

04.438/04.449

**Iniziativa parlamentare  
Programma di legislatura**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche  
del Consiglio nazionale**

del 3 novembre 2005

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge sul Parlamento e un progetto di modifica del regolamento del Consiglio nazionale, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i due progetti allegati.

3 novembre 2005

In nome della Commissione:

Il presidente, Hermann Weyeneth

---

## Compendio

*Il dibattito parlamentare sul «decreto federale sugli obiettivi del programma di legislatura 2003–2007» si è rivelato insoddisfacente per diversi motivi:*

- *la mole di lavoro indotta è risultata alquanto sproporzionata rispetto al risultato: dopo un dibattito fiume, il disegno è fallito alla votazione sul complesso del Consiglio nazionale;*
- *il disegno del Consiglio federale conteneva solo obiettivi generali e molto vaghi, motivo per cui la decisione in merito non sembrava vincolante.*

*Nonostante la mancata approvazione del programma di legislatura 2003–2007, la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale intende mantenere la partecipazione parlamentare sotto forma di deliberazione e pronunciarsi sul programma di legislatura mediante decreto federale semplice. La Costituzione federale impone che l'Assemblea federale partecipi alle pianificazioni importanti, dal momento che queste ultime implicano decisioni preliminari rilevanti per la legislazione – il settore di competenze per eccellenza del Parlamento. Il decreto federale semplice risponde alle attese in quanto conferisce alle decisioni pianificatorie del Parlamento un carattere vincolante dal punto di vista politico nei confronti del Consiglio federale. Inoltre, esso viene esaminato secondo una procedura decisionale più coerente e trasparente di quella adottata con il vecchio sistema delle «mozioni sulle linee direttive».*

*Si prevede di colmare nel modo seguente le lacune emerse durante il dibattito dell'estate 2004:*

- *non vi sarà più alcuna votazione sul complesso. Il sistema politico svizzero non chiede la formazione di una maggioranza parlamentare intorno a un programma comune. Nella democrazia di concordanza le maggioranze cambiano a seconda dell'argomento. La decisione parlamentare sul programma di legislatura permette alla maggioranza di turno di obbligare il Consiglio federale a perseguire determinati obiettivi legislativi e a preparare taluni disegni di legge.*
- *Il Parlamento dovrà potersi pronunciare non solo su obiettivi generali, ma anche sulle misure concrete che sono necessarie per raggiungere tali obiettivi. Se il decreto contiene l'elenco degli oggetti delle linee direttive, il Parlamento può determinare i messaggi che esso auspica gli vengano sottoposti dal Consiglio federale durante la legislatura e quelli che non desidera ricevere.*
- *Si tratterà di strutturare meglio la procedura decisionale del Consiglio nazionale, segnatamente allo scopo di limitare la dispersione dei dibattiti. Visto che il programma di legislatura riguarda la politica federale nel suo insieme, il suo esame continuerà inevitabilmente ad alimentare dibattiti fiume se non si adotta alcuna misura. Ecco perché è stato deciso di invitare concretamente i gruppi parlamentari e la commissione incaricata dell'esame preliminare a definire oggetti prioritari, che saranno discussi al Consiglio nazionale secondo un tempo di parola complessivo limitato.*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 Modifica della procedura inerente al programma di legislatura mediante la legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento

Secondo la legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, «all'inizio della legislatura, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un rapporto sul programma di legislatura e il disegno di decreto federale semplice sugli obiettivi del programma medesimo» (art. 146 LParl). L'esame di tale disegno di decreto permette ai deputati di prendere posizione su tutti gli obiettivi proposti dal Consiglio federale e di modificarli o completarli.

Prima dell'entrata in vigore della legge sul Parlamento, il Consiglio federale sottoponeva all'Assemblea federale, «per conoscenza, un rapporto sulle linee direttive della politica di governo» (art. 45<sup>bis</sup> LRC). L'Assemblea federale poteva quindi depositare mozioni concernenti il rapporto allo scopo di modificare o completare la pianificazione.

Questa disposizione del diritto anteriore è stata applicata l'ultima volta nel 2000, in occasione dell'esame del programma di legislatura 1999–2003. Questo esempio ha così potuto essere utilizzato immediatamente dalla Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale, che allora si stava occupando dell'elaborazione della legge sul Parlamento. Visto che il diritto anteriore è stato giudicato molto carente, la CIP e la commissione speciale del Consiglio nazionale incaricata del programma di legislatura (commissione «programma di legislatura») hanno deciso all'unanimità, dopo una discussione approfondita, di introdurre un decreto federale semplice sul programma di legislatura (cfr. rapporto della CIP del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001, FF 2001 3119–3126). Una proposta del Consiglio federale che mirava a stralciare le «decisioni di principio e programmatiche» dall'articolo 28 LParl (FF 2001 4899 segg.) è stata respinta dal Consiglio nazionale, con 85 voti contro 10, il 28 ottobre 2001; tale decisione non è stata contestata dal Consiglio degli Stati. Gli argomenti principali avanzati a sostegno dell'introduzione di un decreto federale semplice sul programma di legislatura sono presentati nel numero 2.2.

### 1.2 Bilancio dell'esame del programma di legislatura 2003–2007

Il 25 febbraio 2004 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il suo primo rapporto sul programma di legislatura conformemente al nuovo diritto (04.012; FF 2004 969). L'esame parlamentare di tale rapporto ha evidenziato due problemi principali:

- in seguito al dibattito dell'estate 2004, la mole di lavoro indotta da tale oggetto è apparsa totalmente sproporzionata per rapporto al risultato ottenuto. Al Consiglio nazionale sono state depositate 83 proposte di minoranza e 10 proposte individuali. Era previsto di dedicare al massimo 13 ore alla pri-

ma lettura del programma di legislatura, ma la stessa è durata all'incirca 16 ore nonostante, nel corso del dibattito, la categoria di trattazione fosse stata modificata in modo tale che i gruppi parlamentari non avessero il diritto di prendere la parola sulle proposte formulate dalle minoranze e dalle maggioranze delle commissioni (cat. IV anziché III). Tale dispendio è stato giudicato eccessivo: una critica sottolineata ulteriormente dalla reiezione del decreto federale nella votazione sul complesso. Il Consiglio degli Stati ha portato a termine le proprie deliberazioni, ma il rifiuto del Consiglio nazionale di entrare in materia sul disegno di atto legislativo in seconda lettura ha comportato la liquidazione dell'oggetto e quindi il fallimento della partecipazione del Parlamento alla pianificazione del programma di legislatura 2003–2007.

- Il livello di astrazione del disegno del Consiglio federale è stato fortemente criticato, talvolta anche in modo violento. Nel proprio rapporto sulla legge sul Parlamento, la CIP aveva dal canto suo formulato la seguente messa in guardia: «La scelta del giusto grado di concretizzazione riveste grande importanza: se gli obiettivi sono formulati in maniera troppo generale e vaga, la decisione risulterà insignificante» (FF 2001 3122). Visto che dovevano riferirsi espressamente al disegno del Consiglio federale, le proposte di modifica depositate in seno alle commissioni e alle Camere sono praticamente rimaste allo stesso livello di astrazione. Infine, i deputati sono persino giunti a chiedersi se fosse possibile, o comunque auspicabile, depositare proposte relative a un disegno di atto legislativo concreto e, se del caso, come siffatte proposte potessero essere integrate nel disegno di decreto. L'articolo 11a (Boll. Uff. 2004 S 301seg.), introdotto dalla commissione del Consiglio degli Stati, fornisce tuttavia un esempio di come questo problema di metodo possa essere risolto.

In seguito a tale fallimento, ci si è posti la questione se occorresse ritornare al diritto anteriore o mantenere la nuova procedura apportandovi eventualmente qualche miglioria. Tale questione è pure stata sollevata da alcuni interventi parlamentari depositati nel corso della sessione estiva 2004 (04.438 Iv. Pa. Lustenberger. Programma di legislatura; 04.449 Iv. Pa. Rey. Programma di legislatura; 04.3389 Mo. Gruppo UDC. Programma di legislatura. Ritorno al diritto anteriore).

Nella sua riunione dell'8 settembre 2004, la commissione speciale «programma di legislatura» del Consiglio nazionale ha stilato il bilancio dell'esame parlamentare del programma di legislatura 2003–2007, adottando una serie di raccomandazioni sottoposte alla CIP in vista dei suoi ulteriori lavori:

1. **Questione principale:** il Parlamento deve continuare a pronunciarsi mediante decreto federale semplice, cui eventualmente apportare qualche miglioramento, e non ritornare alla procedura anteriore (10 voti contro 5 e 2 astensioni).
2. **Occorre apportare i seguenti miglioramenti alla procedura:**
  - a. Soltanto al Consiglio nazionale: dibattito organizzato (tempo di parola complessivo limitato) per tutta la deliberazione, compresa la deliberazione di dettaglio (...; 11 voti contro 7).
  - b. Soltanto al Consiglio nazionale, compresa la commissione incaricata dell'esame preliminare: limitazione del diritto di proposta ai gruppi parlamentari (...; 11 voti contro 6 e 1 astensione).

- c. Oggetto del decreto federale: obiettivi del programma di legislatura e programma legislativo (...; 10 voti contro 6 e 2 astensioni).
- d. Preparazione tempestiva dell'esame del programma di legislatura da parte del Parlamento. A questo proposito sarebbe opportuno che una commissione parlamentare seguisse, nella seconda metà di ogni legislatura, la definizione degli obiettivi da conseguire nel quadro della legislatura successiva. In tale contesto, la commissione verificherebbe segnatamente, alla luce degli indicatori pertinenti, in che misura gli obiettivi della legislatura in corso sono conseguiti (10 voti contro 9).

La motivazione di queste raccomandazioni, per quanto siano state riprese dalla CIP (1, 2a, 2b in forma modificata, in parte 2c – limitatamente all'introduzione di indicatori – e 2d), è illustrata nei numeri 2 e 3 del presente rapporto.

### **1.3 Lavori della Commissione**

Nella sua seduta dell'11 novembre 2004, la CIP del Consiglio nazionale ha dato seguito alle due iniziative parlamentari oggetto del presente rapporto, confermando in tal modo che «si ritiene necessario disciplinare la materia» (art. 110 cpv. 1 LParl). Questa decisione è stata sottoposta alla CIP del Consiglio degli Stati (art. 109 cpv. 3 LParl), che l'ha avallata il 14 gennaio 2005. La CIP del Consiglio nazionale è stata così incaricata di elaborare un progetto entro un termine di due anni (art. 111 cpv. 1 LParl).

Nella sua seduta del 17 febbraio 2005, sulla base delle raccomandazioni della commissione speciale (cfr. n. 1.2), la CIP ha adottato diverse decisioni di principio concernenti la forma del progetto. Il 9 settembre 2005 la Commissione ha proceduto alla deliberazione di dettaglio dell'avamprogetto della propria segreteria e il 3 novembre 2005 ha approvato definitivamente il progetto a destinazione della Camera.

## **2 Punti essenziali del progetto**

### **2.1 Disposizione costituzionale concernente la partecipazione dell'Assemblea federale al programma di legislatura**

Nel corso dell'esame dell'ultimo programma di legislatura, da diverse parti è stata espressa l'opinione secondo cui la pianificazione politica è una prerogativa del Governo e che un intervento del Parlamento in questo settore non è quindi giustificato.

La CIP constata che questa concezione contraddice al principio della separazione dei poteri sancito nella Costituzione federale.

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 attribuisce la competenza pianificatoria congiuntamente al Governo e al Parlamento:

*Art. 180 cpv. 1 Cost.*

Il Consiglio federale definisce i fini e i mezzi della propria politica di governo. Pianifica e coordina le attività dello Stato.

*Art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.*

L'Assemblea federale ha inoltre i compiti e le attribuzioni seguenti:

- g. coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato.

A prescindere dall'articolo 173 capoverso 1 lettera g Cost., la competenza pianificatoria dell'Assemblea federale deriva essenzialmente dalla sua funzione principale di legislatore. I lavori legislativi del Parlamento si iscrivono alla fine di un lungo processo di formazione dell'opinione e decisionale, le cui tappe intermedie svolgono un ruolo capitale per il risultato finale. In quanto organo legislativo, il Parlamento ha un più che legittimo interesse a esercitare una reale influenza sulla fase preparatoria del processo legislativo.

Mentre l'articolo 180 Cost. incarica il Consiglio federale di realizzare una pianificazione globale coerente della politica federale, il Parlamento deve «quando lo ritiene necessario, modificare le priorità nelle pianificazioni importanti» (rapporto complementare delle CIP delle Camere federali del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione, FF 1997 III 281).

Il modo in cui il Parlamento può «cooperare» alle pianificazioni importanti non è precisato nel dettaglio nella Costituzione. Resta quindi da capire come l'«esigenza minima» debba essere definita affinché l'esame parlamentare del programma di legislatura possa ancora essere considerato alla stregua di una «cooperazione». Se il Parlamento si accontentasse di prendere semplicemente atto della pianificazione del Governo, le esigenze della Costituzione non sarebbero rispettate. Esse lo sarebbero invece se, in occasione dell'esame della pianificazione governativa, il Parlamento avesse la possibilità, presentando mozioni, di esercitare un'influenza puntuale vincolante.

## **2.2 Il decreto federale semplice quale mezzo appropriato per la partecipazione del Parlamento al programma di legislatura**

In occasione del dibattito sulla legge sul Parlamento, il passaggio da una procedura consistente nel prendere atto formalmente del rapporto del Consiglio federale, con la possibilità di depositare mozioni sulle linee direttive, a una procedura decisionale sotto forma di un decreto federale semplice è stato giustificato nel modo esposto qui di seguito.

- a. Il fatto di prendere atto non impegna in alcun modo. Di conseguenza, il relativo dibattito è d'importanza limitata e quindi non si giustifica il tempo che gli è dedicato (7 ore circa al Consiglio nazionale nel giugno 2000). Il dibattito parlamentare sul programma di legislatura acquista importanza se il Parlamento deve prendere una decisione sotto forma di decreto federale. In effetti, i decreti sono politicamente vincolanti e impegnano il Consiglio federale. Più un decreto è concreto e più è vincolante.

- b. Le mozioni sulle linee direttive sono scelte piuttosto in funzione delle preferenze aleatorie di taluni membri delle commissioni che non in funzione di priorità ben definite e di un esame globale del programma di legislatura. Per contro, la procedura d'esame di un decreto federale porta il Parlamento a esaminare *l'insieme* del programma nel suo contesto e a prendere posizione in merito. Senza questa procedura è impossibile stabilire le priorità.
- c. La procedura d'esame delle mozioni sulle linee direttive è pesante e complicata, sia che si tratti della procedura interna all'amministrazione (procedura volta a ottenere il parere del Consiglio federale sulle mozioni) sia nel caso della procedura parlamentare in seno alle Camere o tra di esse (in occasione dell'ultimo esame del programma di legislatura secondo il diritto anteriore, sono state depositate 41 mozioni sulle linee direttive). D'altro canto, la procedura d'esame del decreto federale è analoga all'usuale procedura d'esame di qualsiasi disegno di atto legislativo. La procedura normale della deliberazione di dettaglio fa sì che il processo decisionale sia coerente e trasparente.

Seguendo la raccomandazione della commissione speciale «programma di legislatura» (cfr. n. 2.1), la CIP ha preso, con 17 voti contro 6, la decisione di principio di mantenere la forma del decreto federale semplice, rifiutando così di ritornare al vecchio sistema. *Le ragioni importanti, esposte in precedenza, che hanno portato il Parlamento a cambiare il sistema all'inizio della legislatura restano valide.* È vero che la prima applicazione della nuova procedura ha posto qualche problema, ma tornare a un sistema che ancora poco tempo fa tutti giudicavano insoddisfacente sarebbe come «gettare il bambino con l'acqua sporca». Sarebbe più giudizioso cercare di «curare le malattie infantili», vale a dire analizzare da vicino le cause dei problemi e eliminarle migliorando la procedura in modo mirato.

### **2.3 Una votazione sul complesso per il programma di legislatura non è conforme al sistema politico svizzero**

La partecipazione del Parlamento all'elaborazione del programma di legislatura 2003–2007 è fallita in quanto nella votazione sul complesso del Consiglio nazionale, il 7 giugno 2004, il relativo decreto federale è stato respinto con 87 voti contro 64. Questo risultato è dovuto in primo luogo ai voti dei gruppi PS e UDC.

Si potrebbe essere portati a pensare che la votazione sul complesso per il programma di legislatura debba tradursi nella formazione di una maggioranza parlamentare intorno a un programma comune valido per tutta la legislatura. Questa logica è tuttavia contraria al sistema politico svizzero. Diversamente da una «democrazia parlamentare» (sistema di concorrenza), dopo le elezioni parlamentari il sistema svizzero non prevede la formazione di una maggioranza parlamentare relativamente stabile riunita intorno a un programma governativo e che sostiene la politica del Governo durante tutta una legislatura. *Nella democrazia di concordanza, quale esiste in Svizzera, le maggioranze variano a seconda degli oggetti; possono quindi trovarsi maggioranze di «centrodestra» o di «centrosinistra» in funzione dell'oggetto esaminato* (sulle 277 votazioni nominali che hanno avuto luogo al Consiglio nazionale nel corso del primo anno della legislatura 2003–2007, il 48 % ha dato luogo alla formazione di una coalizione di centrodestra e il 40 % alla formazione di una coalizione di centrosinistra: si veda la NZZ del 27/28 novembre 2004). *Queste*

*maggioranze oscillanti esistono anche in occasione della deliberazione di dettaglio sul decreto federale relativo al programma di legislatura.* In occasione della votazione sul complesso, la destra e la sinistra possono giudicare preferibile respingere dimostrativamente il risultato finale dei dibattiti se non sono riuscite a imporre il loro punto di vista su questioni che esse reputano di grande importanza. Questo rischio è tanto più grande in quanto *il panorama politico è maggiormente polarizzato.* Tuttavia, un simile rifiuto espresso nella votazione sul complesso è poco eloquente e risulta quindi essere poco sensato. In effetti, tale rifiuto non impedisce in alcun caso che il campo interessato partecipi alla definizione della politica durante la legislatura in corso, contrariamente a quanto avviene per «l'opposizione» in un sistema di concorrenza. I gruppi parlamentari che respingono il testo potranno continuare a far parte delle maggioranze oscillanti, a seconda degli oggetti esaminati. La loro reazione riveste un carattere puramente dimostrativo, ma vanifica gli effetti concreti, di per sé auspicati, della pianificazione parlamentare della legislatura.

Se nel sistema svizzero la votazione sul complesso del programma di legislatura non può effettivamente rivestire una grande importanza, la formazione di diverse maggioranze in funzione degli oggetti esaminati può tuttavia avere un'incidenza concreta. *La decisione parlamentare sul programma di legislatura permette alle maggioranze oscillanti di obbligare il Consiglio federale a perseguire determinati obiettivi legislativi e a preparare determinati disegni di legge.* Considerata sotto quest'ottica, l'organizzazione di una votazione sul complesso non ha molto senso. Ricordiamo inoltre che essa non era prevista nel vecchio sistema delle mozioni sulle linee direttive. In fin dei conti, il decreto federale sul programma di legislatura ha la stessa funzione di un insieme di mozioni sulle linee direttive, le quali sarebbero meglio ordinate dal profilo sistematico e la cui procedura di approvazione sarebbe più soddisfacente.

Si possono pure invocare considerazioni di diritto costituzionale per giustificare l'abbandono della votazione sul complesso. In effetti, secondo la Costituzione federale, l'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato (art. 173 cpv. 1 lett. g Cost.); l'Assemblea federale non è libera di decidere se voglia o no partecipare a tali pianificazioni. Per altri casi analoghi, la legge sul Parlamento prevede che l'entrata in materia è parimenti obbligatoria (art. 74 cpv. 3 LParl).

## **2.4 Un programma legislativo concreto quale oggetto del programma di legislatura**

Il disegno del Consiglio federale per un «decreto federale sugli obiettivi del programma di legislatura 2003–2007» è rimasto molto generale, come dimostra l'articolo 7:

*Art. 7* Obiettivo 6: rafforzare la coesione sociale

Per il raggiungimento dell'obiettivo 6 è perseguito l'obiettivo parziale qui appresso:

- a. migliorare l'integrazione delle persone che custodiscono bambini e delle persone anziane che svolgono un'attività professionale.

(L'elenco si ferma alla lettera a).

Il contenuto eccessivamente astratto e quindi insufficientemente vincolante del decreto federale si trova in contraddizione con la volontà del legislatore: i lavori preparatori mostrano chiaramente che l'adozione di decisioni sul programma di legislatura deve in primo luogo permettere al Parlamento, per i progetti legislativi concreti, di scegliere priorità diverse da quelle definite dal Governo. Questa possibilità esisteva già con lo strumento della mozione sulle linee direttive, la cui soppressione non è mai stata presa in considerazione. Tuttavia, la legge sul Parlamento precisa ora che il decreto federale deve riferirsi agli «*obiettivi del programma di legislatura*» e può quindi dar luogo a un'interpretazione discordante dalla volontà reale del legislatore. È vero che sotto l'influsso della «nuova gestione pubblica» si è portati a distinguere la «definizione strategica degli obiettivi» da parte del Parlamento dall'«attuazione pratica» da parte del Governo e dell'amministrazione. Questa distinzione è tuttavia puramente teorica e molto discosta dalle considerazioni politiche, come testimonia l'esame del programma di legislatura 2003–2007: l'interesse politico risiede meno nella definizione consensuale degli obiettivi, quale il «rafforzamento della coesione sociale», che nelle misure contestate che permettono di conseguire rapidamente tali obiettivi, come l'elaborazione di una legge sulle lingue.

Oltre agli obiettivi del programma di legislatura, *l'elenco degli oggetti delle linee direttive (= oggetti prioritari) dovrà anch'esso essere esplicitamente oggetto del decreto federale*. Il Parlamento può quindi determinare i messaggi che auspica gli vengano sottoposti dal Consiglio federale durante la legislatura e quelli che non desidera ricevere. Nel caso del programma di legislatura 2003–2007, l'elenco comprende 57 oggetti sulle linee direttive. Il Parlamento può aggiungere altri oggetti prioritari o stralciare taluni oggetti. Il Parlamento ha indubbiamente la competenza di adottare decisioni pianificatorie in questa forma: d'altronde esso lo fa già oggi con lo strumento tradizionale della mozione. Tuttavia, una mozione mira unicamente ad assegnare un mandato legislativo puntuale, mentre la forma del decreto federale permette contemporaneamente di stabilire ogni quattro anni un programma globale coerente e di definire le priorità in questo ambito.

## **2.5 Misure intese a evitare la dispersione dei dibattiti (unicamente al Consiglio nazionale)**

Il programma di legislatura concerne la politica federale nel suo insieme. Se nel corso dell'esame al Consiglio nazionale ogni gruppo vuole far valere l'intero programma del proprio partito e ogni deputato può presentare proposte, è inevitabile che il dibattito superi ampiamente il tempo che può essere ragionevolmente messo a disposizione a tale scopo.

È quindi necessario adottare misure volte a concentrare il dibattito al Consiglio nazionale e a *strutturare meglio il processo decisionale applicabile al programma di legislatura*. Chi deve essere abilitato a definire i punti essenziali degni di essere discussi nel plenum del Consiglio nazionale nel quadro di un dibattito limitato?

- Il *Consiglio federale* è il primo ad avere il diritto e l'obbligo di sottoporre al Parlamento, sotto forma di un disegno di decreto federale, gli obiettivi e le misure che esso giudica importanti.



### *Art. 144 cpv. 3*

L'articolo 144 LParl costituisce la base legale per gli obiettivi annuali del Consiglio federale e per il rapporto di gestione annuale. Nel suo parere sulla legge sul Parlamento, il Consiglio federale si è rallegrato per il fatto che sia stata iscritta nella legge la definizione di obiettivi annuali. Esso ha descritto questi obiettivi come uno strumento importante della pianificazione, che servono alla messa in atto degli obiettivi strategici di massima definiti nell'ambito del *programma di legislatura* del Consiglio federale (FF 2001 4905). Se il capoverso 1 già prevede che gli obiettivi annuali siano coordinati con il programma di legislatura, manca tuttavia una disposizione esplicita per il controllo dell'esecuzione di tale programma nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione. Il capoverso 3 va dunque completato in questo senso. Nello stesso tempo, la legge dovrà prevedere l'utilizzazione di indicatori statistici per la redazione del rapporto di gestione sia per il programma di legislatura (cfr. art. 146 cpv. 3). Per il programma di legislatura, tali indicatori servono a segnalare i settori in cui è necessario intervenire, e dunque a facilitare la formulazione dei nuovi obiettivi politici. Nell'ambito del rapporto di gestione, essi permettono di valutare se gli obiettivi politici quantitativi potranno essere raggiunti o se si impone un'azione complementare. In occasione dell'esame del programma di legislatura 1999–2003, il Parlamento ha criticato la lacunosità delle basi statistiche e la mancanza di precisione del programma. Approvando sotto forma di postulato la mozione 00.3225, ha incaricato il Consiglio federale di procedere all'esame di un sistema di indicatori intesi a servire da strumenti di gestione. L'obiettivo del postulato è stato raggiunto il 25 febbraio 2004 con la pubblicazione del rapporto «Gli indicatori: strumenti strategici di condotta per la politica» (<http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/indikatore04/Indikatore04.pdf>). La commissione speciale «Programma di legislatura» del Consiglio nazionale ha preso atto del rapporto e ha trasmesso il 7 ottobre 2004 alla Commissione della gestione una raccomandazione affinché essa tenga conto di tale sistema di indicatori nei suoi lavori futuri. Il Consiglio federale per contro li ha già presi in considerazione nel suo rapporto di gestione 2004 di data 16 febbraio 2005.

### *Art. 146*          Programma di legislatura

L'articolo 146 definisce l'oggetto del programma di legislatura, ovvero da un lato il contenuto del *decreto federale* (cpv. 2) e dall'altro lato il contenuto del *messaggio* sul programma di legislatura (cpv. 3 e 4).

Per quanto concerne il decreto federale, la legge è modificata in modo che il decreto federale sul programma di legislatura non verta più soltanto sugli obiettivi, ma anche sulle misure da prendere per raggiungerli, e in particolare sull'elenco degli atti legislativi dell'Assemblea federale previsti. (v. commento generale nel n. 2.4.)

È opportuno operare una distinzione tra gli atti legislativi previsti emananti dall'Assemblea federale che sono necessari per raggiungere gli obiettivi di legislatura e gli atti legislativi previsti che non sono in relazione con gli obiettivi di legislatura. I primi devono essere menzionati nel decreto federale, non soltanto quando il progetto d'atto legislativo deve essere sottoposto all'Assemblea federale durante la legislatura in questione, ma anche quando si tratta soltanto di lanciare la fase preliminare del processo legislativo. Per quanto concerne gli atti legislativi che non sono in rapporto con gli obiettivi di legislatura, essi devono essere menzionati nel messaggio (2° periodo del cpv. 3, che corrisponde alla prima parte dell'attuale cpv. 4). L'Assemblea federale può riprendere un atto legislativo di questo tipo nel decreto

federale e metterlo in relazione a un obiettivo che, se necessario, sarà stato riformulato.

*Il capoverso 2* dispone che il decreto indichi i previsti atti legislativi dell'Assemblea federale ma anche gli «altri provvedimenti necessari» alla realizzazione degli obiettivi. Questa espressione concerne soprattutto le misure relative a settori politici in cui gli atti dell'Assemblea federale possono svolgere soltanto un ruolo limitato, quali la politica estera. Tale espressione può anche comprendere programmi o strategie di attuazione di una normativa.

Inoltre, l'attuale definizione «rapporto sul programma di legislatura» è sostituita da «messaggio sul programma di legislatura» ciò che permette di evitare possibili malintesi. In occasione dell'esame del programma di legislatura 2003–2007, il Consiglio federale si era infatti creduto obbligato di proporre, in un articolo distinto del decreto federale, che si prendesse atto del rapporto sul programma di legislatura. Questo articolo aveva suscitato numerose discussioni sulla portata giuridica dell'espressione «prendere atto». La commissione del Consiglio nazionale incaricata dell'esame preliminare ha per finire stralciato l'articolo, reputandolo superfluo. In effetti, quando gli viene sottoposto dal Consiglio federale un disegno di atto legislativo, il Parlamento prende atto del rapporto esplicativo nell'ingresso del disegno (per mezzo della formula «visto ...»). I rapporti esplicativi sul disegno di atto legislativo sono appunto qualificati come «messaggi» ai termini dell'articolo 141 capoverso 1 LParl. Il programma di legislatura si distingue dunque dalle altre pianificazioni che il Consiglio federale continua a sottoporre al Parlamento sotto forma di un rapporto di cui quest'ultimo deve prendere atto (piano finanziario, altre pianificazioni secondo l'art. 148 LParl). Nel messaggio sul programma di legislatura, come in qualsiasi altro messaggio, i punti di cui all'articolo 141 capoverso 2 LParl devono essere illustrati soltanto «per quanto siano possibili indicazioni sostanziate».

Inoltre, è ora chiaro che il *piano finanziario di legislatura* fa parte integrante del messaggio sul programma di legislatura e che non può dunque essere oggetto di una decisione distinta. In occasione dell'esame del programma di legislatura 2003–2007, è emersa un'incertezza sulla forma con la quale il Parlamento poteva prendere posizione sul piano finanziario di legislatura. Sono state presentate proposte per respingere il piano finanziario o per rinviarlo per revisione al Consiglio federale. Il documento «piano finanziario della legislatura 2005–2007» costituiva l'allegato 2 del rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura; a questo titolo, costituiva parte dei documenti e esplicativi del disegno di decreto federale di cui l'Assemblea federale ha preso atto secondo l'ingresso del decreto federale («visto il rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004»). Di conseguenza qualsiasi proposta o decisione di «rigetto» del piano finanziario di legislatura viene irricevibile; la proposta che andava in questo senso è stata dell'arresto è ritirata. Per contro, la proposta di rinvio del disegno di decreto al Camereo federale ed è irricevibile; i suoi autori intendevano con essa incaricare il Camereo federale di rivedere in un senso preciso il piano finanziario di legislatura in quanto parte integrante dei documenti esplicativi.

Per le ragioni enunciate nel commento dell'articolo 144, *il capoverso 3* prevede che il Consiglio federale colleghi i suoi obiettivi non soltanto a misure prioritarie, ma anche a indicatori superiori. Questa disposizione permetterà al Parlamento un miglior controllo della realizzazione di questi obiettivi.

L'articolo 147 capoverso 1 LParl prevede attualmente che le due Camere esaminino il disegno di decreto federale «nella stessa sessione»; la priorità cambia con ogni nuova legislatura.

Questa procedura di trattazione di un disegno di atto legislativo da parte delle due Camere durante la stessa sessione si applica anche alle leggi federali urgenti, al preventivo e, «eccezionalmente», ad altri progetti di atto legislativo (art. 85 cpv. 2 LParl). In queste fattispecie, la commissione della seconda Camera non può procedere all'esame preliminare del disegno partendo dalle decisioni della Camera prioritaria. Nella procedura abituale, la commissione della seconda Camera si fonda sulle proposte della commissione della Camera prioritaria per adottare proposte provvisorie, fatta salva la decisione definitiva della Camera prioritaria. Una volta presa questa decisione, le rimane poco tempo per organizzare un'altra seduta nella quale adotta le proposte definitive che poi sottoporrà alla sua Camera.

L'applicazione di questa procedura al programma di legislatura è stata criticata dalla commissione della seconda Camera. Quest'ultima ha ritenuto che in queste condizioni una seria trattazione del disegno non è possibile e ha auspicato che, in futuro, il programma di legislatura sia esaminato nel corso di *due sessioni successive*.

Di conseguenza, bisognerà rinunciare a imporre una trattazione da parte delle due Camere nel corso della stessa sessione. Nella pratica, il programma di legislatura potrebbe essere sottoposto alla Camera prioritaria nel corso di una sessione speciale all'inizio di maggio, poi alla seconda Camera all'inizio della sessione estiva. La Camera prioritaria non può in nessun caso esaminare questo oggetto già nella sessione primaverile, dato che il disegno del Consiglio federale non è disponibile prima del mese di febbraio. Infatti, l'elezione del Consiglio federale comporta talvolta un cambiamento della composizione del collegio governativo, e quest'ultimo non è solitamente disposto a riprendere senza cambiamenti il programma di legislatura preparato dai predecessori. In ogni caso, l'esame del programma di legislatura dovrebbe tuttavia essere terminato se possibile nella sessione estiva. Non avrebbe infatti senso che l'adozione della pianificazione intervenga quando una gran parte della legislatura è già passata. Il timore di un tale ritardo ha indotto *una minoranza della Commissione* a proporre, nel capoverso 1, di mantenere il diritto in vigore.

Viene inoltre proposto di stralciare il secondo periodo del capoverso 1 vigente, secondo cui la Camera prioritaria cambia con ogni legislatura. Questa disposizione non è di natura tale da dover essere inserita nella legge e ha un carattere inutilmente rigido. I presidenti delle Camere, competenti per la designazione della Camera prioritaria, vegliano all'alternanza della priorità di trattazione anche senza che una prescrizione legale gliene faccia obbligo, ma dovrebbero al tempo stesso avere una possibilità di derogare a questa regola.

Il secondo periodo del *capoverso 2*, secondo cui il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) deve presentare il piano finanziario di legislatura, ha posto problemi di applicazione. Dato che il piano finanziario di legislatura non è oggetto della decisione dell'Assemblea federale (cfr. commento dell'art. 146), non vi sono indicazioni che permettano di definire in che momento il capo del DFF deve intervenire. Inoltre, il principio dei rapporti tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale non autorizza la designazione nella legge del capo del dipartimento incaricato di difendere l'uno o l'altro disegno del Consiglio federale: l'Assemblea federale tratta sempre con il Consiglio federale in corpore. Inoltre, su questo oggetto, è soprattutto

il presidente della Confederazione che deve prendere la parola; se necessario, può farsi rappresentare da altri capi di dipartimento.

*Il capoverso 3* costituisce la base legale che permette al Consiglio nazionale di prendere le misure previste nel suo regolamento per evitare la dispersione dei dibattiti e per meglio strutturare il processo decisionale durante la trattazione in Parlamento del programma di legislatura. Cfr. il commento nel numero 2.5.

Dal profilo giuridico, il capoverso 3 prevede una delega di competenze a una commissione, come autorizzato dall'articolo 153 capoverso 3 della Costituzione per i compiti che non sono di natura legislativa. La trattazione e l'adozione – o il rifiuto – delle proposte di modifica del disegno di atto normativo sono delegati alla commissione, benché siano di principio di competenza della Camera. La raccomandazione della Commissione «Programma di legislatura» risulta dunque leggermente modificata: essa prevedeva una limitazione del diritto di proposta (cfr. n. 1.2), ma si è dovuto rinunciare in considerazione del diritto di proposta riconosciuto dalla Costituzione ai deputati (art. 160 cpv. 2 Cost.). La soluzione proposta permette di ottenere praticamente lo stesso effetto.

### **3.2 Regolamento del Consiglio nazionale (RCN)**

#### *Art. 33a* Pareri dei gruppi parlamentari

Per quanto concerne il ruolo dei gruppi parlamentari nel processo di formazione dell'opinione sul programma di legislatura, vedi il commento al numero 2.5.

#### *Art. 33b* Proposte

Per quanto riguarda il ruolo della commissione incaricata dell'esame preliminare del processo di formazione dell'opinione sul programma di legislatura, vedi il commento al numero 2.5. Sulla base legale di questa delega di competenze, vedi commento all'articolo 147 LParl.

#### *Art. 33c* Dibattito organizzato

Per quanto concerne l'importanza del dibattito organizzato per l'esame del programma di legislatura, vedi il commento al numero 2.5.

L'articolo 47 RCN disciplina il dibattito organizzato come segue:

- <sup>1</sup> Si può procedere a un dibattito organizzato in particolare:
  - a. per il dibattito d'entrata in materia;
  - b. per deliberare su un'interpellanza o su un rapporto.
- <sup>2</sup> Il tempo di parola complessivo è limitato.
- <sup>3</sup> Il presidente ripartisce adeguatamente il tempo di parola complessivo tra i relatori, le rappresentante del Consiglio federale e i gruppi parlamentari.
- <sup>4</sup> I gruppi comunicano tempestivamente come intendono ripartire tra i loro membri il tempo di parola che loro spetta.
- <sup>5</sup> Ai deputati che non fanno parte di nessun gruppo è messa a disposizione una congrua parte del tempo di parola complessivo.

Le disposizioni specifiche concernenti il programma di legislatura divergono dalla regolamentazione generale e dalla prassi abituale nei seguenti punti:

- contrariamente a quanto vale per gli altri oggetti, il dibattito organizzato concerne l'insieme dell'esame e non soltanto il dibattito d'entrata in materia: i gruppi hanno così la possibilità di ripartire come meglio credono il loro tempo di parola tra il dibattito d'entrata in materia e la deliberazione di dettaglio;
- a ciascun gruppo è garantito un tempo di parola minimo di 10 minuti;
- il tempo di parola complessivo non è stabilito dall'ufficio al momento di decidere il programma della sessione. Per potere stabilire le loro priorità già durante l'esame in seno alla commissione, i gruppi devono conoscere fin dall'inizio delle deliberazioni in commissione il tempo di parola che sarà loro accordato nel plenum.

Sulla base di queste disposizioni e delle forze politiche rappresentate in Parlamento, un tempo di parola di una giornata di sessione, ovvero 8 ore e 30 minuti di tempo di parola complessivo fissato + 30 minuti di riserva (a titolo di paragone, il tempo totale di parola era di 16 ore per il programma di legislatura 2003–2007 e di 7 ore per il programma di legislatura 1999–2003, sottoposto al vecchio diritto) sarebbe ripartito come segue:

– commissione	105 minuti	– gruppo C	42 minuti
– Consiglio fed.	105 minuti	– gruppo G	24 minuti
– gruppo V	84 minuti	– gruppo E	10 minuti
– gruppo S	78 minuti	– non iscritti	5 minuti
– gruppo RL	60 minuti		

## **4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

Le proposte di modifica della LParl e del RCN non comportano conseguenze finanziarie o sull'effettivo del personale.

## **5 Fondamenti legali**

### **5.1 Costituzionalità**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., tutte le disposizioni importanti concernenti l'organizzazione e la procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale. La partecipazione dell'Assemblea federale alle «pianificazioni importanti dell'attività dello Stato» si basa sull'articolo 173 capoverso 1 lettera. g Cost.

### **5.2 Delega di competenze legislative**

Il nuovo articolo 147 capoverso 3 LParl autorizza le Camere a prevedere nei loro regolamenti – i quali, nella gerarchia delle norme, equivalgono a ordinanze – la possibilità di delegare alle commissioni incaricate dell'esame preliminare la competenza di pronunciarsi sulle proposte di modifica del programma di legislatura.

