

09.472

**Iniziativa parlamentare
Miglioramento dell'efficacia e del coordinamento
delle attività internazionali dell'Assemblea federale**

**Rapporto della Commissione della politica estera
del Consiglio degli Stati**

del 12 maggio 2011

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica dell'ordinanza sulle relazioni internazionali del Parlamento, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di legge allegato.

12 maggio 2011

In nome della Commissione:

Il presidente, Eugen David

Rapporto

1 Genesi del progetto

L'ordinanza del 3 ottobre 2003¹ sulle delegazioni parlamentari (ODELP) è entrata in vigore il 1° dicembre 2003, all'inizio della 47^{esima} legislatura. Le principali innovazioni introdotte dall'ordinanza erano l'istituzionalizzazione della Delegazione presso l'Assemblea parlamentare della NATO e l'istituzione delle delegazioni permanenti incaricate di curare le relazioni con i Parlamenti di altri Paesi. Sulla base dei criteri stabiliti nell'articolo 3 capoverso 2 ODELP sono state dunque istituite cinque delegazioni permanenti incaricate della cura delle relazioni con i Paesi limitrofi della Svizzera; tutte queste delegazioni hanno avviato la loro attività nei mesi o anni seguenti.

L'esperienza acquisita dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza mostra che quest'ultima abbisogna di un aggiornamento per le seguenti ragioni:

1. il ricevimento di delegazioni parlamentari estere deve essere disciplinato in modo più pertinente;
2. è necessario ottimizzare le relazioni delle Camere federali con il Parlamento europeo, che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è divenuto competente anche per l'approvazione degli accordi con la Svizzera;
3. le attività della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N), della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) e delle diverse delegazioni devono essere coordinate meglio e le potenziali sinergie tra di esse devono essere messe a frutto nell'interesse di una politica estera coerente.

Il 13 febbraio 2009 la Conferenza di coordinamento si è espressa a favore di una revisione dell'ordinanza e ha proposto che le Commissioni della politica estera (CPE) presentassero un'iniziativa parlamentare a tale fine. La CPE-S ha adottato il 19 giugno 2009 un'iniziativa in questo senso, approvata dalla commissione omologa del Consiglio nazionale il 25 agosto 2009. I Servizi del Parlamento hanno in seguito elaborato un primo progetto, che la CPE-S ha sottoposto a due letture e approvato nella presente forma il 12 maggio 2011.

2 Grandi linee del progetto

Già attualmente le CPE sono, nella pratica, responsabili di curare le relazioni formali bilaterali dell'Assemblea federale con i Parlamenti degli altri Stati (salvo i Paesi limitrofi). La revisione dell'ordinanza qui proposta introduce una regolamentazione chiara in merito alla responsabilità per il ricevimento delle delegazioni parlamentari estere. Secondo le nuove disposizioni questo compito spetta alle CPE, a meno che non sia stato affidato ad altri organi (p. es. ai presidenti delle due Camere o ad altre commissioni legislative). La Commissione ha rivolto particolare attenzione alle relazioni dell'Assemblea federale con il Parlamento europeo. Il Trattato di Lisbona rafforza in modo significativo le competenze del Parlamento europeo nel processo

¹ RS 171.117

zione dei parlamentari alle delegazioni del Consiglio federale e gli intergruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 63 LParl.

Art. 1 Commissioni della politica estera

Questo nuovo articolo descrive le responsabilità e il modo di funzionamento delle CPE nel settore delle relazioni internazionali dell'Assemblea federale.

Il capoverso 1 definisce il campo di competenza delle CPE limitandolo alle relazioni con i Parlamenti di Stati dei quali non si occupa una delegazione permanente ai sensi dell'articolo 4 né una delegazione non permanente istituita da altri organi dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 5.

Secondo il capoverso 2, le CPE dispongono di un credito annuo per finanziare le attività delle loro delegazioni, analogamente a quanto avviene per le delegazioni permanenti. Le CPE godono così di una maggiore flessibilità nell'organizzare le loro relazioni con altri Parlamenti. Non sono interessate da questa disposizione le attività in relazione con l'esame di oggetti legislativi. Detto credito è stabilito nell'ambito del processo di decisione del bilancio di previsione dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 13 LI.

Il capoverso 3 prevede due delegazioni permanenti comuni delle CPE di sette membri ognuna e il capoverso 4 ne definisce il compito principale, ossia accogliere in Svizzera le delegazioni parlamentari estere. Queste disposizioni intendono colmare una lacuna nella pratica attuale. Attualmente, l'istituzione di delegazioni a questo scopo risulta difficile poiché avviene caso per caso, sulla base di giri d'orizzonte svolti a breve termine tra i membri delle CPE. Per mezzo delle due delegazioni permanenti all'interno delle CPE, i cui membri devono tenersi a disposizione per accogliere le delegazioni estere, le responsabilità e le strutture per svolgere questo compito sono chiaramente definite, a tutto vantaggio della pianificazione e dell'attuazione di questo aspetto non trascurabile delle relazioni internazionali dell'Assemblea federale.

Il capoverso 4 precisa che dette delegazioni sono incaricate di norma di questo compito; l'enunciato della disposizione non esclude dunque la possibilità che altri organi dell'Assemblea federale ricevano delegazioni estere. Ciò è in particolare il caso quando delegazioni delle Commissioni specializzate dei Parlamenti esteri chiedono di incontrare le commissioni omologhe del nostro Parlamento.

Il capoverso 5 definisce il ruolo dei presidenti delle CPE, che consiste da un lato nel dirigere queste delegazioni e, d'altro lato, nel concertarsi tra di loro in vista di ripartire equamente i compiti tra le Commissioni.

Il capoverso 6 disciplina la questione della sostituzione dei membri di queste delegazioni.

I capoversi 7 e 8 vertono sulle delegazioni non permanenti che le CPE costituiscono per svolgere le loro visite all'estero. Questa regolamentazione corrisponde al diritto vigente, salvo per quanto concerne il numero massimo dei membri di delegazioni comuni, ora stabilito di regola a otto.

Il capoverso 9 stabilisce espressamente che le CPE hanno il compito di coordinare le loro attività tra di loro e con tutti gli altri organi dell'Assemblea federale incaricati di curare le relazioni internazionali.

Art. 2 Delegazioni permanenti in assemblee parlamentari internazionali
Questo articolo corrisponde alle disposizioni vigenti.

Art. 3 Relazioni con il Parlamento europeo

La rubrica dell'articolo è modificata poiché la disposizione non verte unicamente sulla delegazione permanente che cura le relazioni con il Parlamento europeo.

Il capoverso 1 corrisponde alla disposizione attualmente vigente.

I nuovi capoversi 2–4 mirano a rafforzare, con diverse misure, le relazioni con il Parlamento europeo in seguito all'ampliamento delle sue competenze dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il capoverso 2 concerne il servizio responsabile delle relazioni con il Parlamento europeo istituito recentemente in seno alla Missione della Svizzera presso l'UE e stabilisce che quest'ultimo cura i contatti con il Parlamento europeo anche su incarico dell'Assemblea federale.

Il capoverso 3 stabilisce formalmente la competenza dei presidenti delle CPE e della Delegazione AELS/UE di curare i contatti con il Parlamento europeo e di affidare a tale scopo mandati a detto servizio.

Le due misure menzionate nel capoverso 4 intendono garantire il coordinamento delle CPE e della Delegazione AELS/UE. In primo luogo, la riunione annua di questi organi fornisce un quadro formale – che attualmente manca – per uno scambio di informazioni e opinioni in merito alle relazioni con il Parlamento europeo. Questi incontri intendono favorire la coerenza delle posizioni e delle attività dell'Assemblea federale nei confronti del Parlamento europeo. In secondo luogo, la Delegazione AELS/UE sottoporà alle CPE, di norma, un corapporto sugli oggetti riguardanti la politica europea, salvo quando la Delegazione non è tenuta a riferire direttamente alle Camere. «Di norma» significa che la procedura di corapporto viene avviata soltanto se l'importanza dell'oggetto lo giustifica.

Art. 4 Delegazioni permanenti per la cura delle relazioni con Parlamenti di altri Stati

Questo articolo enumera in modo esaustivo le delegazioni permanenti incaricate di curare le relazioni con i Parlamenti degli Stati limitrofi, dato che secondo l'articolo 5 le relazioni con i Parlamenti degli Stati sono di competenza delle CPE o di delegazioni non permanenti. Di conseguenza, diventano caduche la menzione di criteri di scelta dei Paesi e la competenza della Conferenza di coordinamento secondo l'articolo 3 capoversi 2 e 3 del testo vigente. Occorre inoltre ricordare che la Delegazione per la cura delle relazioni con il Parlamento austriaco e la Delegazione per la cura delle relazioni con il Landtag del Liechtenstein si compongono degli stessi membri.

Art. 5 Delegazioni non permanenti

Il capoverso 1, che contiene soltanto una lieve modifica, si applica a tutte le altre relazioni parlamentari internazionali con singoli Stati o organizzazioni. La lettera b copre in particolare le attività dei presidenti delle Camere.

La competenza di costituire una delegazione non permanente è disciplinata nel capoverso 2 in modo diverso dal passato e adeguata alla prassi corrente. Le delegazioni non permanenti composte di uno o due membri della stessa Camera sono istituite dal presidente della Camera interessata (lett. a). Le delegazioni non permanenti composte di più di due membri della stessa Camera (p. es. per i viaggi di informazione delle CPE), sono istituite dall'ufficio della Camera interessata (lett. b). Per contro, la Conferenza di coordinamento istituisce la delegazione se la stessa si compone di più di due membri del Consiglio nazionale e di più di due membri del Consiglio degli Stati. Da ultimo, i presidenti di ognuna delle due Camere istituiscono congiuntamente le delegazioni non permanenti composte di uno o due membri del Consiglio nazionale e di uno o due membri del Consiglio degli Stati (lett. c).

Art. 6 Composizione

Il capoverso 1 determina la composizione delle delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali enumerate nell'articolo 2. Questo capoverso corrisponde in massima parte alle disposizioni vigenti, salvo per quanto concerne la Delegazione presso l'UIP prevista nella lettera a. Poiché questa Delegazione non dispone di membri supplenti, viene stabilita una regola per determinare i sostituti in caso di impedimento dei membri titolari: tocca al presidente della Delegazione designare, se del caso, un sostituto scelto nello stesso gruppo parlamentare a cui apparteneva il membro da sostituire.

Il capoverso 2 disciplina la composizione delle delegazioni permanenti che curano le relazioni con i Parlamenti degli altri Stati secondo l'articolo 4. Il testo riprende senza cambiamenti il diritto vigente. Ciascuna di queste delegazioni si compone di tre membri del Consiglio nazionale e di due membri del Consiglio degli Stati. Lo stesso vale per i membri supplenti. I membri della delegazione sono scelti in particolare tenendo conto delle loro conoscenze linguistiche.

Art. 7 Organizzazione

I capoversi 1 e 3 (attuale cpv. 4) corrispondono alle disposizioni vigenti.

Il capoverso 2 prevede che i membri delle delegazioni di cui all'articolo 1 lettere b-f possono farsi rappresentare unicamente da membri supplenti. La disposizione non si applica alla Delegazione presso l'UIP, che non ha membri supplenti permanenti.

L'attuale capoverso 3 è abrogato perché non corrisponde più alla prassi in vigore.

Art. 8 Compiti

Il capoverso 1 corrisponde alle disposizioni vigenti.

Il capoverso 2 stabilisce che le delegazioni permanenti secondo l'articolo 3 esercitano le loro attività tenendo conto dei mezzi finanziari a loro disposizione⁴.

Il capoverso 3 corrisponde alle disposizioni vigenti.

⁴ Conformemente alla direttiva amministrativa del 4 settembre 2009 concernente le attività internazionali delle delegazioni parlamentari permanenti e delle delegazioni parlamentari non permanenti, le delegazioni permanenti sono tenute a fissare in un regolamento la procedura di autorizzazione e le condizioni generali della loro attività e a sottoporle per approvazione alla Delegazione amministrativa.

Il nuovo capoverso 4 intende promuovere la concertazione tra le delegazioni permanenti e le CPE. Da un lato, obbliga le delegazioni permanenti a coordinare le loro attività con quelle delle CPE, allo scopo in particolare che siano evitati doppioni. È inoltre precisato che le CPE sono tenute a sentire le delegazioni permanenti che ne fanno richiesta.

Art. 9 Rapporto

Questo articolo prevede una procedura di rendiconto a più livelli a destinazione delle Camere. Questa procedura si svolge ogni anno per le delegazioni permanenti nelle assemblee parlamentari internazionali (cpv. 2) e almeno una volta per legislatura per le delegazioni permanenti che curano le relazioni con i Parlamenti di altri Stati (cpv. 3), come finora. È invece nuovo il fatto che anche le CPE sono tenute a sottoporre alle due Camere almeno una volta per legislatura un rapporto scritto sulle attività delle loro delegazioni permanenti e non permanenti (cpv. 1). Un'altra innovazione consiste nell'obbligo di sottoporre i rapporti in questione all'esame preliminare delle CPE o, per quanto riguarda il rapporto della Delegazione AP-NATO, delle Commissioni di politica di sicurezza (CPS) delle due Camere. Lo scopo principale di questa disposizione è di fare in modo che le CPE si occupino delle attività delle delegazioni. In questo modo viene istituito uno strumento supplementare di scambio di informazioni e di coordinamento.

L'attuale capoverso 3 è stralciato poiché la missione di ciascuna delegazione non permanente è oggetto di un rapporto a sé stante.

Art. 10 Contributi

Questo articolo corrisponde alle disposizioni vigenti.

Art. 11 Mandato nella Delegazione presso il Consiglio d'Europa

Questo articolo corrisponde alle disposizioni vigenti.

Art. 12 Partecipazione a delegazioni del Consiglio federale

Questo articolo prevede che i presidenti delle CPE e delle delegazioni permanenti, o i membri di questi organismi con l'autorizzazione dei loro presidenti, possano essere indennizzati se sono invitati da consiglieri federali a partecipare a visite o conferenze, all'estero o in Svizzera. L'esperienza ha dimostrato che la partecipazione di parlamentari a delegazioni del Consiglio federale è molto utile sia per allacciare legami a livello internazionale sia per acquisire conoscenze di prima mano su temi di politica estera. È dunque opportuno scostarsi dalla prassi attuale e prevedere che la partecipazione a tali delegazioni, limitata ai presidenti e ai membri delle CPE e delle delegazioni permanenti, sia indennizzata nell'ambito della legge sulle indennità parlamentari e della relativa ordinanza. Va osservato che la partecipazione di parlamentari a delegazioni ministeriali è una prassi corrente in numerosi Paesi.

Art. 13 Gruppi parlamentari d'amicizia

Gli intergruppi parlamentari informali costituiti allo scopo di curare i legami d'amicizia con i Parlamenti di taluni Paesi apportano un contributo prezioso alle relazioni internazionali dell'Assemblea federale. Tenuto conto di questo ruolo, l'articolo

dispone che tali intergruppi possano beneficiare, su richiesta motivata, di sostegni finanziari per queste attività specifiche.

Art. 14 Diritto previgente: abrogazione

La presente revisione implica l'abrogazione dell'ODEIP.

Art. 15 Entrata in vigore

L'ordinanza deve essere posta in vigore a partire dalla 49^{esima} legislatura, ossia dal primo giorno della sessione invernale 2011 (che comincerà il 5 dicembre).

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale

L'ordinanza riveduta attribuisce alle CPE un ruolo accresciuto nella cura delle relazioni con i Parlamenti di altri Paesi e rafforza le loro strutture (art. 1). Inoltre, amplia le attività delle CPE e della Delegazione AELS/UE nel contesto delle relazioni con il Parlamento europeo (art. 3). Da ultimo, prevede il versamento di un'indennità per la partecipazione di parlamentari a delegazioni del Consiglio federale (art. 12) nonché di contributi finanziari ai gruppi parlamentari d'amicizia (art. 13).

Le misure previste dovrebbero comportare un onere di lavoro aggiuntivo per i servizi del Parlamento. In particolare, sarà necessario sostenere sul piano amministrativo le delegazioni di ricevimento delle CPE. Il ricevimento di delegazioni estere implica già attualmente un certo onere di lavoro. È difficile prevedere oggi gli oneri supplementari che le nuove disposizioni genereranno.

Di conseguenza si dovrà procedere, sulla base delle esperienze fatte, agli adeguamenti eventualmente necessari nel quadro del processo budgetario ordinario. Sarà compito degli uffici competenti dei Servizi del Parlamento presentare le proposte adeguate.

La Commissione reputa tuttavia che i costi supplementari causati dalle nuove strutture formali per il ricevimento delle delegazioni estere e dalle altre modifiche della ordinanza saranno modesti.

4.2 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 60 LParl, l'organizzazione, i compiti e la procedura di delegazioni che rappresentano l'Assemblea federale in assemblee parlamentari internazionali o nelle relazioni bilaterali con parlamenti di Stati terzi sono disciplinati in un'ordinanza dell'Assemblea federale.