

97.430

**Iniziativa parlamentare
Influenza del Parlamento sui mandati di prestazioni
del Consiglio federale.
Disposizioni d'esecuzione della nuova LOGA nel RCN**

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

del 29 agosto 1997

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il nostro rapporto su una modifica del regolamento del Consiglio nazionale e vi preghiamo di prenderne atto.

La Commissione propone di approvare il disegno di regolamento qui allegato.

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 agosto 1997

In nome della Commissione:

Il presidente, Angeline Fankhauser

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 21 marzo 1997, le Camere federali hanno approvato la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Secondo l'articolo 44 di questa legge, il Consiglio federale può conferire mandati di prestazioni a determinati gruppi e uffici e definire il necessario grado di indipendenza per l'esecuzione degli stessi. In tal modo, il Consiglio federale dispone di nuovi strumenti per una gestione efficace dell'amministrazione («New Public Management»).

Su proposta delle Commissioni delle istituzioni politiche (CIP), le Camere federali hanno introdotto, in sede di dibattito sulla LOGA, due elementi che forniscono al Parlamento gli strumenti adeguati per esercitare un'influenza sul conferimento dei mandati di prestazioni:

- a. secondo l'articolo 44 capoverso 2 della LOGA, il Consiglio federale è tenuto a consultare la Commissione parlamentare prima di conferire i mandati di prestazioni;
- b. il mandato in quanto nuovo strumento parlamentare è ancorato nell'articolo 22^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC). In questo senso, l'Assemblea può trasmettere direttive al Consiglio federale in vista dell'ampliamento di un mandato di prestazioni secondo l'articolo 44 della LOGA.

L'applicazione dell'articolo 44 capoverso 2 della LOGA non necessiterà di alcuna disposizione di esecuzione a livello di regolamento o di ordinanza (vedi a questo proposito il punto 2 qui sotto).

L'articolo 22^{quater} della LRC va invece ancora trasposto nei regolamenti dei due Consigli (vedi a questo proposito i punti 3-5 qui sotto).

2 La procedura di consultazione relativa ai mandati di prestazioni

L'articolo 44 capoverso 2 LOGA sulla procedura di consultazione parlamentare per i mandati di prestazioni sarà applicabile direttamente e non necessiterà dunque, contrariamente alla procedura d'introduzione del mandato, di alcun adeguamento dei regolamenti dei Consigli. La realizzazione pratica di tale nuova disposizione legale esige tuttavia una breve spiegazione, anche in virtù del rapporto interno che sussiste fra le due nuove disposizioni. L'articolo 44 capoverso 2 crea le condizioni generali affinché gli organi parlamentari competenti possano prendere atto dei mandati di prestazioni e *reagire* di conseguenza. L'articolo 22^{quater} della LRC dota per contro il Parlamento di uno strumento che gli permette di *agire* in modo puntuale. Di regola, il mandato viene eseguito in modo sussidiario, specialmente quando la procedura di consultazione non ottiene il successo sperato. Nel caso ideale, i mandati diventerebbero superflui grazie alla procedura di consultazione, tranne quando un progetto di mandato assegnasse incarichi assolutamente nuovi, non ancora previsti dal Consiglio federale.

Svolgimento di una procedura di consultazione su un mandato di prestazioni che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo:

- fino al 15 maggio: la Cancelleria federale annuncia alle Camere federali il nuovo mandato di prestazioni previsto;

- sessione estiva: gli uffici dei Consigli trasmettono il mandato di prestazioni alle Commissioni competenti;
- prima della pausa estiva: approvazione del progetto di mandato di prestazioni da parte del Consiglio federale;
- 2^a metà del 3^o trimestre (metà agosto fino a metà settembre), ev. ancora la 1^a metà del 4^o trimestre (fino al 31 ottobre): presa di posizione della Commissione competente all'attenzione del Consiglio federale, ev. anche all'attenzione delle Commissioni delle finanze (effetti sull'esame del preventivo);
- dicembre: approvazione del mandato definitivo di prestazioni da parte del Consiglio federale;
- ev. l'anno seguente: il mandato di prestazioni definitivo è reso noto alle commissioni competenti; se il risultato viene giudicato insoddisfacente, può essere inoltrato un progetto di mandato in vista di una modifica del mandato di prestazioni.

3 La natura giuridica del mandato

L'articolo 22^{quater} della LRC è il risultato dei lavori preliminari circostanziati delle Commissioni delle istituzioni politiche (CIP) sulla ripartizione delle competenze fra Assemblea federale e Consiglio federale, realizzati per ora in un ambito parziale. Nel loro rapporto complementare sulla riforma della Costituzione, le CIP propongono l'introduzione generale del mandato nella Costituzione federale (FF 1997 III 284 segg.) sulla base delle proposte della loro commissione d'esperti (FF 1996 II 440 segg.), la quale a sua volta si è ispirata alla costituzione cantonale bernese. Questa idea è stata altresì accolta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Cassa pensioni della Confederazione (CPI-CPC), la quale chiede tramite un'iniziativa parlamentare che l'Assemblea federale possa trasmettere al Consiglio federale, nei settori che rientrano nella sua competenza, mandati sotto forma di direttive (FF 1996 V 360).

Secondo il parere delle CIP, nel quadro della riforma della Costituzione il mandato deve essere concepito in modo che le competenze siano chiaramente definite e che la libertà di decisione del Consiglio federale non sia messa in causa. A tal fine si distingue fra due aspetti del mandato, che può avere il carattere sia d'istruzione sia di direttiva:

- Nel settore di competenza dell'Assemblea federale, il mandato ha valore di *istruzione*, vale a dire è imperativo per il Consiglio federale, il quale è chiamato a sostenere l'Assemblea federale nell'esercizio delle sue proprie competenze, per esempio elaborando un disegno di legge. Il mandato corrisponde dunque qui all'accezione dell'attuale mozione.
- Nel settore di competenza del Consiglio federale, il mandato ha valore di *direttiva*, il che significa che l'Assemblea federale determina i principi e i criteri di cui il Consiglio federale deve tener conto per stabilire certe regolamentazioni. Quest'ultimo non è tuttavia vincolato dal mandato; se prende una decisione che si scosta dalla direttiva, è semplicemente tenuto a giustificare la scelta dinanzi al Parlamento.

Il valore rappresentato dallo strumento del mandato risiede in particolare nel fatto che l'Assemblea federale ha la possibilità di esercitare un'influenza sulle competenze del Consiglio federale. Riguardo alla questione se la mozione possa anch'essa, ove occorra, esercitare un'influenza sul settore di competenza del Consiglio federale, non vi è nella dottrina convergenza di opinioni e dunque nella prassi non esiste un'applicazione uniforme. Il mandato elimina pertanto tutte le ambiguità in questo ambito.

Secondo le CIP e la loro Commissione peritale, l'ambito di applicazione del mandato risiede innanzi tutto nelle funzioni di governo e di legislazione esercitate dal Consiglio federale. Il mandato può nondimeno divenire importante altresì nell'ambito finanziario, in particolare se lo sviluppo del «New Public Management» comporterà una cessione al Consiglio federale di competenze operative in materia di preventivo, che in tal modo non spetterebbero più direttamente al Parlamento.

Nel corso del dibattito preliminare sulla LOGA, le CIP hanno perciò accolto il suggerimento espresso dalla loro Commissione peritale, tenuto conto dell'imminente conferimento di mandati di prestazioni a determinati uffici federali, di introdurre lo strumento del mandato, già contemporaneamente all'entrata in vigore della nuova LOGA, a livello legislativo e regolamentare, limitando però inizialmente il suo ambito d'applicazione ai mandati di prestazioni (FF 1996 II 481 segg.).

Approvando questa proposta, le Camere federali hanno introdotto, unitamente alla LOGA, il mandato ad effetto limitato nell'articolo 22^{quater} della LRC. L'Assemblea federale potrà dunque esercitare – nel quadro del «New Public Management» – le sue funzioni di sorveglianza e di controllo già con l'entrata in vigore della nuova LOGA nell'autunno del 1997, senza dover attendere la messa a punto delle disposizioni d'esecuzione della nuova Costituzione federale.

4 Formulazione del mandato nell'articolo 22^{quater} della LRC

Il mandato nell'articolo 22^{quater} della LRC è concepito in modo che l'Assemblea federale non possa intervenire direttamente nelle competenze del Consiglio federale, ma le conferisce il diritto di trasmettere a quest'ultimo direttive concernenti l'elaborazione di un mandato di prestazioni ai sensi dell'articolo 44 della LOGA (cpv. 1). Una direttiva permette all'Assemblea federale di determinare i principi e i criteri di cui il Consiglio federale deve tener conto per stabilire certe regolamentazioni. Nella misura in cui deroga alle direttive contenute nel mandato, il Consiglio federale deve nondimeno motivare la propria decisione all'Assemblea federale (cpv. 1, 3^a frase).

Per la trasmissione e lo stralcio di un mandato è richiesta l'approvazione di entrambi i Consigli (cpv. 3 e 4). Contrariamente alla procedura in vigore per gli altri atti parlamentari, il mandato può essere modificato nel corso delle deliberazioni in seno alle Camere (cpv. 2). Al fine di mettere in evidenza il carattere modificabile del mandato, il termine di progetto di mandato appare espressamente nel capoverso 2. In caso di divergenze fra i Consigli, una procedura abbreviata di eliminazione delle divergenze con convocazione di una conferenza di conciliazione è prevista nel capoverso 3.

Art. 22^{quater} (nuovo)

¹ Il mandato incarica il Consiglio federale di adottare o di modificare un mandato di prestazioni conferito secondo l'articolo 44 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Il mandato ha rango di direttiva, alla quale è possibile derogare solamente in casi giustificati.

² Il progetto di mandato può essere modificato.

³ Al mandato occorre l'approvazione dell'altro Consiglio. Qualora il primo Consiglio mantenga una divergenza nel corso della seconda deliberazione, è convocata una conferenza di conciliazione (art. 17 segg.).

⁴ Alla decisione di stralcio di un Consiglio occorre l'approvazione dell'altro Consiglio.

Nel corso dell'elaborazione di questa procedura, le CIP si sono prefissate i seguenti obiettivi:

«Perché il mandato espliciti i suoi effetti nei confronti del Consiglio federale, deve essere preso sul serio dal Parlamento stesso e deve essere trattato di conseguenza, a differenza della mozione a cui l'Assemblea federale non fa attualmente molto caso: numerose mozioni sono in effetti trattate in procedura rapida o non sono trattate affatto» (FF 1997 III 287). Gli obiettivi fissati devono essere raggiunti soprattutto grazie a una modifica della procedura, rispetto a quella in vigore per le mozioni e i postulati: contrariamente a quest'ultimi, i progetti di mandato *possono essere modificati*. L'Assemblea federale deve poter dunque determinare il contenuto di un mandato anche scostandosi dalla volontà dell'autore. In tal modo, il mandato diventa uno strumento nelle mani della maggioranza dell'Assemblea e non si confina, come oggi è il caso per un gran numero di mozioni e postulati, nel ruolo di semplice mezzo di comunicazione scritta tra i singoli parlamentari e il Consiglio federale. La possibilità di modificare il progetto di mandato presuppone, specialmente in seno al Consiglio nazionale, in modo quasi vincolante un esame preliminare in seno a una commissione. Questo esame ha, a sua volta, una funzione di «filtro»: solo un limitato numero di progetti di mandato, accuratamente preparati e suscettibili di raccogliere la maggioranza dei voti, potrà essere trattato in modo prioritario e circostanziato in seno al Consiglio nazionale, il che introdurrà un cambiamento rispetto al considerevole numero di interventi personali depositati attualmente. L'effetto dell'esame preliminare in seno a una commissione appare del resto già oggi chiaramente nella trattazione delle iniziative parlamentari.

5 Necessari adeguamenti del regolamento del Consiglio nazionale

L'introduzione dello strumento del «mandato» nella LRC necessita un certo numero di modifiche minori nell'ambito dei regolamenti dei Consigli. L'elencazione degli interventi nell'articolo 32 del regolamento del Consiglio nazionale (RCN) deve essere completata tramite la menzione del mandato. Le modalità concernenti il deposito, la trattazione e lo stralcio degli interventi, regolate negli articoli 33-41 del RCN, possono essere applicate in gran misura anche ai mandati. Il mandato va dunque aggiunto nell'elencazione degli interventi figuranti negli articoli precitati.

Conviene ricordare che, ai sensi degli articoli 35 e 37, il Consiglio federale e i deputati possono inoltrare domande di modifica concernenti i progetti di mandato. Occorre poi provvedere affinché il progetto di mandato venga trattato preliminarmente da parte di una commissione incaricata di fare rapporto in materia (art. 35 cpv. 4^{bis}). L'esame preliminare in seno a una commissione va anche messo in relazione con la disposizione dell'articolo 44 capoverso 2 della LOGA, secondo la quale il Consiglio federale è tenuto a consultare le competenti commissioni parlamentari prima di emanare i mandati di prestazioni, in modo che la commissione incaricata sia in grado di prendere posizione in maniera fondata in merito ai progetti di mandato inoltrati dai singoli deputati. Il mandato può così diventare uno strumento della commissione medesima nel caso che, nell'ambito della procedura di consultazione, le considerazioni della stessa non vengano tenute in conto. Affinché la commissione disponga del tempo necessario per l'esame preliminare, i progetti di mandato vanno trattati, contrariamente agli altri interventi, al più tardi nel corso della seconda sessione a partire dal giorno della loro presentazione (art. 35 cpv. 2), il che permetterebbe, se

del caso, di integrare nelle decisioni della commissione anche il parere del Consiglio federale. Per quanto concerne il dibattito al Consiglio nazionale, il tempo di parola a disposizione dell'autore di un mandato è limitato a cinque minuti, analogamente al tempo di parola accordato agli autori di altri interventi (art. 71 cpv. 2).

L'esame preliminare di un progetto di mandato da parte di una commissione ha anche conseguenze sul diritto di ritiro di cui gode l'autore di un'iniziativa (art. 33 cpv. 5). Il ritiro, possibile in qualsiasi momento per gli altri interventi, non verrà più autorizzato nel caso di un progetto di mandato, non appena quest'ultimo sarà stato approvato e fatto proprio dalla commissione. D'altra parte, qualora la commissione dovesse respingere il progetto di mandato, il ritiro dello stesso sarebbe, se del caso, auspicabile e deve dunque rimanere possibile. Le commissioni possono, dal canto loro, contrariamente ai parlamentari, ritirare in qualsiasi momento i progetti di mandato che esse medesime hanno presentato.

L'articolo 39 regola l'esecuzione, da parte del Consiglio federale, degli interventi trasmessi dalle Camere. Entro un anno, il Consiglio federale deve rendere conto dei mandati di prestazioni emanati come tali o modificati, il che di regola può avvenire nell'ambito della procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 44 capoverso 2 della LOGA.

Visto che il mandato, a differenza degli altri interventi, deve essere concepito non tanto come uno strumento a disposizione del singolo deputato, quanto piuttosto quale strumento delle commissioni e delle maggioranze parlamentari, le disposizioni concernenti lo stralcio prima della trattazione in seno al Consiglio (art. 40 cpv. 1: stralcio nel caso che gli interventi non siano stati trattati entro un periodo di due anni; art. 40 cpv. 2: stralcio a causa dell'abbandono del Consiglio da parte dell'autore dell'intervento) non possono essere estese al mandato. Lo stralcio degli interventi le cui richieste sono state nel frattempo soddisfatte viene proposto oggi dal Consiglio federale e dall'Ufficio (art. 40 cpv. 3); questa competenza può essere inoltre delegata alle commissioni incaricate del preavviso non solo per quanto concerne i progetti di mandato che nel frattempo sono stati adempiuti, ma anche, all'occasione, per mozioni e postulati le cui richieste siano state soddisfatte.

Modifica del

Il Consiglio nazionale,

visti gli articoli 8^{bis} e 22^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli¹;
visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del 29 agosto 1997²;
visto il parere del Consiglio federale del 19 novembre 1997³,

decreta:

I

Il Regolamento del Consiglio nazionale del 22 giugno 1990⁴ è modificato come segue:

Art. 32 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} Il mandato incarica il Consiglio federale di emanare o di modificare un mandato di prestazioni ai sensi dell'articolo 44 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione⁵. Il mandato vale come direttiva cui può essere derogato solo in casi giustificati.

Art. 33 cpv. 5 secondo periodo (nuovo)

⁵ Un progetto di mandato depositato da un deputato non può essere più ritirato dal medesimo allorché la commissione incaricata dell'esame preliminare lo ha approvato.

Art. 34 cpv. 1 primo periodo e 2

¹ Il testo delle mozioni, dei progetti di mandato, dei postulati e delle interpellanze non deve contenere alcuna motivazione. ...

² Le mozioni, i progetti di mandato, i postulati e le interpellanze possono essere motivati brevemente per iscritto.

Art. 35 cpv. 1 quarto periodo, 2 primo periodo, 4 primo periodo e cpv. 4^{bis} (nuovo)

¹ ... Il Consiglio federale può sottoporre proposte di modifica dei progetti di mandato.

¹ RS 171.11; RU 1997 2022

² FF 1997 IV 1120

³ FF 1997 IV 1136

⁴ RS 171.13

⁵ RS 172.010; RU 1997 2022

² Le mozioni, i postulati e le interpellanze sono, di regola, trattati durante la successiva sessione e i progetti di mandato al più tardi durante la seconda sessione a partire dal giorno della loro presentazione.

4 Primo periodo abrogato

^{4bis} I progetti di mandato sono esaminati preliminarmente in seno a una commissione. Quest'ultima fa rapporto al Consiglio e formula una proposta.

Art. 37 cpv. 1 e 1^{bis} (nuovo)

¹ Il tenore di una mozione, di un postulato, di un'interpellanza o di un'interrogazione ordinaria non può essere più modificato dopo la presentazione.

^{1bis} Il tenore di un progetto di mandato può essere modificato su proposta scritta.

Art. 38 cpv. 1

¹ Le mozioni e i progetti di mandato accettati dal Consiglio sono trasmessi per esame al Consiglio degli Stati.

Art. 39 cpv. 1bis (nuovo)

^{1bis} Entro un anno, il Consiglio federale fa rapporto sul mandato di prestazioni emanato o modificato in seguito a un mandato pendente. Esso deve giustificare le deroghe a un mandato.

Art. 40 cpv. 3

³ Su proposta del Consiglio federale, dell'Ufficio o di una commissione, le mozioni, i progetti di mandato e i postulati sono tolti di ruolo se nel frattempo sono stati adempiuti.

Art. 41 cpv. 2, 3, 4

² ... le mozioni, i mandati e i postulati pendenti da più di quattro anni, ma non ancora adempiuti.

³ La Commissione della gestione vigila affinché le mozioni, i mandati e i postulati pendenti da più di quattro anni siano adempiuti in modo estensivo.

⁴ Le decisioni del Consiglio concernenti la cancellazione di mozioni e mandati hanno effetto soltanto con l'approvazione del Consiglio degli Stati.

Art. 71 cpv. 2 secondo trattino

² Per il rimanente, il tempo di parola è al massimo di:

- 5 minuti per i singoli oratori in genere, per i portavoce dei gruppi nelle deliberazioni articolo per articolo, come anche per gli autori di mozioni, progetti di mandato, postulati ...

II

L'Ufficio del Consiglio nazionale determina l'entrata in vigore.

0080

Iniziativa parlamentare Influenza del Parlamento sui mandati di prestazioni del Consiglio federale. Disposizioni d'esecuzione della nuova LOGA nel RCN Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 29 agosto 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.430
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.12.1997
Date	
Data	
Seite	1120-1127
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 146

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.