

ad 99.419

Iniziativa parlamentare
LRC. Adeguamento alla nuova Costituzione federale

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale del 7 maggio 1999

Parere del Consiglio federale

del 7 giugno 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il parere del Consiglio federale sul rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 7 maggio 1999, concernente l'iniziativa parlamentare «LRC. Adeguamento alla nuova Costituzione federale».

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

7 giugno 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Parere

1 Introduzione

La nuova Costituzione federale (nCost.) è stata accettata in votazione il 18 aprile 1999. L'Assemblea federale ne determinerà l'entrata in vigore. È previsto che la nCost. entrerà in vigore il 1° gennaio. Poiché il Parlamento decreterà i necessari adeguamenti al più presto nel corso della sessione autunnale, il termine referendario scadrà verso la fine del mese di gennaio del 2000. Le modifiche legislative andrebbero quindi poste in vigore una volta scaduto il termine referendario, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2000. In considerazione del contenuto delle modifiche legislative, dal punto di vista giuridico nulla si oppone a tale entrata in vigore.

In vista dell'entrata in vigore della nCost. va garantito che i necessari adeguamenti della legislazione siano attuati tempestivamente. Alla luce della relativa scarsità del tempo a disposizione, è opportuno limitare le modifiche allo stretto necessario. Siamo pertanto favorevoli a che la presente revisione parziale della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) si concentri principalmente su imprescindibili adeguamenti legislativi alla nCost. Appare ragionevole anche procedere ad alcuni altri adeguamenti di carattere meno imperativo, al fine di prevenire contraddizioni patenti tra la nCost. e la LRC. Più ampie riforme della LRC e delle altre leggi interessate non sono previste nel corso di questa revisione parziale, bensì avranno luogo soltanto nell'ambito di una revisione totale della LRC.

Tale modo di procedere va condiviso. Da un lato consente di poter operare gli adeguamenti imperativi della LRC alla nCost. nel rispetto dei termini, dall'altro garantisce che la presente revisione parziale della LRC non sia ostacolata da altre tappe di riforma. Limitare allo stretto necessario gli adeguamenti legali alla nCost. è opportuno anche poiché, in ragione della brevità dei termini, non può essere svolta una procedura di consultazione.

Con lettere del presidente della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e della presidente della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, entrambe del 15 maggio 1999, si è espresso il desiderio di coinvolgere prontamente nella revisione totale della LRC i servizi amministrativi interessati. Tale coinvolgimento è stato realizzato anche nell'ambito della presente revisione parziale della LRC.

Con lettera del 7 maggio 1999, il presidente della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ci ha invitato a esprimere un parere in merito al rapporto. Cogliamo volentieri l'opportunità offertaci. Nella misura in cui il rapporto concerne la legislazione sul Parlamento (in particolare il disciplinamento delle competenze di Conferenza di Coordinamento e delegazione amministrativa), si rinuncia alla formulazione di un parere.

2 Osservazioni

21 Ingresso della legge sui rapporti fra i Consigli

Con l'entrata in vigore della nCost., la Costituzione federale vigente perderà la sua validità. È perciò opportuno garantire che i lavori legislativi in corso si basino sin

d'ora sulla nCost. La Commissione propone pertanto di fare riferimento alla nCost. in ingresso alla LRC. In caso di semplici revisioni parziali di un atto legislativo, l'esigenza di chiarezza appare essere invece meglio soddisfatta continuando a menzionare la Costituzione vigente nell'ingresso e inserendo nel contempo in una nota a piè di pagina il rinvio alla nCost. Poiché la legge reca una data antecedente l'entrata in vigore della nCost., un ingresso che faccia riferimento alla nCost sarebbe più che altro fonte di confusione. Proponiamo pertanto di mantenere l'ingresso attuale della LRC e di inserire in una nota a piè di pagina il rinvio all'articolo 164 capoverso 1 lettera g nCost. La modifica dell'ingresso potrà poi aver luogo nell'ambito della futura revisione totale della LRC.

22 Convocazione di sessioni straordinarie

Già nel parere del 9 giugno 1997 sul rapporto complementare delle Commissioni delle istituzioni politiche relativo alla riforma della Costituzione, non abbiamo sollevato obiezione alcuna contro la proposta equiparazione dei due Consigli (FF 1997 III 1215). Non ne formuliamo alcuna neppure contro il relativo adeguamento della LRC.

23 Pubblicità delle sedute

Approviamo l'istituzione di una base legale esplicita concernente sedute delle Camere federali chiuse al pubblico. Va accolta con favore la menzione, all'interno della legge stessa, di motivi eventuali di deliberazione a porte chiuse.

24 Forma degli atti dell'Assemblea federale

Siamo d'accordo con il proposto adeguamento della LRC alla nCost. per quanto attiene alla forma degli atti. Con lettera del 15 ottobre 1998, l'Ufficio federale di giustizia aveva già sottoposto alla segreteria delle CIP proposte di formulazione concernenti il disciplinamento della forma degli atti. Si è tenuto conto di tali proposte nella misura in cui siano attinenti all'attuale revisione parziale.

In relazione alle leggi federali dichiarate urgenti, proponiamo di riprendere la terminologia della nCost. Gli articoli 11 capoverso 1 e 35 capoverso 1 LRC andrebbero adeguati dal profilo redazionale. Tali disposizioni avrebbero quindi il tenore seguente:

Art. 11 cpv. 1

¹ La prima deliberazione di articoli costituzionali e di leggi federali non dichiarate urgenti può solo eccezionalmente ..."

Art. 35 cpv. 1

¹ Per i disegni di leggi federali che vanno dichiarati urgenti, la clausola d'urgenza è sottratta alla votazione sul complesso.

25 Subordinazione dei servizi del Parlamento all'Assemblea federale

Nel parere del 9 giugno 1997 sul rapporto complementare delle Commissioni delle istituzioni politiche relativo alla riforma della Costituzione, ci siamo già dichiarati d'accordo con una subordinazione amministrativa dei servizi del Parlamento all'Assemblea federale (FF 1997 III 1215 seg.). Non solleviamo obiezione alcuna contro il relativo adeguamento della LRC.

La subordinazione dei servizi del Parlamento all'Assemblea federale ha quale conseguenza che i primi non fanno più parte dell'Amministrazione generale della Confederazione. La Commissione prevede di applicare anche nell'ambito degli affari amministrativi dell'Assemblea federale le disposizioni esecutive che stabiliscono norme di diritto applicabili all'Amministrazione generale della Confederazione. Laddove non siano previste deroghe esplicite, le norme applicabili al personale dell'Amministrazione generale della Confederazione continuano ad applicarsi anche al personale dei servizi del Parlamento.

Riteniamo tale soluzione ragionevole. A nostro parere, non è necessario né auspicabile che ai servizi del Parlamento si applichino disposizioni diverse da quelle previste per l'Amministrazione generale della Confederazione.

26 Ricorso a servizi dell'Amministrazione generale della Confederazione

Nel parere del 9 giugno 1997 sul rapporto complementare delle Commissioni delle istituzioni politiche relativo alla riforma della Costituzione, ci siamo dichiarato disposti a mantenere la vigente prassi di collaborazione, solitamente priva di conflitti, tra Assemblea federale e uffici dell'Amministrazione federale (FF 1997 III 1216).

La Commissione propone ora che l'Assemblea federale e i suoi organi possano ricorrere a servizi dell'Amministrazione federale per prestazioni necessarie allo svolgimento dell'attività parlamentare. Dopo averci consultato, la delegazione amministrativa decide in merito ai principi della collaborazione e a eventuali divergenze riguardo all'esecuzione di relativi mandati.

Durante i dibattiti nell'ambito della riforma costituzionale si era già sottolineato come la subordinazione amministrativa dei servizi del Parlamento all'Assemblea federale non significasse che i primi dovessero essere ampliati sino a divenire una sorta di amministrazione parallela. È perciò necessario che i servizi del Parlamento possano ricorrere in taluni casi a prestazioni dell'Amministrazione federale. Non ci siamo pertanto opposti, in linea di principio, neppure a un siffatto ricorso, esigendo tuttavia che la capacità di funzionamento del Governo e dell'Amministrazione non dovesse risulterne pregiudicata. Secondo noi, va accolta la precisazione legale prevista, ai termini della quale è possibile prendere in considerazione il ricorso all'amministrazione per prestazioni *necessarie*.

Riteniamo indispensabile anche che il ricorso all'amministrazione presupponga un mandato dell'Assemblea federale o dei suoi organi. Permane in tal modo chiara la ripartizione dei compiti tra Amministrazione federale e servizi del Parlamento, poiché il ricorso a prestazioni è possibile soltanto sulla base di un mandato e non semplicemente nell'ambito dell'adempimento di una mansione. Le spiegazioni di cui al

numero 315 del rapporto della Commissione, secondo le quali potrebbe trattarsi anche di un mandato implicito, non corrispondono pertanto pienamente al testo della regolamentazione legale proposta.

L'articolo 155 periodo 3 nCost esige che la legge disciplini i particolari relativi al ricorso ai servizi. Con ciò si intende soprattutto che la legge debba disciplinare la procedura del ricorso, anche in caso di disaccordo. La disposizione proposta non soddisfa tale esigenza nella misura in cui si limita ad attribuire in modo generico il potere decisionale alla delegazione amministrativa. Con la sua proposta di formulazione, la Commissione rinuncia a disciplinare la procedura di ricorso a prestazioni. Per motivi di principio, è indispensabile che il ricorso a servizi dell'amministrazione federale avvenga d'intesa con i dipartimenti, poiché diversamente sarebbe ammesso l'accesso diretto degli organi parlamentari a singoli servizi amministrativi. Sarebbero in tal modo private di sostanza competenze fondamentali dei dipartimenti – come ad es. i compiti di direzione e il potere di emanare istruzioni. Secondo il rapporto della commissione, la consegna degli atti da parte dell'amministrazione (art. 2 cpv. 3 del decreto federale del 7 ottobre 1988 sui servizi del Parlamento, RS 171.115) continua a dipendere da un'autorizzazione del Consiglio federale (n. 315 del rapporto della Commissione). Poiché il rapporto tra servizi del Parlamento e Amministrazione federale va ora definito a livello legislativo, anche la riserva concernente la consegna degli atti andrebbe tuttavia sancita nell'ambito di una legge. Non riteniamo corretta la sanzione nell'ambito della futura ordinanza sui servizi del Parlamento.

Proponiamo pertanto le seguenti modifiche della LRC:

Art. 8^{novies} cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} ... a servizi dell'amministrazione federale per ulteriori mansioni necessarie allo svolgimento dell'attività parlamentare. Il ricorso a tali servizi avviene d'intesa con il dipartimento competente. In caso di divergenze, la Delegazione amministrativa interPELLa il Consiglio federale.

Art. 8^{novies} cpv. 1^{ter} (nuovo)

^{1ter} L'amministrazione federale consegna ai servizi del Parlamento, in quanto ne sia autorizzata dal Consiglio federale, gli atti necessari all'adempimento dei loro compiti.

27 Diritto di polizia nei locali dell'amministrazione federale

Non vi sono obiezioni di principio alla proposta regolamentazione legale del diritto di polizia. È chiaro che l'esercizio del diritto di polizia da parte del Consiglio federale permane riservato negli altri locali della Confederazione.

28 Nullità parziale di iniziative popolari

La disposizione proposta dalla Commissione concernente la dichiarazione di nullità parziale di iniziative popolari prevede una formulazione aperta. Si attribuisce in tal modo all'Assemblea federale un ampio potere discrezionale. La possibilità di dichia-

rare iniziative popolari parzialmente nulle soddisfa il principio della proporzionalità in materia di diritti popolari. La Commissione afferma inoltre che la dichiarazione di nullità parziale contribuisce alla protezione dei diritti popolari (n. 317 del rapporto).

Partiamo dal presupposto che la prassi vigente dell'Assemblea federale, rispettosa del diritto internazionale pubblico, verrà mantenuta anche con le dichiarazioni di nullità parziale. Per tale motivo, non ci opponiamo alla formulazione aperta proposta.

29 Conclusioni di trattati internazionali, procedura ordinaria e procedura semplificata

In una fase antecedente la stesura del rapporto della Commissione, si è fatto capo a uffici del DFAE e del DFGP per il progetto di normativa legale concernente il potere del Consiglio federale di concludere trattati internazionali. Poiché il Consiglio federale, dall'entrata in vigore della nCost., necessita di una base legale esplicita per la conclusione dei trattati che aveva sinora approvato autonomamente, si rende indispensabile una regolamentazione nell'ambito della LRC. Siamo d'accordo con la normativa di legge proposta.

210 Statuto della Segreteria delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze

La subordinazione amministrativa dei servizi del Parlamento all'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 155 nCost. impone che in futuro anche la Segreteria delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (SFCF) venga subordinata amministrativamente all'Assemblea federale. I servizi del Parlamento sono tenuti a far sì, mediante un'organizzazione amministrativa e una direzione del personale appropriate, che sia mantenuta e garantita la capacità operativa della segreteria delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze. Alla luce della nuova situazione costituzionale, non ci opponiamo a una subordinazione amministrativa della SFCF all'Assemblea federale.

Il nuovo articolo 2 capoverso 5 della legge federale sul controllo federale delle finanze proposto dalla Commissione va per contro respinto. Il Controllo federale delle finanze (CFF) è stato concepito, nell'ambito della revisione del 19 marzo 1999 della legge sul Controllo federale delle finanze e nell'ottica di una separazione dei poteri trasparente, quale organo supremo di vigilanza finanziaria che, con la sua attività di controllo e i rapporti che ne scaturiscono, è tenuto ad assistere nella stessa misura Consiglio federale e Parlamento. In tale contesto, riveste importanza primaria il programma annuale di revisione allestito *autonomamente* dal CFF. Giusta l'articolo 1 capoverso 2 periodo 2 LCF (*nuovo*), il CFF deve pertanto poter rifiutare anche mandati speciali se la loro accettazione compromette l'allestimento del programma di revisione. La configurazione dei rapporti tra Consiglio federale e Parlamento non va ora nuovamente perturbata da una maggiore strumentalizzazione del CFF ad opera delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze. Per la loro attività di controllo, le Commissioni delle finanze e la Delegazione delle finanze possono far capo alla SFCF, cui vanno messe a disposizione, nell'ambito dei servizi del

Parlamento, le risorse necessarie. Proponiamo perciò lo stralcio dell'articolo 2 capoverso 5 LCF proposto dalla Commissione.

211 Modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione

Non vi sono obiezioni di principio nei confronti delle modifiche di legge proposte. La partecipazione del cancelliere della Confederazione alle sedute della Delegazione amministrativa o la partecipazione del segretario generale alle sedute della Conferenza dei segretari generali non deve aver luogo in modo sistematico, bensì unicamente in caso di bisogno. I testi di legge proposti, che prevedono una formulazione potestativa, ammettono senz'altro tale soluzione.

1481