



16.402 / 16.425 / 16.426

## **Iniziative parlamentari**

**Programma di legislatura. Eliminazione di costi inutili nell'attività parlamentare / Programma di legislatura. Modifica della procedura / Menzione nel programma di legislatura dei progetti pendenti in Parlamento**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 24 maggio 2018

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul Parlamento, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

24 maggio 2018

In nome della Commissione:

Il presidente, Kurt Fluri

---

## Compendio

*Fino a oggi il Parlamento ha deliberato quattro volte sul programma di legislatura sotto forma di un decreto federale semplice, approvandolo. Ha quindi sempre avuto la possibilità di apportare modifiche al disegno del Consiglio federale. Ogni volta sono state formulate proposte per rendere la procedura più efficace e a tal fine sono state depositate diverse iniziative parlamentari nel 2004, 2008 e 2012.*

*Nel 2016 sono state presentate in Consiglio nazionale tre iniziative parlamentari nell'ambito della trattazione del decreto federale sul programma di legislatura 2015–2019. Due di esse chiedono che il Consiglio federale sottoponga per conoscenza all'Assemblea federale il proprio programma di legislatura sotto forma di un rapporto (16.402 e 16.425). La terza prevede che anche i progetti pendenti alle Camere federali che contribuiscono a conseguire gli obiettivi del programma di legislatura siano menzionati nel relativo decreto federale (16.426).*

*La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha dato seguito a queste tre iniziative e, con l'approvazione della sua omologa del Consiglio degli Stati (CIP-S), ha elaborato un progetto di modifica della procedura applicabile al programma di legislatura. La CIP-N condivide il parere degli autori delle iniziative per quanto riguarda la necessità di diminuire la mole di lavoro generata dall'esame del programma di legislatura e di semplificare la procedura. Nel contempo ritiene fondamentale che l'Assemblea federale possa continuare a cooperare alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato con la possibilità di conferire al Consiglio federale mandati intesi a modificare il programma.*

*Secondo la Costituzione federale (art. 173 cpv. 1 lett. g), l'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti poiché queste ultime implicano decisioni preliminari rilevanti per la legislazione, il settore di competenza per eccellenza del Parlamento. Una maggioranza del Parlamento deve poter influire efficacemente su tali decisioni preliminari che, pur non avendo effetti giuridici vincolanti, possono avere conseguenze notevoli.*

*Parallelamente la Commissione auspica una semplificazione della procedura e una riduzione sensibile della mole di lavoro. Secondo il progetto preliminare, il Consiglio federale non presenta più il suo programma sotto forma di un disegno di decreto federale che contiene proposte concernenti tutti i settori politici esaminati dalle Commissioni e dalle Camere e che danno luogo a un programma globale di legislatura allestito dal Parlamento, ma lo sottopone all'Assemblea federale sotto forma di un decreto federale semplice unicamente affinché ne prenda atto. Questa procedura consente al Parlamento di completare il decreto federale con mandati di modifica del programma di legislatura. L'oggetto dei dibattiti non è più l'intero programma di legislatura ma sono soltanto le tematiche di cui la maggioranza o la minoranza delle commissioni si è esplicitamente occupata.*

*Questa soluzione è logica, tanto più che il legislatore aveva scelto nel 2014 di sottoporre l'esame del piano finanziario alla medesima procedura, che da allora è stata applicata due volte e ha dato buoni risultati.*

---

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento

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

Prima dell'entrata in vigore della LParl, il Consiglio federale sottoponeva all'Assemblea federale «per conoscenza, un rapporto sulle linee direttive della politica di governo» (art. 45<sup>bis</sup> della legge sui rapporti tra i Consigli). L'Assemblea federale poteva quindi presentare mozioni concernenti il rapporto allo scopo di modificare o completare il programma sottoposto dal Consiglio federale.

All'atto dell'elaborazione della LParl questa disposizione del diritto previgente è stata ritenuta insoddisfacente poiché implicava una procedura che richiedeva un'ingente mole di lavoro ed era priva di chiarezza ed efficacia.

### 1.2 Modifica della legge sul Parlamento del 22 giugno 2007

Nel 2004, nel corso dell'esame del programma di legislatura sono emerse lacune che hanno spinto il Parlamento a rivedere interamente la nuova procedura (Iv. Pa. 04.438/04.449 Programma di legislatura. Rapporto della CIP-N del 3.11.2005, FF 2006 1715 segg.). Ne è scaturita la modifica del 22 giugno 2007 della LParl e del regolamento del Consiglio nazionale (RCN) proposta dalla CIP-N [RU 2007 3773 segg., 5231 segg.], nell'ambito della quale è stato deciso di:

- mantenere la forma del decreto federale semplice per la decisione;
- modificare la procedura in modo tale che non sia più possibile respingere l'intero decreto federale;
- considerare come un oggetto da sottoporre a deliberazione non solo gli obiettivi generali ma anche il programma legislativo concreto;
- istituire la conferenza di conciliazione dopo la prima deliberazione nelle due Camere;
- limitare il diritto di proposta, in Consiglio nazionale, alla commissione e alle minoranze della commissione.

### 1.3 **Iniziative parlamentari in relazione al programma di legislatura 2011–2015**

Nel primo semestre del 2012, al termine dell'esame del programma di legislatura 2011–2015 sono state presentate tre iniziative parlamentari. Esse chiedevano che l'Assemblea federale non esamini più, come avviene attualmente, il disegno del Consiglio federale concernente il decreto federale semplice relativo al programma di legislatura per approvarlo, ma che prenda atto unicamente del rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura (12.427, 12.432 e 12.433). Le due Commissioni delle istituzioni politiche hanno dato seguito alle tre iniziative nell'autunno 2012 rispettivamente nella primavera 2013; la CIP-N è stata in seguito incaricata di elaborare un progetto inteso ad attuare tali iniziative.

Nel suo progetto preliminare del 12 agosto 2014 la CIP-N ha proposto di modificare diversi aspetti della procedura d'esame del programma di legislatura con un duplice obiettivo: aumentare l'efficacia delle decisioni adottate in materia dal Parlamento e ridurre la sua mole di lavoro (cfr. per i dettagli FF 2014 5513). In seguito alle critiche sollevate nel Consiglio nazionale durante la sessione autunnale 2014 contro le proposte formulate dalla CIP-N, la Commissione ha elaborato il 30 ottobre 2014 nuove proposte in cui ha sottolineato in modo più marcato la necessità di ridurre la mole di lavoro generata dall'esame del programma di legislatura. Ha tuttavia mantenuto il principio secondo cui l'Assemblea federale deve poter cooperare alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.) essendo autorizzata a sottoporre al Consiglio federale, sotto forma di un decreto federale semplice, proposte di modifica e di completamento. Nella deliberazione di dettaglio il Parlamento avrebbe quindi la possibilità di aggiungere disposizioni che incaricano il Consiglio federale di rivedere le sue intenzioni inerenti al programma. Questa soluzione corrispondeva alla normativa che era appena stata adottata il 26 settembre 2014 per l'esame del piano finanziario (13.092 Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale). Il 10 dicembre 2014 il Consiglio nazionale ha aderito alle proposte della Commissione relative alla procedura applicabile al programma di legislatura (Boll. uff. 2014 N 2289).

Il Consiglio degli Stati non ha appoggiato la soluzione proposta dalla CIP-N a titolo di compromesso e ha deliberato che il Parlamento non può prendere alcuna decisione materiale sul programma di legislatura, di cui deve limitarsi a prendere atto. In altri termini, il Consiglio degli Stati ha sostenuto l'abbandono del decreto federale sul programma di legislatura (Boll. uff. 2014 S 82).

In un secondo tempo il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno mantenuto le loro decisioni rispettive concernenti la LParl (Boll. uff. 2015 N 874, Boll. uff. 2015 S 499). Nella terza deliberazione il Consiglio nazionale ha aderito alla decisione del Consiglio degli Stati con il voto decisivo del presidente.

Nelle votazioni finali del 19 giugno 2015 il Consiglio degli Stati ha approvato la modifica della LParl mentre il Consiglio nazionale l'ha respinta con 96 voti contro 92. La maggioranza della Camera bassa ha infatti ritenuto che, dato che il compromesso proposto dalla CIP-N non era più in discussione, lo status quo fosse una soluzione migliore o, perlomeno, un «male minore» rispetto alla soluzione radicale proposta dal Consiglio degli Stati.

## 1.4 Iniziative parlamentari 16.402, 16.425 e 16.426

Il 29 febbraio e il 5 aprile 2016 sono state presentate in Consiglio nazionale in relazione all'esame del programma di legislatura 2015–2019 le tre iniziative parlamentari seguenti:

*16.402 Iv. Pa. Gruppo liberale-radical. Programma di legislatura. Eliminazione di costi inutili nell'attività parlamentare*

Il rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura dovrebbe essere sottoposto al Parlamento soltanto per conoscenza e non mediante un decreto federale semplice. Ciò consentirà di risparmiare costi e di semplificare la procedura. Al Parlamento spetterà la discussione del rapporto sul programma di legislatura ed esso potrà inoltre sempre attribuire mandati vincolanti al Consiglio federale.

*16.425 Iv. Pa. Commissione 16.016-CN. Programma di legislatura. Modifica della procedura*

La legge sul Parlamento è modificata come segue:

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

*16.426 Iv. Pa. Commissione 16.016-CN. Menzione nel programma di legislatura dei progetti pendenti in Parlamento*

Anche i progetti pendenti alle Camere federali che contribuiscono a conseguire gli obiettivi del programma di legislatura dovranno essere trattati nel messaggio sul programma di legislatura.

Le ultime due iniziative sono state presentate dalla commissione incaricata di esaminare il programma di legislatura del Consiglio nazionale che ha approvato i testi con 11 voti contro 10 (16.425) e con 12 voti contro 5 e 3 astensioni (16.426).

## 1.5 Deliberazioni e lavori della CIP-N

La CIP-N ha proceduto all'esame preliminare delle tre iniziative il 1° settembre 2016. Ha dato seguito alle prime due con 12 voti contro 11 e 1 astensione, decisione cui la sua omologa del Consiglio degli Stati ha aderito il 30 marzo 2017 con 5 voti contro 4. La CIP-N ha dato seguito all'unanimità anche alla terza iniziativa (16.426) e la CIP-S si è allineata a questa decisione con 6 voti contro 3.

Successivamente la segreteria ha sottoposto alla CIP-N un documento con tre varianti nell'intento di aiutarla ad adottare una decisione di principio. La variante A prevede che il Consiglio federale sottoponga il programma di legislatura sotto forma di un rapporto di cui l'Assemblea federale dovrebbe semplicemente prendere atto; si tratta di un'interpretazione restrittiva delle iniziative parlamentari 16.402 e 16.425 che corrisponde alla decisione adottata dal Consiglio degli Stati nella sessione primavera 2015 in merito alle iniziative parlamentari 12.427 e 12.432. La variante B

prevede che il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale il programma di legislatura sotto forma di un decreto federale semplice affinché ne prenda atto e che l'Assemblea federale possa completare detto decreto con mandati di modifica del programma di legislatura; questa variante corrisponde alla proposta della CIP-N del 30 ottobre 2014 relativa all'attuazione delle iniziative parlamentari 12.427 e 12.432. Infine la variante C, che prevede il mantenimento dello status quo, è stata proposta in considerazione dell'esigua maggioranza scaturita durante l'esame preliminare; la scelta di questa variante comporterebbe lo stralcio delle iniziative parlamentari.

Nella seduta del 1° febbraio 2018 la CIP-N ha esaminato le tre varianti. Ha deciso di attuare le iniziative conformemente alla variante B e ha incaricato la segreteria di sottoporle un progetto preliminare. Inoltre ha deciso che anche l'iniziativa 16.426 (Menzione nel programma di legislatura dei progetti pendenti in Parlamento) dovrà essere attuata in questo ambito.

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 Migliorare l'efficienza limitando l'oggetto del decreto federale semplice**

La Commissione riprende in un punto centrale la proposta delle due iniziative parlamentari 16.402 e 16.425 intesa a far sì che il Consiglio federale sottoponga il proprio programma di legislatura all'Assemblea federale soltanto affinché ne prenda atto. Il Consiglio federale non presenta più il suo programma sotto forma di un disegno di decreto federale completo che contiene proposte concernenti tutti i settori politici, le quali vengono esaminate dalle commissioni e dalle Camere e danno luogo a un programma di legislatura allestito dal Parlamento.

Per rispettare le esigenze della Costituzione federale (cfr. n. 2.3) la Commissione si discosta tuttavia in un punto dalla proposta formulata nelle due iniziative: essa propone che l'Assemblea federale prenda atto del programma di legislatura sottoposto dal Consiglio federale *sotto forma di un decreto federale. Questa procedura consente al Parlamento, nel corso della deliberazione di dettaglio, di introdurre nel decreto federale altri articoli che gli permettono di conferire al Consiglio federale mandati intesi a modificare il suo programma.*

Pertanto, le commissioni e le Camere non esamineranno più punto per punto ciascuno dei settori politici contenuti in un disegno del Consiglio federale concernente il programma di legislatura nel suo complesso e il programma non dipenderà più dalla decisione del Parlamento, che si pronuncerà invece in modo puntuale soltanto su alcune parti specifiche dello stesso. Di conseguenza il decreto federale sul programma di legislatura conterà di pochi articoli, e non più di una ventina com'è stato il caso per la legislatura 2015–2019.

I dibattiti parlamentari si limiteranno ai temi che le varie maggioranze o minoranze delle commissioni decideranno di affrontare. La deliberazione di dettaglio sulle linee direttive del programma di legislatura nel suo complesso, che finora dava adito a proposte e discussioni, con la nuova procedura non verrà più svolta. La procedura proposta è molto simile a quella applicata fino al 2000: anche all'epoca il Parla-

mento si limitava a prendere atto delle «linee direttive della politica di Governo», ma con le cosiddette «mozioni sulle linee direttive» aveva la possibilità di conferire all'Esecutivo mandati intesi a modificare il suo programma di legislatura.

Questa soluzione per la trattazione del programma di legislatura, già proposta nel 2014 (cfr. n. 1.3), è analoga alla procedura adottata per l'esame del piano finanziario, che è già stata applicata due volte con buoni risultati.

Per il resto, la procedura applicabile all'esame del programma di legislatura rimane invariata. Le varie procedure speciali, che erano già state sviluppate nel 2007 nell'intento di migliorare l'efficienza, vengono mantenute (cfr. n. 1.2).

## **2.2 Il decreto federale semplice quale forma appropriata di cooperazione parlamentare alla pianificazione della legislatura**

I capoversi 2 e 4 dell'articolo 28 LParl definiscono l'efficacia giuridica del decreto federale sul programma di legislatura:

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

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

L'efficacia giuridica di ogni singola disposizione di una decisione di principio e programmatica sotto forma di un decreto federale semplice non è diversa da quella di una mozione accolta dal Parlamento.

Nel suo rapporto del 22 gennaio 2009 relativo all'Iv. Pa. 08.435 la CIP-N ha precisato in questo modo la funzione della cooperazione parlamentare alla pianificazione:

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

Occorre rammentare che nella democrazia «della concordanza» di impronta svizzera, il governo non può appoggiarsi su una maggioranza stabile in Parlamento per attuare il programma di una coalizione governativa. Proprio per il fatto che le maggioranze parlamentari cambiano a seconda dei dossier, esse devono poter indicare al governo quali disegni di legge quest'ultimo deve preparare e a quali deve rinunciare. La deliberazione di dettaglio del decreto sul programma di legislatura è la procedura più adeguata per consentire al Parlamento di partecipare alla pianificazione».

### 2.3 **La Costituzione federale obbliga il Parlamento a cooperare alla pianificazione**

La CIP-N sottolinea che la Costituzione federale del 18 aprile 1999 attribuisce la competenza in materia di pianificazione *congiuntamente* a governo e Parlamento:

*Art. 180 cpv. 1 Cost.*

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

*Art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.*

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

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

La competenza del Parlamento di cooperare alla pianificazione della legislatura deriva anche dal fatto che *il programma di legislatura comprende principalmente la pianificazione della legislazione*. Chi è competente della legislazione deve anche poterne influenzare la pianificazione. L'attività legislativa del Parlamento si colloca al termine di un lungo processo di formazione dell'opinione e di decisione, caratterizzato da scelte e decisioni preliminari estremamente importanti poiché condizionano in modo determinante il risultato finale. In quanto organo legislativo, il Parlamento ha un legittimo interesse a influenzare efficacemente la fase preparatoria della procedura legislativa.

Pur non essendo ritenuta particolarmente importante nel sistema politico svizzero, la pianificazione rimane nondimeno indispensabile; ad ogni modo, se vi è una pianificazione che si può considerare «importante», questa è senza dubbio la pianificazione della legislazione.

L'articolo 28 LParl prevede, quale forma minima di cooperazione parlamentare, che l'Assemblea federale prenda perlomeno atto delle pianificazioni importanti (cpv. 1<sup>bis</sup> lett. a). Forme più elaborate di cooperazione prevedono che il Parlamento conferisca al Consiglio federale (sotto forma di mozioni) il mandato di «modificare le priorità» di una pianificazione (cpv. 1<sup>bis</sup> lett. b) o che prenda «decisioni di principio o programmatiche» (sotto forma di decreti federali semplici; cpv. 1<sup>bis</sup> lett. c).

Applicare la forma di cooperazione minima a quella che è la più importante pianificazione dell'attività dello Stato è una modalità in evidente contrasto con l'intenzione del costituente e del legislatore.

È vero che il Parlamento ha in ogni momento la facoltà, anche al di fuori del processo di pianificazione della legislatura, di conferire al Consiglio federale mandati che hanno il carattere di decisioni di principio e di pianificazioni. Tuttavia, la Commissione ritiene opportuno che all'inizio di una legislatura il Parlamento abbia una visione generale delle pianificazioni del Consiglio federale e che in questo ambito possa esaminare sistematicamente i punti che intende modificare.

## 2.4 Minoranze

La *minoranza I* (*Pfister Gerhard, Campell, Glättli, Humbel, Moser, Romano, Streiff*) della Commissione propone di non entrare in materia sul progetto. È dell'opinione che riprendere per l'ennesima volta il dibattito sulla procedura applicabile al programma di legislatura rappresenti un inutile zelo legislativo. Per quel che riguarda l'obbligo costituzionale che impone all'Assemblea federale di cooperare alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato, essa ritiene, come la maggioranza della Commissione, che sia fuori discussione rinunciare alla possibilità di conferire al Consiglio federale mandati intesi a modificare il programma di legislatura. Nell'osservare che la riforma della procedura decisa nel 2007 ha già ridotto la mole di lavoro a un livello ragionevole, la minoranza I esprime i propri dubbi sulla possibilità che le modifiche proposte nel presente progetto preliminari apportino un reale valore aggiunto.

La *minoranza II* (*Schneeberger, Brunner, Campell, Jauslin, Piller Carrard*) ritiene che il programma di legislatura sia di competenza esclusiva del Consiglio federale. Propone che il Parlamento si limiti a prenderne atto, astenendosi dall'adottare qualsiasi altra decisione in merito; così facendo, si potrebbe rinunciare all'esame preliminare delle Commissioni. Le Camere condurrebbero una discussione generale nel corso della quale i gruppi avrebbero la possibilità di prendere posizione. Questa minoranza reputa che il Parlamento disponga di strumenti sufficienti per conferire mandati al Consiglio federale anche senza avere la facoltà di prendere decisioni sul programma di legislatura. A suo avviso, la mole di lavoro derivante dall'esame del programma, assai oneroso in termini di tempo, non è giustificata; inoltre si potrebbero conseguire risparmi considerevoli.

## 3 Commento alle singole disposizioni

### 3.1 Legge sul Parlamento (LParl)

*Art. 75 cpv. 4*

Conformemente all'articolo 75 capoverso 1, un disegno di atto legislativo può essere rinviato al Consiglio federale o alla commissione incaricata dell'esame preliminare. Nel caso del programma di legislatura l'applicazione di questa disposizione risulta essere poco opportuna, dato che una gran parte del periodo considerato dal programma sarebbe già trascorsa al momento dell'adempimento del mandato legato al rinvio.

Questa considerazione è ancora più pertinente per il piano finanziario annuale che deve parimenti essere presentato sotto forma di un decreto federale semplice in virtù della modifica del 26 settembre 2014 dell'articolo 143 LParl (13.092 Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale [NMG]).

*Art. 146 cpv. 1, 2, 2<sup>bis</sup> e 5*

L'oggetto del disegno di decreto federale sul programma di legislatura non è più il programma di legislatura dell'Assemblea federale bensì unicamente il fatto che l'Assemblea federale deve prendere atto del programma elaborato dal Consiglio federale e illustrato nel messaggio (*cpv. 1*). L'Assemblea federale può completare il decreto federale semplice con mandati (*cpv. 5 [nuovo]*). Il disegno di decreto federale sul piano finanziario per gli anni 2019–2021 può fungere da modello:

*Art. 1 Piano finanziario 2019–2021*

È preso atto del piano finanziario della Confederazione Svizzera per gli anni 2019–2021.

*Art. 2 Mandati di modifica del preventivo 2019 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2020–2022*

Sono trasmessi al Consiglio federale i seguenti mandati di modifica del piano finanziario:

- a. ...
- b. ...

Non è più il decreto federale semplice, bensì il messaggio che definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi del programma di legislatura del Consiglio federale e indica per ciascuno di essi i disegni di atti legislativi dell'Assemblea federale previsti dal Consiglio federale e altri provvedimenti necessari per conseguirli (*cpv. 2*).

In adempimento dell'iniziativa parlamentare 16.426 il messaggio indica anche i disegni di atti legislativi già pendenti alle Camere federali che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi del programma di legislatura (*cpv. 2<sup>bis</sup>*). L'obiettivo è di elaborare un programma chiaro e completo, motivo per cui nel messaggio devono essere inseriti solo i progetti importanti.

Il rapporto esplicativo sul programma di legislatura continua a essere designato come «messaggio» e non come «rapporto» poiché «il Consiglio federale sottopone i suoi disegni di atti legislativi all'Assemblea federale corredandoli di un messaggio esplicativo» (art. 141 cpv. 1 LParl).

*Commenti alle proposte della minoranza II:*

Le proposte della maggioranza e della minoranza II costituiscono due approcci coerenti che devono essere opposti nel loro insieme.

La differenza fondamentale tra questi due approcci risiede nell'*articolo 146 capoversi 1 e 5*: secondo la proposta della minoranza II, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale non più un messaggio corredato di un disegno di decreto federale ma un rapporto senza decreto federale. Di conseguenza l'Assemblea federale non ha più la possibilità di completare il disegno di atto legislativo con mandati conferiti al Consiglio federale, pertanto il capoverso 5 del disegno della maggioranza va stralciato.

Ne consegue che nelle disposizioni generali sulla procedura applicabile alla trattazione dei disegni di atti legislativi le norme concernenti il programma di legislatura

devono essere abrogate (art. 74 cpv. 3 e art. 94a). Anche le disposizioni procedurali contenute nell'articolo 147 diventano superflue: in particolare non vi è più motivo di prevedere che le due Camere deliberino sul programma di legislatura in due sessioni consecutive (cpv. 1) poiché il programma può essere trattato anche nel corso della medesima sessione.

La proposta della maggioranza relativa all'impossibilità di un rinvio è invece opportuna nella proposta della minoranza II per quanto riguarda il piano finanziario (art. 75 cpv. 4; cfr. commento sopra).

Se il Consiglio nazionale opta per la proposta della minoranza II occorre modificare, oltre alla LParl, anche il regolamento del Consiglio nazionale (RCN) abrogando le pertinenti disposizioni sulla trattazione del decreto federale sul programma di legislatura (*titolo precedente gli art. 33a–33c*). Nell'ambito della trattazione di tale modifica del RCN occorrerà anche decidere se una commissione deve deliberare preliminarmente sul programma di legislatura (se non è il caso, l'elenco delle eccezioni di cui all'art. 21 cpv. 1 RCN deve essere completato di conseguenza) e se la commissione incaricata dell'esame del programma di legislatura deve essere mantenuta o abolita (nel secondo caso l'art. 13 RCN deve essere abrogato). L'esame preliminare del rapporto da parte di una commissione speciale implica uno sforzo sproporzionato dato che la commissione, oltre a prendere atto formalmente del rapporto, non può adottare decisioni. Non ha molto senso che una commissione esamini le direttive generali del Consiglio federale per la sua politica di governo se in seguito non può sottoporre alcuna proposta alla propria Camera.

#### **4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Le proposte di modifica della LParl non implicano ripercussioni quantificabili sulle finanze né sul personale. La CIP-N parte dal presupposto che la mole di lavoro del Parlamento diminuirà mentre quella del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale rimarrà pressoché uguale.

#### **5 Basi legali**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale, le disposizioni fondamentali sull'organizzazione e la procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di una legge federale. La cooperazione dell'Assemblea federale «alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato» si fonda sull'articolo 173 capoverso 1 lettera g Cost.

