

ad 12.427/12.432

**Iniziative parlamentari**  
**Rapporto sul programma di legislatura / Programma**  
**di governo al posto del programma di legislatura**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche**  
**del Consiglio nazionale del 12 agosto 2014**

**Parere del Consiglio federale**

del 27 agosto 2014

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 12 agosto 2014 concernente le iniziative parlamentari 12.427 «Rapporto sul programma di legislatura» e 12.432 «Programma di governo al posto del programma di legislatura».

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

27 agosto 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

# Parere

## 1 Situazione iniziale

Con lettera del 12 agosto 2014 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha presentato al Consiglio federale una modifica della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10) e del regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003 (RCN; RS 171.13) intesa ad adeguare la deliberazione sul programma di legislatura in Parlamento. La CIP-N propone alla propria Camera di approvare i due progetti di atti legislativi.

Nel mese di maggio del 2012, durante le deliberazioni delle Camere federali sul decreto federale sul programma di legislatura 2011–2015 (FF 2012 447), al Consiglio nazionale sono state presentate due iniziative parlamentari (12.427; 12.432). Entrambe chiedono che il Parlamento possa unicamente dibattere il programma di legislatura e prenderne atto, senza tuttavia poterlo modificare.

In occasione della riunione del 21 febbraio 2013 la CIP-N ha dato seguito a entrambe le iniziative. Il 22 aprile 2013 la sua omologa del Consiglio degli Stati ha approvato le due iniziative presentate al Consiglio nazionale, acconsentendo a che la CIP-N elabori un progetto di modifica della procedura relativa al programma di legislatura. Diversamente dalle due iniziative, però, secondo la CIP-N la necessità di un intervento legislativo non va individuata nelle modalità decisionali del Parlamento, bensì in una procedura più efficiente e più efficace per la deliberazione sul programma di legislatura.

La CIP-N intende comunque mantenere la prassi secondo cui il programma di legislatura è adottato mediante un decreto federale semplice. La Costituzione federale (Cost., RS 101) esige che il Parlamento cooperi alle pianificazioni importanti, in quanto con esse vengono prese decisioni preliminari importanti e che determinano precedenti per la legislazione – un compito classico del Parlamento. Una maggioranza del Parlamento deve poter influenzare in modo efficace simili decisioni preliminari le quali, pur non essendo giuridicamente vincolanti, esplicano effetti di rilievo.

Grazie a diverse misure volte ad aumentare l'efficienza, adottate nel 2007, negli anni 2008 e 2012 i tempi dedicati nel plenum del Consiglio nazionale alla deliberazione sui programmi di legislatura hanno potuto essere ridotti di quasi la metà rispetto al 2004. È rimasto tuttavia invariato l'onere legato all'esame preliminare in seno alla Commissione del programma di legislatura. In futuro si intende rinunciare alla costituzione di tale commissione speciale e l'esame preliminare del programma di legislatura sarebbe affidato alle commissioni permanenti esistenti. La CIP-N si attende che le proposte presentate dalle commissioni permanenti siano tendenzialmente meno numerose, ma più concrete e mirate rispetto a quelle della commissione speciale, la quale ha sempre esaminato il programma di legislatura da cima a fondo manifestando la tendenza a orientarsi al testo del Consiglio federale, spesso molto generico e vago. Visto che l'usuale relazione della commissione al plenum non vi sarebbe più, ci si potrebbe aspettare che i tempi di deliberazione della Camera possano essere ridotti ulteriormente.

Secondo la Cost., il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione (art. 174 Cost.). Esso ha il compito di definire i fini e i mezzi della propria politica di governo, di pianificare e coordinare le attività dello Stato (art. 180 cpv. 1 Cost.), nonché di dirigere l'Amministrazione federale, provvedendo a un'organizzazione appropriata e al corretto adempimento dei compiti (art. 178 cpv. 1 Cost.).

Il Consiglio federale stabilisce le priorità, gli obiettivi e i mezzi delle pianificazioni (art. 6 cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010, e art. 17 cpv. 1 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, OLOGA; RS 172.010.1). Le sue pianificazioni constano, tra l'altro, delle pianificazioni globali che comprendono tutti gli ambiti della politica della Confederazione. Ne fanno parte anche le linee direttive della politica di governo (programma di legislatura) (art. 17 cpv. 2 lett. a OLOGA). Esse danno un orientamento politico globale per l'attività governativa nella legislatura. Stabiliscono gli obiettivi, i risultati perseguiti, nonché i provvedimenti prioritari e designano gli ambiti in cui l'offerta statale di prestazioni deve essere oggetto di un riesame o smantellata. Fanno inoltre un bilancio della legislatura trascorsa (art. 18 OLOGA).

All'inizio della legislatura, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un messaggio sul programma di legislatura, con relativo disegno di decreto federale semplice (art. 146 cpv. 1 LParl).

In linea di principio il Consiglio federale vede di buon occhio gli sforzi volti a ottimizzare la trattazione di affari del Parlamento. Dal suo punto di vista compete innanzitutto al Parlamento decidere come intende disciplinare la deliberazione sul programma di legislatura al suo interno, dato che ha il compito e l'attribuzione di cooperare alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.).

Il Consiglio federale vorrebbe tuttavia far riflettere sul fatto che le due iniziative parlamentari 12.427 (Gruppo UDC) e 12.432 (Gruppo PPD-PEV) volevano ritornare alla semplice presa d'atto del programma di legislatura da parte del Parlamento. L'iniziativa parlamentare 12.427 motiva la sua proposta con il fatto che attualmente, per poter trattare e adeguare il programma di legislatura, il Parlamento necessita di molto tempo, mentre avrebbe la possibilità di usare altri strumenti parlamentari per conferire priorità a un progetto legislativo piuttosto che a un altro. Dal canto suo, l'iniziativa parlamentare 12.432 sottolinea che propone semplicemente di applicare il principio della separazione dei poteri. Per questa ragione, come avviene nei Cantoni, ci si dovrebbe limitare a prendere atto del programma di legislatura. Anche nei dibattiti parlamentari sul programma di legislatura è stato espresso un certo malcontento in merito alla procedura e all'onere che ne deriva: è stato criticato e reputato sbagliato che il Parlamento prenda decisioni su un programma che proviene dal Governo perché queste non avrebbero comunque un carattere vincolante, tanto più che gli affari figuranti nel programma di legislatura vengono sottoposti di norma al Parlamento sotto forma di messaggio e disegno di legge. Sarebbe anche sbagliato trasformare un programma di governo in un programma del Parlamento. Occorre rispettare il principio della separazione dei poteri. È stato anche detto che le deliberazioni richiedono molto lavoro e che in futuro sarà necessario avere un programma di legislatura più efficiente.

La nuova procedura, tuttavia, comporterà verosimilmente un maggior onere di lavoro per l'Amministrazione federale. La deliberazione effettuata, come finora, da una commissione speciale consentirebbe alla Cancelleria federale di coordinare in modo più adeguato la rappresentanza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Coordinare questa rappresentanza in 11 commissioni che si riuniscono a brevi intervalli di tempo e in parte persino simultaneamente rappresenterebbe una grande sfida. Il Consiglio federale ritiene inoltre che risulterebbe più difficile garantire la coerenza del programma di governo.

Secondo l'Esecutivo la nuova procedura proposta, che prevede l'esame preliminare da parte delle commissioni permanenti esistenti, contrasta con altre richieste fatte dal Parlamento al Consiglio federale di adottare, per l'esame del programma di legislatura, un approccio interdipartimentale che si svincoli sempre di più dall'approccio settoriale (cfr. p. es. Mo. 12.3185 Definire il prossimo programma di legislatura in base a un approccio interdipartimentale). Per questa ragione il Consiglio federale è dell'opinione che occorra continuare a mantenere la prassi secondo cui la deliberazione è effettuata da una commissione speciale.

### **3 Proposta del Consiglio federale**

Per i motivi summenzionati il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul presente progetto, sostenendo la proposta della minoranza della Commissione.