

06.079

**Messaggio
concernente una modifica della legge sul Parlamento
(Incompatibilità tra mandato parlamentare e appartenenza a una
commissione extraparlamentare)**

del 22 settembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di revisione parziale della legge sul Parlamento (Incompatibilità tra mandato parlamentare e appartenenza a una commissione extraparlamentare).

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

22 settembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'articolo 14 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002 (LParl, RS 171.10) disciplina l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e l'esercizio di altre attività e, giusta l'articolo 174 capoverso 3 LParl, entrerà in vigore il 3 dicembre 2007.

Nell'ambito dell'esame delle commissioni extraparlamentari condotto nel contesto di uno dei progetti previsti dalla riforma dell'Amministrazione federale 05/07, sono emersi problemi d'interpretazione riguardo all'articolo 14 lettera c LParl. Postosi il quesito di un'eventuale incompatibilità tra il mandato parlamentare e il mandato in una commissione extraparlamentare, si è infatti constatato che l'articolo summenzionato non dà una risposta chiara alla questione e necessita quindi di una precisazione.

Il Consiglio federale propone pertanto di modificare l'articolo 14 lettera c LParl prevedendo espressamente l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e l'appartenenza a una commissione extraparlamentare, così da istituire la necessaria certezza del diritto in vista del rinnovo integrale del Consiglio nazionale, previsto nell'autunno del 2007.

Mediante l'articolo 14 LParl, il legislatore ha inteso disciplinare in modo esauriente la questione dell'incompatibilità. La revisione proposta precisa il tenore dell'articolo in questione, conformandolo al suo senso e scopo.

Messaggio

1 PuntI essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nell'ambito della legge del 13 dicembre 2002¹ sul Parlamento (LParl) le norme sull'incompatibilità sono previste all'articolo 14, la cui lettera c prevede che il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento e dei tribunali della Confederazione non può far parte dell'Assemblea federale, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti.

In occasione dell'esame delle commissioni parlamentari, attualmente in corso nell'ambito di uno dei progetti previsti dalla riforma dell'Amministrazione federale 05/07, sono emersi problemi d'interpretazione riguardo all'articolo 14 lettera c LParl, in particolare per quanto concerne la nozione di «personale dell'Amministrazione federale decentralizzata». Si è infatti constatato che non è possibile stabilire con certezza se i membri di una commissione extraparlamentare possano essere ritenuti «personale» dell'Amministrazione federale decentralizzata.

Interpretando tale nozione in senso restrittivo, l'incompatibilità riguarderebbe unicamente il personale ai sensi della legge sul personale federale, vale a dire le eventuali segreterie delle commissioni extraparlamentari. I membri di tali commissioni, per contro, non sarebbero da ritenersi impiegati federali ai sensi della legislazione sul personale federale. Secondo questa interpretazione, la legge non sancirebbe dunque l'incompatibilità tra mandato parlamentare e appartenenza a una commissione extraparlamentare.

Qualora la nozione di «personale dell'Amministrazione federale decentralizzata» fosse invece intesa nella sua accezione più ampia, l'incompatibilità sarebbe data in forza dell'articolo 14 lettera c LParl. Basandosi su un'interpretazione teleologica della disposizione, imperniata sul senso e lo scopo della stessa, la nozione in questione non abbraccerebbe infatti soltanto i collaboratori assunti dalla commissione extraparlamentare, ma anche i suoi membri. A sostegno di questa tesi vi è il fatto che sarebbe contraddittorio e concettualmente incomprensibile se l'incompatibilità si applicasse ai collaboratori della segreteria ma non ai membri della commissione, vale a dire le persone chiamate a esprimere un giudizio di merito su una determinata questione. Sia i membri, sia l'amministrazione (o la segreteria) della commissione andrebbero pertanto considerati personale dell'Amministrazione federale ai sensi dell'articolo 14 lettera c LParl.

Questa chiave di lettura pone nondimeno un ulteriore quesito: si tratta infatti di stabilire se l'articolo 14 lettera c LParl si applichi indistintamente a tutte le commissioni extraparlamentari (comprese quelle consultive) o soltanto alle commissioni decisionali.

Per risolvere i problemi e i dubbi d'interpretazione summenzionati occorre precisare e completare il tenore dell'articolo 14 lettera c LParl. In tal modo si garantisce, in vista del rinnovo del Consiglio nazionale (nell'autunno del 2007), la necessaria certezza del diritto per quanto attiene all'incompatibilità tra mandato parlamentare e appartenenza a una commissione extraparlamentare.

¹ RS 171.10

1.2 Rinuncia alla procedura di consultazione

A suo tempo, l'attuale legge sul Parlamento non è stata sottoposta a consultazione. Poiché il presente disegno consiste in una modifica minima di tale legge, riteniamo a maggior ragione superfluo svolgere una procedura di consultazione.

2 Commento al nuovo articolo 14 lettera c

Il presente disegno modifica e precisa soltanto l'articolo 14 lettera c LParl, lasciando invariati gli altri motivi d'incompatibilità. Apportando una minima modifica alla lettera c, si sancisce l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e l'appartenenza a una commissione extraparlamentare.

Secondo l'articolo 6 dell'ordinanza del 25 novembre 1998² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), le commissioni extraparlamentari appartengono all'Amministrazione federale decentralizzata. L'articolo 5 dell'ordinanza del 3 giugno 1996³ sulle commissioni opera poi una distinzione tra commissioni dotate di poteri decisionali (denominate commissioni decisionali) e commissioni che hanno unicamente il compito di dare pareri o preparare progetti (dette commissioni consultive). Per rendere la normativa più chiara e organica, all'articolo 14 lettera c LParl non si fa distinzione alcuna tra commissioni decisionali e commissioni consultive ai sensi dell'articolo 5 dell'ordinanza sulle commissioni. La norma in questione si applica dunque ai membri di tutte le commissioni extraparlamentari.

Benché le commissioni consultive abbiano unicamente il compito di preparare progetti e dare pareri, queste attività non vanno affatto ritenute politicamente irrilevanti o secondarie. Con i loro pareri, raccomandazioni, comunicazioni o suggerimenti, le commissioni consultive possono infatti partecipare in misura significativa all'elaborazione delle basi decisionali del Consiglio federale. Si tratterebbe nondimeno di verificare, per ogni singola commissione, se effettivamente essa abbia tale ruolo, il che risulterebbe molto arduo e porrebbe considerevoli problemi di delimitazione.

La nuova normativa sulle incompatibilità tiene conto della separazione personale dei poteri e consente di prevenire i conflitti di lealtà e d'interessi tra il mandato parlamentare e l'appartenenza a una commissione extraparlamentare.

In assenza di tale normativa, taluni membri di una commissione che hanno partecipato in misura significativa all'elaborazione di un disegno del Consiglio federale potrebbero ad esempio trovarsi dinanzi a un conflitto di lealtà qualora, in veste di parlamentari, fossero chiamati a pronunciarsi a sfavore del disegno in questione o di oggetti da essi trattati in seno alla commissione.

² RS 172.010.1

³ RS 172.31

3 Ripercussioni

Il presente disegno non ha alcuna ripercussione finanziaria né comporta l'assunzione di personale supplementare.

Con riferimento al rinnovo integrale del Consiglio nazionale previsto nell'autunno del 2007, il disegno avrà per contro ripercussioni immediate per 4 consiglieri agli Stati e 19 consiglieri nazionali, per i quali si ravvisa un'incompatibilità in base alla nuova norma. I consiglieri in questione siedono complessivamente in 14 commissioni extraparlamentari (12 consultive e 2 decisionali).

4 Programma di legislatura

Il disegno non è previsto dal rapporto sul programma di legislatura 2003–2007⁴ e non ha ripercussioni sul piano finanziario della Confederazione.

5 Aspetti giuridici

Giusta l'articolo 144 capoverso 3 della Costituzione federale⁵, il legislatore può prevedere altre incompatibilità, oltre a quelle espressamente sancite dalla Costituzione. Sulla base di questa disposizione è stato emanato l'articolo 14 LParl. La modifica apportata all'articolo 14 lettera c LParl si limita a precisare l'elenco delle incompatibilità tra il mandato parlamentare e l'esercizio di altre attività.

⁴ FF 2004 969

⁵ RS 101

Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl)

Disegno

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 22 settembre 2006¹,
decreta:

I

La legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento è modificata come segue:

Art. 14 lett. c

Non possono far parte dell'Assemblea federale:

- c. il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento e dei tribunali della Confederazione, nonché i membri delle commissioni extraparlamentari, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti;

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Qualora il termine di referendum sia scaduto inutilizzato, essa entra in vigore il 3 dicembre 2007.

¹ FF 2006 7351
² RS 171.10

