizione costituzionale il Collegio governativo a svolgere la politica estera «nell'ambito degli obiettivi di massima definiti dalla Costituzione federale e dall'Assemblea federale». Rifiutando di impegnare il Parlamento a decidere gli obiettivi di politica estera, il costituente ha in pratica preso una *decisione preliminare* che influisce sulla trasposizione a livello di legge delle disposizioni costituzionali concernenti la politica estera. Flessibilità e capacità di reagire rapidamente a condizioni mutevoli sono sovente decisive in politica estera. Un singolo Stato può difficilmente decidere in modo autonomo la propria politica estera, ma dipende in larga misura da fattori esterni. Occorre tenere adeguatamente conto di questi fattori al momento di trasporre nella legge le disposizioni sulla partecipazione del Parlamento alla politica estera. A nostro parere l'attuale collaborazione tra il Collegio governativo e l'Assemblea federale nonché le sue commissioni di politica estera ha dato buona prova di sé, e non vediamo motivo per modificare questa prassi.

L'articolo 147 capoverso 3 P-LParl obbliga il Collegio governativo a presentare periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sulla politica estera della Svizzera sotto forma di disegno di decreto federale semplice. Riteniamo che l'elaborazione e la presentazione di un rapporto sulle strategie e sui mezzi applicati per realizzare gli obiettivi di politica estera sia opportuna in quei casi in cui le condizioni quadro internazionali subiscono modifiche importanti. Il nostro Collegio ha dato prova, anche in assenza di un obbligo sancito per legge, della priorità che accorda all'informazione del Parlamento, sottoponendo già nel 2000 il secondo rapporto sulla politica estera. In quest'ottica approviamo espressamente la stesura di rapporti a scadenze regolari. Invece l'obbligo legale di presentare un rapporto sulla politica estera della Svizzera nella forma coatta di un disegno di decreto federale semplice è in contraddizione con la situazione iniziale a livello costituzionale. Un simile obbligo non basterebbe per ottemperare al principio indiscusso della flessibilità nella politica estera e suscita forti perplessità da parte nostra. La capacità di manovra del Governo e la sua possibilità di reagire rapidamente alle mutevoli condizioni della politica estera ne sono sensibilmente limitate. Affinché il progetto di legge rifletta

pure a livello sistematico l'importanza della politica estera, proponiamo l'introduzione di una nuova disposizione concernente la stesura di rapporti di politica estera. Contrariamente a quanto sostenuto nel rapporto commissionale, opponendoci a questo tipo di obbligo non contraddiciamo la nostra decisione di presentare un controprogetto all'iniziativa popolare «Sì all'Europa» (FF 1999 3288), decisione con cui abbiamo mostrato di ritenere senz'altro opportuna una cooperazione del Parlamento nella politica estera, anche in questa forma, in *singoli settori importanti, chiaramente delimitati*. Ci opponiamo invece a un obbligo *generale*, sancito a livello di legge, per l'Assemblea federale di fissare gli obiettivi della politica estera.

Di regola l'Assemblea federale esercita i suoi diritti di partecipazione prendendo atto del rapporto del Consiglio federale sulla politica estera. In questo ambito, in merito a certi temi importanti il Consiglio federale può tuttavia avere un forte interesse a far partecipare in misura politicamente maggiore l'Assemblea federale. Già oggi il Governo può presentare un disegno di decreto federale semplice (o di decreto federale soggetto al referendum facoltativo) in quei casi in cui è opportuno che il Parlamento non si limiti a prendere atto ma partecipi in una forma più stretta, come nel caso citato del controprogetto all'iniziativa «Sì all'Europa». Siamo del parere che questa prassi comprovata sia confermata a livello di legge. La nuova versione dell'articolo 147 capoverso 2 P-LParl da noi proposta lo consente (cfr. n. 261.1). L'articolo 147 capoverso 3 P-LParl va adeguato in modo corrispondente.

Proponiamo pertanto la seguente modifica dell'articolo 147 capoverso 3 P-LParl:

Art. 147 cpv. 3

³ Il Consiglio federale sottopone periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sulla politica estera della Svizzera.

2.6.3 Pianificazione in ambito finanziario

Secondo l'articolo 167 Cost. l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione, ne adotta il preventivo e ne approva il consuntivo. Questa disposizione è concretizzata dall'articolo 26 P-LParl, secondo cui l'Assemblea federale stabilisce le uscite nel preventivo e nelle relative aggiunte, stanziando, sempre nel preventivo e nelle relative aggiunte oppure mediante decreti speciali, crediti d'impegno e limiti di spesa e approva, mediante decreto federale semplice, il consuntivo. Appoggiamo l'articolo, che riprende essenzialmente le disposizioni della legge sulle finanze della Confederazione del 6 ottobre 1989 (LFC; RS 611.0). Ci siano però consentite alcune osservazioni e proposte in merito ai *decreti di pianificazione* introdotti dall'articolo 142 P-LParl nonché a due aspetti di natura più tecnica.

L'articolo 167 Cost. fonda *la sovranità globale dell'Assemblea federale in materia finanziaria e di preventivo*. Attualmente la concessione di crediti d'impegno e di limiti di spesa rientra già in questo ambito di competenza (cfr. art. 25 segg. e 32 LFC). La *pianificazione spetta al Consiglio federale* (art. 180 cpv. 1 Cost.); essa rappresenta un settore centrale della pianificazione, ragione per la quale la collaborazione con l'Assemblea federale (art. 173 cpv. 1 lett. g P-LParl) costituisce un fatto ovvio per il nostro Collegio. A parere nostro non sussiste motivo di strutturare in modo fortemente diverso i diritti dell'Assemblea federale diverso in materia di

pianificazione finanziaria introducendo il decreto federale semplice. Riteniamo che si debba prescindere dall'obbligo legale di presentare il piano finanziario all'Assemblea federale nella forma del disegno di decreto federale semplice. Proponiamo invece il mantenimento della normativa comprovata dell'articolo 23 LFC, secondo la quale il piano finanziario viene presentato per conoscenza. Per quanto concerne il piano finanziario «ordinario» che presentiamo ogni anno (cfr. art. 142 P-LParl) rientrano in considerazione soltanto modifiche di settori centrali di pianificazione, mentre il mandato di allestire una pianificazione finanziaria viene piuttosto affidato per determinati progetti esattamente circoscritti.

La pianificazione finanziaria si basa attualmente sulla suddivisione funzionale delle spese (suddivisione in base ai settori), i settori più sollecitati essendo la sicurezza sociale, il traffico, la difesa, l'agricoltura e l'alimentazione e infine la formazione e la ricerca di base. L'*approccio funzionale* tiene conto esplicitamente di questi settori, importanti anche politicamente, e dovrebbe quindi fungere da base anche per le future decisioni in materia di pianificazione. Sulle entrate infine non si può influire né mediante il preventivo né nell'ambito della pianificazione finanziaria, trattandosi di un campo in cui si ha a che fare tutt'al più con stime più o meno esatte (cfr. art. 15 cpv. 1 LFC). In questo contesto la cooperazione del Parlamento non ha alcun senso.

Riteniamo infine che il termine di presentazione del rapporto sul piano finanziario non debba essere stabilito a livello di legge. In sintonia con l'articolo 2 capoverso 1 P-LParl – che prescinde dalla fissazione di date per le quattro sessioni ordinarie – basta la menzione della sessione. Queste medesime considerazioni si applicano alla presentazione del disegno di preventivo e del consuntivo, nonché ai disegni di decreti su crediti supplementivi e aggiuntivi.

A parere nostro la questione dell'ubicazione della norma deve essere ripensata con precisione e chiarificata. In particolare non si vede bene per quale motivo le disposizioni relative al piano finanziario e al piano finanziario di legislatura dovrebbero essere stralciate dalla legge sulle finanze. La motivazione del rapporto commissionale (FF 2001 3240) – secondo il quale si tratterebbe di uno strumento centrale di pianificazione del Parlamento – è insufficiente. Il nostro Collegio parte invece dall'idea che l'ubicazione della norma debba essere stabilita in funzione di uno stretto nesso materiale. Pertanto ritiene più opportuno il disciplinamento del piano finanziario e del piano finanziario di legislatura nelle legge sulle finanze che non nella P-LParl.

Il nostro Collegio propone quindi le seguenti modifiche degli articoli 141, 142, 145 e 172 numero 7 P-LParl:

Art. 141 cpv. 1

¹ *Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale:*

- a. il disegno di preventivo della Confederazione: *ogni anno, due mesi prima della sessione nel corso della quale deve essere trattato;*
- b. i disegni di aggiunte ordinarie al preventivo e crediti aggiuntivi: *due mesi prima della sessione nel corso della quale devono essere trattati;*
- c. il consuntivo della Confederazione: *ogni anno, due mesi prima della sessione nel corso della quale deve essere trattato.*

Art. 142
Stralciare (normativa della LFC)

Art. 145 cpv. 5
Stralciare (normativa della LFC)

Art. 172 n. 7
7. Legge federale sulle finanze della Confederazione

Art. 23 cpv. 2-4

² *All'inizio della legislatura sottopone all'Assemblea federale il piano finanziario di legislatura come parte della pianificazione della legislatura. Il piano finanziario di legislatura stabilisce in funzione dell'ordine di priorità delle direttive di Governo il fabbisogno finanziario futuro per il periodo di legislatura e mostra come esso debba essere coperto.*

³ *Il Consiglio federale sottopone ogni anno per conoscenza il rapporto sul piano finanziario relativo ai tre anni successivi all'anno del preventivo, al più tardi due mesi prima dell'inizio della sessione nel corso della quale deve essere trattato.*

⁴ *Stralciato*

2.6.4 Programma di legislatura e obiettivi annuali

Siamo favorevoli all'iscrizione esplicita nella legge degli *obiettivi annuali* (art. 143 P-LParl). Essi sono uno strumento importante della pianificazione e servono alla messa in atto degli obiettivi strategici di massima definiti nell'ambito del *programma di legislatura* del Consiglio federale (art. 145 seg. P-LParl). Obiettivi e programma contribuiscono alla conduzione dei lavori dell'Amministrazione permettendole un'azione più coerente. Gli obiettivi annuali, che equivalgono a una dichiarazione d'intenti politica del Collegio governativo, sono stati introdotti nel 1996 su richiesta delle Commissioni della gestione delle due Camere e da allora costituiscono la base per il rapporto annuale del Consiglio federale sulla sua gestione: si tratta di strumenti che permettono un paragone tra gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti, cioè tra i dati della pianificazione e il rapporto sulla sua messa in atto. Il progetto della legge sul Parlamento non cambia nulla alla configurazione attuale. Già oggi il programma di legislatura è articolato in singoli punti e si presenta di volta in volta con la medesima struttura. Inoltre già il diritto vigente prevede la possibilità di depositare nelle Camere mozioni concernenti le linee direttive (art. 45^{ter} cpv. 2 LRC). Il nostro Collegio ritiene che questa prassi ha dato buone prove e ne propone il mantenimento. Respinge invece anche in ambito di pianificazione della legislatura l'obbligo coatto di presentare all'Assemblea federale un disegno di decreto federale semplice. Le Camere federali dispongono però anche in questo contesto di una possibilità di cooperazione, nel senso che possono incaricare l'Esecutivo di modificare i gli assi prioritari del piano di legislatura, come del resto previsto dall'articolo 28 lettera b nella versione proposta più sopra.

Come osservato in precedenza (cfr. n. 2.6.3), la questione del termine non è una materia da disciplinare a livello di legge. In sintonia con il concetto dell'articolo 2 P-LParl – che prescinde dalla fissazione di date per le quattro sessioni ordinarie –, il nostro Collegio propone di rinunciare a stabilire nella legge il termine per la presentazione degli obiettivi annuali e del rapporto di gestione.

Vi proponiamo pertanto le seguenti modifiche degli articoli 143, 145 capoverso 1 e 146 P-LParl:

Art. 143 cpv. 1 e 2

¹ Prima che inizi l'*ultima sessione ordinaria dell'anno* il Consiglio federale comunica all'Assemblea federale in suoi obiettivi per l'anno successivo. Tali obiettivi devono essere conformi al piano di legislatura.

² Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale i rapporti concernenti la sua gestione nell'ano precedente *due mesi prima dell'inizio della sessione nel corso della quale sono trattati*.

Art. 145 cpv. 1

¹ All'inizio della legislatura il Consiglio federale sottopone per conoscenza all'Assemblea federale un rapporto sul programma di legislatura.

Art. 146 cpv. 1

¹ *Le due Camere deliberano separatamente nella stessa sessione sul rapporto concernente il programma di legislatura.* La Camera prioritaria cambia con ogni legislatura.

2.7 Verifica dell'efficacia

2.7.1 In generale

L'articolo 27 P-LParl concretizza sotto il titolo «alta vigilanza» gli articoli 169 Cost. (alta vigilanza) e 170 Cost. (verifica dell'efficacia). I capoversi 1, 2 e 4 concernono innanzitutto l'alta vigilanza, il capoverso 3 definisce i criteri determinanti per la verifica dell'efficacia. Dal punto di vista *dell'oggetto* quest'ultima ha una portata più ampia dell'alta vigilanza, in quanto non esamina solo le funzioni delle autorità che sono sottoposte quest'ultima, ma anche le azioni delle istituzioni incaricate dell'esecuzione (Cantoni, privati) e le ripercussioni registrate nella società e nell'economia. La portata della verifica dell'efficacia è però più ampia anche dal punto di vista *istituzionale*: essa valuta infatti l'azione, o la mancata azione, non solo delle autorità sottoposte all'alta vigilanza ma pure dell'*Assemblea federale stessa* (Thomas Säggerer, *Die Bundesbehörden*, Berna 2000, n. marg. 633). Segnaliamo infine una distinzione *terminologica* tra la nozione di «verifica dell'efficacia», che denota *nel suo assieme* la competenza dell'Assemblea federale, e la nozione di «controllo dell'efficacia», che indica il controllo concreto dell'efficacia di singole misure della Confederazione.

L'articolo 170 Cost. impegna l'Assemblea federale a provvedere affinché le misure della Confederazione siano sottoposte a una verifica della loro efficacia, non la impegna tuttavia a svolgere essa stessa le corrispondenti azioni. Piuttosto la verifica è da affidare innanzitutto agli enti incaricati della realizzazione delle misure e dell'elaborazione delle leggi, e a nostro parere rientra quindi, in ultima analisi, nella competenza del Consiglio federale.

L'articolo 27 P-LParl non soddisfa adeguatamente la necessità di realizzare e precisare a livello di legge l'articolo 170 Cost. Secondo noi l'alta vigilanza va distinta dalla verifica dell'efficacia anche nella legge, e proponiamo quindi di modificare la rubrica dell'articolo 27 P-LParl, di concretizzare la verifica dell'efficacia in un nuovo capoverso e di precisare la divisione dei compiti tra Assemblea federale e Consiglio federale. I criteri elencati al capoverso 3 nel progetto vanno indicati nell'ultimo capoverso dell'articolo, poiché si applicano sia all'alta vigilanza che alla verifica dell'efficacia, mentre l'attuale capoverso 4 va spostato verso l'inizio dell'articolo. Per completare il quadro, nell'attuale capoverso 3 del progetto va infine aggiunto, accanto a quelli menzionati attualmente, il criterio dell'*efficienza*, che, riferito all'esecuzione di provvedimenti della Confederazione, stabilisce la misura in cui l'azione determinata giuridicamente corrisponde all'azione prevista degli enti incaricati dell'esecuzione e/o dei destinatari dei provvedimenti. Mentre il criterio della legalità concerne unicamente le esigenze di tipo giuridico, il criterio dell'efficienza ha una portata più ampia e tiene conto anche delle dichiarazioni d'intenti e dei piani del Collegio governativo e dei servizi ad esso sottoposto.

Proponiamo la seguente modifica dell'articolo 27 P-LParl:

Art. 27 rubrica e cpv. 2^{bis} e 2^{ter} (nuovi), 3 e 4

Alta vigilanza e verifica dell'efficacia

^{2bis} L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie.

^{2ter} L'Assemblea federale provvede affinché sia verificata l'efficacia delle misure della Confederazione. A tale scopo può:

- a. chiedere che il Consiglio federale ordini lo svolgimento di controlli dell'efficacia;*
- b. verificare i controlli dell'efficacia svolti su ordine del Consiglio federale;*
- c. ordinare lo svolgimento di controlli dell'efficacia.*

³ Nell'ambito dell'alta vigilanza e della verifica dell'efficacia tiene conto dei criteri della legalità, della conformità all'ordinamento vigente, dell'adeguatezza, dell'efficienza e dell'economicità.

⁴ Stralciare

2.7.2

Controllo dell'efficacia da parte degli organi parlamentari

Il progetto di legge affida alle commissioni parlamentari il compito di controllare l'efficacia degli atti legislativi da esse esaminati in via preliminare e adottati dall'Assemblea federale (art. 44 cpv. 1 lett. e P-LParl). Di regola una commissione legislativa potrà dunque decidere autonomamente se e secondo quali modalità procedere a una valutazione, affidandone se del caso lo svolgimento al Dipartimento competente. Se una commissione desidera che sia realizzato uno studio su vasta scala e chiede che l'efficacia di atti legislativi sia controllata da un apposito servizio del Parlamento o dal Controllo federale delle finanze (art. 54 cpv. 4 P-LParl), è alla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza che è attribuita la competenza di decidere in merito alla proposta della commissione: la Conferenza svolge dunque qui una funzione di coordinazione.

Nutriamo forti dubbi in merito a queste attribuzioni di competenze e alla procedura proposta. A nostro parere le commissioni parlamentari devono sicuramente partecipare alla definizione delle priorità dei controlli dell'efficacia, poter chiedere lo svolgimento di tali controlli ed essere incaricati della messa in atto dei loro risultati, tuttavia la coerenza degli stessi nonché la coordinazione dei controlli svolti dall'apposito servizio del Parlamento o dal Controllo federale delle finanze devono essere garantite da un unico organo parlamentare oppure dal Consiglio federale. Le commissioni parlamentari devono poter sottoporre le proposte di controlli sia alla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza, sia al Consiglio federale; la Conferenza delle presidenze necessita inoltre di un'infrastruttura minima che le permetta di garantire la coerenza dei controlli nonché la collaborazione con il Collegio governativo. Nutriamo riserve anche verso la *proposta della minoranza* che, attribuendo alle commissioni di vigilanza la competenza di decidere in merito allo svolgimento di un controllo dell'efficacia, rinuncia essa pure ad affidare a un unico organo parlamentare tale competenza e fa venire meno la coerenza e la coordinazione necessarie in questo ambito.

Proponiamo quindi le seguenti modifiche degli articoli 44 e 54 P-LParl:

Art. 44 cpv. 1 lett. c ed e

¹ Nell'ambito delle competenze attribuite loro dalla legge o dai regolamenti delle Camere, le commissioni hanno i compiti seguenti:

- c. seguono gli sviluppi sociali e politici nei loro settori di competenza *tenendo conto dei risultati degli controlli dell'efficacia*;
- e. *sottopongono alla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza oppure al Consiglio federale le richieste per lo svolgimento di controlli dell'efficacia e cooperano alla definizione delle relative priorità.*

Art. 54 cpv. 4

⁴ Decide sulle proposte delle commissioni di far controllare l'efficacia di atti legislativi da un apposito servizio del Parlamento o dal Controllo federale delle finanze *e garantisce, in collaborazione con il Consiglio federale, la coerenza di tali esami.*

2.8

Rapporti di gestione

La modifica dell'articolo 188 capoverso 3 Cost., prevista dal decreto federale sulla riforma giudiziaria (FF 1999 7454) accettato dal popolo e dai Cantoni il 12 marzo 2000, sancisce l'autonomia amministrativa del Tribunale federale. La disposizione è precisata dall'articolo 161 P-LParl, secondo cui sarà un membro del Tribunale federale, e non più del Consiglio federale, a difendere dinanzi al Parlamento il rapporto di gestione del Tribunale. La versione dell'articolo 144 capoverso 1 proposta nel progetto non lo esprime con sufficiente chiarezza. Inoltre, considerato che tale rapporto si compone di tre parti, nel capoverso 2 del medesimo articolo è necessario precisare che l'approvazione dell'Assemblea federale avviene mediante *un unico* decreto federale semplice. L'approvazione del rapporto di gestione del Tribunale federale avviene per contro in un decreto a sé: questo dato di fatto non rende necessario un adeguamento delle disposizioni sui rapporti fra l'Assemblea federale e il Tribunale federale, in quanto l'articolo 144 capoverso 2 P-LParl si applica solo per analogia a questi ultimi (cfr. art. 161 cpv. 1 lett. b P-LParl).

Proponiamo quindi le seguenti modifiche dell'articolo 143 capoverso 3 e 144 P-LParl:

Art. 144 Trattazione del rapporto di gestione

¹ Il presidente della Confederazione difende dinanzi alle Camere il *rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione*.

² L'Assemblea federale approva *questo rapporto* mediante *decreto federale semplice*.

2.9

Commissione di redazione

Siamo favorevoli alla precisazione dei compiti della Commissione di redazione introdotta dal progetto di legge, secondo cui la Commissione non si limiterà ad accertare, come previsto dal diritto vigente (art. 33 cpv. 1 LRC), «imperfezioni che alterano il significato» degli atti normativi. Sono infatti possibili errori che, pur non avendo necessariamente per effetto di alterare il significato, non corrispondono alla volontà dell'Assemblea federale in quanto Legislatore. È quindi giusto dotare la Commissione della competenza di rettificare espressioni che non rispecchiano il risultato delle deliberazioni parlamentari. Appoggiamo pertanto l'articolo 58 capoverso 1 P-LParl.

2.10

Coinvolgimento di servizi dell'Amministrazione federale

Già nel suo parere del 9 giugno 1997 in merito al rapporto complementare delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione (FF 1997 III 1208 segg.) l'allora Collegio governativo si dichiarava disposto a continuare la collaborazione, ritenuta esente da conflitti, tra l'Assemblea federale e i servizi dell'Amministrazione federale. Si approvava così espressamente la prassi che dà ai Servizi del Parlamento facoltà di

ricorrere all'Amministrazione federale per le prestazioni necessarie allo svolgimento degli affari parlamentari, prassi che consente di evitare che con l'ampliamento dei Servizi del Parlamento si crei una vera e propria amministrazione parallela (FF 1997 III 1216). Il Collegio governativo ha in seguito confermato questa posizione nel suo parere del 7 giugno 1999 in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 7 maggio 1999 concernente l'adeguamento della LRC alla nuova Costituzione federale (FF 1999 4961 segg.). Oggi riteniamo che il ricorso ai servizi dell'Amministrazione federale debba avvenire *d'intesa con il capo del rispettivo Dipartimento*, poiché solo in tal modo è possibile garantire l'efficienza del Governo e dell'Amministrazione ed evitare che siano minati l'autonomia decisionale e il potere direttivo dei Dipartimenti (FF 1999 4964 seg.).

Contrariamente dal vigente articolo 8^{novies} capoverso 1 LRC, l'articolo 68 capoverso 1 P-LParl non limiterebbe però più il ricorso ai servizi dell'Amministrazione generale della Confederazione alle prestazioni *necessarie* per lo svolgimento degli affari parlamentari, limitazione che riteniamo invece indispensabile e oggettivamente giustificata. A nostro parere infatti non vi è una reale necessità di estendere oltre le prestazioni necessarie la possibilità dei Servizi del Parlamento di ricorrere all'Amministrazione federale. Alla luce di questa considerazione e per motivi di sistematica del diritto appare opportuno rinunciare alla seconda parte del periodo dell'articolo 64 capoverso 2 lettera g P-LParl.

Proponiamo quindi la seguente modifica:

Art. 64 cpv. 2 lett. g

² Svolgono i compiti seguenti:

- g. fatte salve le competenze degli organi delle Camere, sbrigano tutti gli altri compiti dell'amministrazione del Parlamento.

Proponiamo inoltre di adeguare l'articolo 68 capoversi 1 e 2 P-LParl al diritto vigente nella maniera seguente:

Art. 68 cpv. 1 e 2

¹ *Su mandato dell'Assemblea federale o dei suoi organi, i Servizi del Parlamento possono far capo ai servizi dell'amministrazione federale per le prestazioni che non rientrano nei compiti di cui all'articolo 64, sempreché siano necessarie per lo svolgimento dell'attività parlamentare.*

² *Il ricorso a tali servizi avviene d'intesa con il capo del dipartimento o con il cancelliere della Confederazione.*

2.11 Iniziativa parlamentare

2.11.1 Oggetto ed esame preliminare

Le proposte della CIP-N in merito all'oggetto dell'iniziativa parlamentare e al suo esame preliminare sono volte a rendere più rigoroso questo strumento d'azione a disposizione di ogni parlamentare. Il progetto di legge sul Parlamento prevede che ogni iniziativa parlamentare contenga almeno «le linee fondamentali» di un atto

legislativo (art. 107 P-LParl) e che l'esame preliminare sia rafforzato mediante il coinvolgimento della seconda Camera (art. 109 e 110 P-LParl).

Appoggiamo l'obbligo di concretizzare l'oggetto dell'iniziativa e l'estensione dell'esame preliminare. Negli ultimi anni sia il Parlamento che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale sono stati confrontati con un forte carico di lavoro dovuto all'aumento costante di iniziative parlamentari non formulate, che in misura crescente vanno sostituendo la mozione. L'estensione dell'esame preliminare permette di valutare in anticipo le possibilità di una proposta legislativa non formulata, la cui elaborazione richiederebbe un notevole onere di lavoro, di ottenere l'appoggio della maggioranza.

La maggioranza della CIP-N vuole limitare l'esame preliminare, come sinora, alle *iniziative individuali*. Solo in quei casi l'elaborazione dipenderà dall'approvazione della seconda Camera, mentre per le iniziative delle commissioni non sarà richiesto alcun esame preliminare, come già nel diritto vigente (art. 21^{ter} cpv. 3 LRC). Per contro la *minoranza II* chiede che siano sottoposte all'esame preliminare delle commissioni di ambedue le Camere sia le iniziative individuali che quelle delle commissioni: variante cui *diamo la preferenza* in quanto garantisce maggiore coerenza ed efficacia nella messa in atto dell'esame preliminare. Infatti, la proposta della maggioranza non esclude unicamente le iniziative delle commissioni dall'esame preliminare, ma sottrae pure le iniziative individuali all'esame preliminare della seconda Camera nei casi in cui queste sono riprese da una commissione, permettendo di aggirare la procedura prevista. In tal modo si vanifica l'obiettivo perseguito con l'introduzione dell'esame preliminare della seconda Camera, cioè la verifica dell'esistenza o meno di un appoggio di massima all'oggetto da parte della maggioranza del Parlamento prima che sia dato inizio al lungo processo di elaborazione del relativo progetto di legge. La proposta della minoranza II è inoltre più efficace: le commissioni sono sufficientemente in grado di valutare le prospettive di successo di un'iniziativa e si può così rinunciare alla procedura complessa dell'esame preliminare da parte delle Camere. Non è pregiudicato il diritto dei parlamentari di depositare iniziative, sancito dalla Costituzione (art. 160 cpv. 1 Cost.): come già nel diritto vigente, la proposta della minoranza II garantisce che le iniziative respinte dalle Commissioni siano trattate nella Camera in cui sono state depositate.

Per questi motivi appoggiamo la proposta della minoranza II in merito agli articoli 109, 110 e 111 P-LParl.

2.11.2 Esame preliminare del parere del Consiglio federale da parte della commissione competente (proposta nuova)

Riteniamo opportuno che la *commissione* incaricata di elaborare un progetto di legge sulla base di un'iniziativa parlamentare, sottoponga a un *esame preliminare* il *parere del Consiglio federale* prima della trattazione del progetto nelle Camere. Questo permette alla prima Camera di meglio conoscere le proposte del Collegio governativo e i punti in cui esse si discostano dal testo della commissione. Già oggi in parte i pareri del Governo sono sottoposti all'esame preliminare della commissione, come nel caso ad esempio del presente progetto. Per questi motivi proponiamo di completare l'articolo 112 P-LParl con un nuovo capoverso 4:

Art. 112 cpv. 4 (nuovo)

⁴ *Esamina il parere del Consiglio federale prima della trattazione del progetto nella prima Camera.*

2.12 Interventi parlamentari

2.12.1 Mozioni che concernono la sfera di competenza del Consiglio federale

Secondo l'articolo 119 capoverso 2 P-LParl le mozioni possono contenere mandati concernenti le misure che rientrano nella sfera di competenza del Consiglio federale. In tal caso la mozione va intesa quale direttiva cui si può derogare solo in casi motivati. L'ammissibilità e la natura giuridica di mozioni che rientrano nel campo di competenza del Governo (cosiddette false mozioni [«*unechte Motion*»]) sono già state oggetto di ripetute discussioni. La problematica trova soluzioni diverse nelle due Camere: mentre il Consiglio degli Stati per la sfera di competenza del Consiglio federale ha creato la raccomandazione (art. 25 cpv. 2 Regolamento del Consiglio degli Stati; RCSt), il Consiglio nazionale ha mantenuto la falsa mozione (art. 32 cpv. 1 Regolamento del Consiglio nazionale; RCN). Nella prassi non è raro che mozioni concernenti la sfera di competenza del Consiglio federale siano trasmesse al Collegio governativo e, in parte, accettate da quest'ultimo, il quale tuttavia si è sempre opposto alla prospettiva di *sancire in modo generale a livello normativo* la possibilità di tali mozioni. Ciononostante a suo tempo le Camere trasmisero l'iniziativa parlamentare della CPI CPC volta a sancire nella Costituzione e a livello di legge la falsa mozione (ossia il «mandato») e decisero di creare la corrispondente base costituzionale nell'ambito della revisione totale della Costituzione (art. 171 Cost.).

Di massima la Costituzione ammette quindi la facoltà dell'Assemblea federale di influire sulla sfera di competenza del Consiglio federale (Samuel Schmid, *Aufträge an den Bundesrat*; in: Thomas Sägger, *Die Bundesbehörden*, Berna 2000, pag. 103), lasciando al legislatore il compito di disciplinare i dettagli, segnatamente gli strumenti a disposizione dell'Assemblea federale a tale scopo. Considerata l'attuale base costituzionale, a nostro parere la problematica non concerne dunque più tanto *l'ammissibilità* o meno di direttive dell'Assemblea federale nell'ambito di competenza del Governo ma piuttosto *la modalità* di concretizzazione della disposizione costituzionale (art. 171 Cost.) a livello di legge; problematica di grande importanza per l'Esecutivo, in quanto concerne direttamente la collaborazione tra Parlamento e Governo. Già durante la revisione totale della Costituzione l'allora Collegio governativo ribadiva il suo modello di cooperazione dei poteri, basato sull'azione congiunta del Parlamento e del Governo, modello che presuppone tuttavia un contributo autonomo dei due poteri alla configurazione della politica (messaggio sulla Costituzione, pag. 347 seg.).

La mozione nel campo di competenza dell'Assemblea federale ha valore giuridico di *istruzione*, quella nel campo di competenza del Consiglio federale equivale a una *direttiva*, in cui l'Assemblea federale fissa i criteri ai quali il Collegio governativo si deve orientare nelle sue decisioni. Ora, nell'ambito di competenza del Governo è però garantita la competenza e la responsabilità decisionale di quest'ultimo, e le

mozioni con effetto di direttiva non vincolano quindi le sue decisioni concrete. Per quel che concerne l'applicazione di queste due forme di mozione, auspichiamo che si tenga conto, nella concretizzazione a livello di legge delle esigenze della Costituzione, delle riserve sul piano politico-istituzionale già formulate in occasione dei lavori di revisione totale della Costituzione (FF 1997 III 1225).

Sancendo nell'articolo 119 capoverso 2 P-LParl che il Consiglio federale può derogare dalle direttive solo in casi motivati, il progetto di legge riprende una formulazione proposta a suo tempo dalle CIP nel rapporto complementare del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione (FF 1997 III 281 segg.), cui già allora le commissioni costituzionali non avevano dato seguito in quella forma. E difatti l'articolo 171 Cost. non prevede un obbligo di motivare le deroghe dalle direttive parlamentari: a ragione, secondo noi, poiché nei casi in cui tali deroghe si rendano necessarie, il Governo le motiverà nel suo rapporto sulla gestione anche senza un obbligo sancito per legge. Sulla base di queste considerazioni e riprendendo la proposta della commissione di esperti «Ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale», istituita dalle CIP nel 1994 (FF 1996 II 401 segg.), proponiamo di rinunciare del tutto a sancire nella legge l'obbligo di motivare le deroghe alle direttive parlamentari.

Proponiamo quindi la seguente modifica dell'articolo 119 P-LParl:

Art. 119 cpv. 2

2 Se il provvedimento richiesto rientra nella sfera di competenze del Consiglio federale, la mozione va intesa quale direttiva.

2.12.2 Esclusione della trasformazione di mozioni in postulati

Secondo il diritto vigente, su domanda di un deputato o del Consiglio federale e con il consenso dell'autore della mozione è possibile trasformare una mozione in un postulato (art. 22 cpv. 3 LRC). Il progetto della legge sul Parlamento non prevede più tale possibilità. La CIP-N adduce che in tal modo Parlamento e Consiglio federale useranno lo strumento della mozione in modo più consapevole (FF 2001 3137).

Per *motivi di flessibilità* il nostro Consiglio auspica che sia mantenuta la possibilità di trasformazione prevista dal diritto vigente. Anche in futuro dovrebbe essere possibile trasmettere nella forma del postulato un intervento che dal punto di vista del Collegio governativo appare degno di esame, ma che per un motivo determinato non può essere realizzato senza chiarimenti preliminari. Non condividiamo l'opinione espressa nel rapporto, secondo cui l'effetto giuridico di una mozione trasformata in postulato sarebbe «blando» (FF 2001 3137): un postulato stabilisce in ogni caso, a prescindere dalla sua genesi, un mandato di esame vincolante (art. 22^{bis} LRC; art. 122 P-LParl). Riteniamo fuorviante anche l'argomento secondo cui l'esclusione della trasformazione in postulato costringerebbe il Consiglio federale a «mettere le carte in tavola» (FF 2001 3137): anche la proposta di trasformare la mozione in postulato «mette le carte in tavola», alla stessa stregua dell'accettazione o il rifiuto, stabilendo che al momento dato non si ritiene ancora opportuno o possibile, in assenza delle relative basi decisionali, esprimere un giudizio definitivo sulla necessità di prendere determinate misure. Escludendo la possibilità della trasformazione si

favorisce l'accettazione o il rifiuto prematuri delle mozioni senza esame approfondito, e si contribuisce così in ultima analisi a diminuire la trasparenza.

Per questi motivi proponiamo di completare l'articolo 120 P-LParl conformemente al diritto vigente:

Art. 120 cpv. 6 (nuovo)

⁶ A richiesta di un membro di un Consiglio o del Consiglio federale, la mozione può essere trasformata in postulato, con l'accordo dell'autore della mozione.

2.13 Raccomandazioni delle commissioni di vigilanza

Secondo il diritto vigente le Commissioni della gestione possono presentare le conclusioni della loro attività di controllo sotto forma di raccomandazioni al Consiglio federale (n. 2.1 delle «Linee direttive per le Commissioni della gestione» del 20 gennaio e del 7 aprile 1995). Approviamo la proposta di iscrivere ora lo strumento della raccomandazione a livello di legge.

L'articolo 157 P-LParl mette la raccomandazione a disposizione delle commissioni di vigilanza e delle sue delegazioni, estensione su cui non abbiamo nulla da ridire. Ci opponiamo tuttavia alla possibilità di indirizzare tali raccomandazioni, oltre che al Consiglio federale, pure all'«autorità politicamente responsabile», disposizione in base alla quale in pratica le commissioni e le delegazioni di vigilanza potrebbero indirizzare raccomandazioni anche ai Cantoni. Ricordiamo che secondo la Costituzione è in primo luogo il Consiglio federale che cura le relazioni tra la Confederazione e i Cantoni (art. 186 cpv. 1 Cost.), mentre all'Assemblea federale compete la vigilanza delle modalità di queste relazioni (art. 172 cpv. 1 Cost.). A nostro parere non è quindi compito delle commissioni e delegazioni di vigilanza interferire con raccomandazioni nei rapporti tra il Consiglio federale e i Cantoni: il campo d'applicazione della raccomandazione va limitato, come nel diritto vigente, alle autorità responsabili dinnanzi all'Assemblea federale, cioè il Consiglio federale e il Tribunale federale.

Per questi motivi proponiamo la seguente modifica dell'articolo 157 P-LParl:

Art. 157 Rubrica nonché cpv. 1 e 3

Raccomandazioni al Consiglio federale e al Tribunale federale

¹ Nell'ambito dell'alta vigilanza, le commissioni di vigilanza e le loro delegazioni possono rivolgere raccomandazioni *al Consiglio federale e al Tribunale federale*.

³ Le raccomandazioni medesime e i pareri *del Consiglio federale e del Tribunale federale* sono pubblicati se non vi si oppongono interessi degni di protezione.

2.14

Messaggi concernenti i disegni di legge

Rispetto al diritto vigente (art. 43 cpv. 3 LRC) il progetto estende la lista degli ambiti che devono essere esaminati nei messaggi del Consiglio federale, includendovi segnatamente le spiegazioni concernenti le ripercussioni del disegno legislativo sui diritti fondamentali, la sua compatibilità con il diritto di rango superiore, il suo rapporto con il diritto europeo e le sue ripercussioni sulla parità dei sessi. In linea di principio approviamo questo adeguamento del catalogo alle esigenze odierne, riteniamo però necessario introdurre nella legge *una precisazione* secondo cui *un messaggio non deve obbligatoriamente menzionare tutti gli ambiti elencati all'articolo 140 capoverso 1 lettere a-h P-LParl*. La precisazione si giustifica essenzialmente per due motivi: innanzitutto già nella prassi attuale nei messaggi si rinuncia a menzionare esplicitamente i punti per i quali nell'ambito dell'oggetto trattato non è possibile fornire indicazioni sostanziate, inoltre in considerazione dell'obiettivo dello snellimento dei messaggi che il Collegio governativo sottopone all'Assemblea federale.

Proponiamo quindi la seguente modifica dell'articolo 140 P-LParl, conformemente al diritto vigente:

Art. 140 cpv. 2 frase introduttiva

² Nel messaggio il Consiglio federale motiva il disegno di atto legislativo e, per quanto necessario, commenta le singole disposizioni. Commenta inoltre, nella misura in cui è possibile fornire in merito indicazioni sostanziate, segnatamente i punti seguenti: ...

2.15

Effetto dell'istituzione di una CPI su altre procedure

Attualmente le indagini di polizia giudiziaria e le inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione in merito a fatti o persone oggetto di un'inchiesta parlamentare possono essere avviate o continuate unicamente con l'autorizzazione della CPI. Le procedure in corso devono essere interrotte fino all'ottenimento dell'autorizzazione a procedere da parte della CPI (art. 65 cpv. 3 LRC). Con l'articolo 170 capoverso 3 P-LParl la CIP-N propone ora di stralciare la riserva dell'autorizzazione della CPI *per le indagini di polizia giudiziaria*; una minoranza propone invece di mantenere la disposizione attuale.

Appoggiamo la proposta della maggioranza della Commissione di abolire l'obbligo di ottenere l'autorizzazione della CPI per l'avvio o il proseguimento delle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione (cioè delle indagini in materia penale). In caso di inchiesta di una CPI è giustificabile e opportuno il rinvio di inchieste disciplinari e amministrative, ove sono in gioco interessi subordinati, mentre si deve evitare in ogni caso un rallentamento della procedura penale di competenza dello Stato, di importanza molto maggiore.

A differenza delle inchieste disciplinari e amministrative e contrariamente all'opinione della minoranza della CIP-N (FF 2001 3237) l'indagine di polizia giudiziaria non è una procedura amministrativa, e difatti essa è esclusa esplicitamente dal campo d'applicazione della legge federale sulla procedura amministrativa (art. 3 lett. c

PA; RS 172.021): a questa procedura si applica invece la legge federale sulla procedura penale (PP; RS 312.0). Anche dal punto di vista qualitativo le indagini di polizia giudiziaria differiscono dalle inchieste relative al diritto del personale in ambito amministrativo. Infatti con l'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2002, della revisione parziale della PP adottata dalle Camere federali il 22 dicembre 1999 nell'ambito del cosiddetto «disegno efficienza» (FF 2000 76), la vigilanza sulle indagini di polizia giudiziaria condotte dal Ministero pubblico della Confederazione sarà esercitata esclusivamente dal Tribunale federale (nuovo art. 11 PP), mentre al Consiglio federale competerà solo la vigilanza amministrativa (nuovo art. 14 cpv. 1 PP).

Il mandato d'inchiesta *penale* assegnato alle autorità federali deriva dal *principio di legalità* sancito dalla Costituzione (art. 5 cpv. 1 Cost.), ed è equiparato al mandato d'inchiesta *politico* delle CPI. In ambedue i casi sono in gioco i massimi interessi dello Stato e della società, interessi che vanno tutelati *parallelamente* e non alternativamente. Deve essere garantita *in ogni caso* la possibilità di svolgere le indagini di natura penale *parallelamente* a quelle di natura politica, sebbene perseguano obiettivi diversi: possibilità che la regolamentazione proposta dalla minoranza della Commissione, che riprende il diritto attualmente in vigore, non permette. La riserva dell'autorizzazione da parte di una CPI, che agisce in base a un mandato politico di ampia portata, rischia di scontrarsi con il mandato d'inchiesta delle autorità giudiziarie della Confederazione, mandato di natura strettamente giuridica. Si tenga presente che un'indagine rapida e scrupolosa da parte della polizia giudiziaria è una condizione indispensabile in vista di una successiva incriminazione ed eventuale condanna, e che in questo contesto anche ritardi minimi nell'accesso a persone o valori patrimoniali, nell'assunzione delle prove o nell'esecuzione di misure di sorveglianza in corso possono portare a un non luogo a procedere o a un'assoluzione per mancanza di prove. Un ulteriore elemento da considerare è la *prescrizione assoluta*: se per la mancata autorizzazione della CPI non si può ad esempio procedere subito all'assunzione dei mezzi di prova, vi è il rischio che il dispendio di tempo legato alla loro assunzione successiva (eventualmente all'estero) allunghi la procedura a tal punto da portare alla prescrizione del reato.

Nel suo parere del 1° marzo 1995 in merito all'iniziativa parlamentare «Obbligo del segreto professionale. Alta vigilanza del Parlamento» (FF 1995 II 1151; in seguito: Parere sull'obbligo del segreto) il Collegio governativo si era ancora dichiarato disposto ad accettare il rinvio delle indagini di polizia giudiziaria a determinate condizioni formulate in modo restrittivo (art. 65 cpv. 3^{er} LRC proposto dal Consiglio federale in: Parere sull'obbligo del segreto, pag. 1154). Tuttavia il rapido aumento della *criminalità economica e organizzata*, i cui attori sono sovente interconnessi e operano oltre i confini nazionali, genera procedure d'inchiesta viepiù complesse in cui il fattore tempo riveste un ruolo decisivo. Ora, dato che la revisione parziale del Codice penale, adottata dalle Camere nell'ambito del «disegno efficienza», a determinate condizioni sottopone le fattispecie in questione alla giurisdizione federale (nuovo art. 340^{bis} CP; FF 2000 70 seg.), proprio in questo ambito ci si può attendere un aumento dei casi in cui un'indagine di polizia giudiziaria verrà a svolgersi parallelamente all'intervento di una CPI. Inoltre la riserva dell'autorizzazione di una CPI sancita dal vigente articolo 65 capoverso 3 LRC ha una portata limitata, in quanto si applica unicamente alle autorità federali, non invece, in assenza di una corrispondente competenza federale, alle *autorità d'inchiesta cantonali* che conducono un'indagine contro funzionari federali (cfr. già il Parere sull'obbligo del

segreto, pagg. 1151-1152). E difatti le inchieste cantonali contro funzionari federali restano possibili, anche dopo la revisione parziale del CP, pure negli ambiti della criminalità economica e organizzata (cfr. art. 340^{bis} cpv. 1 lett. a e b CP). La riserva dell'autorizzazione appare priva di significato anche nei casi in cui sia le autorità federali che quelle cantonali sono tenute parallelamente ad avviare un'inchiesta contro il medesimo gruppo di persone per reati diversi. Contrariamente a quanto suggerito nella presa di posizione della minoranza (FF 2001 3237), con la riserva dell'autorizzazione non si riuscirà quindi ad evitare lo svolgimento parallelo di procedure d'inchiesta parlamentari e di polizia giudiziaria, a maggior ragione in quanto le autorità federali e quelle cantonali sono tenute reciprocamente a prestarsi assistenza (art. 352 CP, art. 27 PP).

Infine la riserva in questione si rivela *superflua*. Secondo il nuovo articolo 16 capoverso 4 PP, adottato, come ricordato sopra, dalle Camere nell'ambito del «disegno efficienza» (FF 2000 77), il Ministero pubblico della Confederazione svolge le sue indagini di polizia giudiziaria indipendentemente da istruzioni del Governo. D'altronde lo svolgimento parallelo di una procedura penale non limita in nessun modo gli ampi diritti di accesso, d'informazione e di interrogare persone accordati a una CPI in virtù della competenza del Parlamento in materia di alta vigilanza: con o senza riserva dell'autorizzazione, le autorità federali incaricate delle indagini di polizia giudiziaria sono tenute in ogni momento a fornire alla CPI tutte le informazioni, a concederle l'accesso agli incartamenti e a renderle possibile l'interrogazione di singole persone (art. 164 e 165 P-LParl). Le autorità federali stesse non dispongono per contro di tali diritti. Per questi motivi è escluso che le inchieste di una CPI siano ostacolate in assenza della riserva dell'autorizzazione, come teme invece la minoranza della CIP-N (FF 2001 3237). Si rivela infondato anche il timore, pure formulato in quella sede, che la rinuncia alla riserva possa portare a situazioni delicate nei casi in cui è lo stesso Ministero pubblico della Confederazione ad essere oggetto dell'esame di una CPI: infatti, in virtù del suo mandato di far luce su «eventi di grande portata» (art. 55 cpv. 1 LRC, art. 162 cpv. 1 P-LParl), conferitole nel quadro dell'alta vigilanza del Parlamento, la CPI può prendere «i provvedimenti procedurali necessari alle indagini» (art. 58 cpv. 1 LRC, art. 164 cpv. 1 P-LParl). Se vi è pericolo di ostacolo della CPI nello svolgimento del suo mandato, essa può quindi vietare l'avvio o la continuazione di indagini di polizia giudiziaria già in virtù della sue competenze in materia di alta vigilanza, anche in assenza di una riserva dell'autorizzazione – a maggior ragione in quanto un Ministero pubblico oggetto di un'inchiesta parlamentare non sarebbe comunque più in grado di garantire che la prerogativa dello Stato di esercitare la giurisdizione penale venga esercitata conformemente al diritto. Il Consiglio federale ha già riconosciuto nel 1995 una corrispondente competenza della CPI in questo ambito particolare (art. 65 cpv. 3^{ter} LRC proposto dal Consiglio federale in: Rapporto sull'obbligo del segreto, pag. 1154). Non è più attuale infine l'obiettivo principale perseguito nel 1994 con la riserva dell'autorizzazione dell'articolo 65 capoverso 3 LRC, obiettivo che consisteva nell'aumentare la disponibilità a deporre delle persone interrogate da una CPI (rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 14 marzo 1994, FF 1994 II 1282). Per rispetto del principio di legalità e di quello di officialità, all'epoca le Camere rifiutarono a ragione di iscrivere nella legge la possibilità di bloccare a tempo indeterminato le procedure penali (cfr. Boll. Uff. 1995 S 886 segg. e N 1997).

Riepilogo delle modifiche del progetto di legge sul Parlamento proposte, secondo l'ordine degli articoli

Art. 8 cpv. 3, 3^{bis} (nuovo) e 4

³ Se il Consiglio federale si rifiuta di informare o non consente la consultazione di documenti, il parlamentare interessato può appellarsi alla presidenza della Camera cui appartiene. *La presidenza della Camera cerca di mediare tra il Consiglio federale e il parlamentare interessato.*

^{3bis} *Se non si raggiunge un'intesa, il Consiglio federale presenta un rapporto speciale invece di consentire la consultazione dei documenti.*

⁴ *Stralciare*

Art. 15 Incompatibilità

Non possono far parte dell'Assemblea federale:

- a. *le persone da essa elette o confermate in carica;*
- b. *i giudici dei Tribunali federali da essa non eletti;*
- c. *il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei servizi del Parlamento e dei Tribunali federali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti;*
- d. *i membri della direzione dell'esercito;*
- e. *i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone giuridiche di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale che sono incaricate di compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante;*
- f. *le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone giuridiche di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale che sono incaricate di compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante.*

Art. 23 cpv. 3

³ *Stralciare*

Art. 27 rubrica e cpv. 2^{bis} (nuovo), 2^{ter} (nuovo), 3 e 4

Alta vigilanza e verifica dell'efficacia

^{2bis} *L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie.*

^{2ter} *L'Assemblea federale provvede affinché sia verificata l'efficacia delle misure della Confederazione. A tale scopo può:*

- a. *chiedere che il Consiglio federale faccia svolgere controlli dell'efficacia;*
- b. *verificare i controlli dell'efficacia svolti su mandato del Consiglio federale;*
- c. *far svolgere essa stessa controlli dell'efficacia.*

³ *Nell'ambito dell'alta vigilanza e della verifica dell'efficacia tiene conto dei criteri della legalità, della conformità all'ordinamento vigente, dell'adeguatezza, dell'efficienza e dell'economicità.*

⁴ *Stralciare*

Art. 28 rubrica, cpv. 1 lett. b e c e cpv. 2-4

Pianificazioni

L'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato:

- b. *impartendo al Consiglio federale il mandato di intraprendere una pianificazione o di modificarne le priorità.*
- c. *Stralciare*

²⁻⁴ *Stralciare*

Art. 44 cpv. 1 lett. c e e

¹ *Nell'ambito delle competenze attribuite loro dalla legge o dai regolamenti delle Camere, le commissioni hanno i compiti seguenti:*

- c. *seguono gli sviluppi sociali e politici nei loro settori di competenza tenendo conto dei risultati dei controlli dell'efficacia;*
- e. *sottopongono alla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza oppure al Consiglio federale le richieste per lo svolgimento di controlli dell'efficacia e cooperano alla definizione delle relative priorità.*

Art. 54 cpv. 4

⁴ *Decide sulle proposte delle commissioni di far controllare l'efficacia di atti legislativi da un apposito servizio del Parlamento o dal Controllo federale delle finanze e garantisce, in collaborazione con il Consiglio federale, la coerenza dei controlli dell'efficacia.*

Art. 64 cpv. 2 lett. g

² *Svolgono i compiti seguenti:*

- g. *fatte salve le competenze degli organi delle Camere, sbrigano tutti gli altri compiti dell'amministrazione del Parlamento.*

Art. 68 cpv. 1 e 2

¹ *Su mandato dell'Assemblea federale o dei suoi organi, i Servizi del Parlamento possono far capo ai servizi dell'Amministrazione federale per mansioni necessarie*

allo svolgimento delle attività parlamentari che non rientrano nei compiti di cui all'articolo 64.

² *Il ricorso ai servizi dell'Amministrazione federale avviene d'intesa con il capo del dipartimento o con il cancelliere della Confederazione.*

Art. 112 cpv. 4 (nuovo)

⁴ *Esamina il parere del Consiglio federale prima della trattazione del progetto nella Camera prioritaria.*

Art. 119 cpv. 2

² *Se il provvedimento richiesto rientra nella sfera di competenze del Consiglio federale, la mozione va intesa quale direttiva.*

Art. 120 cpv. 6 (nuovo)

⁶ *A richiesta di un membro di un Consiglio o del Consiglio federale, la mozione può essere trasformata in postulato, con l'accordo dell'autore della mozione.*

Art. 140 cpv. 2 frase introduttiva

² *Nel messaggio il Consiglio federale motiva il disegno di atto legislativo e, per quanto necessario, commenta le singole disposizioni. Inoltre, nella misura in cui è possibile fornire indicazioni sostanziate, illustra in particolare quanto segue: ...*

Art. 141 cpv. 1

¹ *Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale:*

- a. *il disegno di preventivo della Confederazione: ogni anno, due mesi prima della sessione nel corso della quale deve essere trattato;*
- b. *i disegni di aggiunte ordinarie al preventivo e crediti aggiuntivi: due mesi prima della sessione nel corso della quale devono essere trattati;*
- c. *il consuntivo della Confederazione: ogni anno, due mesi prima della sessione in cui deve essere trattato.*

Art. 142 Stralciare (normativa della LFC)

Art. 143 cpv. 1 e 2

¹ *Prima che inizi l'ultima sessione ordinaria dell'anno il Consiglio federale comunica all'Assemblea federale i suoi obiettivi per l'anno successivo. Tali obiettivi devono essere conformi al programma di legislatura.*

² *Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale i rapporti concernenti la sua gestione nell'anno precedente due mesi prima della sessione in cui devono essere trattati.*

Art. 144 Trattazione del rapporto di gestione

¹ Il presidente della Confederazione difende dinanzi alle Camere il *rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione*.

² L'Assemblea federale approva *questo rapporto* mediante *decreto federale semplice*.

Art. 145 cpv. 1 e 5

¹ All'inizio della legislatura il Consiglio federale sottopone *per conoscenza* all'Assemblea federale un rapporto sul programma di legislatura.

⁵ *Stralciare (normativa della LFC)*

Art. 146 cpv. 1

¹ *Le due Camere deliberano separatamente nella stessa sessione sul rapporto concernente il programma di legislatura*. La Camera prioritaria cambia con ogni legislatura.

Art. 147 Altre pianificazioni e rapporti

¹ Oltre alle pianificazioni e ai rapporti previsti dalla legge, il Consiglio federale può sottoporre all'Assemblea federale, *per informazione o perché ne prenda atto*, altre pianificazioni e rapporti.

² *Può presentare* all'Assemblea federale sotto forma di disegni di decreti federali, semplici o meno, gli obiettivi o le conclusioni di importanti pianificazioni o rapporti.

³ *Il Consiglio federale sottopone periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sulla politica estera della Svizzera*.

⁴ e ⁵ *Stralciare*

Art. 149 cpv. 3 e 4 (nuovo)

³ Se tra una commissione e il Consiglio federale non vi è unanimità di vedute circa l'entità dei diritti d'informazione, *la presidenza della Camera cerca di mediare*.

⁴ *Se non si raggiunge un'intesa, il Consiglio federale presenta un rapporto speciale invece di consentire la consultazione dei documenti*.

Art. 150 cpv. 1

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. La commissione prende la relativa decisione durante la votazione sul complesso concernente il disegno di atto legislativo*.

Art. 152 cpv. 4

4 Le commissioni di vigilanza decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Non hanno diritto di consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio.

Art. 153 cpv. 2 lett. a e 2^{bis} (nuovo)

2 Per adempiere i loro compiti, le delegazioni delle commissioni di vigilanza hanno, oltre ai diritti d'informazione di cui agli articoli 149 e 152, il diritto di:

- a. consultare documenti che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di controspionaggio;*

2^{bis} Il Consiglio federale presenta, su domanda, un rapporto speciale in merito ai documenti che servono direttamente al suo processo decisionale.

Art. 157 rubrica e cpv. 1 e 3

Raccomandazioni al Consiglio federale e al Tribunale federale

1 Nell'ambito dell'alta vigilanza, le commissioni di vigilanza e le loro delegazioni possono rivolgere raccomandazioni al Consiglio federale e al Tribunale federale.

3 Le raccomandazioni medesime e i pareri del Consiglio federale e del Tribunale federale sono pubblicati se non vi si oppongono interessi degni di protezione.

Art. 165 cpv. 1 secondo periodo (nuovo)

1 ... Ha inoltre il diritto di consultare i documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale.

Art. 172 n. 7

7. Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione

Art. 23 cpv. 2-4

2 All'inizio della legislatura, sottopone all'Assemblea federale il piano finanziario di legislatura quale parte integrante del programma di legislatura. Il piano finanziario di legislatura stabilisce il fabbisogno finanziario della legislatura sulla scorta dell'ordine di priorità fissato nelle direttive della politica governativa e indica come tale fabbisogno debba essere coperto.

3 Il Consiglio federale sottopone annualmente all'Assemblea federale, il più tardi due mesi prima della sessione in cui deve essere trattato, il rapporto concernente il piano finanziario relativo ai tre anni seguenti a quello del preventivo affinché ne prenda atto.

4 Abrogato