



23.446

Iniziativa parlamentare Sottocommissione permanente per le questioni europee della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale

Rapporto della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale

del 19 giugno 2023

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica del regolamento del Consiglio nazionale¹, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale. La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

19 giugno 2023

In nome della Commissione:

Il presidente, Franz Grüter

¹ FF 2023 1575

Rapporto

1 Genesi del progetto

Nelle sedute del 19 ottobre e del 9 novembre 2020, la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) aveva discusso come procedere in relazione all'accordo quadro istituzionale tra la Svizzera e l'Unione europea (UE). Poiché allora il Consiglio federale doveva ancora prendere delle decisioni riguardo all'accordo, la CPE-N decise di istituire una sottocommissione denominata «Tutela del diritto di partecipazione e di decisione del Parlamento, del Popolo e dei Cantoni per quanto concerne l'attuazione dell'accordo quadro». In tale contesto la CPE-N ha constatato che l'Esecutivo non aveva ancora presentato un rapporto esaustivo sulla necessità di applicare il diritto di partecipazione del Parlamento. Tuttavia, sulla base del parere del Consiglio federale relativo alla mozione 19.3170 «Base giuridica per tutelare il diritto di partecipazione e di decisione del Parlamento, del Popolo e dei Cantoni per quanto concerne l'attuazione dell'accordo quadro»², la CPE-N riteneva necessario elaborare rapidamente un diritto concreto di partecipazione del Parlamento. La sottocommissione avrebbe dovuto discutere la questione parallelamente ai negoziati finali dell'accordo quadro istituzionale nonché esaminare e valutare opportune disposizioni legali.

Il 26 maggio 2021 i sette anni di negoziati concernenti un accordo quadro tra la Svizzera e l'UE si sono conclusi senza esito a causa dell'interruzione delle trattative da parte del Consiglio federale. Alla luce di ciò, il 2 giugno 2021 la sottocommissione ha valutato se proseguire o meno il proprio lavoro. Per portarlo avanti, il suo mandato avrebbe dovuto essere modificato in modo da permetterle di occuparsi della tutela del diritto di partecipazione e di decisione nell'ambito dell'accordo esistente con l'UE e di una sua eventuale rielaborazione. La sottocommissione ha discusso una pertinente proposta, che è stata accolta con 3 voti contro 2. Secondo la maggioranza il mandato della sottocommissione avrebbe dovuto essere modificato come richiesto. La minoranza auspicava invece la cessazione dei lavori della sottocommissione. La CPE-N ha discusso il mandato modificato della sottocommissione il 24 giugno 2021 e lo ha accolto con 14 voti contro 7 e 0 astensioni. Da allora, la sottocommissione è stata ride-nominata «Recepimento del diritto europeo. Diritto di partecipazione del Parlamento».

² Testo depositato della mozione: «Nel caso in cui il Consiglio federale firmi l'Accordo quadro istituzionale con l'Unione europea (UE), è incaricato di sottoporre al Parlamento, a complemento di suddetto accordo, una base giuridica che definisca il processo democratico del recepimento dinamico del diritto UE e che tuteli il diritto di partecipazione del Parlamento, del Popolo e dei Cantoni.»

Con il supporto di vari esperti del mondo scientifico, della Segreteria generale dell'AELS e del Bundestag tedesco³, la sottocommissione è giunta alla conclusione che, nonostante il fallimento dell'accordo quadro, sia ancora necessario intervenire in relazione al recepimento del diritto europeo sulla base degli accordi bilaterali esistenti. La sottocommissione si è soffermata in particolare sul recepimento del diritto in virtù dell'Accordo di associazione alla normativa di Schengen e dell'Accordo sul trasporto aereo. Sulla base dei lavori svolti in precedenza, la sottocommissione ha proceduto a un'analisi approfondita delle procedure esistenti per il recepimento del diritto ed esaminato le possibilità di partecipazione del Parlamento. A tal fine si è concentrata sul recepimento di disposizioni giuridicamente vincolanti («hard law») e ha affrontato in particolare la questione della partecipazione al processo decisionale («decision shaping») – fondamentale soprattutto per i Paesi non membri – nonché quella dell'allocazione delle risorse ai fini della rappresentanza dei Servizi del Parlamento a Bruxelles.

Nella sua seduta del 19 settembre 2022, insieme a rappresentanti dell'Amministrazione federale la sottocommissione ha esaminato nel dettaglio il funzionamento concreto dell'Accordo di associazione alle normative di Schengen e Dublino e dell'Accordo sul trasporto aereo, informandosi sulle possibilità di partecipazione e sul processo di formazione dell'opinione e delle decisioni nell'ambito di questi accordi. In tale contesto è giunta alla conclusione che, per rafforzare il diritto di partecipazione, occorre migliorare il flusso di informazioni destinate al Parlamento. Il 3 maggio 2023 la sottocommissione ha deciso, con 5 voti contro 1, di sottoporre alla Commissione plenaria una proposta di iniziativa commissionale volta a istituire una sottocommissione permanente per le questioni europee.

Il 19 giugno 2023 la CPE-N ha adottato il progetto allegato all'attenzione della propria Camera con 17 voti contro 5.

2 Situazione iniziale

2.1 Necessità di agire e obiettivi

Nonostante il fallimento dell'accordo quadro istituzionale, vi è la necessità di agire, nell'ambito della partecipazione parlamentare, per altre procedure analoghe di recepimento del diritto, in particolare per quanto concerne l'applicazione dell'Accordo di associazione alla normativa di Schengen e dell'Accordo sul trasporto aereo (accordo di parziale integrazione) o la partecipazione a imprese comuni dell'UE. È indispensa-

³ Nel corso dei lavori, la sottocommissione ha consultato i seguenti esperti: Prof. Dr. Matthias Oesch dell'Università di Zurigo, Martin Graf, ex segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche, Henri Gétaz, segretario generale dell'AELS, Andri Luthersson, segretario generale supplente dell'AELS, Brit Helle, direttrice della divisione Mercato interno della Segreteria dell'AELS, Heribert Hirte, MdB, membro del comitato per gli affari riguardanti l'Unione europea e presidente del sottocomitato per il diritto europeo del Bundestag tedesco, Marcel Kägi, vicedirettore e corresponsabile del settore Strategia e politica aeronautica dell'UFAC, Marian Schulte-Orlet, collaboratore scientifico dell'unità Diritto e affari internazionali dell'UFAC, Bernard Dubey, capo del settore Diritto europeo e coordinamento Schengen/Dublino dell'UFG.

bile permettere all'organo legislativo di seguire in modo più attivo e approfondito gli sviluppi giuridici importanti per la Svizzera che si prospettano nell'UE. Per questi motivi la sottocommissione «Recepimento del diritto europeo. Diritto di partecipazione del Parlamento» ha esaminato diverse varianti e ha infine deciso, con 5 voti contro 1, di optare per una sottocommissione permanente per le questioni europee della CPE-N. Per ragioni di semplicità, questa sottocommissione permanente sarà inizialmente introdotta soltanto nel Consiglio nazionale. Il Consiglio degli Stati è però libero di istituire autonomamente una simile sottocommissione o di chiedere in un secondo momento la costituzione di una sottocommissione congiunta.

A differenza di una commissione plenaria, una tale sottocommissione ha il vantaggio di poter svolgere il proprio lavoro in modo più efficiente all'interno di un gruppo più ristretto di persone. Inoltre, in un simile contesto la confidenzialità e la protezione delle informazioni sensibili sono garantite più efficacemente (cfr. art. 150 cpv. 3 della legge sul Parlamento [LParl⁴]), favorendo così un dialogo aperto e costruttivo con l'Amministrazione federale. Una sottocommissione permette altresì di affrontare in modo più obiettivo le tematiche politicamente più spinose. Infine, la sottocommissione potrà riunirsi con maggiore regolarità e flessibilità secondo la frequenza degli sviluppi giuridici dell'UE e seguire in modo più tempestivo l'evoluzione del diritto e i progetti nell'UE.

2.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Nella sua seduta del 16 gennaio 2023 la CPE-N ha discusso ed esaminato diversi modelli per permettere al Parlamento di seguire più da vicino gli sviluppi giuridici nell'UE importanti per la Svizzera. In tale occasione la CPE-N ha analizzato in particolare le seguenti opzioni:

a) Commissione per l'Europa

La sottocommissione ha discusso la possibilità di creare una nuova commissione tematica («Commissione per l'Europa»), ma l'ipotesi è stata subito respinta. Dal momento che la politica europea è un affare centrale della CPE, le competenze di una nuova commissione per gli affari europei si sovrapporrebbero a quelle della CPE. Di conseguenza, diventerebbe complicato distinguere i compiti dei due organi e la CPE potrebbe perdere un importante ambito di competenza. Inoltre, confrontando la dinamicità della legislazione nell'UE con la frequenza delle sedute della CPE, si nota come nemmeno una Commissione per l'Europa disporrebbe della flessibilità temporale necessaria per seguire efficacemente gli sviluppi giuridici nell'UE.

b) Delegazione AELS/UE

La sottocommissione ha inoltre valutato la possibilità di delegare il compito di seguire gli sviluppi giuridici nell'UE all'attuale Delegazione AELS/UE, ma anche questa opzione è stata respinta. La sottocommissione ritiene che un unico organo non possa gestire le mansioni attuali della Delegazione AELS/UE e i compiti supplementari con-

⁴ RS 171.10

cernenti la partecipazione parlamentare. Inoltre, una sottocommissione composta da membri della CPE garantirebbe un flusso di informazioni più efficiente nei confronti della CPE. Tuttavia, le sovrapposizioni con la Delegazione AELS/UE sarebbero considerevoli. Grazie alla sua partecipazione alla Commissione parlamentare mista dello Spazio economico europeo (SEE), la Delegazione beneficia di un importante flusso di informazioni sulle politiche dell'UE rilevanti per lo SEE e su svariati sviluppi giuridici nell'UE. I membri della Delegazione ottengono la maggior parte delle informazioni sugli sviluppi giuridici nell'UE alle riunioni della Commissione parlamentare mista dello SEE grazie al loro status di osservatori. A questi incontri, le delegazioni parlamentari degli Stati membri dello SEE vengono informate sugli sviluppi giuridici e possono partecipare al processo decisionale dello SEE attraverso rapporti e risoluzioni. Tuttavia, la delegazione svizzera è ammessa a queste riunioni solo in qualità di osservatore. Inoltre, sarebbe opportuno che l'Assemblea federale seguisse gli sviluppi giuridici nell'UE principalmente tramite fonti di informazione proprie, come l'Amministrazione federale o esperti incaricati, per evitare di dipendere dalla benevolenza della Commissione parlamentare mista dello SEE.

c) Sottocommissione permanente per le questioni europee della CPE-N

Prendendo spunto dal modello della sottocommissione permanente delle Commissioni della gestione e delle finanze, la sottocommissione ha valutato l'istituzione di una sottocommissione permanente per le questioni europee. A tal fine si è basata sul modello creato in vista di un'eventuale adesione allo SEE, introdotto il 4 ottobre 1991 nel regolamento del Consiglio nazionale (RCN; RS 171.13). Nel corso delle deliberazioni della sottocommissione del 19 settembre 2022 è emersa chiaramente la volontà di scegliere questo approccio per seguire gli sviluppi giuridici nell'UE. Rispetto a una delegazione tradizionale, una tale sottocommissione ha il vantaggio di poter intraprendere azioni legislative attraverso la sua commissione plenaria e di avere così a disposizione tutti gli strumenti parlamentari. Inoltre, in una sottocommissione il lavoro può essere svolto in un contesto di fiducia. In questo modo, anche le tematiche politicamente più spinose possono essere trattate con maggiore obiettività. Infine, la sottocommissione potrebbe riunirsi più spontaneamente e seguire quindi con tempestività l'evoluzione del diritto e i progetti dell'UE.

La «sottocommissione per le questioni europee» seguirà gli sviluppi giuridici nell'ambito degli accordi bilaterali di accesso al mercato, degli accordi di associazione – in particolare alle normative di Schengen e Dublino – e della partecipazione della Svizzera a agenzie e programmi di promozione congiunti dell'UE. A tal proposito riferirà alla CPE-N le proprie conclusioni. Se queste riguarderanno l'ambito di competenza di altre commissioni tematiche, la CPE-N provvederà a informarle.

Tra la Delegazione AELS/UE e questa sottocommissione si devono creare sinergie: ad esempio, taluni parlamentari potrebbero far parte di entrambi gli organi. Inoltre, le informazioni che la Delegazione AELS/UE ottiene grazie allo scambio con rappresentanti del Parlamento europeo, dell'amministrazione dell'UE e della Commissione europea dovrebbero pervenire alla sottocommissione permanente. È infatti estremamente importante attivare e sostenere un flusso di informazioni costante tra questi due organi.

Alla luce di queste considerazioni, il 16 gennaio 2023 la CPE-N ha incaricato la propria sottocommissione di elaborare una proposta di iniziativa commissionale volta a istituire una sottocommissione permanente per le questioni europee della CPE-N.

3 Punti essenziali del progetto

La sottocommissione permanente per le questioni europee segue gli sviluppi giuridici importanti per la Svizzera che si prospettano nell'UE e riferisce periodicamente alla Commissione plenaria. Scambia informazioni con l'Amministrazione federale riguardo ai progetti legislativi in corso nell'UE e può consultare esperti esterni per tematiche specifiche.

La sottocommissione permanente adegua il proprio lavoro in modo flessibile a seconda delle esigenze poste dagli sviluppi giuridici importanti per la Svizzera che si prospettano nell'UE. Informa regolarmente la sua Commissione plenaria sugli sviluppi giuridici dell'UE. Conformemente all'articolo 152 capoverso 2 LParl, la Commissione plenaria informa a sua volta le altre commissioni tematiche se si prospettano sviluppi significativi nei loro ambiti di competenza.

Il mandato della sottocommissione consiste nel seguire gli sviluppi giuridici nell'UE. In tale contesto gli aspetti fondamentali sono l'acquisizione delle informazioni e la loro trasmissione alla CPE-N. In una prima fase la sottocommissione scambierà principalmente informazioni con l'Amministrazione federale sui progetti legislativi in corso nell'UE. La sottocommissione permanente opera su mandato della CPE-N. I diritti d'informazione generali (art. 150 cpv. 1 LParl) della sottocommissione permanente corrispondono a quelli delle sottocommissioni istituite dalle commissioni. La sottocommissione non informa direttamente il pubblico riguardo alle sue attività ma utilizza i consueti canali informativi della CPE-N.

Se le relazioni tra la Svizzera e l'UE dovessero essere rinnovate con un nuovo accordo di qualunque tipo e se il diritto europeo dovesse evolvere a un ritmo nettamente più sostenuto, la sottocommissione dovrà aumentare la frequenza delle sue sedute. Inoltre, in questo caso non è da escludere che la sottocommissione debba attingere ad altre fonti di informazione nell'UE per adempiere il proprio mandato e ciò richiederebbe un certo numero di viaggi. In altre parole, per accelerare il recepimento del diritto dell'UE sarebbe indispensabile accordare alla sottocommissione ulteriori risorse e strumenti per l'acquisizione delle informazioni.

La sottocommissione permanente sarà composta da un membro per ogni gruppo parlamentare al fine di garantire lo stesso grado d'informazione a tutti i gruppi parlamentari. Per questo motivo è possibile derogare alla chiave di ripartizione prevista attualmente (art. 43 cpv. 3 LParl). La sottocommissione raccoglierà informazioni e le elaborerà prima di sottoporle alla Commissione plenaria. La CPE-N preciserà la composizione, il mandato e le competenze della sottocommissione permanente sotto forma di principi operativi.

4 **Commento ai singoli articoli**

4.1 **Regolamento del Consiglio nazionale**

Art. 14 cpv. 4 RCN

In questo nuovo capoverso è istituita la sottocommissione permanente per le questioni europee. Tale sottocommissione deve informarsi sugli sviluppi giuridici importanti per la Svizzera che si prospettano nell'UE. Inoltre, la sottocommissione riferisce periodicamente alla sua Commissione plenaria in merito a tali sviluppi nell'UE.

5 **Ripercussioni**

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

La modifica proposta dell'articolo 14 RCN richiede maggiori risorse di personale presso la Segreteria delle Commissioni della politica estera. Poiché si prevede che inizialmente saranno necessarie circa quattro mezzegornate per le sedute del 2024, il fabbisogno di personale del prossimo anno dovrebbe essere coperto con le risorse disponibili in seno alla Segreteria.

Un eventuale aumento del personale per il 2025 dovrebbe essere considerato nel processo di preventivazione ordinario entro la fine di gennaio 2024. Questa scadenza nell'ambito del processo di preventivazione andrebbe rispettata anche negli anni successivi nel caso in cui per il 2025 non dovesse prospettarsi la necessità di un aumento dell'organico.

Se la frequenza delle sedute della sottocommissione dovesse aumentare – soprattutto in vista della conclusione di un possibile accordo tra la Svizzera e l'UE e di un'accelerazione nel recepimento del diritto – i Servizi del Parlamento potrebbero avere bisogno di un collaboratore scientifico aggiuntivo a un tasso di occupazione del 50 per cento.

Presupponendo che nel 2024 le sedute della sottocommissione si terranno in quattro mezzegornate, l'aumento dell'indennità giornaliera potrebbe essere inizialmente finanziato con i fondi già iscritti a preventivo. Tuttavia, se l'attività dovesse crescere in modo significativo, anche per i costi supplementari dell'indennità giornaliera si dovrebbe seguire il processo di preventivazione ordinario.

6 **Aspetti giuridici**

6.1 **Rinuncia a una procedura di consultazione**

Secondo l'articolo 3a della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (RS 172.061) si può rinunciare a una procedura di consultazione se «il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali». Nel caso specifico, questa condizione è adempiuta.

6.2 Trattazione solo in Consiglio nazionale

Secondo l'articolo 36 LParl ciascuna Camera emana un proprio regolamento contenente le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura. Un'iniziativa parlamentare intesa a modificare il regolamento di una Camera viene trattata esclusivamente nella relativa Camera. Nel momento in cui è accolta dalla Commissione, l'iniziativa commissionale passa alla seconda fase e si può quindi iniziare a elaborare un progetto di atto legislativo⁵.

In virtù dell'articolo 53 RCN si può rinunciare a una seconda lettura del progetto poiché si tratta di una modifica del regolamento di poco conto.

⁵ Cfr. 20.408 Iv. Pa. Ufficio CS. Modifiche del regolamento del Consiglio degli Stati concernenti le deliberazioni in una sede diversa dal Palazzo del Parlamento, 20.409 Iv. Pa. Ufficio CN. Modifiche del regolamento del Consiglio nazionale concernenti le deliberazioni in una sede diversa dal Palazzo del Parlamento, 20.435 Iv. Pa. Ufficio CS. Modifiche del regolamento del Consiglio degli Stati concernenti le deliberazioni in una sede diversa dal Palazzo del Parlamento (II).