



20.496

## **Iniziativa parlamentare Rapporto programmatico sulla collaborazione con l'UE nei settori al di fuori dell'accesso al mercato**

### **Rapporto della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale**

del 18 aprile 2023

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sul Parlamento<sup>1</sup>, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

18 aprile 2023

In nome della Commissione:

Il p presidente, Franz Grüter

<sup>1</sup> FF 2023 1082

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

L'iniziativa parlamentare 20.496 «Rapporto programmatico sulla collaborazione con l'UE nei settori al di fuori dell'accesso al mercato» presentata il 17 dicembre 2020 dal consigliere nazionale Eric Nussbaumer (PS, BL) chiede di integrare l'articolo 148 della legge sul Parlamento (LParl) affinché, dopo la presentazione della proposta legislativa relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) nell'Unione europea (UE), il Consiglio federale sia tenuto a sottoporre all'Assemblea federale un rapporto programmatico sulla futura cooperazione della Svizzera nei programmi e nelle agenzie dell'UE nei settori che esulano dall'accesso al mercato interno.

Il 25 ottobre 2021 la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 17 voti contro 4. Poiché il Parlamento non dispone in nessun momento di una panoramica dei programmi dell'UE che potrebbero essere rilevanti per il Consiglio federale, la maggioranza della Commissione ritiene necessario che, alla luce dei diritti di partecipazione dell'Assemblea federale alla politica estera, a quest'ultima venga sottoposto un rapporto programmatico relativo alle associazioni previste della Svizzera ai programmi e alle agenzie dell'UE affinché sia informata in tempo utile dei contenuti e delle opportunità di partecipazione. Costata inoltre che in Parlamento sono regolarmente depositati postulati, mozioni e interrogazioni secondo cui la trasmissione di informazioni in virtù dell'articolo 148 LParl non avviene in misura sufficiente. Infine, ritiene che la partecipazione dell'Assemblea federale alla politica europea rivesta grande importanza e richieda una regolamentazione chiara riguardo alle informazioni da fornire sulla futura associazione della Svizzera ai programmi e alle agenzie dell'UE.

Anche la minoranza della CPE-N considera che il Parlamento necessiti di maggiori informazioni sull'associazione della Svizzera ai programmi e alle agenzie dell'UE per poterne discutere in tempo utile. Tuttavia, non ritiene opportuno modificare l'articolo 148 LParl in modo che una disposizione generale sulle pianificazioni e sui rapporti che il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale includa specificamente, come caso speciale, la presentazione di un rapporto programmatico riguardo alla partecipazione della Svizzera ai programmi e alle agenzie dell'UE. È del parere che un simile rapporto programmatico possa essere richiesto in qualsiasi momento all'Esecutivo e che quindi non sia necessaria una modifica di legge.

Il 17 gennaio 2022 la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) ha aderito all'unanimità alla decisione della CPE-N dando così il via all'elaborazione di un progetto di legge. Come la sua omologa, la CPE-S ritiene opportuno che il Parlamento riceva in tempo utile un rapporto sulla futura associazione della Svizzera ai programmi e alle agenzie dell'UE nei settori che esulano dall'accesso al mercato interno in modo da consolidare le sue possibilità di partecipazione nelle questioni europee.

## **2 Situazione iniziale**

### **2.1 Necessità di agire e obiettivi**

Oltre ad avere un accesso settoriale al mercato interno dell'UE, la Svizzera partecipa a programmi e, se del caso, ad agenzie dell'UE. Ciascun programma (Orizzonte Europa, Erasmus+, Copernicus, Europa creativa MEDIA, Europa digitale ecc.) dispone di una base legale specifica che ne definisce l'orientamento materiale. Queste basi legali specifiche relative ai programmi, attualmente 37, vengono proposte dalla Commissione europea parallelamente al QFP e adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Il QFP e i programmi dell'UE sono talmente interconnessi che, contemporaneamente al preventivo, la Commissione europea presenta anche proposte di regolamenti concernenti i programmi dell'UE per il periodo del QFP. In tale contesto, gli aspetti finanziari dei programmi dipendono dai negoziati relativi al QFP condotti di pari passo.

Le basi legali relative ai programmi dell'UE definiscono anche le condizioni per l'associazione da parte di Stati terzi. I negoziati con questi Stati vengono condotti dall'UE solo dopo che le basi legali sono adottate dal Consiglio e dal Parlamento.

In qualità di organo legislativo di uno Stato terzo potenzialmente coinvolto in tali programmi, è importante che l'Assemblea federale sia informata in tempo utile dei contenuti, delle possibili associazioni e delle opportunità di partecipazione. Il rapporto programmatico è volto a sostenere l'elaborazione e la discussione di mandati negoziali, messaggi sul finanziamento e progetti di legge. Tuttavia, non deve ritardare in alcun modo i processi di associazione. Con tale rapporto il dibattito politico sulla partecipazione ai programmi di cooperazione europea deve poter essere svolto mediante processi e iter parlamentari su basi oggettive, che si ripetono per ogni nuovo periodo programmatico.

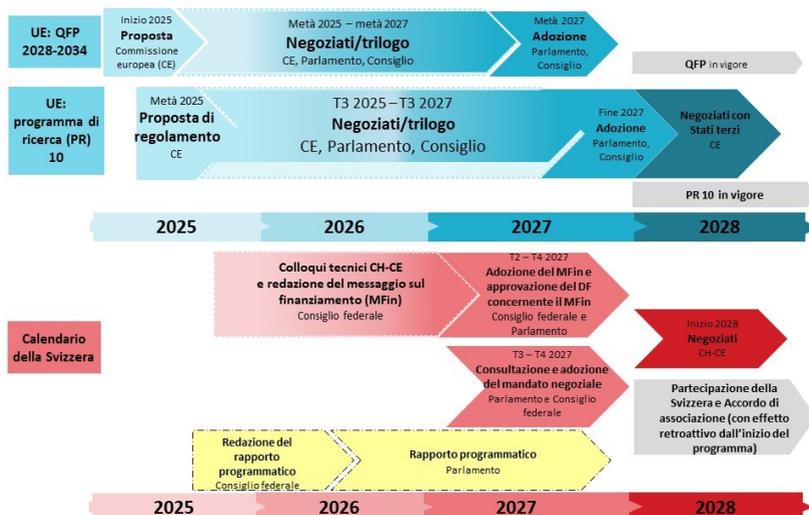
L'articolo 148 LParl disciplina le pianificazioni e i rapporti che il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale.

Il progetto trattato in questa sede intende garantire che il Consiglio federale sottoponga in tempo utile al Parlamento un rapporto programmatico relativo ai programmi e alle agenzie dell'UE ai quali intende associarsi nei settori che esulano dall'accesso al mercato interno. In tal modo l'Assemblea federale avrà un quadro più chiaro.

### **2.2 Processi e tempistiche relative al QFP e ai programmi dell'UE**

Il 13 febbraio 2023 la CPE-N è stata informata dall'Amministrazione federale riguardo ai diversi processi e alle tempistiche concernenti l'elaborazione e l'adozione del QFP e delle basi legali per i programmi dell'UE. In particolare, è stato discusso il calendario della Svizzera in vista della preparazione e della redazione di un rapporto programmatico, come illustrato nell'immagine sottostante.

## 🇨🇭 QFP e generazione di programmi 2028\*



\* I calendari sono rappresentazioni semplificate di processi globali ideali, utilizzando come esempi i settori della ricerca e dell'innovazione.

I negoziati in seno all'UE riguardanti il QFP iniziano con una proposta della Commissione europea. Tale proposta relativa al QFP viene trattata nel Consiglio e nel Parlamento europeo nell'ambito dei processi interni all'UE.

In tale contesto, le proposte legislative della Commissione europea sono talvolta oggetto di adeguamenti importanti da parte del Consiglio e del Parlamento. I parametri determinanti sono spesso definiti poco prima della conclusione del QFP. Eventuali domande relative alla partecipazione di Stati terzi ai programmi vengono in parte trattate solo dopo l'adozione del QFP.

È nell'interesse della Svizzera garantire, idealmente, un'associazione senza interruzioni ai programmi scelti dell'UE. L'elaborazione di un rapporto programmatico può avvenire soltanto dopo che la Commissione europea ha presentato la proposta legislativa relativa al QFP. Tuttavia, il Consiglio federale può portare avanti i processi nazionali di preparazione dei messaggi sul finanziamento, dei progetti di legge e dei mandati negoziali in tempo utile e perlopiù parallelamente ai processi dell'UE solo se quest'ultima è disposta ad avviare per tempo colloqui esplorativi.

I colloqui esplorativi contribuiscono ad accrescere il grado di dettaglio delle informazioni. Allo stesso tempo, l'associazione della Svizzera ai programmi dell'UE (ivi compresa l'elaborazione di mandati negoziali, messaggi sul finanziamento o progetti di legge) non deve subire ritardi a causa del rapporto o essere subordinata alla sua adozione. Se prima di avviare i colloqui esplorativi con l'UE fosse necessario disporre di un rapporto programmatico con un maggiore grado di dettaglio, il rischio di ritardi

nel processo di associazione sarebbe considerevole. Una simile circostanza deve essere evitata.

### **3 Punti essenziali del progetto**

Procedendo alla modifica proposta nell'iniziativa, si configura l'iter parlamentare descritto di seguito.

Dopo che la Commissione europea ha presentato la proposta legislativa relativa al QFP e le proposte relative ai programmi, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un rapporto programmatico. Tale rapporto è attribuito per esame preliminare alle commissioni tematiche competenti dagli Uffici delle Camere federali.

Le commissioni tematiche incaricate dell'esame preliminare prendono atto del rapporto e propongono alla loro Camera di prenderne atto. Le Camere ne prendono atto nel quadro di un dibattito ordinario.

## **4 Commento all'articolo**

### **4.1 Legge sul Parlamento**

*Art. 148 cpv. 3<sup>ter</sup>*

Il nuovo capoverso 3<sup>ter</sup> dell'articolo 148 stabilisce che il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale un rapporto programmatico relativo ai programmi e alle agenzie dell'UE ai quali intende associarsi nei settori che esulano dall'accesso al mercato interno.

È importante che l'Assemblea federale sia informata in tempo utile dei contenuti, delle possibili associazioni e delle opportunità di partecipazione nel quadro di un rapporto programmatico. Tale rapporto è di supporto all'elaborazione e alla discussione di mandati negoziali, messaggi sul finanziamento e progetti di legge. In tal modo il dibattito politico sulla partecipazione ai programmi di cooperazione europea può essere svolto mediante processi e iter parlamentari su basi oggettive, che si ripetono per ogni nuovo periodo programmatico. Questo modo di procedere non deve però comportare ritardi indesiderati nel processo di associazione. Alla luce di ciò, il rapporto programmatico deve pertanto elencare sistematicamente tutti i programmi e tutte le agenzie dell'UE ai quali il Consiglio federale intende associarsi conformemente al programma di legislatura e agli obiettivi annuali. L'elenco deve essere completato da una breve descrizione del rispettivo programma o dell'attività svolta dall'agenzia dell'UE nonché da una motivazione della partecipazione prospettata. Infine, da tale elenco si deve desumere anche il credito preventivato per l'associazione della Svizzera.

Dopo che la Commissione europea ha presentato la proposta legislativa relativa al QFP, il Consiglio federale sottopone in tempo utile il rapporto all'Assemblea federale affinché ne prenda atto.

## **5 Ripercussioni**

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

La modifica proposta richiede un maggiore coordinamento e comporta un onere supplementare per l'Amministrazione federale che sarà coperto mediante le risorse esistenti.

## **6 Basi legali**

La modifica proposta nell'ambito del presente rapporto si fonda sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g della Costituzione federale, secondo cui le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale.