

Commento alla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (Riorganizzazione delle commissioni extraparlamentari)

Progetto per la consultazione

Compendio

Il 7 settembre 2005, nel quadro della riforma dell'Amministrazione, il Consiglio federale ha deciso di sottoporre a verifica le commissioni extraparlamentari della Confederazione e incaricato la Cancelleria federale di realizzare tale verifica. I lavori di attuazione si svolgono in due fasi. In una prima fase, il 5 luglio 2006, il Consiglio federale ha deciso di invitare ciascun Dipartimento a esaminare le commissioni incluse nella propria sfera di competenza, con l'obiettivo di sopprimere un terzo delle commissioni, e con una serie di criteri unitari per la verifica.

La seconda fase riguarda l'adeguamento delle disposizioni della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010):

- in futuro il Consiglio federale dovrà fare un uso accresciuto delle facoltà conferitegli dall'articolo 8 capoverso 1 LOGA per provvedere di propria iniziativa a eliminare o raggruppare commissioni extraparlamentari o ad adeguarne i compiti; e dovrà farlo anche se le commissioni con compiti consultivi dovessero avere la loro base legale in una legge federale, in modo da garantire che le commissioni possano essere rapidamente adeguate ai mutamenti di circostanze. La LOGA dovrà essere completata con una serie di disposizioni esplicite sul ricorso alle commissioni extraparlamentari e sulla loro verifica.*
- L'ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni (RS 172.31) tuttora vigente non può più costituire una base legale sufficiente e contiene un certo numero di disposizioni che in pratica non vengono più applicate. Dovrà perciò essere abrogata. Ora, grazie a una revisione parziale della LOGA, le disposizioni normative importanti, e segnatamente la competenza e i criteri di istituzione delle commissioni, verranno disciplinate a livello di legge. Saranno così soddisfatte le esigenze dell'articolo 164 della Costituzione federale. Le disposizioni meno importanti andranno a far parte dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1).*

- *Nell'ambito della prevista regolamentazione bisognerà creare anche una base legale sufficiente per la pubblicazione dell'ammontare delle indennità percepite dai membri delle commissioni, conformemente alle esigenze della legislazione in materia di protezione dei dati. In tal modo verrà realizzata anche la trasparenza auspicata dal postulato Bühlmann (01.3143) del 22 marzo 2001.*

Il presente progetto non affronta la questione dell'incompatibilità tra mandato parlamentare e appartenenza a una commissione extraparlamentare: tale questione è stata sottoposta all'Assemblea federale con messaggio separato del 22 settembre 2006 (FF 2006 7351).

Commento

1 Tratti essenziali del progetto

1.1 Premessa

Le commissioni parlamentari svolgono principalmente due funzioni¹. Innanzitutto, coadiuvano l'Amministrazione federale come organi di milizia dell'Amministrazione stessa in determinati settori in cui essa difetta di conoscenze specifiche; all'Amministrazione ne derivano conoscenze specialistiche che altrimenti potrebbe acquisire unicamente aumentando il proprio apparato o commissionando costosi mandati peritali. In tal modo, le competenze professionali di specialisti possono essere messe al servizio della comunità. Perciò, lo Stato fa spesso capo a una commissione extraparlamentare quando deve assumere nuovi compiti e l'Amministrazione non dispone ancora delle necessarie conoscenze tecniche. Quando all'inizio degli anni Settanta, la Confederazione fu investita di nuovi poteri in una trentina di materie, essa aumentò massicciamente anche il numero di commissioni. Invece, l'organico dell'Amministrazione federale rimase relativamente modesto se paragonato all'afflusso di nuovi compiti.

Oltre a questa funzione specialistica, le commissioni rappresentano un efficace strumento di rappresentanza degli interessi di organizzazioni politiche, economiche e sociali e un'occasione per influire più o meno direttamente sull'attività dell'Amministrazione. Ma ciò consente a entrambi i fronti di contribuire anche al raggiungimento di compromessi che vanno ben al di là di una mera rappresentanza di interessi. Da questo punto di vista, le commissioni possono essere considerate uno strumento di partecipazione democratica ed è per questo che le commissioni parlamentari vantano una tradizione di lunga data nel nostro sistema politico, tanto incentrato sull'equilibrio e sul consenso.

Tuttavia, l'importanza di questa funzione delle commissioni, legata agli interessi, è scemata: anche il diritto di consultazione consente alle cerchie esterne all'Amministrazione di partecipare alla formazione delle opinioni e al processo decisionale, e inoltre ha il vantaggio di garantire una partecipazione rappresentativa e la

¹ Sull'argomento nel suo insieme cfr. Thomas Sägeser, Die Überprüfung der ausserparlamentarischen Kommissionen im Rahmen der Bundesverwaltungsreform, in: Public Management 2/2006, pag. 7 seg.

trasparenza dei risultati. La riorganizzazione legislativa della procedura di consultazione, avvenuta nel 2005, può essere spiegata anche con l'intenzione di far passare la partecipazione principalmente attraverso lo strumento della consultazione, piuttosto che attraverso le commissioni extraparlamentari.

La situazione odierna è caratterizzata dal fatto che soltanto le commissioni extraparlamentari istituite dal Consiglio federale possono essere oggetto di una valutazione globale: dato che per istituire tali commissioni occorre un decreto del Governo, la Cancelleria federale dispone delle relative indicazioni, mentre quando la competenza è nelle mani di un Dipartimento o di un Ufficio, la Cancelleria federale non viene necessariamente informata e pertanto non può possedere un quadro completo della situazione. Questo fattore ha sinora impedito una verifica e una valutazione fondate su un quadro generale dell'effettivo delle commissioni, della loro necessità, della delimitazione dei loro compiti o del fabbisogno di nuove commissioni.

1.2 Obiettivo della riorganizzazione

La riforma dell'Amministrazione decisa dal Consiglio federale comprende anche una verifica delle commissioni extraparlamentari della Confederazione. Il numero di commissioni dovrà essere ridotto a breve scadenza onde consentire un'organizzazione più essenziale ed efficiente del sistema commissionale. Il 5 luglio 2006 il Consiglio federale ha dunque deciso di ridurre il numero di commissioni del 30 per cento e di rinunciare di principio all'istituzione di nuove commissioni e alle rielezioni ed elezioni suppletorie sino al rinnovo integrale previsto nel 2007.

Ma di per sé tale provvedimento non è sufficiente per garantire in avvenire un sistema commissionale snello e consono alle esigenze del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. La presente riorganizzazione ha pertanto per oggetto misure efficaci a più lungo termine. Le previste misure perseguono i seguenti obiettivi:

- *rafforzamento della gestione politica*: in futuro il Consiglio federale potrà adeguare di propria iniziativa le commissioni extraparlamentari al mutare delle esigenze e dei requisiti, anche se si tratta di commissioni previste in una legge, sulla base dell'articolo 8 LOGA;
- *snellimento duraturo del sistema delle commissioni*: la costituzione di commissioni extraparlamentari risponderà a criteri chiari che saranno definiti direttamente nella legge, la quale decreterà anche l'obbligo di verificare le commissioni ogni quattro anni in occasione del loro rinnovo integrale e in occasione della revisione totale o parziale di atti normativi dell'Assemblea federale o del Consiglio federale;
- *sussidiarietà*: si potranno istituire commissioni soltanto per compiti che non possono essere adempiuti dall'Amministrazione federale o da organizzazioni e persone al suo esterno; questa regola garantirà una prassi uniforme e prudente riguardo all'istituzione di commissioni extraparlamentari;
- *trasparenza*: sui costi occasionati dalle commissioni dovrà regnare la trasparenza; sono così soddisfatte anche le esigenze del principio di pubblicità che governa l'Amministrazione federale; per ragioni legate alla protezione dei dati, la rivelazione di spese e indennità deve essere prevista nella legge stessa, ed è inoltre prevista anche la rivelazione delle relazioni d'interesse dei membri delle commissioni;

- *snellimento della legislazione*: si rinuncia all'adozione di un'ordinanza particolare per le commissioni extraparlamentari; le pertinenti disposizioni vengono inserite organicamente nella LOGA o nella OLOGA e contemporaneamente si rinuncerà alle disposizioni effettivamente obsolete.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La regolamentazione a livello di legge avviene mediante una riforma parziale della LOGA. Si tratta di una regolamentazione scarna, che si limita all'essenziale e che sottopone le commissioni extraparlamentari a norme uniformi. In tal modo vengono soddisfatte anche le esigenze dell'articolo 164 della Costituzione federale, in base al quale tutte le disposizioni che contengono norme giuridiche importanti devono essere emanate sotto forma di legge federale.

1.4 Rafforzamento dell'autonomia organizzativa

Secondo l'articolo 8 capoverso 1 LOGA, il Consiglio federale definisce un'organizzazione razionale dell'Amministrazione federale e la modifica quando le circostanze lo richiedono. In questo contesto può derogare a disposizioni organizzative di altre leggi federali; sono esclusi i casi nei quali l'Assemblea federale limita espressamente la competenza organizzativa del Consiglio federale. Tale disposizione risale alla revisione dell'articolo 8 LOGA realizzata nel quadro della legge federale del 22 marzo 2002 sull'adeguamento di disposizioni organizzative del diritto federale (FF 2001 3431). Scopo di questa revisione era appunto quello di precisare la LOGA conferendo al Consiglio federale la facoltà di derogare alle disposizioni organizzative di altre leggi federali non solo nell'ambito dell'attribuzione degli Uffici federali (art. 43 LOGA) bensì in tutto il settore dell'organizzazione razionale dell'Amministrazione federale.

Fondamentalmente, il tenore dell'articolo 8 LOGA abbraccia anche le commissioni extraparlamentari fondate su una legge federale. Se si tratta di *commissioni con compiti consultivi*, non è escluso che il Consiglio federale possa abolirle richiamandosi alla propria competenza organizzativa se giunge alla conclusione che il compito in questione può essere svolto in modo più adeguato all'interno dell'Amministrazione federale. Allo stesso modo, può riunire per ragioni di efficienza più commissioni consultive se tale fusione è giustificata ad esempio dalla grande affinità tra i rispettivi campi di attività. In casi simili, l'articolo 8 LOGA abilita il Consiglio federale ad assegnare i compiti ad altre unità amministrative o ad altre commissioni, in deroga alle attribuzioni organizzative previste nella relativa legge speciale.

Comunque, la prassi sinora seguita relativamente all'articolo 8 LOGA era caratterizzata sotto questo profilo da un atteggiamento di prudenza. Sulla scorta della verifica cui sono sottoposte le commissioni extraparlamentari, il Consiglio federale intende fare un uso accresciuto della propria competenza organizzativa. La verifica cui sono sottoposte le commissioni extraparlamentari ogni quattro anni informerà di volta in volta sulla possibilità di rinunciare alle commissioni esistenti o di riunirne i compiti. Il Consiglio federale procederà anche a una verifica dei compiti delle commissioni con funzioni consultive previste in una legge federale e ne dedurrà le necessarie conseguenze sotto il profilo organizzativo.

Se si tratta invece di *rinunciare a compiti previsti dalla legge stessa*, l'articolo 8 capoverso 1 LOGA non conferisce al Consiglio federale competenza alcuna. Se il Consiglio federale ritiene che si debba rinunciare a un compito sinora svolto da una commissione extraparlamentare prevista in una legge federale, deve sottoporre l'adeguamento della relativa disposizione legale all'Assemblea federale.

La competenza organizzativa conferita dall'articolo 8 capoverso 1 LOGA al Consiglio federale non riguarda le *commissioni* extraparlamentari con *competenze decisionali* e che sono previste da una legge. In questi casi il legislatore ha deciso che il compito andava adempiuto in un modo ben preciso, il quale va al di là di una semplice disposizione organizzativa e non può essere cambiato a discrezione del Consiglio federale. Per modificare le disposizioni organizzative che riguardano commissioni con competenze decisionali, pertanto, bisogna dapprima adeguare formalmente la legge.

1.5 La riorganizzazione in sintesi

Nella LOGA saranno integrate le seguenti disposizioni:

- scopo delle commissioni extraparlamentari (art. 57a);
- condizioni per l'istituzione di una commissione extraparlamentare e principio di sussidiarietà (art. 57b);
- competenza per l'istituzione (art. 57c);
- obbligo di valutazione periodica (art. 57d);
- principio della composizione rappresentativa delle commissioni extraparlamentari (art. 57e);
- indicazione delle relazioni d'interesse (art. 57f);
- indennità (art. 57g).

1.6 Attuazione del nuovo ordinamento a livello di ordinanza

La normativa introdotta nella LOGA si limita alle disposizioni di principio sulle commissioni extraparlamentari. Per quanto ragionevole e necessario, le norme d'attuazione attualmente contemplate dall'ordinanza sulle commissioni verranno trasposte nella OLOGA.

1.7 Attinenza con interventi parlamentari

Le mozioni Stähelin² e Häberli-Koller³ chiedono una semplificazione del sistema delle commissioni e l'integrazione delle commissioni nella struttura dell'Amministrazione federale. Il presente progetto soddisfa entrambe le mozioni.

² 04.3702 Mo Stähelin Riforma delle strutture amministrative della Confederazione (adottata il 9.5.2006)

³ 04.3803 Mo Häberli-Koller Riforma delle strutture amministrative della Confederazione (adottata il 29.9.2005)

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Commento relativo alle modifiche della LOGA

2.1.1 Integrazione nella legge vigente

L'attuale regolamentazione prevista dalla LOGA consiste in un'unica disposizione: l'articolo 57 capoverso 2 abilita il Consiglio federale a emanare disposizioni sulla composizione, la nomina, i compiti e la procedura delle commissioni extraparlamentari. Ora è previsto l'inserimento di un ulteriore capitolo sulla consulenza esterna e sulle commissioni extraparlamentari.

La *sezione 1* disciplina la consulenza esterna. L'articolo 57 capoverso 1 viene ripreso tale e quale dal diritto vigente e va a formare una disposizione a sé stante. Autorizza il Consiglio federale e i Dipartimenti a far capo alla consulenza di organizzazioni e persone esterne all'Amministrazione federale. Può trattarsi sia di commissioni ad hoc (commissioni peritali) sia del ricorso a singoli specialisti. Il ricorso alla consulenza esterna da parte di gruppi o uffici è ammesso soltanto se i pertinenti regolamenti interni lo prevedono (art. 29 cpv. 1 lett. d OLOGA). La facoltà di ricorrere a consulenti esterni è così disciplinata in modo esaustivo.

La *sezione 2* riguarda le commissioni extraparlamentari. Nel quadro della prevista revisione parziale della LOGA vengono introdotte sette nuove disposizioni. La struttura della legge rimane però inalterata, in quanto la parziale riforma si riallaccia sistematicamente alla regolamentazione esistente. L'attuale articolo 57a LOGA sul trattamento dei dati diventa il nuovo articolo 57h LOGA.

2.1.2 Articolo 57a

Capoverso 1: il vigente articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza sulle commissioni definisce le commissioni extraparlamentari come organi istituiti dalla Confederazione che assumono compiti pubblici per conto del Governo e dell'amministrazione. Tale descrizione viene ripresa in forma aggiornata.

L'avverbio "costantemente" impiegato nel testo di legge esprime l'idea che concetto di commissione extraparlamentare non comprende gli organi istituiti per un tempo limitato dalla Confederazione, come ad esempio i gruppi di esperti cui si fa capo nell'ambito di progetti legislativi. La principale missione delle commissioni extraparlamentari consiste dunque nel consigliare costantemente il Governo e l'Amministrazione nell'adempimento dei loro compiti. Le tipiche attività delle commissioni extraparlamentari consistono ad esempio nel redigere perizie su progetti di atti normativi, nell'emettere pareri ad uso interno dell'Amministrazione, nel partecipare alla preparazione di affari del Consiglio federale o nell'esame di affari sotto determinati aspetti specialistici.

Non sono quindi considerati commissioni extraparlamentari né gli organi di direzione di aziende e stabilimenti della Confederazione, né le rappresentanze della Confederazione in seno a organi di terzi (organi internazionali o cantonali, organi di istituti e corporazioni della Confederazione), né gli organi la cui maggioranza dei membri fa parte dell'Amministrazione federale. Il diritto attualmente vigente prevede già questa situazione (art. 1 cpv. 1 lett. b e c, art. 2 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza sulle commissioni).

Le disposizioni dell'ordinanza sulle commissioni relative agli organi di direzione di aziende e istituti della Confederazione, alle rappresentanze della Confederazione in seno agli organi di terzi (art. 18 e seg.) non sono argomento del presente progetto, ma sono toccate nella misura in cui l'ordinanza sulle commissioni dovrà essere abrogata. È pertanto previsto che dette disposizioni vengano trasposte nella OLOGA. La trasposizione servirà da spunto per abrogare le istruzioni del Consiglio federale del 15 marzo 1974 destinate ai rappresentanti della Confederazione nelle amministrazioni di società anonime e cooperative, e per riprenderle se necessario nella OLOGA.

Siccome le commissioni extraparlamentari operano per il Consiglio federale o per l'Amministrazione federale, vengono comprese nell'organico dell'Amministrazione federale. Per questo motivo non figurano, ad esempio, tra i destinatari di consultazioni che si rivolgono a entità esterne all'Amministrazione federale⁴. Il coinvolgimento delle commissioni extraparlamentari nei lavori dell'amministrazione può invece avvenire nel quadro della consultazione degli Uffici⁵.

Secondo il capoverso 2, alle commissioni extraparlamentari possono essere attribuite anche competenze decisionali, oltre che funzioni consultive, a condizione tuttavia che tali competenze siano previste nella legge stessa. Pertanto, le commissioni dotate di competenze decisionali possono essere create soltanto con una legge dell'Assemblea federale, mentre per creare commissioni con mere funzioni consultive può essere sufficiente una base in una semplice ordinanza o in un decreto del Consiglio federale (ev. anche di un Dipartimento o della Cancelleria federale).

2.1.3 Articolo 57b

Il *capoverso 1* dispone di rinunciare all'istituzione di una commissione extraparlamentare se il compito può essere adempiuto da un'unità dell'Amministrazione federale centrale. Si può ipotizzare ad esempio, se si tratta di un compito permanente della Confederazione e non solo di un compito contingente, che dopo un certo tempo la competenza professionale sia stata acquisita in seno all'Amministrazione federale. In tal caso, la relativa commissione deve essere abolita, a meno che altre valide ragioni comandino di mantenerla, magari con un mandato diverso. Quindi i compiti che comportano un elevato fabbisogno di coordinamento interno all'Amministrazione devono essere svolti all'interno dell'Amministrazione federale e non devono essere demandati a una commissione.

Bisogna rinunciare a istituire una commissione extraparlamentare anche quando un compito può essere adempiuto da un'organizzazione o persona di diritto pubblico o privato esterna all'Amministrazione federale. Oggi come oggi, diverse commissioni pubbliche costituiscono, per dimensioni, compiti e struttura, commissioni atipiche, come ad esempio la Commissione delle banche o la Commissione della concorrenza, che dispongono entrambe di grandi segretariati in forma di unità amministrative indipendenti. Per quanto riguarda la Commissione della banche, è prevista la sua integrazione nella nuova autorità di vigilanza sui mercati finanziari, che sarà un istituto di diritto pubblico della Confederazione esterno all'Amministrazione

⁴ Come precisa in modo esplicito l'art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza del 17 agosto 2005 sulla consultazione (OCo; RS 172.061.1).

⁵ Art. 4 OLOGA.

federale⁶. Potrebbe darsi che un tale scorporo sia indicato anche per altre analoghe autorità regolatorie. La verifica di tali situazioni non è tuttavia oggetto del presente progetto e dovrà eventualmente essere proposta ed esaminata separatamente⁷.

Il 5 luglio 2006 il Consiglio federale ha definito diversi criteri per la valutazione delle commissioni extraparlamentari. Tali criteri si sono dimostrati validi e i più importanti saranno introdotti nelle disposizioni di legge, contribuendo così in modo essenziale allo snellimento del sistema commissionale.

Detti criteri saranno recepiti nel *capoverso* 2 dell'articolo 57b. Questo secondo capoverso si fonda sul principio che i compiti attribuiti alla Confederazione devono essere adempiuti primariamente dall'Amministrazione federale centrale. L'affidamento dei compiti a una commissione extraparlamentare è indicato quando non occorrono particolari conoscenze specialistiche, quando lo impone un coinvolgimento precoce dei Cantoni o quando il compito deve essere adempiuto senza il vincolo di istruzioni. Come unità amministrative decentralizzate, le commissioni extraparlamentari sono subordinate amministrativamente a un Dipartimento o alla Cancelleria federale, ma adempiono i loro compiti senza essere tenute a seguire istruzioni (art. 8 cpv. 2 OLOGA). Le condizioni elencate alle lettere a–c non sono cumulative: l'istituzione di una commissione deve essere motivata da almeno uno di questi criteri.

La fissazione dei criteri di istituzione nella legge conduce a una prassi restrittiva nell'istituzione delle commissioni extraparlamentari. In tal modo si può non solo ottenere un risparmio sui costi, ma anche evitare l'esistenza di strutture parallele all'interno dell'Amministrazione federale.

La *lettera a* si fonda sulle conoscenze specialistiche. Si può immaginare segnatamente che l'Amministrazione federale non disponga delle necessarie conoscenze specialistiche e che perciò si debba far capo alle conoscenze di persone esterne.

La *lettera b* consente di istituire una commissione per coinvolgere precocemente i Cantoni o altre cerchie. Tuttavia, occorre come condizione che una consultazione ai fini del coinvolgimento dei Cantoni, dei partiti politici e delle cerchie interessate nella formazione delle opinioni e nella procedura decisionale non sia sufficiente⁸. I casi di questo genere dovrebbero comunque essere ormai rari, data la dettagliata regolamentazione del diritto di consultazione che tiene appunto conto anche delle specifiche esigenze dei Cantoni. Si può pensare da un lato a progetti che senza il precoce coinvolgimento di cerchie esterne non potrebbero maturare fino allo stadio della consultazione, se si tratta ad esempio di progetti estremamente complessi, o se l'attuabilità deve già essere verificata in uno stadio precoce. D'altro lato, si può anche trattare di oggetti sui quali non viene indetta nessuna consultazione.

Secondo la *lettera c*, il tipo di compito richiede di essere adempiuto da un'unità dell'Amministrazione federale che non sia tenuta a seguire istruzioni. Si tratta segnatamente di compiti di vigilanza o regolativi.

⁶ Messaggio del Consiglio federale del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FF **2006** 2625.

⁷ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa), FF **2006** 7545.

⁸ Art. 2 cpv. 1 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (LCo; RS **172.061**).

2.1.4 Articolo 57c

In base al *capoverso 1*, l'istituzione di commissioni extraparlamentari è compito del Consiglio federale, dei Dipartimenti e della Cancelleria federale. Non è escluso che in singoli casi il Consiglio federale possa cedere a un Ufficio la propria competenza istitutiva per mezzo di una delega prevista in un'ordinanza. La competenza deve però sempre appartenere al Consiglio federale quando si tratta di istituire una commissione che adempie compiti di grande importanza sociale, economica o politica o quando si tratta di commissioni che dispongono di poteri decisionali. Le altre commissioni, incaricate di trattare questioni specialistiche, vengono istituite nei vari ambiti di competenza dai Dipartimenti, dalla Cancelleria, o in singoli casi dagli Uffici sulla base di una delega esplicita.

In base al *capoverso 2*, i membri delle commissioni vengono eletti per un periodo fisso di quattro anni. In questo si distinguono dagli esperti cui si fa capo nell'ambito di un mandato di durata limitata. Il mandato coincide con quello delle Camere federali. Ad ogni mandato si tengono elezioni per il rinnovo integrale, predisposte dalla Cancelleria federale. La competenza di emanare istruzioni in materia sarà attribuita alla Cancelleria federale sulla base di una disposizione introdotta nella OLOGA.

2.1.5 Articolo 57d

L'*articolo 57d* sancisce l'obbligo di valutare periodicamente la ragion d'essere, i compiti e la composizione delle commissioni extraparlamentari. In tale contesto si deve esaminare se il compito, ammesso che debba essere ancora assunto dalla Confederazione, non possa essere adempiuto in modo più adeguato da un'unità dell'Amministrazione federale o da un'organizzazione o persona di diritto pubblico o privato esterna all'Amministrazione. A tal fine è necessario che i compiti assegnati a una commissione extraparlamentare siano definiti con sufficiente precisione nel relativo atto normativo o nella decisione istitutiva. L'articolo 11 dell'ordinanza sulle commissioni definisce il contenuto di una decisione istitutiva; verrà ripreso nella OLOGA in forma aggiornata.

Tale verifica periodica viene effettuata per tutte le commissioni in occasione delle elezioni per il loro rinnovo, tenendo conto dei criteri definiti all'articolo 57*b* nLOGA. L'obbligo di valutazione periodica consente al Consiglio federale di adempiere il proprio compito permanente di controllo dei compiti della Confederazione (art. 5 LOGA). Naturalmente, le commissioni extraparlamentari possono essere sottoposte a verifica anche al di fuori dell'obbligo di controllo previsto ogni quattro anni, ad esempio in occasione della revisione totale o parziale di atti normativi dell'Assemblea federale o del Consiglio federale.

2.1.6 Articolo 57e

Le commissioni devono avere il minor numero di membri possibile. Perciò il *capoverso 1* prevede che di regola le commissioni non devono avere oltre 15 membri. Le eccezioni devono essere appositamente motivate e vengono prese in considerazione nei casi in cui per ottenere una composizione rappresentativa occorre necessariamente un maggior numero di membri. L'importanza politica di un affare

può anche giustificare l'aumento del numero di membri, nella misura in cui devono essere prese in considerazione le opinioni di varie cerchie interessate.

Un numero di membri più elevato si giustifica inoltre in caso di fusione di più commissioni, in seguito alla quale un'unica commissione superstita si assume la competenza per un intero ambito.

Il *capoverso 2* sancisce l'obbligo di provvedere a una composizione rappresentativa delle commissioni e riprende in sostanza i criteri della vigente ordinanza sulle commissioni (art. 9). Ora è previsto anche il criterio di «compito» per fare in modo che il tipo di compito da svolgere incida sulla composizione effettiva di una commissione. Nel concetto di «gruppi d'interesse» rientrano anche le regioni rurali e la considerazione di rappresentanze regionali.

A livello federale esistono anche altri organi di consulenza o di coordinamento, oltre alle commissioni extraparlamentari. Il *capoverso 3* stabilisce che gli impiegati dell'Amministrazione federale possono essere eletti quali membri di una commissione soltanto in singoli casi motivati. Rappresenta pertanto un inasprimento rispetto alla regolamentazione prevista all'articolo 2 *capoverso 2* lettera a della vigente ordinanza sulle commissioni.

Nelle disposizioni concernenti le commissioni extraparlamentari si è deciso di rinunciare ai cosiddetti «organi che si costituiscono in modo informale per trattare questioni particolari», che figurano nel diritto vigente. Si rinuncia a questo tipo di organi informali, il cui statuto non è chiaro, per fare trasparenza sul coinvolgimento di organizzazioni o persone esterne e sull'istituzione di commissioni extraparlamentari.

La questione dell'incompatibilità tra mandato di consigliere nazionale o agli Stati e appartenenza a una commissione extraparlamentare non è argomento del presente progetto, bensì riguarda la revisione parziale dell'articolo 14 della legge sul Parlamento (LParl) del 13 dicembre 2002⁹, sottoposta all'Assemblea federale con messaggio separato del 22 settembre 2006¹⁰.

2.1.7 Articolo 57f

Il *capoverso 1* obbliga i membri delle commissioni a rendere pubbliche le loro relazioni d'interesse al momento della loro elezione. Il Consiglio federale è incaricato di emanare le relative disposizioni d'esecuzione. Il principio della rivelazione è volto a garantire il rispetto della composizione rappresentativa delle commissioni. Il pubblico, ma anche il Parlamento nel quadro dell'esercizio dell'alta vigilanza, dovrebbero inoltre avere la possibilità di informarsi sugli interessi rappresentati nelle commissioni extraparlamentari. È previsto il completamento della banca dati esistente sulle commissioni extraparlamentari con le relative indicazioni sulle relazioni d'interesse in occasione del prossimo rinnovo generale.

Secondo il *capoverso 2*, l'indicazione delle relazioni d'interesse è una condizione di eleggibilità.

⁹ RS 171.10

¹⁰ FF 2006 7351

2.1.8 Articolo 57g

Il *capoverso 1* sancisce il principio dell'obbligo di indennizzo per quanto concerne le spese dei membri delle commissioni. Il Consiglio federale può emanare disposizioni d'esecuzione fondandosi sulla competenza generale in materia di esecuzione conferitagli dall'articolo 182 della Costituzione federale¹¹. Le disposizioni emanate dal Consiglio federale comporteranno l'abrogazione dell'attuale ordinanza del Dipartimento federale delle finanze del 12 dicembre 1996¹² sulle diarie e indennità dei membri delle commissioni extraparlamentari.

Secondo il *capoverso 2*, l'importo delle indennità è di pubblico dominio. Questa disposizione tiene conto della richiesta formulata nel postulato Bühlmann¹³. Per ragioni legate alla protezione dei dati, la pubblicazione delle indennità necessita di una base legale: si tratta di dati personali ai sensi dell'articolo 3 lettera a della legge federale del 19 giugno 1992¹⁴ sulla protezione dei dati (LPD), i quali in virtù dell'articolo 17 capoverso 1 LPD possono essere trattati soltanto se esiste una base legale.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per la Confederazione il progetto comporta varie conseguenze.

- Il chiarimento della prassi relativa all'articolo 8 capoverso 1 LOGA rafforza la competenza organizzativa del Consiglio federale e gli dà la possibilità di adeguare rapidamente l'effettivo di commissioni consultive e l'adempimento dei compiti al mutare delle circostanze. Non è necessario avviare la procedura legislativa, con conseguente sgravio dell'Assemblea federale. Nel proprio messaggio del 5 giugno 2001¹⁵ sull'adeguamento delle disposizioni organizzative del diritto federale, il Consiglio federale aveva già preannunciato che nell'ambito del proprio rapporto d'esercizio avrebbe regolarmente informato il Parlamento in merito agli adeguamenti effettuati.
- L'obbligo di sottoporre a verifica le commissioni consente di impostare il sistema commissionale in modo efficiente e orientato ai bisogni attuali e contribuisce così anche a realizzare un risparmio sui costi. Per il 2005 l'Ufficio federale del personale (UFPER) ha calcolato una spesa totale di CHF 21 221 910.50¹⁶. Sotto questo aspetto, anche la pubblicazione delle indennità ha una sua utilità.
- L'obbligo di valutazione comprende anche la necessità di esaminare se i compiti sinora assunti dalle commissioni possono essere adempiuti in modo più adeguato all'interno dell'Amministrazione federale oppure da persone o

¹¹ RS 101

¹² RS 172.311

¹³ 01.3143, Commissioni extraparlamentari. Trasparenza delle indennità.

¹⁴ RS 235.1

¹⁵ FF 2001 3436

¹⁶ Queste cifre sono però soltanto in parte significative. Innanzitutto includono anche i costi delle commissioni di ricorso che a fine 2006 sono state riunite nel Tribunale amministrativo federale. Secondariamente, il numero di commissioni rilevate è inferiore al numero risultante dal repertorio che la Cancelleria federale tiene sulla base delle comunicazioni dei Dipartimenti.

organizzazioni esterne all'Amministrazione. Tale verifica favorisce un'organizzazione adeguata e un adempimento efficiente dei compiti.

- L'introduzione del diritto di consultazione a livello costituzionale (art. 147 Cost.) e nella legge è avvenuta in considerazione dell'importanza di tale strumento. Nel messaggio del 21 gennaio 2004¹⁷ concernente la legge federale sulla procedura di consultazione, il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un rafforzamento della procedura di consultazione. Il coinvolgimento di cerchie esterne all'Amministrazione federale deve avvenire in primo luogo per mezzo di consultazioni, non di commissioni extraparlamentari. Questo progetto stabilisce la sussidiarietà delle commissioni, contribuendo così a un sostanziale rafforzamento del diritto di consultazione e di conseguenza a un coinvolgimento rafforzato delle cerchie esterne all'Amministrazione federale nell'ambito di una procedura formale. Questo aspetto è importante per la Confederazione dal punto di vista della correttezza materiale dei progetti, della loro attuabilità e del consenso che li attornia.
- Contrariamente alle attività delle commissioni, le consultazioni sono pubbliche¹⁸. Il rafforzamento del diritto di consultazione, come strumento destinato a coinvolgere le cerchie esterne all'Amministrazione federale a scapito delle commissioni, rappresenta un passo avanti verso la trasparenza della procedura legislativa preparlamentare.
- Le competenze attribuite per l'istituzione di commissioni extraparlamentari rafforzano la gestione politica del Consiglio federale e la responsabilità dei vertici dell'Amministrazione.
- Il progetto garantisce una prassi restrittiva nell'istituzione di commissioni extraparlamentari. I criteri di istituzione ancorati nella legge contribuiscono non solo a realizzare risparmi, ma anche a evitare la creazione di strutture parallele all'interno dell'Amministrazione. Fornisce un analogo contributo anche l'obbligo di verificare periodicamente la ragion d'essere delle commissioni. Infine, consentono di realizzare risparmi anche le disposizioni relative alle dimensioni delle commissioni extraparlamentari e alla presenza soltanto eccezionale di impiegati dell'Amministrazione federale al loro interno.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni e le associazioni mantello nazionali di Comuni, città e regioni montane sono i destinatari costanti delle consultazioni¹⁹. I loro pareri hanno un'importanza particolare quando si tratta di questioni di attuazione e dell'esecuzione del diritto federale²⁰. Invece, Cantoni e Comuni non possono assolutamente, non fosse che per ragioni di tempo e di personale, essere rappresentati in tutte le commissioni permanenti della Confederazione. Il previsto rafforzamento delle consultazioni come strumento principale di coinvolgimento favorisce dunque Cantoni e Comuni rispetto alle altre cerchie interessate.

¹⁷ FF 2004 453

¹⁸ Art. 9 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (LCo; RS 172.061).

¹⁹ Art. 4 cpv. 2 lett. a e c LCo.

²⁰ Art. 18 cpv. 1 OCo.

3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale e la politica estera

Il presente progetto non ha alcuna ripercussione sull'economia nazionale né sulla politica estera.

4 Nessi con il programma di legislatura

Nell'obiettivo 3 del Programma di legislatura 2003-2007²¹ il Consiglio federale ha preannunciato una riforma completa dell'Amministrazione federale. La verifica delle commissioni extraparlamentari fa parte di tale riforma dell'Amministrazione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Nel contesto della presente revisione parziale della LOGA, la competenza dell'Assemblea federale si basa sull'articolo 173 capoverso 2 della Costituzione federale. La prevista regolamentazione tiene conto dei requisiti costituzionali generali della legislazione, secondo cui le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). La presente revisione parziale della LOGA riguarda l'organizzazione e la procedura delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.).

5.2 Delega di competenze normative

Secondo l'articolo 182 capoverso 1 della Costituzione federale, il Consiglio federale emana norme di diritto sotto forma di ordinanza, per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione o dalla legge. Il Consiglio federale sarà tenuto ad emanare disposizioni in merito all'indicazione delle relazioni d'interesse da parte dei membri delle commissioni.

Se sono necessarie ulteriori disposizioni d'esecuzione, la competenza normativa del Consiglio federale risulta direttamente dalla sua competenza generale in materia d'esecuzione (art. 182 cpv. 2 Cost.). Si prevede di inserire nella OLOGA disposizioni più precise sulla selezione dei membri delle commissioni, sul contenuto della decisione istitutiva, sull'obbligo di tenere la banca dati pubblica sulle commissioni extraparlamentari, sulla periodicità del rilevamento dei costi, sui limiti di durata del mandato per i membri delle commissioni e sulle indennità da loro percepite. In tale misura, le relative disposizioni ancora vigenti dell'ordinanza sulle commissioni verranno trasposte nella OLOGA.

²¹ FF 2004 969