



21.503 / 22.483

Iniziative parlamentari

Esame preliminare del preventivo e procedura di corapporto parlamentare

Rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale

del 29 giugno 2023

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 e alle commissioni parlamentari.

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

29 giugno 2023

In nome della Commissione:

Il presidente, Roland Fischer

Compendio

La Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) ha presentato il 22 ottobre 2021 l'iniziativa parlamentare 21.503 «Basi legali del dibattito sul preventivo. Necessità di modificare le attuali disposizioni» e il 9 novembre 2022 l'iniziativa parlamentare 22.483 Garantire il coinvolgimento delle Commissioni delle finanze negli interventi e nei progetti di atti normativi delle commissioni tematiche che prevedono significative ripercussioni finanziarie. Queste due iniziative commissionali sono state depositate dopo un'attenta valutazione da parte di entrambe le Commissioni delle finanze (CdF). L'obiettivo è modificare le disposizioni della legge sul Parlamento (LParl) che riguardano, da un lato, il processo di preventivo e, dall'altro, le competenze delle CdF nella procedura di corapporto parlamentare. Nonostante tra le due iniziative non vi sia un nesso materiale, la CdF-N ha deciso di raggrupparle in un unico progetto per motivi di economia amministrativa, come accaduto anche per altre modifiche del diritto parlamentare.

Iniziativa 21.503: l'esperienza con l'esame preliminare del preventivo raccolta nei sette anni trascorsi dall'introduzione del nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) ha mostrato che le diverse regole procedurali contenute nella LParl e applicabili ai vari decreti federali relativi al preventivo potrebbero portare le Camere a prendere decisioni incoerenti o non volute. Questo è in particolare il caso del decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo. La CdF-N chiede che la proposta di conciliazione sul decreto federale Ib sia trattata secondo l'articolo 94a LParl e dunque analogamente alla proposta di conciliazione sul programma di legislatura e sul piano finanziario. Le Camere dovrebbero votare separatamente su ciascuna disposizione della proposta di conciliazione. In questo modo, in caso di respingimento, sarebbe stralciata soltanto la disposizione in questione e non verrebbe a decadere l'intero decreto federale Ib, come invece prevede il diritto vigente.

Iniziativa 22.483: l'iniziativa è stata presentata in seguito a diverse decisioni prese dalle Camere nel 2022 (tra cui l'aumento delle uscite per l'esercito e i controprogetti indiretti all'iniziativa per i ghiacciai e all'iniziativa per premi meno onerosi), che hanno provocato uno squilibrio del piano finanziario a partire dal 2024. Ne è risultato un deficit strutturale incompatibile con il freno all'indebitamento, che ha costretto il Consiglio federale e il Parlamento a prevedere misure correttive nel bilancio della Confederazione. Le Camere hanno preso queste decisioni senza che le CdF si siano espresse nell'ambito della procedura di corapporto parlamentare perché, a differenza di quanto avviene per i disegni del Consiglio federale, di norma le CdF non sono invitate a partecipare alle procedure di corapporto riguardanti i progetti di atti legislativi delle commissioni tematiche. La CdF-N propone che la procedura di corapporto parlamentare nelle CdF sia semplificata e uniformata. I diritti di proposta e di parola di cui godono le CdF nelle Camere sono attualmente limitati ai disegni con cui vengono proposti crediti d'impegno o limiti di spesa. Tuttavia, i due terzi circa del bilancio della Confederazione riguardano entrate e uscite vincolate per legge. Pertanto, in futuro le CdF dovranno potersi esprimere anche sui progetti che disciplinano le entrate della Confederazione o che comportano uscite vincolate significative. La normativa proposta riguardo alla procedura di corapporto parlamentare in-

tende fornire un contributo sostanziale all'adempimento del mandato legale delle CdF nell'ambito della gestione delle finanze pubbliche. Inoltre, nei corapporti all'attenzione delle commissioni tematiche, le CdF dovranno concentrarsi maggiormente sugli aspetti finanziari dei progetti, segnatamente sulle entrate e sulle uscite derivanti da crediti d'impegno, limiti di spesa, uscite vincolate per legge e sussidi. Qualora siano le commissioni parlamentari a elaborare progetti di atti legislativi con importanti ripercussioni finanziarie, oltre al parere del Consiglio federale occorrerà contemporaneamente chiedere anche una valutazione di politica finanziaria alle CdF.

La CdF-N ha invitato la Commissione delle istituzioni politiche della propria Camera (CIP-N) a prendere posizione in merito al suo progetto preliminare del 31 marzo 2023 volto ad attuare le iniziative parlamentari summenzionate. Il 20 aprile 2023 la CIP-N ha esaminato le proposte della CdF-N, procedendo a una valutazione di fondo della necessità di legiferare. La maggioranza dei suoi membri sostiene le proposte volte ad attuare le iniziative 21.503 e 22.483. Di conseguenza, la CdF-N ha elaborato un progetto e il presente rapporto esplicativo, che ha adottato il 29 giugno 2023. Il Consiglio federale e le commissioni interessate hanno la possibilità di esprimersi prima della trattazione del progetto della CdF-N in Consiglio nazionale.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Esame preliminare del preventivo (Iv. Pa. 21.503)	5
1.1.1 Normativa esistente	5
1.1.2 Situazioni caratterizzate da decisioni potenzialmente incoerenti o non volute	8
1.1.3 Nuova soluzione	9
1.2 Procedura di corapporto parlamentare (Iv. Pa. 22.483)	10
1.2.1 Normativa esistente	10
1.2.2 Prassi attuale	11
1.2.3 Necessità di agire	13
1.2.4 Nuova soluzione	14
1.2.5 Digressione: le competenze delle commissioni delle finanze cantonali	14
2 Punti essenziali del progetto	17
2.1 Esame preliminare del preventivo (Iv. Pa. 21.503)	17
2.1.1 Modifiche proposte	17
2.1.2 Parere della CIP-N	18
2.2 Procedura di corapporto parlamentare (Iv. Pa. 22.483)	18
2.2.1 Modifiche proposte	18
2.2.2 Alternative esaminate e opzioni accantonate	20
2.2.3 Ripercussioni finanziarie significative: definizione	22
2.2.4 Monitoraggio parlamentare degli oggetti rilevanti dal punto di vista finanziario	23
2.2.5 Attuazione del progetto nella prassi delle deliberazioni parlamentari	24
2.2.6 Parere della CIP-N	27
3 Commento ai singoli articoli	28
3.1 Legge sul Parlamento (LParl)	28
4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	30
Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl)	
(Esame preliminare del preventivo e procedura di corapporto parlamentare) (Progetto)	FF 2023 2158

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Esame preliminare del preventivo (Iv. Pa. 21.503)

1.1.1 Normativa esistente

Il nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) è stato introdotto con il preventivo 2017. L'attuale esame preliminare del preventivo a livello parlamentare differisce in parte notevolmente dalla prassi applicata dall'Assemblea federale prima dell'introduzione del NMG. Ciò è dovuto in particolare alle più ampie possibilità legali di cui dispone il Parlamento per quanto riguarda l'esame preliminare del preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

L'Assemblea federale adotta il preventivo annuale della Confederazione secondo i pertinenti decreti federali Ia e Ib. Con il *decreto federale Ia concernente il preventivo* vengono approvati i mezzi finanziari. Il Parlamento attribuisce così al Consiglio federale e all'Amministrazione la competenza di effettuare pagamenti o di assumere impegni finanziari (mediante i crediti d'impegno) sino all'importo preventivato (elemento quantitativo) per lo scopo previsto nella pertinente voce di preventivo (elemento qualitativo). Con il *decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo* il Parlamento può modificare i valori di pianificazione di singoli gruppi di prestazioni delle unità amministrative. I valori di pianificazione comprendono, da un lato, obiettivi, parametri e valori di riferimento e, dall'altro, condizioni quadro d'impiego dei crediti. Con il *decreto federale II concernente il piano finanziario* il Parlamento prende atto del piano finanziario. Può completare il decreto federale con mandati destinati al Consiglio federale per la modifica del preventivo successivo. Nel piano finanziario, gli importi dei crediti possono essere indicati in forma numerica, mentre i mandati in forma testuale o in forme miste.

I vari decreti federali concernenti il preventivo si fondano su disposizioni differenti della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10) per quanto concerne l'entrata in materia e la votazione sul complesso di progetti nonché la trattazione della proposta di conciliazione e le conseguenze giuridiche di una sua reiezione.

Entrata in materia sul disegno di preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze

L'entrata in materia è obbligatoria nel caso del decreto federale Ia (preventivo) e del decreto federale II (piano finanziario), mentre non lo è nel caso del decreto federale Ib (valori di pianificazione).

La Costituzione federale (Cost.; RS 101) impone all'Assemblea federale la trattazione di determinati oggetti. Secondo l'articolo 74 capoverso 3 LParl l'entrata in materia è quindi obbligatoria se si tratta di iniziative popolari (art. 139 Cost.), preventivi (art. 167 Cost.), rapporti di gestione (art. 169 e 187 cpv. 1 lett. b Cost.), consuntivi (art. 167 Cost.), reclami sollevati contro trattati intercantonali o contro trattati conclusi dai Cantoni con l'estero (art. 172 cpv. 3 Cost.), conferimento della garanzia a costitu-

zioni cantonali (art. 172 cpv. 2 Cost.), programma di legislatura e piano finanziario (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.).

Al pari del preventivo, il programma di legislatura e il piano finanziario sono strumenti centrali per l'attività dello Stato. L'Assemblea federale ha il diritto e l'obbligo di cooperare a queste pianificazioni importanti (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.). Per questo motivo, come nel caso del preventivo, l'Assemblea federale ha dichiarato obbligatoria anche l'entrata in materia sul programma di legislatura e sul piano finanziario. Una soluzione differenziata non sarebbe concepibile considerato lo stretto legame tra piano finanziario e preventivo nel NMG.

Per contro, la Costituzione non obbliga l'Assemblea federale a stabilire valori di pianificazione nel preventivo. In virtù dell'articolo 29 capoverso 2 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), l'Assemblea federale può stabilire valori finanziari di pianificazione per singoli gruppi di prestazioni. Può inoltre precisare le condizioni quadro d'impiego, i tempi d'attuazione del progetto e le modalità di resoconto da parte del Consiglio federale (art. 25 cpv. 3 LParl). Tuttavia, non è tenuta a stabilire questi valori, ma può decidere a propria discrezione. Per questo motivo, nel diritto vigente l'entrata in materia sul decreto federale concernente i valori di pianificazione non è obbligatoria.

Votazione sul complesso per il disegno di preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze

La prima deliberazione di un disegno di atto legislativo si conclude con la votazione sul complesso, che ha la funzione di permettere a ciascun parlamentare di valutare il risultato complessivo raggiunto al termine della deliberazione di dettaglio e di poter esprimere la propria posizione mediante un voto. Se l'entrata in materia sul disegno è obbligatoria, conformemente all'articolo 74 capoverso 4 LParl non vi è votazione sul complesso – eccetto in caso di preventivi e consuntivi – perché una votazione sul complesso negativa equivarrebbe a una non entrata in materia. Questa conseguenza giuridica è tuttavia esclusa se l'entrata in materia è obbligatoria.

Nel caso del decreto federale Ia concernente il preventivo, nonostante l'entrata in materia sia obbligatoria, si procede comunque a una votazione sul complesso. L'articolo 74 capoverso 5 LParl definisce le conseguenze giuridiche di una votazione sul complesso negativa: se una Camera respinge due volte un disegno nella votazione sul complesso o se entrambe le Camere lo respingono, la reiezione comporta un rinvio al Consiglio federale, che ha quindi l'obbligo di presentare un nuovo disegno.

Per contro, siccome l'entrata in materia sul decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo non è obbligatoria, in questo caso si applicano le altre regole procedurali previste all'articolo 74 capoverso 5 LParl: la reiezione di un disegno di atto legislativo nella votazione sul complesso equivale a una non entrata in materia. L'oggetto è quindi liquidato se anche la seconda Camera respinge il disegno nella votazione sul complesso.

Poiché l'entrata in materia sul decreto federale II concernente il piano finanziario è obbligatoria, non vi è votazione sul complesso. Procedere a una valutazione globale su diversi valori di pianificazione nell'ambito di una votazione sul complesso non avrebbe senso, dal momento che con il piano finanziario si affidano al Consiglio fe-

derale mandati specifici che devono essere considerati indipendenti. Se le Camere non completano il piano finanziario con mandati da affidare al Consiglio federale, il piano finanziario è sottoposto al Parlamento unicamente per conoscenza. Pertanto, una votazione sul complesso sarebbe superflua. Inoltre, una votazione sul complesso non è opportuna nemmeno perché i mandati attribuiti dalle Camere al Consiglio federale per modificare il piano finanziario non sono giuridicamente vincolanti. Secondo l'articolo 28 capoverso 4 LParl il Consiglio federale può scostarsi da mandati o decisioni di principio e programmatiche, ma deve indicarne i motivi.

Deliberazione della proposta di conciliazione relativa al disegno di preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze

Nel caso di una proposta di conciliazione si applicano procedure differenti a seconda che si tratti del decreto federale Ia, Ib o II. Il decreto federale Ia concernente il preventivo deve essere necessariamente adottato, altrimenti il Consiglio federale non avrebbe a disposizione le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento dei compiti previsti dall'ordinamento giuridico. Per questo motivo, nell'articolo 94 LParl il legislatore ha stabilito una soluzione specifica per la proposta di conciliazione relativa al preventivo della Confederazione. Di conseguenza, se in una Camera viene respinta una proposta di conciliazione per il decreto federale Ia, prevale la decisione della terza deliberazione che prevede l'importo più basso.

Al decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo si applica la procedura usuale di cui all'articolo 93 capoverso 2 LParl. Se la proposta di conciliazione è respinta dalle Camere, il decreto è tolto dal ruolo. Decadono quindi anche tutte le modifiche per le quali le Camere hanno già raggiunto decisioni consensuali. In questo caso si applicano i valori di pianificazione prescritti dal Consiglio federale nel messaggio sul preventivo e non vengono adottate condizioni quadro d'impiego dei crediti.

Al decreto federale II concernente il piano finanziario si applica la disposizione speciale sull'appianamento delle divergenze di cui all'articolo 94a LParl. La conferenza di conciliazione non presenta una proposta di conciliazione che risolve tutte le divergenze rimanenti, bensì una proposta distinta per ciascuna divergenza. Su ogni proposta si vota separatamente. La reiezione di una proposta non comporta lo stralcio dell'intero piano finanziario, ma solo della relativa disposizione. In questo modo, il decreto federale II può essere adottato anche se le Camere non sono d'accordo su singoli punti e ciascun mandato attribuito al Consiglio federale è considerato indipendente. Pertanto, i mandati per i quali è già stata raggiunta una maggioranza in entrambe le Camere prima dell'eventuale costituzione di una conferenza di conciliazione sono approvati definitivamente.

Panoramica delle varie procedure per l'esame preliminare del preventivo secondo la LParl

	Entrata in materia (art. 74 cpv. 3 LParl)	Votazione sul complesso (art. 74 cpv. 4, 5 LParl)	Proposta di conciliazione (art. 93, 94 e 94a)
Decreto federale Ia concernente il preventivo*	Obbligatoria	Sì	Se la proposta è respinta prevale l'importo più basso della terza deliberazione.
Decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo	<u>Non</u> obbligatoria	Sì	Se la proposta è respinta, l'intero disegno è tolto dal ruolo.
Decreto federale II concernente il piano finanziario	Obbligatoria	<u>No</u>	Le Camere votano separatamente su ciascuna disposizione. Se una proposta è respinta, è stralciata la relativa disposizione.

* I decreti federali III e IV concernenti i prelievi dal Fondo per l'infrastruttura ferroviaria e dal Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato si fondano sulle medesime basi legali applicabili al decreto federale Ia.

1.1.2 Situazioni caratterizzate da decisioni potenzialmente incoerenti o non volute

L'esperienza con l'esame preliminare del preventivo raccolta nei sette anni trascorsi dall'introduzione del NMG ha evidenziato alcuni inconvenienti iniziali che, pur non essendo gravi, potrebbero portare a decisioni incoerenti o non volute da parte dell'Assemblea federale. Questo perché, per i vari decreti federali relativi al preventivo, la LParl prevede disposizioni divergenti per quanto riguarda l'entrata in materia, la votazione sul complesso e le conseguenze giuridiche della reiezione di una proposta di conciliazione (si veda il n. 1.1.1).

Decisioni incoerenti o non volute possono essere prese, in particolare, quando la proposta della conferenza di conciliazione relativa al decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo è respinta in una Camera. In questo caso, conformemente alla disposizione legale vigente dell'articolo 93 capoverso 2 LParl, è tolto dal ruolo l'intero disegno. Sono interessate da questa procedura non solo le divergenze rimaste dopo la terza deliberazione, ma anche le disposizioni non controverse e già approvate prima della costituzione della conferenza di conciliazione.

In linea di principio le disposizioni contenute nel decreto federale Ib non presentano tra loro alcun nesso materiale. Pertanto, la modifica di un obiettivo (o di un parametro o valore di riferimento) di un'unità amministrativa non incide in alcun modo sugli obiettivi definiti per un'altra unità amministrativa. Lo stesso vale per la definizione di una condizione quadro d'impiego dei crediti: il nesso materiale si limita esclusivamente alla voce di credito per la quale è fissata la condizione quadro. La definizione di una condizione quadro non ha alcuna ripercussione sulle condizioni quadro di altri crediti. Per questo motivo, secondo la logica del NMG, non ha senso che la reiezione

di una proposta di conciliazione relativa al decreto federale Ib determini anche lo stralcio di disposizioni non controverse.

Infine, può accadere che le Camere si accordino su una modifica (riduzione o aumento) di un credito nel decreto federale Ia concernente il preventivo, per la quale stabiliscono una condizione quadro d'impiego del credito. Tuttavia, la proposta della conferenza di conciliazione sul decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo è respinta a causa di un altro valore di pianificazione controverso. Secondo il diritto vigente, l'intero decreto federale Ib sarebbe stralciato e la condizione quadro d'impiego del credito non controversa verrebbe meno, ma la modifica del credito si realizzerebbe.

1.1.3 Nuova soluzione

Le CdF delle Camere federali ritengono che l'attuale situazione giuridica e le sue possibili conseguenze siano insoddisfacenti. La CdF-N ha pertanto presentato l'iniziativa parlamentare 21.503 «Basi legali del dibattito sul preventivo. Necessità di modificare le attuali disposizioni»¹, che chiede di adeguare le basi legali determinanti relative al dibattito sul preventivo da parte del Parlamento. L'obiettivo è garantire maggiore coerenza tra i decreti federali concernenti il preventivo e i valori di pianificazione.

La proposta di conciliazione sul decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo deve essere trattata secondo l'articolo 94a LParl e dunque analogamente alla proposta di conciliazione sul programma di legislatura e sul piano finanziario. Le Camere voteranno separatamente su ciascuna disposizione della proposta di conciliazione. In questo modo, in caso di respingimento, sarebbe stralciata soltanto la disposizione in questione e non verrebbe a decadere l'intero decreto federale Ib, come invece prevede il diritto vigente.

¹ Testo dell'Iv. Pa. 21.503: «Le basi legali che disciplinano il dibattito sul preventivo da parte del Parlamento sono adeguate al fine di consentire una maggiore coerenza nella procedura di adozione dei tre principali decreti federali che costituiscono il preventivo (decreto federale Ia concernente il preventivo, decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo e decreto federale II concernente il piano finanziario)».

Panoramica delle varie procedure per l'esame preliminare del preventivo secondo il progetto della CdF-N (modifiche indicate in grassetto)

	Entrata in materia (art. 74 cpv. 3 LParl)	Votazione sul complesso (art. 74 cpv. 4, 5 LParl)	Proposta di conciliazione (art. 94 e 94a)
Decreto federale Ia concernente il preventivo	Obbligatoria	Sì	Se la proposta è respinta prevale l'importo più basso della terza deliberazione.
Decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo	<u>Non</u> obbligatoria	Sì	Le Camere votano separatamente su ciascuna disposizione. Se una proposta è respinta, è stralciata la relativa disposizione.
Decreto federale II concernente il piano finanziario	Obbligatoria	<u>No</u>	Le Camere votano separatamente su ciascuna disposizione. Se una proposta è respinta, è stralciata la relativa disposizione.

1.2 Procedura di corapporto parlamentare (Iv. Pa. 22.483)

1.2.1 Normativa esistente

Tutte le uscite della Confederazione devono essere decise dal Parlamento. Le CdF delle Camere federali rivestono un ruolo centrale nell'esercizio della sovranità parlamentare in materia di bilancio e i loro compiti sono definiti nell'articolo 50 LParl.

In virtù dell'articolo 50 capoverso 1 LParl, le CdF non esaminano preliminarmente soltanto il preventivo e il consuntivo, ma si occupano di tutte le questioni fondamentali legate alla gestione finanziaria della Confederazione. Uno strumento essenziale della gestione finanziaria è la pianificazione finanziaria, che implica la verifica della sostenibilità finanziaria dei progetti, in particolare alla luce del freno all'indebitamento sancito nell'articolo 126 Cost.

Nell'esercizio della sovranità in materia di bilancio, le Camere federali devono rispettare alcuni limiti, perché una parte significativa (e sempre maggiore) delle uscite è fortemente vincolata dalla legge². Il Parlamento è vincolato all'ordinamento giuridico e nell'ambito dell'esame preliminare del preventivo non può modificare le uscite fortemente vincolate per legge. Ma non sono soltanto le uscite fortemente vincolate a limitare notevolmente il margine di manovra del Consiglio federale e del Parlamento in materia di politica finanziaria: nemmeno le uscite debolmente vincolate possono essere adeguate liberamente nel breve periodo, dal momento che talvolta per esse esistono obblighi contrattuali o di altro tipo. Inoltre, più di due terzi delle uscite debol-

² La quota delle uscite fortemente vincolate è cresciuta dal 55 % circa del 2015 al 62 % del 2020 e nei prossimi anni aumenterà ulteriormente fino a raggiungere il 65 % circa (cfr. AFF, ott. 2021; rapporto «Dépenses liées 2021», disponibile anche in ted.).

mente vincolate sono gestiti mediante decreti finanziari pluriennali (sotto forma di crediti d'impegno e limiti di spesa), con i quali il Parlamento stabilisce la pianificazione delle uscite a medio termine.

Questa struttura del bilancio federale e la relativa gestione finanziaria fanno sì che gli affari centrali dal punto di vista finanziario non siano esaminati preliminarmente dalle CdF, ma dalle commissioni tematiche competenti incaricate della legislazione. Se intendono adempiere il loro mandato legale di cooperare alla pianificazione finanziaria della Confederazione, le CdF devono influenzare la legislazione e i decreti finanziari pluriennali. In questo contesto, i cosiddetti corapporti delle CdF rappresentano uno strumento fondamentale per influenzare la pianificazione finanziaria in Parlamento.

In linea di principio, l'articolo 49 capoverso 4 LParl permette a tutte le commissioni, in caso di affari intersettoriali, di rivolgersi a un'altra commissione mediante corapporto. Tuttavia, le CdF sono le commissioni che utilizzano maggiormente questo strumento, dal momento che sono responsabili del tema trasversale e interdisciplinare «finanze». Poiché la maggior parte dei progetti presenta componenti finanziarie – che si tratti della sostenibilità finanziaria, del tipo di finanziamento, della questione della gestione del bilancio, della definizione di standard o della presenza di strumenti di controllo gestionale o di rendicontazione – i corapporti delle CdF sono disciplinati esplicitamente anche nella LParl (art. 50 cpv. 2 e 3).

Il corapporto di cui all'articolo 50 capoverso 2 LParl è utilizzato per gli affari rilevanti sotto il profilo della politica finanziaria per i quali non sono chiesti al Parlamento crediti d'impegno o limiti di spesa. È il caso ad esempio dei progetti di legge nel settore fiscale o delle assicurazioni sociali. Il corapporto è destinato alla commissione responsabile dell'affare. Le proposte delle CdF non figurano nel paragramma della Camera, ma la commissione che le riceve deve comunque discuterne.

In occasione della deliberazione sul progetto del NMG, l'Assemblea federale ha deciso di rafforzare la posizione delle CdF nei progetti rilevanti sotto il profilo della politica finanziaria. Secondo la disposizione contenuta nell'articolo 50 capoverso 3 LParl ed entrata in vigore il 1° luglio 2015, le CdF sono invitate a presentare un corapporto in merito ai disegni di crediti d'impegno e limiti di spesa che non sono loro attribuiti per esame preliminare. In questo caso, per difendere le loro proposte nelle Camere, le CdF hanno gli stessi diritti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare e le loro proposte figurano nel paragramma della Camera.

1.2.2 Prassi attuale

Le disposizioni vigenti relative alla procedura di corapporto parlamentare e ai diritti di partecipazione delle CdF non prevedono alcuna distinzione tra disegni di atti legislativi del Consiglio federale e progetti di atti legislativi delle commissioni. Nella prassi, tuttavia, il fatto che il disegno o progetto sia elaborato dal Consiglio federale o da una commissione è rilevante. Di seguito sono riassunte le differenze principali.

Disegni di atti legislativi del Consiglio federale

Nella prassi, la Cancelleria federale informa tempestivamente i Servizi del Parlamento riguardo ai messaggi e ai rapporti che il Consiglio federale intende trasmettere al Parlamento. Questa comunicazione contiene una stima (talvolta molto approssimativa) delle ripercussioni finanziarie ed è generalmente effettuata sei mesi prima della data desiderata per la trattazione nella Camera prioritaria. Sulla base di queste comunicazioni, le CdF decidono quali disegni intendono trattare nella procedura di corapporto. In caso di disegni di legge, le CdF chiedono al rispettivo Ufficio di poter redigere un corapporto (art. 50 cpv. 2 LParl). In caso di disegni di crediti d'impegno e limiti di spesa, le CdF decidono autonomamente se esaminarli preliminarmente nell'ambito di una procedura di corapporto (art. 50 cpv. 3 LParl).

Il Consiglio federale valuta i propri disegni nel contesto generale della situazione finanziaria e ne verifica la conformità con il freno all'indebitamento. È tenuto a sottoporre all'Assemblea federale soltanto disegni che rispettano le disposizioni costituzionali del freno all'indebitamento.

Progetti di atti legislativi delle commissioni tematiche

Il diritto parlamentare prevede che le commissioni parlamentari possano elaborare progetti di atti legislativi e presentare interventi nel rispettivo ambito di competenza. Nell'elaborazione di progetti di atti legislativi le commissioni competenti verificano le ripercussioni finanziarie del loro progetto e le espongono in un pertinente rapporto esplicativo.

La commissione tematica che elabora il progetto non deve valutare se questo possa essere finanziato alla luce del contesto generale delle finanze pubbliche. A livello legislativo tale compito spetta piuttosto alle CdF, che si occupano costantemente della gestione finanziaria della Confederazione. Tuttavia, la questione della sostenibilità finanziaria è un fattore fondamentale nel processo di formazione delle opinioni nelle Camere. Se per un progetto non è garantito il finanziamento, a causa delle rigide regole del freno all'indebitamento la sua adozione da parte delle Camere comporterà inevitabilmente misure di risparmio o l'obbligo di generare entrate supplementari, ad esempio mediante un aumento delle tasse.

Contrariamente a quanto accade per i disegni del Consiglio federale, nella prassi non si procede a una comunicazione centralizzata ai Servizi del Parlamento dei progetti di atti legislativi delle commissioni. Pertanto, nella maggior parte dei casi le CdF vengono a conoscenza di questi progetti soltanto quando sono pendenti in una Camera. Per motivi di tempo, in questa fase le CdF non possono più occuparsi dei progetti e le loro valutazioni di politica finanziaria non possono più essere considerate nell'ambito delle deliberazioni della commissione responsabile e della Camera (prioritaria). Soltanto l'Esecutivo effettua dunque una valutazione del progetto dal punto di vista della politica finanziaria, che trasmette alle Camere. Manca però una valutazione degli organi parlamentari competenti, ossia le CdF.

1.2.3 Necessità di agire

Nel suo rapporto supplementare al preventivo 2023 con PICF 2024–2026 del 19 ottobre 2022 il Consiglio federale ha richiamato l'attenzione del Parlamento sulla preoccupante evoluzione dei conti pubblici: a causa di numerose uscite aggiuntive decise nel giro di pochi mesi e non finanziate, in assenza di contromisure decisive le direttive del freno all'indebitamento non sarebbero state rispettate nel piano finanziario. Poiché questa valutazione dell'autunno 2022 si è confermata nelle settimane successive, tra la primavera e l'estate 2023 l'Esecutivo ha deciso varie misure volte a risanare il piano finanziario.

Nel 2022, diverse decisioni prese dalle Camere hanno provocato uno squilibrio del piano finanziario: oltre alla decisione relativa all'aumento delle uscite per l'esercito (Mo. 22.3367 e 22.3374), l'Assemblea federale ha elaborato o adottato, tra gli altri, i controprogetti indiretti all'iniziativa per i ghiacciai (21.055) e all'iniziativa per premi meno onerosi (21.063), che hanno causato elevate uscite supplementari non finanziate. Ne è risultato un deficit strutturale incompatibile con il freno all'indebitamento, che ha costretto il Consiglio federale e il Parlamento a prevedere misure correttive nel bilancio della Confederazione per fare in modo che il preventivo 2024 fosse conforme alle direttive del freno all'indebitamento.

Le Camere hanno preso queste decisioni senza che le CdF si siano espresse nell'ambito della procedura di corapporto parlamentare perché, a differenza di quanto avviene per i disegni del Consiglio federale, di norma le CdF non sono invitate a partecipare alle procedure di corapporto riguardanti i progetti di atti legislativi delle commissioni tematiche. Pertanto, le CdF non hanno adempiuto il mandato legale previsto all'articolo 50 capoverso 1 LParl. Alla luce di ciò, la CdF-N ha presentato l'iniziativa parlamentare 22.483 Garantire il coinvolgimento delle Commissioni delle finanze negli interventi e nei progetti di atti normativi delle commissioni tematiche che prevedono significative ripercussioni finanziarie³. L'iniziativa mira ad adeguare le disposizioni in materia affinché in futuro le CdF possano prendere posizione su tutti i disegni o progetti di atti legislativi (ed eventualmente anche sugli interventi) che potrebbero avere ripercussioni finanziarie significative e ciò indipendentemente dal fatto che questi siano avviati dal Consiglio federale o elaborati dalle commissioni parlamentari.

Nella motivazione dell'iniziativa, la CdF-N ha indicato la volontà di esaminare anche i diritti di partecipazione delle CdF in relazione a oggetti che comportano uscite fortemente vincolate a livello di legge e una diminuzione delle entrate. Le entrate e le uscite vincolate per legge riguardano circa due terzi del bilancio della Confederazione. Per questi oggetti, i diritti di partecipazione delle CdF si limitano allo strumento del corapporto da presentare alle commissioni incaricate dell'esame preliminare (art. 50 cpv. 2 LParl). La LParl prevede competenze estese e diritti di partecipazione delle

³ Testo dell'Iv. Pa. 22.483: «Le basi legali concernenti la procedura di corapporto parlamentare sono adeguate in modo che le Commissioni delle finanze possano adempiere meglio il loro mandato legale, ovvero occuparsi di tutte le questioni fondamentali della gestione finanziaria della Confederazione. In particolare si deve garantire che le Commissioni delle finanze siano coinvolte in modo tempestivo e appropriato nei progetti di atti normativi e negli eventuali interventi delle commissioni tematiche che prevedono significative ripercussioni finanziarie».

CdF unicamente in caso di disegni di crediti d'impegno e limiti di spesa (art. 50 cpv. 3 LParl). Questa limitazione non può essere giustificata dal punto di vista della politica finanziaria.

1.2.4 Nuova soluzione

La procedura di corapporto parlamentare deve essere semplificata e uniformata. I diritti di proposta e di parola di cui godono le CdF nelle Camere sono attualmente limitati ai progetti con cui vengono proposti crediti d'impegno o limiti di spesa. In futuro le CdF dovranno potersi esprimere anche sui progetti che disciplinano le entrate della Confederazione o che comportano uscite vincolate significative. Nei corapporti all'attenzione delle commissioni tematiche, le CdF dovranno concentrarsi maggiormente sugli aspetti finanziari dei progetti, segnatamente sulle entrate e sulle uscite derivanti da crediti d'impegno, limiti di spesa, uscite vincolate per legge e sussidi. D'ora in avanti le CdF dovranno essere consultate dalle commissioni tematiche competenti simultaneamente al Consiglio federale se i loro progetti di atti legislativi comportano ripercussioni finanziarie significative. La normativa proposta riguardo alla procedura di corapporto parlamentare intende fornire un contributo sostanziale all'adempimento del mandato legale delle CdF nell'ambito della gestione delle finanze pubbliche.

1.2.5 Digressione: le competenze delle commissioni delle finanze cantonali

I sistemi delle commissioni dei Cantoni possono essere definiti in base a due aspetti per quanto concerne le loro competenze nell'ambito delle uscite (politica finanziaria) e delle entrate (politica fiscale)⁴. Si tratta di distinguere l'aspetto funzionale da quello procedurale. Per quanto riguarda l'*aspetto funzionale* esistono, da un lato, sistemi di commissioni non differenziati, in cui la commissione delle finanze⁵ esamina preliminarmente gli oggetti relativi sia alle entrate sia alle uscite e, dall'altro, sistemi di commissioni differenziati, in cui queste competenze risiedono presso due commissioni distinte. Il secondo modello menzionato corrisponde a quello in uso a livello federale, dove la competenza in materia di entrate risiede presso le Commissioni dell'economia e dei tributi (CET), mentre quella in materia di uscite presso le CdF. A livello cantonale, la maggioranza dei sistemi di commissioni corrispondono al modello utilizzato a livello federale. Nei Cantoni di Appenzello Esterno, Basilea Campagna, Berna, Fri-

⁴ Le competenze delle commissioni delle finanze cantonali nell'ambito dell'alta vigilanza non sono trattate in questo capitolo.

⁵ Con il termine «commissioni delle finanze» si intendono tutte le commissioni cantonali competenti per l'esame preliminare degli affari centrali di politica finanziaria, a prescindere dalla loro denominazione effettiva all'interno del Cantone.

burgo⁶, Svitto, Soletta, Ticino, Uri, Vaud e Zugo⁷, la commissione delle finanze esamina preliminarmente gli oggetti riguardanti le entrate e le uscite. Ciò significa che queste dieci commissioni delle finanze cantonali hanno maggiori competenze delle CdF delle Camere federali.

Nei Cantoni che prevedono un sistema di commissioni differenziato dal punto di vista funzionale, per quanto concerne la commissione tematica competente in materia di entrate è opportuno distinguere tra commissione permanente e commissione *ad hoc*. Nei sette Cantoni di Friburgo, Neuchâtel, Obvaldo, Sciaffusa, San Gallo⁸, Turgovia e Zugo, gli oggetti importanti che riguardano le entrate sono esaminati preliminarmente in commissioni *ad hoc*.

Per quanto riguarda l'*aspetto procedurale*, esistono sistemi di commissioni in cui la sola commissione delle finanze esamina preliminarmente gli affari centrali di politica finanziaria (preventivo e consuntivo) e altri in cui per l'esame preliminare sono competenti due commissioni (la commissione delle finanze e la commissione tematica interessata). In quest'ultimo caso, dunque, le competenze delle commissioni delle finanze si riducono. Nei Cantoni di Appenzello Esterno (solo per il preventivo), Appenzello Interno, Basilea Campagna, Berna (solo per il consuntivo), Friburgo, Ginevra, Giura, Glarona, Neuchâtel, Obvaldo, San Gallo, Sciaffusa, Svitto, Ticino, Turgovia, Uri e Zugo, la competenza risiede esclusivamente presso la commissione delle finanze, così come accade anche a livello federale. Nei Cantoni di Argovia, Basilea Città, Berna (solo per il preventivo), Grigioni, Lucerna, Nidvaldo e Zurigo, la responsabilità è in capo alle commissioni delle finanze, ma le commissioni tematiche hanno il diritto di presentare un corapporto. Nel Cantone di Vaud la commissione delle finanze ha competenze più ampie: elabora infatti un rapporto sul progetto di preventivo e di consuntivo del Consiglio di Stato in cui espone le proprie valutazioni sulla gestione finanziaria e sul progetto di preventivo. Dopo l'adozione del preventivo, il Consiglio di Stato ha due mesi di tempo per rispondere al rapporto. Se la risposta è respinta dal Gran Consiglio, il Consiglio di Stato deve presentare una nuova risposta insieme al preventivo dell'anno successivo. Se anche questa seconda risposta è respinta, le richieste vengono convertite in un postulato.

Oltre questi due modelli, alcuni Cantoni prevedono forme specifiche con minori competenze in capo alle commissioni delle finanze. Ad esempio, nel Cantone del Vallese, le commissioni tematiche organizzano sedute con i servizi interessati dal loro ambito di competenza, alle quali partecipa un membro della commissione delle finanze, e redigono un rapporto preliminare destinato alla commissione delle finanze. Nel Cantone di Soletta le commissioni tematiche sono competenti per l'esame preliminare del preventivo e del consuntivo nel rispettivo settore di compiti, mentre la commissione delle finanze tratta questi due oggetti unicamente dal punto di vista finanziario. Nel

⁶ Nella prassi, la commissione della gestione e delle finanze del Cantone di Friburgo si occupa delle imposte dirette generali, mentre per tutti gli altri tributi sono istituite commissioni *ad hoc*.

⁷ La commissione dell'economia pubblica esamina preliminarmente le proposte concernenti leggi e decisioni del Gran Consiglio che comportano un aumento *una tantum* superiore a 100 000 franchi o un aumento periodico superiore a 20 000 franchi delle entrate o delle uscite.

⁸ Generalmente sono istituite commissioni *ad hoc*, fermo restando che talvolta anche la commissione delle finanze è incaricata dell'esame preliminare.

Cantone di Appenzello Esterno la commissione della gestione è responsabile del consuntivo (funzione di vigilanza sulla corretta tenuta dei conti), mentre la commissione delle finanze lo valuta sotto il profilo della politica finanziaria.

A livello procedurale i diritti delle commissioni tematiche di partecipare all'esame degli affari centrali di politica finanziaria rispecchiano i *diritti delle CdF di partecipare all'esame dei disegni di atti legislativi che rivestono importanza sotto il profilo della politica finanziaria*, fulcro dell'iniziativa parlamentare 22.483. Generalmente le commissioni tematiche sono competenti per l'esame preliminare degli oggetti che prevedono decreti finanziari. A livello federale, e in parte anche cantonale, le commissioni delle finanze dispongono spesso di diritti di partecipazione specifici. Sul piano federale, le CdF sono invitate a presentare un corapporto in merito ai disegni di crediti d'impegno e limiti di spesa che non sono loro attribuiti per esame preliminare. Per difendere le loro proposte nelle Camere hanno gli stessi diritti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare. Anche in merito ad altri disegni di atti legislativi rilevanti per la politica finanziaria, le CdF possono presentare corapporti alle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

A livello cantonale i diritti di partecipazione possono essere ordinati in modo graduale, partendo dai nove Cantoni Appenzello Interno, Ginevra, Giura, Sciaffusa, Svitto, San Gallo, Vaud, Turgovia e Zugo, dove non esistono diritti di partecipazione formali. Seguono quindi alcuni «livelli» intermedi: la commissione delle finanze del Cantone di Neuchâtel, ad esempio, può esprimere il proprio parere solo su richiesta della commissione tematica competente. Nel Cantone di Basilea Campagna, la stessa commissione delle finanze può chiedere di redigere un corapporto, che deve però essere approvato. La commissione delle finanze del Cantone di Appenzello Interno può decidere in autonomia se prendere posizione oralmente sulle ripercussioni di un progetto. Inoltre, per i progetti con importanti ripercussioni finanziarie, può elaborare un rapporto e difenderlo dinanzi al Consiglio. Nel Cantone di Argovia i diritti di partecipazione si limitano a progetti che, oltre al settore di compiti della commissione tematica responsabile, riguardano direttamente il settore di compiti della commissione delle finanze. Nel Cantone di Friburgo, la commissione delle finanze deve esaminare preliminarmente i decreti finanziari che comportano costi d'importo superiore a 1,5 milioni di franchi e può difendere le proprie proposte in Gran Consiglio; la legge non prevede però la possibilità del corapporto per i disegni di legge che comportano ripercussioni finanziarie ma sono esaminati preliminarmente dalle commissioni tematiche.

Nel livello successivo si trovano i Cantoni di Basilea Città e Berna, dove la commissione delle finanze può elaborare un corapporto su tutti i disegni del Consiglio di Stato rilevanti dal punto di vista finanziario. Nel Cantone di Berna può anche assumersi la competenza di un affare (cosiddetto diritto di avocazione). L'ultimo livello è occupato dai Cantoni di Lucerna, Obvaldo, Ticino, Uri, Vallese e Zurigo⁹: le loro commissioni delle finanze, infatti, possono prendere posizione su tutti i disegni e gli oggetti che hanno ripercussioni finanziarie e che sono esaminati preliminarmente da altre com-

⁹ Il Cantone di Zurigo prevede un sistema di relatori: all'inizio della legislatura, ai membri della commissione delle finanze è attribuita la responsabilità di una commissione tematica, dove possono partecipare alle sedute per esaminare preliminarmente oggetti con ripercussioni finanziarie significative nel rispettivo settore tematico.

missioni. Inoltre, nei Cantoni Glarona, Grigioni, Nidvaldo e Soletta, le commissioni delle finanze possono difendere le loro proposte in seno al Consiglio.

Infine, un importante diritto di partecipazione è costituito dallo strumento della mozione finanziaria, utilizzato nei Cantoni di Berna e Zurigo. Questo tipo di mozione incarica il Consiglio di Stato di adottare una misura finanziaria nel preventivo o nel piano dei compiti e delle finanze successivi.

In sintesi si può affermare che, per quanto concerne l'aspetto funzionale, le CdF della Confederazione hanno poche competenze rispetto alle commissioni delle finanze dei Cantoni, dal momento che le entrate non rientrano nella loro sfera di competenza. Per quanto concerne l'aspetto procedurale, invece, le CdF dispongono di competenze più ampie rispetto a quelle delle commissioni delle finanze di molti Cantoni, poiché sono le uniche a esaminare preliminarmente gli affari centrali di politica finanziaria. Infine, per quanto riguarda i diritti di partecipazione in relazione a disegni di atti legislativi che rivestono importanza sotto il profilo della politica finanziaria, le competenze delle CdF si collocano a metà strada rispetto a quelle delle commissioni delle finanze cantonali.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Esame preliminare del preventivo (Iv. Pa. 21.503)

2.1.1 Modifiche proposte

La proposta di conciliazione sul decreto federale Ib deve essere trattata secondo l'articolo 94a LParl e dunque analogamente alla proposta di conciliazione sul programma di legislatura e sul piano finanziario. Come nel caso del programma di legislatura e del piano finanziario, il decreto federale Ib concerne i valori di pianificazione nel preventivo è volto a conferire mandati specifici al Consiglio federale. Pertanto, non è opportuno adottare o respingere il progetto nel suo insieme: le singole disposizioni non presentano infatti tra loro alcun nesso materiale. Le Camere dovrebbero votare separatamente su ciascuna disposizione. Se la proposta è respinta in una Camera, è stralciata soltanto la disposizione in questione relativa ai valori di pianificazione nel preventivo. La natura giuridica del decreto federale Ib e la *ratio legis* dell'articolo 94a LParl depongono a favore dell'applicazione delle regole procedurali di cui all'articolo 94a LParl anche al decreto federale Ib.

Questa regolamentazione garantisce l'adozione del decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo anche nel caso in cui le Camere non siano d'accordo su ogni singola disposizione. A differenza dell'attuale situazione giuridica, con questa soluzione le disposizioni non controverse o già approvate non sarebbero più stralciate a seguito della reiezione della proposta di conciliazione. Inoltre, aumenterebbero anche le possibilità di influire in modo differenziato sul preventivo e sui suoi valori di pianificazione: le Camere, infatti, dopo aver preso atto del decreto sul preventivo (decreto federale Ia), potrebbero votare individualmente i singoli valori di pianificazione (decreto federale Ib), garantendo così coerenza tra le decisioni prese.

L'entrata in materia sul decreto federale concernente i valori di pianificazione deve sempre essere decisa formalmente dalle Camere, poiché il Parlamento non ha il mandato costituzionale di integrare il preventivo con valori di pianificazione. Un'entrata in materia obbligatoria sul decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo sarebbe contraria al senso e allo scopo attuali dell'articolo 74 capoverso 3 LParl, secondo cui l'entrata in materia è obbligatoria soltanto per gli oggetti che devono essere trattati in virtù della Costituzione federale. Inoltre, il preventivo può essere adottato materialmente e attuato dall'Amministrazione federale anche in assenza di decreti del Parlamento sui valori di pianificazione. La CdF-N ritiene pertanto che il disegno di decreto concernente i valori finanziari di pianificazione non debba essere considerato un elemento fisso e indispensabile del preventivo. Nella prassi, tuttavia, l'entrata in materia in Parlamento non è quasi mai contestata.

2.1.2 Parere della CIP-N

Nella seduta del 20 aprile 2023, cui ha preso parte il presidente della CdF-N, la CIP-N ha esaminato il progetto preliminare della CdF-N procedendo a una valutazione di fondo della necessità di legiferare. La maggioranza della CIP-N sostiene, con 15 voti contro 9, le proposte volte ad attuare l'iniziativa 21.503.

2.2 Procedura di corapporto parlamentare (Iv. Pa. 22.483)

2.2.1 Modifiche proposte

Per colmare la lacuna descritta al numero 1.2.3, la CdF-N propone una soluzione snella: la procedura di corapporto deve essere uniformata e semplificata raggruppando le disposizioni esistenti dell'articolo 50 capoversi 2 e 3 LParl. Si tratta di evitare il verificarsi di situazioni in cui sono applicate procedure differenti a uno stesso progetto che contempla più disegni, a seconda che siano richiesti crediti d'impegno o limiti di spesa (art. 50 cpv. 3 LParl) o che sia sottoposto al Parlamento un disegno di atto legislativo (art. 50 cpv. 2 LParl). Ad esempio, nel recente passato, le proposte formulate dalla CdF-N in occasione delle deliberazioni sul progetto della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) volto ad attuare l'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna sono state trattate in modo diverso in Consiglio nazionale: le proposte relative al disegno 1 (legge federale con nuove uscite fortemente vincolate di 710 mio. fr. all'anno) – centrale per la politica finanziaria – non sono apparse nel paragramma della Camera, a differenza delle proposte riguardanti il disegno 2 (decreto federale semplice concernente un credito d'impegno con nuove uscite debolmente vincolate di 56 mio. fr. all'anno), d'importanza secondaria sotto il profilo della politica finanziaria. Nel corso delle deliberazioni, tuttavia, i portavoce delle CdF si sono espressi sia in merito alla legge federale sia in merito al decreto federale semplice.

Inoltre, le disposizioni concernenti i corapporti delle CdF devono essere precisate in modo da poter essere applicate sia ai disegni di atti legislativi del Consiglio federale sia ai progetti di atti legislativi delle commissioni. Occorre altresì specificare che le proposte delle CdF devono limitarsi agli aspetti concernenti la politica finanziaria. Sebbene il tenore dell'articolo 50 LParl non si limiti ai disegni di atti legislativi del Consiglio federale, la prassi attuale descritta al numero 1.2.2 dimostra la necessità di procedere a una pertinente modifica della legge. Le disposizioni sulla procedura in caso di iniziative parlamentari (art. 107 segg. LParl) devono essere completate affinché una commissione tematica non ottenga soltanto il parere del Consiglio federale riguardo ai propri progetti di atti legislativi, ma consulti formalmente anche la CdF della propria Camera per avere una valutazione di politica finanziaria.

Oltre a questi adeguamenti relativi alla procedura in caso di progetti di atti legislativi delle commissioni, la CdF-N propone di estendere le competenze delle CdF nella procedura di corapporto secondo il vigente articolo 50 capoverso 3 LParl a tutti i progetti di atti legislativi che hanno ripercussioni finanziarie significative. Questo adeguamento riguarderebbe sia i progetti che comportano nuove uscite o una modifica di uscite esistenti sia i progetti che disciplinano le entrate della Confederazione.

Dal punto di vista della CdF-N, l'estensione delle competenze delle CdF nella procedura di corapporto non deve avvenire a scapito del processo di deliberazione nelle commissioni incaricate dell'esame preliminare né rallentare o addirittura ritardare il dibattito nella Camera. Nella prassi, le CdF devono già provvedere a presentare per tempo i loro corapporti alle commissioni tematiche o le loro proposte alle Camere. L'estensione delle competenze delle CdF non metterebbe in discussione questa prassi consolidata. A tal fine, le CdF dovrebbero, da un lato, presentare un corapporto alle commissioni incaricate dell'esame preliminare solo quando il dibattito nella Camera può svolgersi come previsto e non deve essere rinviato a causa del corapporto delle CdF. Se, per questioni di tempo, una commissione non può più tenere conto di un corapporto della CdF, quest'ultima presenta le sue proposte di politica finanziaria unicamente dinanzi alla Camera. Tuttavia, in linea di principio questa situazione dovrebbe essere evitata, poiché la commissione competente non potrebbe più tenere conto del parere della CdF e ciò renderebbe più difficile coordinare la politica con la politica finanziaria. Dall'altro, le CdF dovrebbero interpretare la soglia delle «ripercussioni finanziarie significative» in modo da non presentare un numero eccessivo di corapporti alle commissioni incaricate dell'esame preliminare (si veda il n. 2.2.3).

Anche se esaminano le ripercussioni finanziarie dei progetti che rientrano nella loro sfera di competenza e ne tengono conto durante le loro deliberazioni, le commissioni tematiche di solito non hanno una visione d'insieme degli altri disegni e progetti di legge del Consiglio federale e del Parlamento aventi ripercussioni finanziarie. Rientra dunque tra i compiti fondamentali delle CdF collocare il progetto da trattare nel contesto globale del bilancio federale ed effettuare una valutazione intersettoriale, in particolare sulla sua sostenibilità finanziaria. In futuro, pertanto, nei loro corapporti le CdF dovranno concentrarsi ancor di più sugli aspetti finanziari dei progetti. Questi corapporti consolidati dal punto di vista della politica finanziaria dovrebbero permettere alle commissioni responsabili di comprendere se i loro progetti possano essere finanziati anche a medio e lungo termine in vista di altri disegni e progetti del Consiglio federale e del Parlamento aventi ripercussioni sulle finanze pubbliche. Per poter

adempiere questo compito, le CdF devono avere sempre una visione d'insieme sulla situazione attuale del bilancio della Confederazione (si veda il n. 2.2.4).

2.2.2 Alternative esaminate e opzioni accantonate

Nelle sue riflessioni su come coinvolgere le CdF in modo tempestivo e appropriato nell'esame preliminare di progetti di atti legislativi – ed eventualmente interventi – delle commissioni tematiche aventi ripercussioni finanziarie significative, la CdF-N ha valutato varie alternative che sono riassunte di seguito, anche se alla fine sono state accantonate.

Coordinamento tra le commissioni

La CdF-N ha preso in considerazione la possibilità di reintrodurre interamente o in parte, nella sua versione originale, l'articolo 49 capoverso 5 LParl («Coordinamento tra le commissioni»), che era stato abrogato il 2 marzo 2009 a seguito dell'iniziativa parlamentare Abate 06.467¹⁰. Con la reintroduzione dell'articolo 49 capoverso 5 LParl, i progetti di atti legislativi delle commissioni che rivestono importanza per la politica finanziaria dovrebbero essere sottoposti alla CdF. Questa soluzione non tiene conto del fatto che non è sempre possibile per una commissione consultare la CdF e attendere il suo corapporto prima di presentare il progetto di atto legislativo alla Camera. Tale considerazione è valida in particolare per le deliberazioni in procedura d'urgenza o per i controprogetti alle iniziative popolari, per i quali occorre rispettare imperativamente il termine di cui all'articolo 100 LParl. Se, conformemente alla versione abrogata dell'articolo 49 capoverso 5 LParl, anche le proposte di modifica (proposte di maggioranza e minoranza) di una commissione riguardo a un disegno di atto legislativo del Consiglio federale dovessero essere presentate alla CdF, tale modo di procedere rallenterebbe notevolmente il processo di deliberazione e ne minerebbe l'efficacia. La CdF-N è quindi giunta alla conclusione che la questione del coordinamento tra le commissioni debba essere risolta in altro modo (si veda il n. 2.2.1).

Interventi delle commissioni tematiche

L'iniziativa 22.483 è stata presentata, tra le altre cose, in seguito a due mozioni di uguale tenore (22.3367 e 22.3374) depositate dalle Commissioni della politica di sicurezza (CPS), che chiedevano un importante aumento delle uscite per l'esercito. Queste mozioni hanno contribuito a far sì che, nel momento in cui sono state depositate, i piani finanziari dal 2024 non fossero più conformi alle direttive del freno all'indebitamento. Pertanto, occorre chiarire come procedere con gli interventi (in particolare le mozioni) delle commissioni tematiche che comportano ripercussioni finanziarie significative.

¹⁰ Si veda il rapporto della CIP-N del 21 feb. 2008, FF **2008** 1593, in particolare pag. 1602 seg.

Le ripercussioni finanziarie dirette delle mozioni delle CPS devono essere considerate un'eccezione. È raro infatti che una mozione chieda direttamente un aumento delle uscite per un determinato settore di compiti. Ancor più raro è che l'aumento sia così elevato. Queste mozioni sono dovute evidentemente alla guerra in Ucraina. La maggior parte delle mozioni che potrebbe avere ripercussioni finanziarie esige modifiche di legge o che il Consiglio federale, in caso di crediti d'impegno e limiti di spesa ricorrenti, aumenti gli importi richiesti nell'ambito di una successiva proposta alle Camere. Se queste ultime trasmettono le mozioni, per i disegni di legge che prevedono la procedura di corapporto le CdF possono in seguito prendere posizione al riguardo. In tal modo è garantito il loro coinvolgimento. Secondo il diritto vigente, nel caso dei crediti d'impegno e dei limiti di spesa, per difendere le loro proposte nelle Camere le CdF hanno già gli stessi diritti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare (vedi n. 1.2.1).

Anche se le mozioni che comportano ripercussioni finanziarie dirette sono rare, la CdF-N ha chiarito cosa sarebbe opportuno fare in un simile caso e quale soluzione sarebbe praticabile a livello procedurale per le parti coinvolte (CdF e commissioni tematiche). Considerato l'elevato numero di mozioni presentate dai parlamentari, il coinvolgimento della CdF non è ipotizzabile sotto il profilo procedurale ed è praticamente impossibile. In teoria, il coinvolgimento della CdF potrebbe essere imperativo esclusivamente in caso di mozione di commissione.

La CdF-N ritiene che non sia fattibile coinvolgere imperativamente la CdF nell'ambito dell'esame di una mozione di commissione nella Camera prioritaria. A livello pratico, infatti, l'iter parlamentare prevede che in una commissione sia presentata una proposta di mozione di commissione, che viene poi discussa. Se la commissione non potesse votare al riguardo perché la CdF della sua Camera deve essere coinvolta imperativamente, il diritto di proposta della commissione sarebbe limitato eccessivamente e ciò non sarebbe nemmeno proporzionato a questo stadio. Inoltre, poiché spesso in questo momento le ripercussioni finanziarie non sono chiare, non sarebbe possibile decidere debitamente se coinvolgere o meno la CdF.

Sarebbe ipotizzabile che la CdF dell'altra Camera si occupi della mozione dopo la sua trasmissione da parte della Camera prioritaria e fornisca alla commissione incaricata dell'esame preliminare della seconda Camera una valutazione di politica finanziaria. Questa valutazione potrebbe consistere nel respingere o modificare la mozione per questioni legate alla politica finanziaria, in modo da garantire che le ripercussioni finanziarie siano sostenibili.

Per assicurare un coinvolgimento appropriato della CdF della seconda Camera, la CdF-N ha valutato la possibilità di integrare l'articolo 121 LParl («Trattazione [di mozioni] nelle Camere») affinché il Consiglio federale sia tenuto a illustrare nel proprio parere le ripercussioni finanziarie delle mozioni (analogamente all'obbligo previsto per i messaggi in virtù dell'art. 141 cpv. 2 lett. f LParl). Questa procedura permetterebbe non solo alla Camera prioritaria di prendere una decisione conoscendone le ripercussioni finanziarie, ma anche alla CdF della seconda Camera di avere una base affidabile per il proprio parere in materia di politica finanziaria. Spesso, tuttavia, la stima delle ripercussioni finanziarie di un intervento richiede un'analisi dell'Amministrazione federale dispendiosa in termini di tempo e risorse. Di frequente, il rapporto costi-benefici non è vantaggioso, per cui si può presumere che nel breve lasso

di tempo di cui dispone per esprimere un parere sugli interventi il Consiglio federale si limiti a fornire spiegazioni molto vaghe sulle potenziali ripercussioni finanziarie. Poiché considera complicata e difficilmente praticabile l'attuazione di questa soluzione, la CdF-N ha deciso di accantonarla. È opportuno rinunciare a questa variante anche alla luce del fatto che l'iniziativa parlamentare Gutjahr 22.434 Esporre i costi consequenziali di iniziative parlamentari è stata respinta dal Consiglio nazionale il 15 marzo 2023. A questo proposito occorre altresì ricordare che nella sessione primavera 2023 le Camere hanno completato l'articolo 121 LParl affinché talvolta il Consiglio federale sia tenuto a esprimere più velocemente il proprio parere sulle mozioni di commissioni. In questi casi, difficilmente si potrebbe procedere a un'analisi d'impatto della regolamentazione.

Considerato quanto precede, la CdF-N rinuncia a proporre una modifica di legge che imponga di sottoporre alla CdF della seconda Camera le mozioni di commissioni con ripercussioni finanziarie significative.

La commissione è comunque libera di sospendere la votazione dopo una discussione e di chiedere un parere alla CdF della propria Camera prima di votare la proposta relativa a una mozione di commissione. Questo garantirebbe che una mozione giustificata dal punto di vista politico sia finanziariamente sostenibile secondo la CdF e aumenterebbe senza dubbio le probabilità che sia approvata nelle Camere. Infatti, è piuttosto improbabile che una mozione sostenuta dalla maggioranza della commissione promotrice e dalla maggioranza della CdF venga respinta.

2.2.3 Ripercussioni finanziarie significative: definizione

L'espressione «ripercussioni finanziarie significative» non è definita precisamente nella LParl e necessita dunque di essere interpretata. Attualmente nella prassi le CdF si fondano sul seguente valore di riferimento per decidere se trattare un progetto o disegno di legge nella procedura di corapporto: i progetti o disegni che comportano uscite ricorrenti superiori a 25 milioni di franchi o nuove uscite uniche superiori a 100 milioni di franchi generalmente sono trattati nell'ambito di una procedura di corapporto, a meno che non si tratti di proroghe non controverse di disposizioni esistenti. Questo valore di riferimento si applica oggi anche per i progetti o disegni che comportano una diminuzione delle entrate. In casi rari le CdF si occupano infatti di progetti o disegni che hanno ripercussioni finanziarie minori.

La tabella seguente mostra il numero di progetti o disegni di atti legislativi discussi in Consiglio nazionale nel corso della 51ª legislatura dalla sessione invernale 2019 alla sessione estiva 2023 e che non sono stati esaminati preliminarmente dalla CdF-N in quanto commissione responsabile:

		Consiglio federale					Commissioni				
		Freno alle spese ¹¹	> 25 mio. ¹²	> 50 mio.	> 100 mio.	> 200 mio.	Freno alle spese	> 25 mio.	> 50 mio.	> 100 mio.	> 200 mio.
Numero di progetti o disegni di atti legislativi 12.2019–6.2023 (art. 71 lett. a LParl)	CdI / LS ¹³	44	37	33	25	22	2	3	3	2	2
	Altro	20	27	21	19	17	3	2	2	2	1
	<i>Totale</i>	<i>64</i>	<i>64</i>	<i>54</i>	<i>44</i>	<i>39</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>3</i>
Numero di progetti o disegni di atti legislativi all'anno (in media)	CdI / LS	11,7	9,9	8,8	6,7	5,9	0,5	0,8	0,8	0,5	0,5
	Altro	5,3	7,2	5,6	5,1	4,5	0,8	0,5	0,5	0,5	0,3
	<i>Totale</i>	<i>17,1</i>	<i>17,1</i>	<i>14,4</i>	<i>11,7</i>	<i>10,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>

Dopo l'introduzione delle nuove disposizioni, le CdF intendono basarsi sui seguenti valori di riferimento: i progetti o disegni di atti legislativi che comportano uscite oppure maggiori o minori entrate ricorrenti superiori a 50 milioni di franchi (anziché 25 come nella prassi attuale) saranno generalmente trattati nell'ambito di una procedura di corapporto. In caso di progetti o disegni di atti legislativi comportanti nuove uscite uniche oppure nuove maggiori o minori entrate uniche, il valore di riferimento dovrà essere fissato a 200 milioni di franchi (anziché 100 come finora). Grazie a questo aumento sostanziale del valore di riferimento, tendenzialmente in futuro le CdF dovrebbero esaminare preliminarmente un numero minore di oggetti nella procedura di corapporto rispetto a oggi. Secondo le stime attuali, ciascuna CdF dovrebbe esaminare preliminarmente in media circa 14 disegni di atti legislativi del Consiglio federale e circa un progetto di atto legislativo delle commissioni all'anno nell'ambito della procedura di corapporto.

2.2.4 Monitoraggio parlamentare degli oggetti rilevanti dal punto di vista finanziario

Per la gestione delle finanze della Confederazione è importante garantire sufficiente trasparenza sulle entrate e sulle uscite. Tale condizione è soddisfatta per le leggi in vigore e i decreti finanziari adottati mediante i messaggi concernenti il preventivo e il consuntivo. Tuttavia, è altrettanto importante che ci sia trasparenza riguardo alle ripercussioni finanziarie delle leggi e dei decreti finanziari da esaminare in Parlamento, che influiscono sulle finanze federali future. In questo caso si constata una certa lacuna.

La CdF-N rileva che la pubblicazione della panoramica degli affari in corso con ripercussioni finanziarie fornisce già una visione d'insieme degli oggetti aventi ripercussioni finanziarie trattati durante una sessione. Questo elenco, disponibile all'inizio

¹¹ Numero di progetti o disegni di atti legislativi subordinati al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

¹² Numero di progetti o disegni di atti legislativi con uscite superiori a fr. 25/50/100/200 mio. all'anno.

¹³ Credito d'impegno / limite di spesa.

di ogni sessione, è stato richiesto dalla mozione 94.3559 presentata dal Gruppo liberale e comprendeva i nuovi posti di lavoro e le nuove uscite. A seguito della mozione Kiener Nellen 07.3217 «Panoramica degli affari in corso con ripercussioni sul gettito fiscale», l'elenco è stato successivamente completato con le entrate. Questa panoramica è elaborata dall'Amministrazione federale delle finanze ed è pubblicata sul sito del Parlamento nella pagina contenente i programmi delle sessioni. Attualmente si sta valutando la possibilità di rielaborare l'elenco.

Indipendentemente da ciò, tuttavia, manca un monitoraggio continuo degli interventi e delle iniziative parlamentari accolti (fase 2) aventi ripercussioni finanziarie. Nel caso in cui le modifiche di legge proposte dalla CdF-N fossero accolte, si dovrebbe esaminare se e come poter introdurre tale monitoraggio. Un monitoraggio continuo permetterebbe alle CdF di svolgere in modo più efficace il loro compito trasversale grazie a una visione complessiva dello stato del bilancio federale in tempo reale.

2.2.5 Attuazione del progetto nella prassi delle deliberazioni parlamentari

Tempistiche del coinvolgimento delle CdF

Per i disegni di atti legislativi del Consiglio federale, la prassi attuale prevede che la CdF della Camera prioritaria intervenga generalmente nel lasso di tempo che intercorre tra l'adozione del messaggio da parte del Consiglio federale e l'inizio delle deliberazioni nella commissione competente. Se per questioni di tempo non può presentare il proprio corapporto alla commissione competente prima del dibattito di entrata in materia, la CdF lo trasmette prima dell'inizio della deliberazione di dettaglio. Se, eccezionalmente, anche questo non fosse possibile, la CdF rinuncia a elaborare un corapporto e presenta una proposta direttamente alla Camera qualora il Consiglio federale richieda crediti d'impegno o limiti di spesa. La CdF della seconda Camera segue la stessa procedura non appena è disponibile la decisione della Camera prioritaria.

Per quanto concerne i progetti di atti legislativi delle commissioni, occorre chiarire quale sia il momento opportuno per trattare il progetto in seno alle CdF. La CdF-N ritiene che consultare le CdF a livello di progetto preliminare nell'ambito della procedura di consultazione non sia del tutto ragionevole, perché il progetto definitivo può differire notevolmente da quello preliminare. Sarebbe più appropriato coinvolgere la CdF della Camera prioritaria quando la commissione competente ha adottato il suo progetto all'attenzione della Camera e lo ha sottoposto per parere al Consiglio federale.

Ai fini dell'attuazione di questa proposta, la CdF-N ha chiesto di introdurre un nuovo capoverso 3^{bis} nell'articolo 112 LParl («Collaborazione con il Consiglio federale e con l'Amministrazione federale») e di modificare il capoverso 4. In questo modo, le proposte della CdF dovrebbero essere esaminate preliminarmente dalla commissione competente contestualmente al parere e a eventuali proposte di modifica del Consiglio federale e quindi prima della deliberazione nella Camera prioritaria. Inoltre, la commissione competente dovrebbe pronunciarsi soltanto sulle proposte di modifica della CdF che divergono dalle proposte di maggioranza e minoranza della propria commissione e che pertanto non sono ancora presenti nel paragramma. Questa procedura cor-

risponde a quella in uso per i pareri del Consiglio federale relativi ai progetti elaborati nell'ambito di un'iniziativa parlamentare. Allo stesso modo, la commissione competente non sarebbe tenuta a riunirsi se nel corapporto la CdF non presentasse proposte concrete, ma solo considerazioni di carattere generale. Se il tempo disponibile per un corapporto della CdF alla commissione competente non fosse sufficiente, la CdF si asterebbe dal redigere un corapporto e presenterebbe una proposta soltanto alla Camera. Nella seconda Camera dovrebbe applicarsi la medesima procedura in uso per i disegni di atti legislativi del Consiglio federale.

All'inizio della seconda fase di un'iniziativa parlamentare la commissione competente può informare le CdF, di propria iniziativa, che inizierà a elaborare un progetto con possibili ripercussioni finanziarie significative. A seconda della portata delle ripercussioni finanziarie, questa informazione può rivestire particolare importanza per il lavoro delle CdF. In occasione dell'elaborazione del progetto o nella fase di progetto preliminare, in determinate circostanze può essere utile per la commissione competente ottenere il parere della CdF. Quest'ultima può verificare se un progetto considerato giustificato dalla commissione dal punto di vista politico sia sostenibile sotto il profilo della politica finanziaria.

Difesa dei progetti nelle CdF

I disegni di atti legislativi del Consiglio federale sono difesi nelle CdF da un membro del Consiglio federale o da persone al servizio della Confederazione. Questi rappresentanti si esprimono anche su eventuali proposte delle CdF.

Nel caso delle iniziative parlamentari non è il Consiglio federale a essere coinvolto, bensì l'Amministrazione, che deve fornire le informazioni necessarie per la valutazione dell'opportunità di procedere mediante un'iniziativa. Tuttavia, l'Amministrazione non fornisce alcuna valutazione dell'iniziativa sul piano politico, ma è a disposizione solamente per informazioni giuridiche e tecniche. Per questo motivo soltanto la commissione competente, in qualità di autrice, ha la facoltà di difendere i propri progetti di atti legislativi nelle CdF. Questo principio è contenuto nella modifica proposta dalla CdF-N all'articolo 112 LParl. Gli impiegati dell'Amministrazione non possono assumere questa funzione, ma possono solo fornire informazioni giuridiche e tecniche. Il fatto che la commissione competente difenda autonomamente il proprio progetto è conforme alle disposizioni vigenti relative alla procedura in caso di iniziative parlamentari: da un lato, secondo gli articoli 109 capoverso 4 e 111 capoverso 2 LParl, all'autore di un'iniziativa è concesso il diritto di partecipare alle sedute della commissione della propria Camera. Dall'altro, l'articolo 114 capoverso 2 LParl prevede che nella commissione della seconda Camera il progetto sia difeso da un membro della commissione della Camera prioritaria che lo ha elaborato.

La commissione competente è libera di decidere se esercitare il suo diritto di difendere il proprio progetto di atto legislativo nelle CdF. Se del caso, sceglie autonomamente quale membro inviare come rappresentante in seno alla CdF. Idealmente, il progetto dovrebbe essere difeso dai relatori della commissione, che difendono il progetto anche nella Camera per conto della commissione. La CdF-N ritiene che questa procedura sia stata applicata con successo in occasione delle deliberazioni sul progetto 21.403 della CSEC-N.

Inoltre, quando si tratta di disegni di atti legislativi del Consiglio federale e di progetti della commissione, può essere talvolta opportuno, per questioni di efficienza, che la CdF invii un rappresentante nella commissione competente per difendere il corapporto o le sue proposte. Attualmente questa procedura è applicata nella maggior parte dei casi nelle commissioni del Consiglio degli Stati perché i consiglieri agli Stati siedono comunque in diverse commissioni. Spetta alla commissione competente decidere se far partecipare alle sue deliberazioni un rappresentante della CdF.

Temî prioritari nei corapporti delle CdF

Secondo l'articolo 50 capoverso 1 LParl le CdF sono competenti per la pianificazione finanziaria del bilancio della Confederazione. Pertanto, rivestono un ruolo particolare nell'esame preliminare degli oggetti che hanno ripercussioni sulle finanze federali. I disegni di legge sono esaminati preliminarmente dalle commissioni tematiche competenti, così come i decreti finanziari con i quali sono richiesti importi elevati nei singoli settori di compiti. Ad esempio, l'esame preliminare del messaggio sull'esercito spetta alla CPS.

I corapporti destinati alle commissioni responsabili sono lo strumento di cui beneficiano le CdF per influire sulla pianificazione finanziaria. In questi corapporti, le CdF devono fornire alla commissione responsabile una valutazione sul piano della politica finanziaria. Gli aspetti politici sono invece esaminati dalla commissione responsabile. Tuttavia, i corapporti possono essere redatti anche dal punto di vista dell'alta vigilanza finanziaria. Una questione da valutare in questo caso potrebbe essere, ad esempio, la garanzia di un controllo dell'utilizzo dei mezzi finanziari per evitare un sorpasso di credito.

La CdF-N ha analizzato con occhio critico la propria prassi nella redazione dei corapporti e ha constatato la necessità di rivederla. Tenzionalmente la Commissione vorrebbe redigere un numero inferiore di corapporti ed esprimersi in linea di massima sui progetti rilevanti sotto il profilo finanziario. Questi progetti dovranno essere oggetto di un esame preliminare più approfondito da parte delle CdF, che dovrà concentrarsi maggiormente sulla politica finanziaria rispetto a oggi. Nella prassi attuale, le argomentazioni e le proposte formulate dalle CdF nei loro corapporti non sono sempre di natura finanziaria, ma talvolta riguardano anche aspetti meramente politici. Affinché in futuro le CdF si limitino a presentare «proposte di politica finanziaria», la CdF-N suggerisce di introdurre una pertinente precisazione nell'articolo 50 LParl.

In caso di adozione delle modifiche di legge proposte nel presente rapporto, le CdF dovranno impegnarsi in prima persona, nei loro principi d'azione, a limitarsi agli aspetti finanziari nell'ambito dei corapporti, anche se esiste sempre una zona grigia tra politica e politica finanziaria. Questo impegno volontario, tuttavia, dovrebbe permettere di evitare che nei corapporti le CdF avanzino proposte considerate chiaramente di natura politica. A seconda del progetto, potrebbe anche essere opportuno che le CdF presentino alla Camera proposte che si limitano alla questione dell'entrata in materia (ad es. in caso di progetti non finanziabili) o che chiedono il rinvio del progetto alla commissione con l'incarico di chiarire più precisamente le ripercussioni finanziarie. Inoltre, si dovrà rivedere la prassi attuale della CdF-N, dal momento che quest'ultima spesso sottopone al Consiglio nazionale proposte di minoranza aventi lo stesso tenore delle proposte della commissione competente. A causa di queste propo-

ste di maggioranza e minoranza «speculari», la CdF-N constata che nei dibattiti alla Camera la posizione della CdF non è sempre comprensibile e chiara (si veda ad es. la deliberazione in Consiglio nazionale sul progetto 22.060 nella sessione primaverile 2023). In questo contesto, è ipotizzabile che in futuro la CdF si esprima con una sola voce nei corapporti e presenti alla Camera un'unica proposta (senza minoranze).

Svolgimento delle deliberazioni in caso di disegni di legge

La modifica proposta dell'articolo 50 LParl attribuisce alle CdF una posizione diversa nelle deliberazioni dei disegni di legge, dal momento che per difendere le loro proposte di politica finanziaria nelle Camere beneficiano in linea di massima degli stessi diritti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare. Conformemente alla prassi vigente per i disegni di crediti d'impegno e limiti di spesa, le proposte di politica finanziaria della CdF devono figurare nei paragrammi della Camera relativi al disegno di legge e la Camera deve votarle secondo le consuete regole di voto. La CdF può difendere le proprie proposte anche dinanzi alla Camera.

A differenza delle commissioni incaricate dell'esame preliminare, le CdF rimangono commissioni incaricate di presentare un corapporto. Pertanto, le loro proposte nella Camera sono difese da portavoce e non da relatori, che invece difendono le proposte delle commissioni incaricate dell'esame preliminare. Le proposte della CdF si limitano fondamentalmente a questioni generali attinenti alla politica finanziaria e sono motivate in occasione del dibattito di entrata in materia (si veda il documento «Raccolta delle decisioni e delle pratiche dell'Ufficio», lett. C n. 1.2.1.1). Inoltre, il tempo di parola dei portavoce della CdF deve essere nettamente inferiore a quello dei relatori della commissione competente. In caso di disegni di vasta portata, le proposte della CdF possono essere rimosse dal paragramma e inserite in un documento separato.

2.2.6 Parere della CIP-N

Nella seduta del 20 aprile 2023, cui ha preso parte il presidente della CdF-N, la CIP-N ha esaminato il progetto preliminare della CdF-N, procedendo a una valutazione di fondo della necessità di legiferare. Le proposte di attuazione dell'iniziativa 22.483 hanno suscitato reazioni contrastanti, ma alla fine sono state accolte con 13 voti contro 11.

La maggioranza della CIP-N ritiene che al Parlamento spetti anche il compito di valutare le ripercussioni finanziarie delle decisioni che prende. Se questa valutazione viene fatta unicamente sulla base dell'opportunità di richieste politiche concrete, viene a mancare una valutazione complessiva dal punto di vista della politica finanziaria. Soprattutto negli ultimi tempi alcuni progetti hanno evidenziato l'efficacia di un'analisi di politica finanziaria. Tuttavia, una simile analisi non dovrebbe essere effettuata solo in maniera mirata per singoli progetti, a seconda che le CdF abbiano preso atto o meno del progetto. Le CdF dovrebbero disporre di una panoramica di tutti i progetti rilevanti per la politica finanziaria. Alla luce di ciò è opportuno definire regole generali per tutti i progetti legislativi e ottimizzare i processi in modo da garantire pareri tempestivi e fondati dal punto di vista della politica finanziaria. A tal fine è molto

importante che il coinvolgimento delle CdF non determini alcun ritardo nel processo decisionale in Parlamento. Le proposte della CdF-N tengono conto di questo aspetto.

La minoranza della CIP-N si chiede come si possa garantire che le CdF siano in grado di effettuare la valutazione complessiva richiesta. A suo avviso, un'analisi puramente finanziaria di richieste politiche concrete sembra un'utopia, perché si terrà conto comunque anche della valutazione dell'opportunità politica di tali richieste. Il diritto vigente offre già alle CdF la possibilità di esprimere un parere in qualsiasi momento, se lo ritengono necessario. Secondo la minoranza questa procedura è sufficiente e garantisce che le CdF si concentrino sui progetti realmente rilevanti per loro. In caso di necessità, la prassi esistente può essere modificata senza dover adeguare la legge. È inoltre possibile esprimere un parere sui progetti di atti legislativi delle commissioni, purché siano resi noti al più tardi al momento della consultazione. Se le proposte della CdF-N dovessero concretizzarsi, sarebbero introdotte procedure che potrebbero produrre tempi morti burocratici. A tal proposito occorre segnalare altresì che le ripercussioni in termini di politica finanziaria sono discusse anche da tutte le commissioni tematiche.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge sul Parlamento (LParl)

Articolo 50 capoverso 1

Unendo i capoversi 2 e 3 dell'articolo 50 LParl verrebbe meno la disposizione secondo cui, oltre al preventivo, alle relative aggiunte, al piano finanziario e al consuntivo, alle CdF possono essere attribuiti per corapporto ulteriori disegni di atti legislativi che rivestono importanza sotto il profilo della politica finanziaria. Questa procedura si verifica però regolarmente nella prassi degli Uffici. Ad esempio, sono attribuiti per corapporto alle CdF, tra gli altri, i programmi di sgravio e quelli congiunturali, i disegni relativi agli edifici civili e all'informatica della Confederazione, le revisioni della legge federale sulle finanze della Confederazione, della legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri e della legge sul Controllo delle finanze, nonché altri disegni di atti legislativi rilevanti dal punto di vista finanziario. Per tenere conto di questa prassi degli Uffici, all'articolo 50 capoverso 1 LParl si deve precisare che le CdF esaminano preliminarmente, «in particolare», il preventivo, le relative aggiunte, il piano finanziario e il consuntivo.

Articolo 50 capoversi 2 e 3

Poiché la procedura di corapporto delle CdF è uniformata grazie alla fusione dei capoversi 2 e 3 in un'unica disposizione, il capoverso 3 deve essere abrogato.

Nel capoverso 3 della legge in vigore, le CdF dispongono di particolari competenze nella procedura di corapporto unicamente in caso di disegni di crediti d'impegno e limiti di spesa: per difendere le loro proposte nelle Camere hanno gli stessi diritti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare. Con la fusione richiesta delle disposizioni esistenti, queste competenze sono estese a tutti i disegni di atti legislativi – quindi anche disegni di legge – purché abbiano ripercussioni finanziarie significative.

L'adeguamento riguarda sia i disegni che comportano nuove uscite o una modifica di uscite esistenti sia i disegni che disciplinano le entrate della Confederazione (progetti fiscali).

Inoltre, nella legge si dovrebbe stabilire che le CdF devono essere invitate a presentare un corapporto su tutti i disegni e progetti di atti legislativi con ripercussioni finanziarie significative, indipendentemente dal fatto che siano stati presentati all'Assemblea federale dal Consiglio federale o che siano stati elaborati dalle commissioni parlamentari in attuazione di iniziative parlamentari accolte.

Nell'articolo 50 LParl si dovrebbe altresì precisare che le CdF devono sottoporre alle commissioni tematiche competenti e alle Camere una valutazione di politica finanziaria dei disegni o progetti e che le loro proposte devono limitarsi di conseguenza agli aspetti finanziari. La valutazione del progetto dal punto di vista politico dovrebbe rimanere in capo alle commissioni dichiarate competenti dagli Uffici.

Articolo 94a capoverso 2

Come indicato al numero 2.1, la conferenza di conciliazione istituita per il decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo deve presentare una proposta separata riguardo a ogni divergenza. Nella Camera si vota separatamente su ogni proposta riguardante i valori di pianificazione nel preventivo. Le regole procedurali esistenti per il programma di legislatura e il piano finanziario secondo l'articolo 94a LParl devono pertanto applicarsi anche al decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo. La rubrica dell'articolo 94a e il tenore del capoverso 2 sono quindi completati con l'espressione «valori di pianificazione nel preventivo». In questa disposizione non sono previste ulteriori modifiche materiali.

Articolo 112 capoverso 3^{bis}

L'articolo 112 LParl disciplina attualmente la collaborazione tra il Parlamento, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale in caso di iniziative parlamentari. Poiché anche la collaborazione tra commissione tematica e CdF in questo ambito deve essere disciplinata nell'articolo 112, nella rubrica dell'articolo è inserita la «Commissione delle finanze».

Il capoverso 3^{bis} definisce il momento in cui la CdF è coinvolta nell'esame preliminare di progetti di atti legislativi delle commissioni con ripercussioni finanziarie significative. La commissione competente consulta la CdF della Camera prioritaria – accordandole un termine adeguato – simultaneamente al Consiglio federale, ossia quando il progetto di atto legislativo e il rapporto esplicativo sono sottoposti alla Camera prioritaria. Inoltre, nel capoverso 3^{bis} occorre stabilire che il progetto può essere difeso nelle CdF di entrambe le Camere non dal Consiglio federale o dall'Amministrazione federale, bensì dalla commissione competente in quanto autrice del progetto. Questo principio corrisponde alla logica adottata all'articolo 114 capoverso 2 LParl in relazione alle competenze delle commissioni nell'ambito dell'elaborazione di un progetto.

Articolo 112 capoverso 4

Il presente capoverso prevede che le proposte di modifica del Consiglio federale riguardanti progetti di atti legislativi delle commissioni siano esaminate dalla commissione competente prima della trattazione del progetto nella Camera. Questa disposizione deve ora applicarsi anche al parere della CdF.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'onere supplementare che dovranno sostenere le segreterie delle commissioni e l'Amministrazione dovrebbe rimanere contenuto. L'attuazione dell'iniziativa 21.503 «Basi legali del dibattito sul preventivo. Necessità di modificare le attuali disposizioni» non avrà ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale. L'iniziativa 22.483 Garantire il coinvolgimento delle Commissioni delle finanze negli interventi e nei progetti di atti normativi delle commissioni tematiche che prevedono significative ripercussioni finanziarie intende limitare i corapporti della CdF ai progetti centrali dal punto di vista della politica finanziaria. Pertanto, il numero di corapporti non dovrebbe aumentare. Le risorse esistenti dovrebbero comunque permettere di gestire un eventuale onere supplementare. In caso contrario, si dovrà dare la priorità ai compiti della segreteria.