

04.010

**Messaggio
concernente la legge federale sulla procedura
di consultazione
(Legge sulla consultazione, LPCo)**

del 21 gennaio 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulla procedura di consultazione (legge sulla consultazione).

Nel frattempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2001 | P | 01.3326 | Consultazione dei pareri espressi dai partecipanti
(N 5.10.2001, Fässler) |
| 2003 | P | 03.3510 | Contro una crescita selvaggia delle consultazioni
(N 19.12.2003, Keller) |

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

21 gennaio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La procedura di consultazione si è affermata in Svizzera come elemento essenziale della procedura legislativa e come strumento centrale per coinvolgere i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati nella definizione dell'opinione della Confederazione e nell'elaborazione delle sue decisioni. Consente alla Confederazione di informare l'opinione pubblica sui progetti pianificati e di verificarne l'esattezza materiale, l'idoneità all'attuazione e il consenso che essi raccolgono.

Dal 1991, la procedura di consultazione – a prescindere dalla disposizione di principio contenuta nella Costituzione federale vigente (art. 147 Cost.) – è disciplinata a livello di ordinanza. Questo disciplinamento deve essere adeguato per diversi motivi:

Il principio costituzionale relativo alla procedura di consultazione e contenuto nell'articolo 147 Cost. deve essere concretizzato e attuato a livello di legge. Il Consiglio federale aveva annunciato questa sua intenzione già nel messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (FF 1997 353 seg.).

La definizione materiale di legge sancita nella Costituzione federale esige che le disposizioni importanti in materia di procedura delle autorità federali siano disciplinate mediante legge (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Occorre quindi trasporre a livello legislativo le disposizioni importanti dell'ordinanza sulla procedura di consultazione. È in tal modo possibile tener conto delle ripetute rivendicazioni (l'ultima volta nell'ambito del dibattito relativo alla nuova legge sul Parlamento) delle Camere federali di sancire nella legge le linee generali della procedura di consultazione.

In quanto strumento centrale di cooperazione nell'ambito del federalismo, la procedura di consultazione deve essere avvicinata all'esecuzione per tener conto della posizione particolare dei Cantoni quali partner esecutivi della Confederazione. In questo senso la procedura di consultazione dovrebbe contribuire a migliorare l'idoneità all'attuazione dei provvedimenti federali.

La procedura di consultazione deve essere ottimizzata e migliorata a livello qualitativo. Le lacune esistenti devono essere colmate e gli elementi meno soddisfacenti devono essere adeguati.

La procedura di consultazione deve infine essere adeguata alle nuove forme d'informazione e di comunicazione. Il presente disegno di legge attribuisce al Consiglio federale il margine di manovra necessario a tal fine.

Messaggio

1 Linee generali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La Costituzione federale del 1874 (vCost.) prevedeva diritti di essere consultati garantiti solo puntualmente per i Cantoni e altre organizzazioni¹. La Costituzione federale del 1999 ha istituito una nuova disposizione di principio sulla procedura di consultazione (art. 147 Cost.). Questa disposizione è stata volutamente impostata in modo aperto e il compito di definire i dettagli lasciato alla legislazione. Già nel nostro messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale abbiamo quindi annunciato l'intenzione di ottimizzare e consolidare la procedura di consultazione (FF 1997 I 353 seg.).

L'articolo 164 capoverso 1 Cost. sancisce la definizione materiale di legge secondo cui le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Rientrano in questa categoria anche le disposizioni fondamentali relative alla procedura di consultazione (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Attualmente la procedura di consultazione della Confederazione è disciplinata mediante ordinanza². Tale situazione non corrisponde più alle prescrizioni della nuova Costituzione federale.

Le Camere federali hanno espresso a più riprese il desiderio di disciplinare a livello di legge le principali disposizioni del diritto in materia di consultazione. Occorre prendere sul serio la richiesta del Parlamento di maggiore trasparenza nella legislazione in materia di consultazione. In occasione delle deliberazioni relative alla nuova legge sul Parlamento, il nostro rappresentante ha quindi annunciato l'intenzione di prevedere un disciplinamento sotto forma di legge.

La procedura di consultazione come fase pubblica del processo legislativo va adeguata ai nuovi metodi di informazione e comunicazione della società (consultazione in forma elettronica). Oggi molto spesso, i contatti tra autorità avvengono mediante i mezzi di comunicazione elettronici. Nella pratica, la documentazione per la consultazione è messa sempre più a disposizione a livello elettronico; talune procedure di consultazione si sono svolte interamente in forma elettronica. La presente revisione ha lo scopo di sancire legalmente tale prassi. La Confederazione reagisce così tempestivamente e adeguatamente alle necessità della moderna società dell'informazione e della comunicazione, senza rinunciare alla forma utilizzata finora per svolgere le consultazioni.

Nel 2001, la Cancelleria federale è stata incaricata di elaborare il nuovo disciplinamento del diritto in materia di consultazione. Per seguire i lavori preliminari, ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale composto, oltre che dei rappresentanti dei dipartimenti, di rappresentanti dei Cantoni, delle Città, dei Comuni e degli ambienti scientifici nonché da una rappresentanza dei segretari generali dei quattro

¹ Art. 22bis, 27ter, 27quater, 27quinquies, 32, 34ter, 34sexies, 45bis vCost.

² Ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione, RS 172.062

partiti governativi³. Il 14 giugno 2002, abbiamo adottato una decisione di principio relativa al nuovo disciplinamento della procedura di consultazione e abbiamo incaricato la Cancelleria federale di elaborare un avamprogetto di legge in collaborazione con il gruppo di lavoro. In base al mandato, la Cancelleria federale ha elaborato l'avamprogetto posto in consultazione e il rapporto esplicativo in collaborazione con il gruppo di lavoro. Abbiamo indetto la procedura di consultazione il 22 gennaio 2003. I relativi risultati sono illustrati nel *numero 1.4*.

1.2 Obiettivi del nuovo disciplinamento

La riforma del diritto in materia di consultazione persegue i seguenti obiettivi:

Istituzione delle basi legali necessarie

La definizione materiale di legge (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.) esige un disciplinamento sotto forma di legge delle disposizioni fondamentali sul diritto in materia di consultazione. La revisione di tale diritto si prefigge di attuare tale prescrizione costituzionale. Il disciplinamento sotto forma di legge permette nel contempo di tener sufficientemente conto dell'enorme importanza pubblica e pratica della procedura di consultazione.

Attuazione della disposizione costituzionale fondamentale

La disposizione fondamentale dell'articolo 147 Cost. deve essere attuata e precisata a livello di legge. Oltre alle linee generali della procedura, a livello di legge occorre in particolare concretizzare l'oggetto della stessa e la cerchia dei destinatari.

Adeguamento alle nuove forme d'informazione e di comunicazione

La procedura di consultazione deve essere adeguata alle mutate necessità sociali in relazione alle forme d'informazione e comunicazione e deve essere promosso il traffico elettronico tra autorità. L'obiettivo consiste nel passaggio graduale alla procedura di consultazione elettronica.

Consolidamento e ottimizzazione della procedura di consultazione

La competenza di indire una procedura di consultazione spetta a due autorità: al Consiglio federale o a una commissione parlamentare se l'avamprogetto posto in consultazione è stato elaborato sulla base di un'iniziativa parlamentare. La procedura di consultazione è consolidata dal profilo qualitativo nel senso che, conformemente al mandato costituzionale di cui all'articolo 147 Cost., viene indetta solo per atti e trattati internazionali importanti e per altri progetti di ampia portata. In tal modo, non solo il governo ma anche i destinatari vengono sgravati da consultazioni su temi subordinati e possono concentrarsi sui temi essenziali. Garantendo il coinvolgimento

³ Membri del gruppo di lavoro: oltre alla Cancelleria federale (presidenza), rappresentanti del DFAE, del DFI, del DFGP (rappresentato dall'UFG), del DDPS, del DFE, nonché del DATEC. *Specialisti esterni*: Prof. Dr. Kurt Nuspliger, cancelliere di Stato del Cantone di Berna (rappresentanza dei Cantoni), Sigisbert Lutz, segretario generale dell'Associazione dei Comuni svizzeri (Rappresentanza dei Comuni), Dr. Urs Geissmann, Direttore dell'Unione delle Città svizzere (Rappresentanza delle Città), Reto Gamma, Segretario generale PS (Rappresentanza dei partiti governativi), Prof. Ioannis Papadopoulos, Direttore de l'Institut d'Études Politiques et Internationales Université de Lausanne (rappresentanza degli ambienti scientifici).

dell'Amministrazione federale nello svolgimento delle consultazioni, può inoltre essere fornito un contributo essenziale a una procedura ottimizzata, efficiente e tempestiva.

Disciplinamento legale ridotto all'essenziale

Sono disciplinate sotto forma di legge solo le disposizioni fondamentali in materia di procedura di consultazione. Al nostro Consiglio rimane sufficiente margine di manovra per sviluppare ed eventualmente adeguare l'esecuzione pratica della procedura di consultazione.

1.3 Avamprogetto posto in consultazione (revisione parziale LOGA)

L'avamprogetto di legge posto in consultazione prevedeva un nuovo disciplinamento della procedura di consultazione nell'ambito di una revisione parziale della legge del 21 marzo 1997⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). L'avamprogetto conteneva disposizioni sullo scopo della procedura di consultazione, l'oggetto, la forma e il termine nonché sul principio della pubblicità e comprendeva un elenco esaustivo delle disposizioni esecutive previste. L'avamprogetto prevedeva inoltre una modifica della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) al fine di garantire che la procedura di consultazione del Parlamento fosse indetta e si svolgesse secondo le stesse regole di quella del Consiglio federale.

1.4 Risultato della procedura di consultazione

Il 22 gennaio 2003, abbiamo indetto la procedura di consultazione sull'avamprogetto per un nuovo disciplinamento legale della procedura di consultazione (revisione parziale LOGA) e abbiamo incaricato la Cancelleria federale dell'esecuzione. Sono stati invitati a esprimere il loro parere i 26 Cantoni (governi), i partiti rappresentati all'Assemblea federale, il Tribunale federale, il Tribunale federale delle assicurazioni, la Conferenza dei governi cantonali (CdC), le federazioni centrali d'importanza nazionale di Città, Comuni e regioni di montagna e altre organizzazioni interessate (in totale 86 destinatari). Il termine di consultazione è scaduto il 30 aprile 2003. Entro questo termine 76 organizzazioni hanno espresso il loro parere sull'avamprogetto posto in consultazione (di seguito: A-LOGA).

Il risultato della procedura di consultazione è stato complessivamente positivo. La necessità di un nuovo disciplinamento legale e il tipo di disciplinamento proposto (disciplinamento legale ridotto all'essenziale) sono stati approvati all'unanimità. L'ottimizzazione e il consolidamento della procedura di consultazione sono stati accolti molto favorevolmente dai partecipanti alla consultazione. La maggior parte di essi ha inoltre sostenuto l'intenzione di adeguare la procedura di consultazione alle forme moderne d'informazione e comunicazione elettronica. Il risultato della

⁴ RS 172.010

⁵ RS 171.10; RU 2003 3543

procedura di consultazione (riassunto dei pareri inoltrati) è stato illustrato in un rapporto⁶ senza esprimere valutazioni.

I pareri inoltrati riguardavano essenzialmente i seguenti punti:

Legge nella quale le nuove norme devono essere codificate (revisione parziale LOGA)

Il previsto innalzamento a un livello superiore delle disposizioni (fondamentali) concernenti la procedura di consultazione e la necessità di disposizioni legali che ne disciplinino almeno le linee generali non sono stati contestati da nessuno. La maggioranza dei Cantoni partecipanti e un'associazione si sono tuttavia pronunciati a favore di un disciplinamento in una legge separata, essenzialmente perché, secondo loro, con una legge separata si terrebbe conto adeguatamente dell'importanza della procedura di consultazione; inoltre, le disposizioni vigenti per il Consiglio federale e l'Amministrazione, come pure per l'Assemblea federale e le commissioni parlamentari potrebbero essere riunite in un unico atto. Solo con un atto separato si otterrebbero la trasparenza, la visione d'insieme e la funzione informativa necessarie. L'inserimento del diritto in materia di consultazione nella LOGA avrebbe invece l'effetto di un corpo estraneo.

Scopo della procedura di consultazione

L'introduzione di un articolo concernente lo scopo della procedura di consultazione (art. 57b A-LOGA) non è stata nel complesso contestata. La disposizione proposta nell'avamprogetto posto in consultazione è stata di principio accolta favorevolmente, anche se alcuni partecipanti alla consultazione hanno proposto modifiche redazionali (aggiunte, cancellazioni, nuove formulazioni). I Cantoni hanno in particolare criticato l'utilizzo del termine «partecipazione» in relazione alla procedura di consultazione, dal momento che i diritti di partecipazione costituzionali dei Cantoni (art. 45 e 55 Cost.) vanno chiaramente oltre la procedura di consultazione.

Oggetto della procedura di consultazione

La precisazione secondo cui la procedura di consultazione è indetta costituzionalmente «nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali» (art. 147 Cost.) ha dato luogo a parecchie osservazioni. La formulazione aperta proposta nell'avamprogetto posto in consultazione, con un elenco non esaustivo dei progetti sottoposti a consultazione (art. 57c A-LOGA) è stata criticata da più parti perché in tal modo è necessaria una precisazione a livello di ordinanza e viene lasciato un margine discrezionale troppo grande al Consiglio federale e alle autorità preposte all'applicazione del diritto. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha quindi chiesto una formulazione più precisa già a livello di legge. I Cantoni hanno inoltre chiesto di completare la legge aggiungendo che per i progetti la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale e che riguardano gli interessi o le competenze dei Cantoni venga indetta in ogni caso una procedura di consulta-

⁶ Rapporto della Cancelleria federale del luglio 2003 sui risultati della procedura di consultazione relativa al nuovo disciplinamento della procedura di consultazione della Confederazione (revisione parziale della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]), pubblicato su http://www.admin.ch/ch/d/bk/recht/vernehmlassungen/totalrevision_der_vvv.html.

zione. Alcuni hanno ritenuto troppo restrittiva la limitazione delle consultazioni a progetti di ampia portata.

L'elenco a titolo di esempio di determinati progetti sottoposti a consultazione è stato accolto di principio favorevolmente, ma a tratti è stato ritenuto incompleto. Le proposte di modifiche in questo contesto riguardavano soprattutto gli atti e i trattati internazionali per i quali deve essere indetta una consultazione.

Partecipazione e cerchia dei destinatari

Mentre la definizione legale del diritto generale di partecipazione è stata ampiamente contestata, la descrizione della cerchia invitata a esprimere il proprio parere ha dato luogo a una serie di osservazioni (art. 57e A-LOGA). La maggioranza dei partecipanti alla consultazione non era di principio contraria al disciplinamento proposto nell'avamprogetto posto in consultazione, ma le osservazioni (critiche) inviate sono risultate nel complesso controverse. Mentre una parte dei partecipanti alla consultazione ha chiesto di ampliare la cerchia dei destinatari e in questo contesto ha espresso il desiderio di essere inserita in futuro nell'elenco dei destinatari permanenti delle consultazioni, altri partecipanti hanno espresso il timore che ampliando la cerchia dei destinatari diminuisca il peso dei pareri.

In relazione al presente disciplinamento è stato anche proposto che per completare la procedura di consultazione venga maggiormente coinvolta la popolazione su temi particolarmente importanti nell'ambito di cosiddette «discussioni popolari» o «consultazioni popolari» o sotto forma di un cosiddetto «forum dei cittadini». Alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto di limitare il diritto di partecipazione a persone e organizzazioni in Svizzera, mentre altri hanno chiesto una strategia d'informazione più attiva da parte delle autorità al momento di indire le consultazioni. Il Tribunale federale svizzero ha infine proposto di precisare in quali casi il Tribunale federale debba essere invitato a esprimere il suo parere. Diversi Cantoni hanno sostenuto a titolo precauzionale che occorre continuare a rivolgere ai governi cantonali l'invito a esprimere il loro parere.

Non è stata approvata la formulazione secondo cui è presa conoscenza dei pareri pervenuti. È stata criticata in particolare la rinuncia a sancire a livello di legge i criteri di valutazione. È stato proposto di non limitarsi a prendere conoscenza dei pareri, ma anche di esaminarli e valutarli. Diversi Cantoni hanno sostenuto in questo contesto di prestare particolare attenzione ai pareri dei Cantoni, in particolare per le questioni riguardanti l'esecuzione.

Principio della pubblicità

Il principio della pubblicità per la procedura di consultazione non è stato contestato (art. 57f A-LOGA). Il disciplinamento di principio proposto nell'avamprogetto posto in consultazione è stato accolto favorevolmente dalla maggior parte dei partecipanti, anche se sono stati proposti complementi e altre formulazioni, ad esempio in relazione al momento e al tipo di accesso e di pubblicazione dei pareri inoltrati. Solo in singoli casi è stato proposto un disciplinamento restrittivo della pubblicazione dei pareri.

Il disciplinamento proposto, secondo il quale la legge sulla trasparenza (LTras)⁷ non si applica alla procedura di consultazione, non è stato contestato. Alcune organizzazioni hanno proposto una precisazione secondo la quale le restrizioni previste dalla LTras non riguardano questa procedura.

Forma e termine

Il disciplinamento proposto nell'avamprogetto posto in consultazione (art. 57g A-LOGA) è stato di principio approvato. Sono state proposte alcune modifiche per quanto concerne la forma della consultazione (principio della consultazione per scritto) e l'equivalenza tra la consultazione in forma elettronica e quella in forma cartacea; alcuni partecipanti hanno chiesto per esempio che si possa scegliere liberamente tra queste due forme di consultazione e che la documentazione posta in consultazione sia fornita gratuitamente.

La consultazione in forma di conferenza e la possibilità di ridurre il termine di consultazione ordinario hanno invece dato luogo a critiche. La possibilità di svolgere una consultazione in forma di conferenza ha sollevato obiezioni e a tratti una forte opposizione. Sostenendo che questa forma di consultazione sarebbe necessariamente più selettiva e meno trasparente della consultazione per scritto, diversi partecipanti hanno chiesto che la legge sottolinei il carattere eccezionale della consultazione svolta in forma di conferenza e precisi che essa possa essere prevista solo in caso d'urgenza.

La maggior parte dei partecipanti ha approvato il termine di consultazione (tre mesi) fissato nell'avamprogetto posto in consultazione. Alcuni hanno proposto che la legge preveda un termine più lungo, altri che fissi termini diversi a seconda dei casi. Diversi partecipanti hanno chiesto che la possibilità di ridurre il termine di consultazione sia ammessa solo a condizioni molto rigide. Alcuni hanno proposto, per esempio, che possa essere ridotto solo se il progetto è urgente.

Un Cantone ha infine proposto di aggiungere un capoverso che istituisca il sondaggio d'opinione come nuovo strumento di consultazione.

Disposizioni esecutive

Diversi partecipanti hanno chiesto di potersi pronunciare anche sull'ordinanza che stabilirà le disposizioni esecutive (art. 57h A-LOGA). Dal momento che l'avamprogetto di legge stabilisce solo le linee generali e utilizza nozioni giuridiche che devono essere precisate, l'autorità incaricata di emanare l'ordinanza ha in effetti un considerevole margine di manovra.

Procedure di consultazioni indette da commissioni parlamentari

Oltre alla revisione della LOGA, l'avamprogetto posto in consultazione prevedeva una modifica della legge sul Parlamento. La nuova disposizione (art. 112a LParl) consentiva di garantire che le consultazioni indette dal Parlamento seguissero le stesse regole di quelle svolte dal Consiglio federale, come previsto dalla Costituzio-

⁷ Disegno di legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras), FF 2003 1861

ne⁸. Questa disposizione, che dà alle commissioni parlamentari il potere e il dovere di indire una consultazione sugli atti normativi che fanno seguito a un'iniziativa parlamentare, è stata approvata. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno suggerito che le commissioni parlamentari siano tenute a organizzare una procedura di consultazione anche quando modificano sostanzialmente un disegno del Consiglio federale. Le altre modifiche proposte erano puramente formali.

Altre osservazioni

Praticamente tutti i partecipanti alla consultazione hanno sottolineato nei loro pareri che la procedura di consultazione si basa su una lunga tradizione e svolge un ruolo importante nel sistema statale svizzero. Senza alcun dubbio, questa procedura costituisce una tappa fondamentale del processo legislativo e ha dato prova della sua utilità. È stata inoltre espressa soddisfazione per il fatto che sia chiesto il parere dei Cantoni, dei partiti e delle cerchie interessate nell'ambito della procedura di consultazione; è indispensabile che essi siano consultati per sapere se un progetto potrà essere eseguito e se sarà bene accettato.

I Cantoni hanno dal canto loro sottolineato l'importanza che la procedura di consultazione riveste per il federalismo e la sua utilità in vista dell'applicazione dei progetti di atti federali. Hanno fatto notare che il loro statuto particolare di membri e partner dello Stato federale conferisce loro una corresponsabilità nell'attuazione e nell'esecuzione di questi progetti e che il loro ruolo debba essere considerato adeguatamente.

Infine, diversi partecipanti alla consultazione hanno sottolineato che le restrizioni del diritto di essere sentiti previsto dalle leggi speciali sono state criticate e che i diritti di partecipazione non devono essere messi in discussione.

1.5 Conseguenze per il nuovo disciplinamento

In base ai risultati della procedura di consultazione, il 12 novembre 2003 abbiamo stabilito il seguito da dare ai lavori e preso diverse decisioni di principio per la redazione del presente messaggio. Abbiamo riaffermato la nostra volontà di restringere il campo di applicazione della procedura di consultazione e di migliorarne la qualità (cfr. FF 1997 I 353 seg.), come aveva chiesto esplicitamente il Parlamento (cfr. Boll. Uff. 1998 N 57 segg.). Abbiamo preso le decisioni seguenti:

Legge nella quale le nuove norme devono essere codificate

Nell'interesse di una regolamentazione trasparente che risponda ai bisogni degli utenti e dei cittadini, abbiamo deciso che le nuove disposizioni sulla procedura di consultazione saranno fissate in una legge separata. Rispondiamo in tal senso alle esigenze espresse da molti partecipanti alla consultazione che avevano criticato l'integrazione delle disposizioni nelle leggi esistenti.

⁸ Per la posizione che occupa nella sistematica della Costituzione federale (disposizioni generali del titolo quinto sulle autorità federali), l'art. 147 Cost., che stabilisce il principio della procedura di consultazione, si applica a tutte le autorità supreme della Confederazione; cfr. Thomas Sägerser (ed.), Die Bundesberhördnen, Berna 2000, p. 169 (art. 147, n. marg. 88)].

Riduzione del campo d'applicazione della procedura di consultazione

Dal momento che l'obiettivo primario del presente disegno è di rendere più efficace la procedura di consultazione, bisogna restringerne il campo di applicazione. Abbiamo quindi deciso che le consultazioni saranno indette solo su progetti importanti, che solo il governo federale e le commissioni parlamentari potranno indire la procedura di consultazione (la legge consente a queste ultime di rivolgersi all'Amministrazione federale per garantirne lo svolgimento), che l'elenco delle organizzazioni consultate sistematicamente verrà esteso in giusta misura alle cerchie interessate dall'oggetto della revisione e che saranno fissate condizioni chiare e adeguate relative alla forma e ai termini.

Oggetto della procedura di consultazione

Deve essere indetta una consultazione sugli atti normativi importanti, sui trattati internazionali importanti e sugli altri progetti di ampia portata. Abbiamo scelto di essere restrittivi sull'invio in consultazione dei progetti di esperti. Proponiamo che questi progetti siano posti in consultazione solo eccezionalmente e ci riserviamo, in questi casi, di esporre la nostra posizione all'attenzione delle persone e organizzazioni consultate.

Competenza

Confermando la decisione di principio presa il 14 giugno 2002, abbiamo indicato che sarà nostro compito indire le procedure di consultazione relative ai progetti importanti, per quanto non si tratti di un atto normativo emanato da una commissione parlamentare. Le consultazioni non potranno quindi più essere indette da un dipartimento (o da un ufficio). Ciò nonostante, i dipartimenti potranno continuare a chiedere il parere degli ambienti interessati su progetti di portata minore.

Ambienti consultati

Abbiamo scelto di allargare moderatamente l'elenco degli ambienti consultati. Oltre ai Cantoni e ai partiti politici, sono invitate a esprimere il proprio parere le federazioni centrali dei Cantoni, delle Città, dei Comuni, delle regioni di montagna e dell'economia (organizzazioni padronali e sindacali) che operano a livello nazionale e gli altri ambienti interessati dal progetto nel caso specifico.

Forma e termine

Abbiamo deciso che la consultazione può essere svolta completamente o parzialmente in forma di conferenza se le circostanze lo giustificano, in particolare in caso d'urgenza. Abbiamo fissato un termine di consultazione di almeno tre mesi, che può essere ridotto se il progetto è urgente.

1.6 Trasposizione nell'ordinanza

Dal momento che la legge si limita all'essenziale, è indispensabile elaborare un'ordinanza. Le disposizioni di esecuzione saranno fissate nell'ordinanza del 17 giugno 1991⁹ sulla procedura di consultazione, che sarà totalmente riveduta a tal fine. Per motivi di trasparenza, la legge (*art. 11*) enuncia i settori che dovranno

⁹ RS 172.062

essere disciplinati mediante ordinanza. Si tratta in primo luogo dello svolgimento di consultazioni in forma elettronica, dell'accesso ai pareri depositati e della conservazione di questi pareri. Tutte le disposizioni esecutive dovranno essere raggruppate in questa ordinanza. Le direttive del 6 maggio 1970 sulla procedura preliminare in materia di legislazione¹⁰ rimarranno inizialmente in vigore; le regole in esse contenute saranno riprese nella nuova ordinanza per quanto sia opportuno e in seguito le direttive saranno abrogate.

1.7 Rapporto con le disposizioni sul diritto di essere sentiti fissate nelle leggi speciali

La legislazione federale ha sancito il diritto di essere sentiti, in modo puntuale, in diverse leggi federali. Questo diritto è stato inserito nelle leggi speciali prima dell'entrata in vigore della Costituzione federale attuale. Nella prassi è stato utilizzato come una consultazione. Dal momento che l'articolo 147 Cost. stabilisce il principio della procedura di consultazione, il diritto di essere sentiti previsto dalle leggi speciali non ha più la stessa importanza che aveva in precedenza. La nuova legge sulla procedura di consultazione non sopprimerà in generale il diritto di essere sentiti, ma questo diritto dovrà essere interpretato alla luce dell'articolo 147 Cost. e delle leggi pertinenti e applicato di conseguenza. In altri termini, bisognerà stabilire di caso in caso se il progetto considerato è di ampia portata, e in tal caso dovrà essere indetta una procedura di consultazione, o se è sufficiente sentire le cerchie interessate («domanda di parere»). Si esaminerà concretamente nel contesto preciso della legge considerata se il diritto di essere sentiti supera il quadro della legge in questione. Il presente disegno non darà quindi luogo a un adeguamento sistematico di questo diritto nelle leggi speciali. Un simile provvedimento sarebbe in effetti costoso e poco razionale e non è neppure necessario dal profilo giuridico. Il contenuto del diritto di essere sentiti sarà invece riesaminato non appena la legge nella quale figura sarà oggetto di una revisione, parziale o totale. In futuro si eviterà poi di fissarlo in una legge speciale. Fanno eccezione l'articolo 39 capoverso 3 della legge del 7 ottobre 1983¹¹ sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e l'articolo 47 capoverso 2 della legge del 24 gennaio 1991¹² sulla protezione delle acque (LPAC). In base alla loro genesi e alla prassi vigente si tratta di disposizioni relative alla consultazione disciplinate in leggi speciali. Considerato il nuovo disciplinamento generale previsto del diritto in materia di consultazione, queste disposizioni speciali non sono più imperative. Non corrispondono peraltro più alla concezione dell'articolo 147 Cost, secondo il quale deve essere svolta una procedura di consultazione non in tutti i casi ma solo per progetti importanti. Di conseguenza queste disposizioni possono essere abrogate (cfr. art. 12). Lo svolgimento di procedure di consultazione nell'ambito della LPAmb e della LPAC si basa quindi sulle disposizioni della pre-

¹⁰ FF 1970 I 753, 1976 II 937

¹¹ RS 814.01. L'articolo 39 LPAmb dispone quanto segue: «Prima di emanare ordinanze o di concludere accordi internazionali, consulta i Cantoni e le cerchie interessate. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni può fissare l'importo della tassa di smaltimento anticipata (art. 32a^{bis}) senza effettuare detta consultazione.»

¹² RS 814.20. L'articolo 47 capoverso 2 LPAC dispone quanto segue: «Prima di emanare le prescrizioni esecutive e nella preparazione di accordi internazionali, consulta i Cantoni e le cerchie interessate.»

sente legge sulla procedura di consultazione. La possibilità di chiedere il parere su progetti di portata minore (art. 10) tiene conto totalmente del principio di cooperazione contenuto nella LPAmb.

1.8 Classificazione di interventi parlamentari

La procedura di consultazione è stata oggetto di diversi interventi parlamentari riguardanti in particolare l'elaborazione di norme legali¹³, l'applicazione della procedura nella prassi¹⁴ o i mezzi per migliorarla o semplificarla¹⁵. Uno degli interventi chiedeva la soppressione della procedura di consultazione¹⁶, ma questa esigenza non è più realizzabile perché il principio della consultazione è ora iscritto nella Costituzione (questo intervento è stato respinto). La procedura di consultazione è inoltre stata menzionata in diversi interventi relativi al federalismo e alla possibilità di eseguire le misure della Confederazione.¹⁷

Il postulato della consigliera nazionale Hildegard Fässler¹⁸, approvato il 5 ottobre 2001, chiede che sia facilitato l'accesso ai pareri espressi in occasione di procedure di consultazione. Propone a tal fine che gli ambienti interessati possano ricevere, su richiesta, una copia dei pareri delle organizzazioni consultate. Dal momento che le disposizioni del disegno di legge che disciplinano l'accesso ai pareri (art. 9) rispondono pienamente a questa esigenza, il postulato Fässler può essere tolto di ruolo.

La mozione del consigliere nazionale Robert Keller, depositata il 2 ottobre 2003 e trasmessa sotto forma di postulato il 19 dicembre 2003¹⁹, può essere tolta di ruolo. Questo postulato chiede una modifica della legislazione affinché solo i progetti che

¹³ 86.243 P Procedure di consultazione. Semplificazione (N 13.3.1989, Commissione del Consiglio nazionale). Il dibattito aveva dato luogo anche all'intervento seguente: «La procedura legislativa preliminare, durante la quale ha luogo la procedura di consultazione, influisce sull'attività delle due Camere, sui loro dibattiti. Occorre quindi allestire, per la procedura di consultazione, principi direttivi che saranno fissati nella legge».
(Boll Uff 1989 N 405, intervento Bäumlin).

¹⁴ 99.5155. I Procedura di consultazione. Esclusione di alcuni destinatari (N 4.10.1999, Weigelt); 98.3311 I Nessun indebolimento delle istituzioni democratiche con la «Tavola rotonda» (N 25.06.1998, Frick); 91.3276 P Conseguenze finanziarie per i Cantoni dei progetti posti in consultazione (N 13.12.1991, Leuba).

¹⁵ 94.3084 I Procedura di consultazione [nuove forme di consultazione per i progetti di ampia portata] (N 7.3.1994, Camponovo); 93.3659 P Miglioramento della procedura di consultazione (N 18.3.1994, Leuba); 86.243-I P Procedure di consultazione. Semplificazione (N 13.3.1989, Commissione del Consiglio nazionale).

¹⁶ 96.421 Iv. pa. Soppressione della procedura di consultazione (N 21.3.1997 [respinta], Dünki)

¹⁷ 02.3083 P Costituzione federale. Attuazione dell'articolo che disciplina la questione dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna (N 21.6.2002, Joder); 96.456 Iv. pa. Miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione (S 12.6.1997 [Boll. Uff. 1997 S 565-567]). Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 15.12.1999 (FF 1999 2375), parere del Consiglio federale del 31.3.1999 (FF 1999 2927); attuazione delle politiche federali: collaborazione tra Confederazione e Cantoni e presa in considerazione dei pareri cantonali nell'ambito delle procedure di consultazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10.11.1997 (FF 1998 1489); parere del Consiglio federale del 27.4.1998 (FF 1998 2982).

¹⁸ 01.3326 P Accesso ai pareri espressi durante le procedure di consultazione (N 5.10.2001, Fässler).

¹⁹ 03.3510 M Contro la proliferazione delle procedure di consultazione (N 19.12.2003, Keller).

sono stati esaminati una prima volta dal collegio governativo siano oggetto di una procedura di consultazione. La legge che proponiamo tiene conto di questa esigenza: da un lato unifica la competenza di indire una procedura di consultazione, dal momento che le consultazioni sui progetti dell'esecutivo saranno sempre indette dal nostro Consiglio; d'altra parte, sottopone le consultazioni relative ai progetti di terzi (testi di iniziative, progetti di esperti ecc.) a regole restrittive, autorizzando per esempio solo a titolo eccezionale una consultazione su un progetto di esperti. La legge garantisce quindi che i progetti saranno esaminati dal nostro Consiglio prima di essere posti in consultazione.

2 Spiegazione dei singoli articoli

Titolo

Per la nuova legge federale si propone, in conformità con la vigente ordinanza, il titolo «Legge federale sulla procedura di consultazione (LPCo)». È stato volutamente scelto un titolo abbreviato e chiaro che rende l'atto legislativo facilmente reperibile e ne agevola la consultazione.

Ingresso

Il nuovo disciplinamento della procedura di consultazione si basa sull'articolo 147 Cost., che il presente disegno concretizza e precisa a livello di legge.

Art. 1

Il *capoverso 1* specifica che la legge si limita a disciplinare le linee direttrici della procedura di consultazione. Le disposizioni esecutive sono emanate mediante ordinanza. In tal modo si ottempera al mandato costituzionale secondo cui solo le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Questo modo di procedere permette non solo di sgravare la legge da norme dettagliate subordinate, ma anche di tener conto in modo flessibile, nell'ambito delle future disposizioni esecutive, delle necessità pratiche e delle condizioni quadro in costante mutamento.

Il *capoverso 2* definisce il campo d'applicazione materiale della legge che si applica solo alle consultazioni indette dalla Confederazione. La legge non disciplina quindi altre forme e strumenti di consultazione e di partecipazione di terzi o le discussioni tra autorità federali ed enti esterni (ad es. «tavole rotonde», discussioni e incontri pubblici), che rimangono tuttavia possibili e autorizzati, ma intende disciplinare solo lo strumento praticamente e storicamente più importante della partecipazione a livello federale, ossia la consultazione. Il presente capoverso specifica quindi che sono prese in considerazione solo le procedure di consultazione indette dal nostro Consiglio o da una commissione parlamentare. Questa condizione è oggettivamente giustificata poiché l'articolo 147 Cost., vista la sua posizione sistematica, concerne tutte le autorità supreme della Confederazione. Il presente disegno rinuncia a menzionare il Tribunale federale in considerazione della scarsa rilevanza pratica (cfr. commento dell'art. 12).

Art. 2

La procedura di consultazione ha lo scopo di informare il pubblico sui progetti previsti dalla Confederazione e di far partecipare gli ambienti interessati esterni all'Amministrazione federale alla definizione dell'opinione della Confederazione e all'elaborazione delle sue decisioni. La procedura di consultazione ha quindi un carattere informativo e cooperativo. I pareri espressi dai Cantoni, dai partiti politici e dagli ambienti interessati forniscono alla Confederazione indicazioni importanti sull'esattezza materiale del progetto previsto, sulla sua idoneità all'attuazione e sul consenso politico raccolto in vista della realizzazione e dell'attuazione dei provvedimenti proposti. Permette inoltre di ricorrere alle conoscenze tecniche esterne all'Amministrazione federale e di avvalersene. La procedura di consultazione svolge un ruolo pratico particolarmente importante nell'elaborazione degli atti legislativi. È l'unica fase pubblica nell'ambito della procedura preliminare di elaborazione delle leggi e rappresenta pertanto una tappa importante nella procedura legislativa.

Il *capoverso 1* si ricollega al carattere cooperativo della procedura di consultazione e descrive lo scopo soprattutto dal punto di vista dei partecipanti, facendo riferimento alla partecipazione dei Cantoni, dei partiti politici e degli ambienti interessati alla formazione dell'opinione della Confederazione e all'elaborazione delle sue decisioni. La definizione delle cerchie consultate corrisponde a quella dell'articolo 147 Cost. che, accanto agli ambienti interessati, cita espressamente i Cantoni e i partiti politici. Contemporaneamente, si tiene conto del fatto che la Costituzione federale attribuisce ai Cantoni e ai partiti politici una posizione speciale nella definizione dell'opinione e nel processo decisionale (art. 45, 55 e 137 Cost.). La presente disposizione utilizza volutamente il termine «partecipazione» per distinguere in modo chiaro la procedura di consultazione dai più esaustivi diritti di partecipazione e di collaborazione dei Cantoni, previsti dalla Costituzione federale (art. 45 e 55 Cost.).

Il *capoverso 2* descrive lo scopo dal punto di vista della Confederazione. La consultazione delle cerchie esterne all'Amministrazione federale si prefigge innanzitutto di ottenere informazioni sull'esattezza materiale di un progetto della Confederazione, sulla sua idoneità all'attuazione e sul consenso che esso raccoglie. Permette di consolidare politicamente i progetti contribuendo anche a renderli più efficaci. Esaminando l'esattezza materiale del progetto, si sottolinea il fatto che, a livello di contenuto, i provvedimenti previsti debbano essere convincenti e necessari. Anche l'aspetto dell'idoneità all'attuazione ha un'importanza particolare. Esso tiene conto del fatto che gli aspetti esecutivi sono esaminati soprattutto nell'ambito della procedura di consultazione. I Cantoni, quali principali organi esecutivi del diritto federale (art. 46 Cost.), hanno l'opportunità di segnalare nei loro pareri i problemi d'esecuzione. Considerata la possibilità di utilizzare lo strumento del referendum nell'ambito della democrazia svizzera, il consenso politico raccolto dai progetti della Confederazione ha un significato rilevante per il legislatore federale.

Art. 3

Questa disposizione definisce l'oggetto della procedura di consultazione e indica in quali casi la legge impone di svolgere tale procedura. Precisa a livello di legge i termini «importanti atti legislativi», «altri progetti di ampia portata» e «importanti trattati internazionali», menzionati nell'articolo 147 Cost.. Il capoverso 1 definisce i tre casi d'applicazione più importanti e il capoverso 2 fissa una direttiva per gli altri casi.

Il *capoverso 1* elenca gli atti legislativi e i trattati internazionali che per legge sono ritenuti importanti in virtù dell'articolo 147 Cost. e per i quali deve dunque essere indetta *obbligatoriamente* una procedura di consultazione. Riprende i casi più frequenti nei quali è svolta una procedura di consultazione secondo la prassi attuale.

La *lettera a* menziona innanzitutto le modifiche costituzionali. La documentazione posta in consultazione comprende il progetto di decreto federale e un rapporto esplicativo. La consultazione è obbligatoria, sia che la Costituzione sia sottoposta a una revisione parziale o totale sia che il progetto sia elaborato dall'Amministrazione federale o da una commissione parlamentare. Contrariamente al diritto vigente (art. 1 cpv. 3 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione), la nuova legge esclude la consultazione per le iniziative popolari, confermando su questo punto la prassi attuale. Poiché l'iniziativa popolare non è né un progetto del Consiglio federale né un progetto di una commissione parlamentare, per motivi formali sarebbe in contrasto con la concezione stessa della legge mandarla in consultazione. Inoltre, le autorità non hanno il diritto di modificare il testo di un'iniziativa popolare, che deve essere sottoposta al voto del popolo negli stessi termini in cui è stata depositata; pertanto la consultazione perderebbe la sua ragione di essere. Una consultazione può invece essere indetta per il controprogetto presentato da un'autorità su un'iniziativa popolare purché il termine di trattazione delle iniziative popolari lo consenta (cfr. art. 74 LDP²⁰).

La *lettera b* rinvia al concetto giuridico materiale dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Prevede lo svolgimento sistematico di una consultazione per i progetti che contemplano disposizioni di legge fondamentali. Di conseguenza, le ordinanze del Consiglio federale che, secondo la Costituzione, non possono contenere disposizioni fondamentali non sono, in generale, oggetto di una consultazione (cfr. tuttavia il commento dell'art. 2). Incentrando la consultazione sulle norme importanti e fondamentali del nostro Stato, si restringe, di fatto, il campo di applicazione della procedura di consultazione.

Secondo la *lettera c* è indetta una procedura di consultazione per i trattati internazionali importanti che sottostanno al referendum o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni. Sono compresi in questa categoria i trattati internazionali riguardanti l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali, che sottostanno dunque al referendum in virtù dell'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost., e i trattati comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali e che sottostanno, di conseguenza, al referendum in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.²¹. I trattati menzionati nell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1 e 2 Cost. (di durata indeterminata e indennificabili e prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale) non rientrano nel campo di applicazione della lettera c, poiché non sono considerati importanti ai sensi dell'articolo 147 Cost.²². La consultazione è invece obbligatoria se il trattato riguarda interessi essenziali dei Cantoni. Questa condizione rinvia alle norme sancite nella legge del

²⁰ Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici, RS 161.1

²¹ Secondo la versione del decreto federale del 4 ottobre 2002 concernente la revisione dei diritti popolari (FF 2002 5783), accettato nella votazione popolare del 9.2.2003 (FF 2003 2713) ed entrato in vigore l'1.8.2003 (RU 2003 1949).

²² Esempi: Accordo che stabilisce il mandato del Gruppo di studio internazionale della iuta 2001 (il cosiddetto «accordo sulla iuta»; FF 2002 1462); Convenzioni fra la Svizzera e la Francia sulla rettifica del confine (FF 1997 761).

22 dicembre 1999²³ sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC; cfr. art. 4 cpv. 2) e risponde alla preoccupazione della Confederazione di coinvolgere tempestivamente e nel modo più ampio possibile i Cantoni, che sono i suoi partner privilegiati, nella preparazione delle decisioni di politica estera. Si è in presenza di interessi essenziali dei Cantoni segnatamente quando la politica estera della Confederazione tocca le loro competenze (art. 1 cpv. 2 LFPC). Da ultimo, citiamo quale esempio di trattati internazionali per i quali non è obbligatorio indire una procedura di consultazione, perché non sottostanno al referendum e non riguardano interessi essenziali dei Cantoni, i trattati la cui conclusione rientra nella competenza esclusiva del Consiglio federale (cfr. art. 7a cpv. 1 LOGA).²⁴

Il capoverso 2 contempla i progetti che non rientrano nel campo di applicazione del capoverso 1 lettere a-c, ma la cui portata politica giustifica, nel singolo caso, lo svolgimento di una procedura di consultazione. È il caso dei progetti di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale e la cui esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale. È pure il caso delle ordinanze che hanno un'ampia portata politica o delle disposizioni di esecuzione importanti come quelle che disciplinano i settori dell'asilo e degli stranieri²⁵, della circolazione stradale²⁶, dell'indicazione dei prezzi²⁷ e della previdenza professionale²⁸. Diversamente da quanto avviene per le modifiche costituzionali (cpv. 1 lett. a), le disposizioni di leggi fondamentali (art. 1 lett. b) e i trattati internazionali importanti (art. 1 lett. c), per i progetti di cui al capoverso 2 occorre sempre tenere conto, nella proposta al nostro Consiglio e nella documentazione mandata in consultazione, della portata particolare del progetto considerato o della necessità di affidarne l'esecuzione a organi esterni all'Amministrazione federale.

Il capoverso 3 disciplina le consultazioni sui progetti di esperti. Con questo termine si intendono i progetti di atti normativi, i rapporti e tutti i progetti analoghi che rispecchiano il parere del comitato di esperti ma non concordano necessariamente con la nostra posizione, a differenza degli altri progetti posti in consultazione. In occasione della seduta del 12 novembre 2003, abbiamo deciso che può essere eccezionalmente indetta una procedura di consultazione su un progetto di esperti solo se la sua portata giustifica questa tappa intermedia. È ovvio che non siamo vincolati al parere del comitato di esperti e possiamo esprimere la nostra posizione, consentendo così alle cerchie consultate di pronunciarsi con cognizione di causa. La consultazione sul progetto di esperti non deve tuttavia limitare, di fatto, la nostra libertà di decisione. Il capoverso 3 risponde alla richiesta espressa a più riprese dalle cerchie consultate di ridurre il numero di consultazioni, ma anche alla mozione Keller del

²³ RS 138.1

²⁴ Esempi: Accordo fra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Moldavia relativo ai trasporti transfrontalieri su strada di persone e merci (RS 0.741.619.565; RU 2002 1105); Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Slovacca concernente la soppressione reciproca dell'obbligo del visto (RS 0.142.116.902; RU 2002 1146); Accordo tra il Consiglio federale svizzero e la Repubblica federale democratica d'Etiopia concernente i trasporti aerei (RS 0.748.127.193.41; RU 2003 3495).

²⁵ Esempi: Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OlntS, RS 142.205); Ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RS 823.21)

²⁶ Esempi: Ordinanza sull'ammissione alla circolazione di persone e veicoli (OAC), RS 741.51, Ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC), RS 741.11

²⁷ Esempi: Ordinanza sull'indicazione dei prezzi (OIP), RS 942.211

²⁸ Esempi: Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP2), RS 831.441.1

3 ottobre 2003 (03.3510), che abbiamo proposto di accettare sotto forma di postula-to. Questo capoverso riprende inoltre la disposizione dell'articolo 1 capoverso 3 della vigente ordinanza sulla procedura di consultazione (indizione, a titolo eccezionale, di una procedura di consultazione su un progetto di esperti), sancendola a livello di legge. In tal modo le è conferita maggiore legittimità.

Art. 4

Il *capoverso 1* sancisce il diritto di ogni persona o organizzazione di partecipare a una procedura di consultazione e di inoltrare un parere. Ogni persona fisica o giuridica, a prescindere dalla sua cittadinanza e dal suo domicilio o dalla sua sede, può far valere tale diritto.

Il *capoverso 2* definisce le categorie di destinatari invitate a esprimere il proprio parere. Le categorie definite nelle lettere *a-d* rispecchiano la prassi vigente. Insieme all'invito, ricevono anche la documentazione posta in consultazione, mentre gli altri partecipanti apprendono l'indizione della procedura di consultazione dalla pubblicazione nel Foglio federale o su Internet e devono procurarsi autonomamente la documentazione necessaria.

Conformemente alle prescrizioni costituzionali (cfr. art. 45 e 147 Cost.) la *lettera a* cita tra i destinatari i Cantoni. La presente disposizione è formulata volutamente in modo aperto poiché spetta al diritto pubblico cantonale stabilire chi all'interno del Cantone è competente per l'elaborazione del parere e quali autorità vi debbano eventualmente partecipare. Nella prassi vigente, le lettere di invito della Confederazione continueranno a essere indirizzate ai Governi cantonali, come previsto dalla regolamentazione attuale (art. 6 cpv. 1 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione).

L'indicazione esplicita dei partiti politici nella *lettera b* corrisponde alle disposizioni costituzionali (art. 45 e 147 Cost.) In tal modo, precisando i «partiti politici rappresentati all'Assemblea federale», si mantiene il diritto vigente (cfr. art. 4 cpv. 1 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione).

La *lettera c* menziona le federazioni centrali dei Cantoni, dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna. Questa disposizione, che precisa la nozione di «cerchie interessate», sancita nell'articolo 147 Cost., tiene conto dell'importanza particolare che i Comuni, le Città e le regioni di montagna rivestono nella Costituzione federale (art. 50 cpv. 2 e 3). Le federazioni centrali di livello nazionale in cui sono raggruppati sono invitate sistematicamente a esprimere il loro parere in occasione delle consultazioni indette dalla Confederazione, alla stregua dei Cantoni e dei partiti politici.

La *lettera d* menziona le federazioni centrali dell'economia che operano a livello nazionale, mantenendo la prassi attuale. Come la *lettera c*, questa disposizione precisa la nozione, molto ampia, di «cerchie interessate», sancita nell'articolo 147 Cost.. La consultazione dei gruppi economici nell'ambito della procedura di consultazione, prevista già nella vecchia Costituzione (es. art. 32 cpv. 3 vCost.) dovrebbe essere mantenuta sotto il regime della nuova Costituzione secondo la volontà del legislatore (Boll. Uff. 1998 N 62, intervento Koller).

La *lettera e* menziona, in generale, i destinatari invitati a esprimere un parere nel singolo caso, a seconda del contenuto e degli obiettivi del progetto. Il Dipartimento

competente ne allestisce un elenco per ogni consultazione d'intesa con la Cancelleria federale, come avviene attualmente.

Il *capoverso 3* specifica che la Cancelleria federale tiene l'elenco dei destinatari che sono consultati sistematicamente per garantire una prassi uniforme e come provvedimento di sostegno (cpv. 2 lett. a-c). Tale competenza comprende non solo l'obbligo di tenere l'elenco ma anche quello di gestirlo. La Cancelleria federale tiene già oggi un elenco in cui figurano, oltre ai Cantoni e ai partiti politici, le organizzazioni nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro e altre federazioni centrali dell'economia. Oltre a queste organizzazioni, è necessario aggiungere all'elenco le federazioni centrali dei Cantoni (Conferenza dei Governi cantonali), dei Comuni (Associazione dei Comuni svizzeri), delle Città (Unione delle Città svizzere) e delle regioni di montagna (Gruppo svizzero per le regioni di montagna). Da tali associazioni, che sono consultate sistematicamente, vanno distinti gli organismi, come la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali di giustizia e polizia, e le organizzazioni, come la Federazione svizzera del traffico stradale o l'organo di coordinamento per la protezione dell'ambiente (federazione centrale delle organizzazioni per la protezione dell'ambiente), che si dedicano a un determinato settore. Questi organi continueranno a essere invitati a esprimere il loro parere solo se il contenuto del progetto li concerne direttamente (cfr. *lett. e*), mantenendo la prassi invariata.

Per il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) è applicata una norma speciale. Secondo il Protocollo d'intesa del 1998²⁹, il Tribunale federale e il TFA sono invitati a partecipare alla consultazione soprattutto per le questioni riguardanti i rimedi giuridici e il ricorso e non sono quindi considerati destinatari fissi. Una norma di diritto sancisce esplicitamente questa prassi nella nuova ordinanza d'esecuzione relativa alla legge sulla procedura di consultazione.

Contrariamente all'elenco delle organizzazioni consultate sistematicamente, che è tenuto dalla Cancelleria federale (cpv. 3), gli elenchi delle organizzazioni da consultare nei singoli casi (cpv. 2 lett. e) sono tenuti dai dipartimenti. Poiché la scelta di tali organizzazioni necessita di conoscenze specifiche della documentazione e delle cerchie interessate, i dipartimenti sono più idonei a determinare chi debba essere consultato sul progetto in questione.

Art. 5

Secondo la prassi attuale, la procedura di consultazione per atti di livello costituzionale e legislativo nonché per ordinanze «di particolare rilevanza politica» è indetta dal Consiglio federale, quella per le altre ordinanze e gli altri progetti dal dipartimento competente (cfr. art. 3 cpv. 1 e 2 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione). In passato, tale delimitazione ha generato confusioni, evidenziate dal numero

²⁹ Protocollo d'intesa del 1° maggio 1998 fra il Consiglio federale e il Tribunale federale concernente le consultazioni relative a leggi in generale e allo statuto dei Tribunali federali in particolare. Il numero 3 del Protocollo stabilisce che il Tribunale federale (incluso il Tribunale federale delle assicurazioni) è invitato a esprimere il proprio parere in una procedura di consultazione segnatamente quando si tratta della questione del ricorso al Tribunale federale. Le questioni relative a determinati punti di un progetto sono sottoposte separatamente al Tribunale federale.

sempre maggiore di procedure di consultazione dipartimentali³⁰. Per poter garantire una prassi uniforme e una visione d'insieme su tutte le consultazioni della Confederazione, il 14 giugno 2002 abbiamo perciò stabilito con una decisione di principio che per tutti i progetti importanti l'indizione di una procedura di consultazione rientra nelle competenze del Consiglio federale. Il 12 novembre 2003, abbiamo confermato tale decisione nell'ottica dell'elaborazione del presente disegno di legge. Questo articolo attua tale decisione.

Secondo il *capoverso 1*, il Consiglio federale decide di indire una consultazione su proposta del dipartimento competente o della Cancelleria federale. L'usuale procedura interna dell'Amministrazione (consultazione degli uffici; procedura di corapporto) precede la decisione.

Il *capoverso 2* disciplina i casi in cui il progetto è stato elaborato da una commissione parlamentare. Secondo il principio della separazione dei poteri, il pubblico e i destinatari della consultazione devono sapere che il progetto emana dal Parlamento e non dal Governo. Per lo svolgimento della procedura di consultazione³¹ (cfr. art. 6 cpv. 2), la commissione parlamentare potrà continuare a fare capo ai servizi dell'Amministrazione federale (art. 68 LParl).

Secondo il *capoverso 3*, la Cancelleria federale annuncia pubblicamente l'indizione di una procedura di consultazione per tutte le consultazioni organizzate dal Consiglio federale o da una commissione parlamentare. In tal modo, si garantisce che le cerchie interessate siano informate di tutte le procedure di consultazione in corso a livello federale e che queste ultime siano pubblicate nello stesso modo e dalla stessa autorità. Come finora, l'indizione di una procedura di consultazione è pubblicata dopo la decisione dell'autorità competente nel Foglio federale (FF) e su Internet, indicando il contenuto essenziale del progetto, il termine di consultazione e l'ufficio presso il quale può essere ottenuta la documentazione. La pubblicazione è la condizione necessaria per garantire il diritto di partecipazione (cfr. *art. 4 cpv. 1*).

Art. 6

Occorre distinguere l'indizione della procedura di consultazione (*art. 5*), ossia la decisione in base alla quale è svolta una consultazione, dal suo svolgimento vero e proprio. Per svolgimento si intendono le fasi della procedura che vanno dall'invio della documentazione in consultazione al riassunto dei pareri inoltrati fino alla decisione in merito all'ulteriore procedura. La presente disposizione disciplina chi è competente delle varie fasi.

Il *capoverso 1* stabilisce che il dipartimento, o la Cancelleria federale per le consultazioni indette da quest'ultima, sono incaricati di preparare la procedura di consultazione, di garantirne lo svolgimento e di raccoglierne e valutarne i risultati. Le singole fasi e la procedura da seguire dopo la scadenza del termine di consultazione sono disciplinate mediante ordinanza.

³⁰ Fra i mesi di gennaio 2000 e agosto 2003 i dipartimenti e gli uffici hanno svolto 120 procedure di consultazione o altre procedure che chiedevano alle cerchie interessate di esprimere il loro parere. A queste vanno aggiunte 96 procedure di consultazione indette dal Consiglio federale.

³¹ Cfr. anche il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001 concernente l'iniziativa parlamentare 01.401 Legge sul Parlamento (LParl), FF 2001 3097 segg. e il parere del Consiglio federale del 22 agosto 2001, FF 2001 4887.

Il *capoverso 2* disciplina l'indizione della procedura di consultazione su un progetto di atto elaborato dalla commissione parlamentare competente (cfr. *art. 5 cpv. 2*). Questa disposizione attribuisce alla commissione parlamentare la competenza di indire una procedura di consultazione e di garantirne lo svolgimento, precisando tuttavia che può fare capo ai servizi dell'Amministrazione federale. In tal modo, sancisce a livello di legge la norma generale dell'articolo 155 secondo periodo Cost. e dell'articolo 68 LParl. Questa norma speciale è volta a evitare che la procedura di consultazione, che svolge un ruolo determinante, sia compromessa per mancanza di mezzi adeguati. La cooperazione esistente in questo ambito fra l'Amministrazione federale e i Servizi del Parlamento consente di semplificare e di razionalizzare la procedura e di rispettare i termini. La commissione parlamentare può fare capo ai servizi dell'Amministrazione per l'invio della documentazione in consultazione e per il riassunto dei pareri pervenuti. La valutazione vera e propria dei pareri inoltrati (ponderazione) spetta invece alla commissione competente, che decide anche sull'ulteriore procedura. Di conseguenza, occorre adeguare l'articolo 112 capoverso 2 LParl. Dal profilo del contenuto, infatti, non convince il fatto che i servizi dell'Amministrazione siano coinvolti nello svolgimento della procedura senza il mandato del Consiglio federale ma solo con l'accordo del dipartimento competente o della Cancelleria federale (art. 68 cpv. 2 LParl).

Art. 7

Secondo il *capoverso 1*, la procedura di consultazione si svolge di norma per scritto, quindi conformemente alla prassi attuale. La definizione di forma scritta comprende sia la forma cartacea sia la forma elettronica, ossia i moderni mezzi di comunicazione come Internet, la posta elettronica o i CD-ROM. Nella decisione di principio del 14 giugno 2002, ci siamo espressi a favore di un passaggio graduale alla procedura di consultazione elettronica. In una prima fase, occorre dapprima istituire le necessarie condizioni giuridiche e tecniche, affinché le procedure di consultazione possano essere svolte anche in forma elettronica. Durante questa fase di transizione, la forma cartacea e quella elettronica sono equivalenti e parallele. La pubblicazione dell'indizione, l'invito ai destinatari e la preparazione della documentazione avvengono quindi sia in forma cartacea sia in forma elettronica; allo stesso modo, i partecipanti possono inviare i loro pareri sia in forma cartacea sia in forma elettronica (per posta elettronica). L'innovazione consiste quindi nel fatto che la documentazione per la consultazione, incluso il riassunto dei risultati della procedura di consultazione, sarà messa a disposizione sempre più in forma elettronica (come documenti da scaricare) ma, su domanda, continuerà a essere disponibile anche in forma cartacea. Le questioni tecniche non sono disciplinate a livello di legge bensì mediante ordinanza.

Secondo il *capoverso 2*, le consultazioni in forma di conferenza continueranno a essere ammissibili, ma solo eccezionalmente e in casi fondati, poiché secondo il capoverso 1 la procedura di consultazione si svolge per scritto. Costituisce un esempio il Programma di sgravio 2003, che è stato oggetto di una consultazione in forma di conferenza all'inizio dell'estate 2003³². Spetta all'autorità competente dell'indizione (Consiglio federale o commissione parlamentare competente) decidere se una procedura di consultazione è svolta per scritto oppure, in tutto o in parte, in forma di

³² Oltre alle cerchie invitate a partecipare alla consultazione in forma di conferenza, è stata offerta l'opportunità alle altre cerchie interessate di esprimersi per scritto. I risultati della consultazione svolta in forma di conferenza sono pubblicati sul sito www.efd.admin.ch.

conferenza. Lo svolgimento in forma di conferenza entra in linea di conto soprattutto in caso d'urgenza. La prassi attuale, secondo la quale nell'ambito di una consultazione in forma di conferenza deve essere tenuto un verbale sottoposto per parere ai partecipanti, è mantenuta e sancita, per principio, a livello di legge. Il verbale e i pareri inoltrati in merito sono pubblici.

Secondo il *capoverso* 3, il termine di consultazione è, in genere, di tre mesi e corrisponde essenzialmente alla norma attuale (cfr. art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione). Può essere prorogato in modo adeguato, segnatamente tenendo conto di possibili interferenze con vacanze e giorni festivi nonché del contenuto e della portata del progetto. Una riduzione del termine è ammessa solo eccezionalmente e in caso d'urgenza motivata. Questa norma risponde a un desiderio espresso a più riprese dalle cerchie consultate.

Art. 8

Il presente articolo specifica che si prende atto dei pareri pervenuti e li si valuta. Si sancisce in tal modo la prassi vigente. Le autorità competenti prendono atto dei pareri nell'ambito del riassunto dei risultati della procedura di consultazione in cui è illustrato sinteticamente il contenuto essenziale dei pareri (rapporto sui risultati). Tutti i partecipanti alla consultazione hanno il diritto di esigere che si prenda atto del loro parere nella stessa misura. Il riassunto, nel suddetto rapporto destinato al Consiglio federale o alla commissione parlamentare competente, di tutti i pareri pervenuti in merito alla materia trattata adempie tale esigenza. Non sussiste invece alcun diritto di ottenere una risposta individuale o una considerazione specifica nell'ambito della valutazione. La valutazione è un processo interno di formazione dell'opinione per la quale l'autorità competente pondera i pareri in vista dell'ulteriore procedura. Non si devono neppure prendere in considerazione o pubblicare gli interventi che non si esprimono sull'oggetto. I particolari relativi all'inoltro e alla trattazione dei pareri devono essere disciplinati mediante ordinanza (cfr. *art. 11 lett. c*).

Per quanto riguarda la valutazione (ponderazione) dei pareri pervenuti, in passato ci eravamo dichiarati contrari alla determinazione legale di criteri generali, poiché si tratta di una valutazione soprattutto di carattere politico e presuppone quindi un certo margine di apprezzamento³³. Al fine di migliorare l'idoneità all'attuazione dei provvedimenti federali, abbiamo tuttavia esortato i dipartimenti a prestare un'attenzione particolare ai pareri espressi dai Cantoni, soprattutto per quanto attiene alle questioni relative all'esecuzione³⁴.

³³ Parere del Consiglio federale del 27 aprile 1998 relativo al Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 10 novembre 1997. Attuazione delle politiche federali: collaborazione tra Confederazione e Cantoni e presa in considerazione dei pareri cantonali nell'ambito delle procedure di consultazione, FF 1992 IV 2982 seg., in particolare 2986 seg..

³⁴ Parere del Consiglio federale del 31 maggio 1999 relativo al Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 15 febbraio 1999. Iniziativa parlamentare Rhinow (96.456). Miglioramento della capacità d'esecuzione nelle misure della Confederazione, FF 1999 III 2927 seg., in particolare 2928.

Il principio della pubblicità è inerente alla procedura di consultazione in quanto unica fase pubblica nella preparazione di progetti importanti, in particolare nella procedura preliminare della legislazione. Con il presente articolo, tale principio è sancito a livello di legge. Si tratta di una disposizione centrale, tanto più che si è rinunciato a sancire il principio della pubblicità nella Costituzione delegando tale competenza al legislatore. Il principio della pubblicità è applicabile a tutte le procedure di consultazione, dunque anche a quelle svolte dalle commissioni parlamentari.

Secondo il *capoverso 1*, la documentazione, i pareri pervenuti, il riassunto dei risultati della procedura di consultazione e i protocolli delle procedure di consultazione svolte in forma di conferenza sono accessibili al pubblico. Per documentazione si intendono unicamente i documenti mandati in consultazione. Non sussiste invece alcun diritto di consultare i documenti che non sono in relazione diretta con l'esecuzione della procedura di consultazione (es. materiale di base, studi preliminari, progetti preliminari, ecc.). La disposizione non definisce la questione del diritto di consultare i documenti della procedura di consultazione degli uffici e della procedura di corapporto e lascia alla legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione la competenza di disciplinare questo ambito (legge sulla trasparenza, LTras)³⁵. Il contenuto e la portata della documentazione sono definiti più in dettaglio nell'ordinanza.

Il *capoverso 2* disciplina l'accesso ai pareri pervenuti, che avviene mediante la concessione del diritto di consultazione sul posto, la distribuzione di copie su domanda o la pubblicazione in forma elettronica. La prassi attuale, che si fonda su una decisione della Conferenza dei segretari generali del 24 febbraio 1995, è mantenuta. Di regola, i pareri sono dunque resi accessibili non appena l'autorità che decide l'ulteriore procedura ha preso atto dei risultati della consultazione (Consiglio federale, commissione parlamentare competente). Il riassunto dei risultati della procedura di consultazione può essere reso accessibile al pubblico anche prima di tale momento per quanto non pregiudichi la libera decisione dell'autorità competente. Le disposizioni corrispondenti sono emanate mediante ordinanza.

La preparazione tecnica in vista della pubblicazione deve essere prevista nella legge stessa per motivi legati al diritto d'autore³⁶. Occorre istituire la base legale necessaria affinché l'autorità competente possa pubblicare i pareri e renderli accessibili al pubblico nelle forme citate. Avendo preso atto delle presenti disposizioni e delle previste possibilità di trattazione e inoltrando i loro pareri, gli autori ne approvano la pubblicazione e l'ulteriore utilizzazione (distribuzione di copie, preparazione tecnica in vista della pubblicazione)³⁷.

Il *capoverso 3* specifica che la LTras non si applica alla procedura di consultazione. Il principio della pubblicità in quanto caratteristica essenziale della procedura di consultazione deve essere applicato in modo esaustivo, perciò le restrizioni previste

³⁵ Messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza) del 12 febbraio 2003, FF **2003** 1783; disegno di legge sulla trasparenza, FF **2003** 1861.

³⁶ Legge federale del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini (Legge sul diritto d'autore, LDA), RS **231.1**

³⁷ Cfr. a tale proposito il parere dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) dell'8.2.2002 alla Cancelleria federale, che rinvia al parere dell'IPI del 26.9.2001 all'Ufficio federale di giustizia.

nella LTras non hanno alcun senso in questo ambito. Non sono ipotizzabili interessi privati o pubblici preponderanti che potrebbero essere contrari all'accesso alla documentazione, ai risultati della consultazione o ai pareri pervenuti. La presente disposizione sul principio della pubblicità specifica quindi che la LTras non è applicabile alla procedura di consultazione.

Art. 10

La Costituzione federale prescrive una consultazione solo per gli atti legislativi importanti, i trattati internazionali importanti e gli altri progetti di ampia portata (art. 147 Cost.). Non prevede consultazioni per progetti di portata minore, con l'idea di sgravare l'amministrazione e le cerchie consultate affinché possano concentrarsi sui progetti essenziali. L'organizzazione e lo svolgimento di una procedura di consultazione richiedono in effetti un investimento importante. Conformemente alla decisione di principio che abbiamo preso, sarà nostro compito indire la procedura di consultazione. L'*articolo 10* indica tuttavia chiaramente che i dipartimenti potranno continuare a sottoporre i progetti di portata minore al parere degli ambienti interessati e a partecipare al processo di formazione dell'opinione. Si fa uso di questa possibilità segnatamente in considerazione del principio di cooperazione vigente nella legge sulla protezione dell'ambiente, qualora da parte dei Cantoni e dell'economia sussista un interesse a partecipare all'elaborazione di prescrizioni particolareggiate.

Il *capoverso 1* fissa il principio secondo il quale il dipartimento o la Cancelleria federale possono chiedere il parere degli ambienti interessati. La legge garantisce quindi a questi ambienti che potranno continuare a pronunciarsi sui progetti di portata minore, per i quali la consultazione non è obbligatoria. Tra i progetti di portata minore figurano ad esempio le ordinanze tecniche³⁸; dal momento che queste ordinanze non sono progetti di ampia portata ai sensi dell'articolo 3 né progetti la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'amministrazione, non giustificano il lancio di una «ampia» consultazione. Soprattutto gli ambienti direttamente interessati, in particolare le organizzazioni specializzate, le associazioni e organizzazioni professionali, i servizi cantonali o comunali ecc. saranno invitati a esprimere un parere. Contrariamente a quanto è previsto per la consultazione relativa ai progetti importanti, le organizzazioni di cui all'articolo 4 capoverso 2 (Cantoni, partiti politici, federazioni centrali che operano a livello nazionale) e gli ambienti interessati non saranno consultati né obbligatoriamente né sistematicamente; solo gli ambienti specializzati saranno invitati a pronunciarsi.

Secondo il *capoverso 2*, il risultato di una domanda di parere sarà pubblico. Ogni persona interessata potrà quindi prendere atto del risultato. Anche se il principio della pubblicità della procedura è molto esteso per quanto concerne la procedura di consultazione (art. 9), è limitato al solo risultato nel caso della domanda di parere. L'accesso agli altri documenti, in particolare al progetto sottoposto al parere degli ambienti interessati, è garantito nell'ambito stabilito dalla LTras. Questa regola è

³⁸ Esempi: Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI), RS **814.710**; Ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV), RS **741.41**; Ordinanza sulla procedura di versamento della quota del provento dell'imposta sul valore aggiunto al fondo di compensazione dell'AVS, RS **641.203.2**; Ordinanza sulla sicurezza delle attrezzature a pressione, RS **819.121** ecc.

pertinente e applicabile, dal momento che le domande di parere sono rivolte solo a un numero limitato di persone e concernono progetti di portata minore.

La tabella qui di seguito presenta le differenze tra la procedura di consultazione e la domanda di parere:

	Procedura di consultazione	Domanda di parere
Indizione	Consiglio federale o commissione parlamentare	Dipartimento o Cancelleria federale
Oggetto	Atti legislativi importanti, progetti di ampia portata e trattati internazionali importanti ai sensi dell'articolo 3 LPCo	Progetti di portata minore (p. es. ordinanze tecniche)
Destinatari	Ambienti di cui all'articolo 4 capoverso 2 lettere a-d LPCo	Cerchie direttamente interessate
Principio della pubblicità	La documentazione posta in consultazione, i pareri depositati e il rapporto sui risultati della consultazione sono pubblicati	Il risultato della domanda di parere è pubblico (l'accesso alla documentazione è garantito nell'ambito definito dalla LTras)
Scopo	Coinvolgere i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati nella definizione della posizione della Confederazione e nell'elaborazione delle sue decisioni. Informare il pubblico sui progetti importanti programmati dalla Confederazione.	Raccogliere il parere degli <i>specialisti</i> . Informare gli ambienti direttamente interessati. Raccogliere i dati di base necessari.

Art. 11

Per motivi di trasparenza e per la funzione informativa della legge, vi abbiamo menzionato i principali settori da disciplinare nell'ordinanza. Prevediamo di emanare una sola ordinanza. Le altre disposizioni sulla procedura di consultazione (fissate per es. nelle direttive del 1970 sulla procedura preliminare in materia di legislazione³⁹ o nel protocollo d'intesa del 1998 relativo ai pareri del Tribunale federale nell'ambito della procedura di consultazione⁴⁰) saranno trasferite per quanto possibile in questa ordinanza e potranno essere abrogate negli atti in questione.

³⁹ FF 1970 I 753, 1976 II 937

⁴⁰ Protocollo d'intesa del 1° maggio 1998 fra il Consiglio federale e il Tribunale federale concernente le consultazioni relative a leggi in generale e allo statuto del Tribunale federale in particolare.

Secondo la *lettera a*, l'ordinanza deve fissare le disposizioni necessarie per lo svolgimento della procedura di consultazione in forma elettronica. Disciplina per esempio l'impiego dei mezzi elettronici d'informazione e comunicazione e l'archiviazione dei documenti elettronici. Stabilisce inoltre le esigenze da rispettare quando viene messa a disposizione elettronicamente la documentazione posta in consultazione e per la preparazione tecnica dei pareri.

Secondo la *lettera b*, l'ordinanza precisa i documenti minimi che devono comporre la documentazione posta in consultazione; essa indica in quale forma e in quali lingue deve essere fornita.

L'ordinanza fissa le modalità di deposito dei pareri e disciplina la trattazione degli stessi (*lett. c*). La trattazione dei pareri comprende in particolare la pubblicazione, l'archiviazione e la trattazione tecnica in vista della ricapitolazione dei risultati della consultazione. L'ordinanza indica entro quale termine e in quale forma devono essere raccolti i risultati, valutati i pareri per il seguito della procedura e pubblicati i risultati della consultazione. Per quanto concerne la valutazione e la ponderazione dei pareri, ci siamo opposti alla definizione in un atto normativo di criteri di valutazione generali e astratti. Questi criteri continueranno a essere esposti nelle guide pratiche allestite dall'Amministrazione (manuale sulla procedura di consultazione, direttive di tecnica legislativa).

Emaneremo infine per via di ordinanza disposizioni destinate a garantire il coordinamento e la pianificazione delle procedure di consultazione (*lett. d*), rispondendo in tal modo a una delle principali esigenze espresse dai partecipanti alla consultazione.

Art. 12

Vista la posizione che occupa nella sistematica della Costituzione federale (disposizioni generali del titolo quinto sulle autorità federali), l'articolo 147 Cost. si applica a tutte le autorità supreme della Confederazione, vale a dire all'Assemblea federale, al Consiglio federale e al Tribunale federale. Di conseguenza, l'obbligo di organizzare una consultazione in occasione dei lavori preparatori relativi ai progetti importanti vale per il nostro Consiglio, ma anche per l'Assemblea federale e per i tribunali federali. La legge che è stata oggetto del presente messaggio si applica alle nostre consultazioni e a quelle delle commissioni parlamentari. La possibilità di estenderne l'applicazione al Tribunale federale è stata esaminata in occasione dei lavori preparatori. Dopo aver consultato il segretariato generale del Tribunale federale e del tribunale federale delle assicurazioni, è apparso tuttavia che una simile regolamentazione non era necessaria perché non pertinente nella prassi. Dal momento che il disegno di legge sul Tribunale federale (LTF)⁴¹ non consente a quest'ultimo di emanare atti legislativi importanti ai sensi dell'articolo 147 Cost. (il suo potere di legiferare è limitato agli atti di portata limitata), si suppone che il Tribunale federale non organizzerà più procedure di consultazione; è quindi inutile fissare regole in materia.

Nella sua versione attuale, l'*articolo 112 capoverso 2* LParl stabilisce che la commissione che ha elaborato un progetto di atto legislativo «può incaricare il Consiglio federale di attuare una procedura di consultazione sul progetto preliminare e sul

⁴¹ Cfr. messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF **2001** 3764 segg., e il disegno di legge federale sul Tribunale federale (legge sul Tribunale federale, LTF), FF **2001** 4025.

relativo rapporto esplicativo». Abbiamo già esposto i motivi per cui questa disposizione deve essere soppressa (cfr. commento dell'art. 6). Il nuovo articolo 112 capoverso 2 LParl funge da collegamento tra la legge sul Parlamento e la legge sulla procedura di consultazione. Questa disposizione va tuttavia oltre la funzione informativa. Il rimando alla legge sulla procedura di consultazione intende sottolineare che le consultazioni svolte dal nostro Consiglio e quelle svolte da una commissione parlamentare sono equivalenti.

Per quanto concerne l'abrogazione dell'articolo 39 capoverso 3 LPAmb e dell'articolo 47 capoverso 2 LPAC si rimanda alle spiegazioni contenute nel *numero 1.7* del presente messaggio.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Il nuovo disciplinamento della procedura di consultazione non ha ripercussioni dirette sulle finanze e sul personale della Confederazione. La prevista ottimizzazione della procedura di consultazione, il cui obiettivo è anche quello di limitare il numero delle procedure, e l'accresciuto impiego di mezzi d'informazione, di comunicazione e di archiviazione elettronici dovrebbero contribuire, a medio termine, a ridurre l'onere amministrativo.

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni

Il nuovo disciplinamento della procedura di consultazione non ha ripercussioni dirette sulle finanze e sull'effettivo del personale dei Cantoni e dei Comuni. La prevista riduzione del numero di procedure di consultazione e l'accresciuto impiego di moderni mezzi di comunicazione e d'informazione dovrebbero per lo meno contribuire a ridurre l'onere amministrativo. L'integrazione degli organi di coordinamento nazionali e delle federazioni centrali dei Cantoni, dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna nell'elenco dei destinatari fissi garantisce che queste associazioni siano interpellate nell'ambito di tutte le consultazioni della Confederazione e costituisce un incentivo affinché i pareri inoltrati siano maggiormente coordinati e consolidati. Il coinvolgimento istituzionalizzato dovrebbe contribuire a migliorare l'idoneità all'attuazione dei provvedimenti della Confederazione (cfr. a tale proposito FF 1998 1489 e 2982) e ad attuare i diritti generali di partecipazione e di essere sentiti dei Cantoni (art. 45 Cost.), dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna (art. 50 Cost.).

3.3 Altre ripercussioni

Il nuovo disciplinamento non comporta ripercussioni sull'economia nazionale e la politica estera. Per quanto concerne la partecipazione dei Cantoni alla preparazione delle decisioni di politica estera, per la consultazione prima dell'apertura dei negoziati da parte della Confederazione sono applicabili in primo luogo le pertinenti disposizioni legali, pertanto le presenti disposizioni sulla procedura di consultazione

sono applicabili a titolo di complemento (per la procedura dopo la chiusura dei negoziati, cfr. art. 4 LFPC⁴²).

Conformemente al suo scopo, la procedura di consultazione dovrebbe contribuire a potenziare l'informazione del pubblico e quindi la trasparenza dei provvedimenti previsti dalla Confederazione. Nel contempo, determinando le funzioni principali di tale procedura (esattezza materiale, idoneità all'attuazione e consenso raccolto), sono definiti i principali criteri d'esame in funzione dei quali sono valutati i risultati della procedura di consultazione. Questa prassi è intesa a migliorare l'utilizzazione della procedura di consultazione da parte delle autorità che la svolgono e la qualità della valutazione. L'ottimizzazione e il consolidamento perseguiti dalla presente revisione dovrebbero valorizzare il ruolo della procedura di consultazione nella formazione delle opinioni e nel processo decisionale. Il fatto di limitare tale procedura ai progetti importanti riduce l'onere amministrativo sia delle autorità federali sia dei partecipanti alla consultazione. Nel complesso, il nuovo disciplinamento proposto dovrebbe contribuire a migliorare l'esame tempestivo dell'attuabilità dei progetti importanti della Confederazione al fine di intraprendere gli adeguamenti necessari sulla base dei risultati corrispondenti. In tal modo, lo strumento della «procedura di consultazione» dovrebbe essere impiegato in modo più mirato.

4 Programma di legislatura

Il nuovo disciplinamento della procedura di consultazione non è iscritto nel programma di legislatura 1999–2003, ma è previsto nel programma di legislatura 2003–2007. La necessità di disciplinare tale procedura deriva direttamente dalla Costituzione federale. Già in occasione del dibattito parlamentare relativo all'articolo 147 Cost. (a quel momento art. 138), era sorta la necessità di precisare questa disposizione a livello di legge (Boll. Uff. 1998 N 59-62). Inoltre, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale e tra queste rientrano in particolare le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e di procedura delle autorità federali, dunque di procedura di consultazione (lett. g). Il disciplinamento vigente della procedura di consultazione mediante ordinanza non soddisfa più le esigenze costituzionali, pertanto è necessario elaborare nuove norme.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La competenza dell'Assemblea federale di emanare disposizioni legislative concernenti la procedura di consultazione si basa sull'articolo 173 capoverso 2 Cost.. La trasposizione a livello legislativo dell'articolo 147 Cost. avviene tenendo conto delle esigenze generali che la Costituzione pone alla legislazione (art. 164 Cost.). L'articolo 147 Cost. sancisce a titolo di disposizione di principio l'obbligo di indire una procedura di consultazione su importanti atti legislativi e altri progetti di ampia portata nonché su importanti trattati internazionali. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera g, la disposizione deve essere attuata mediante legge e, in relazione alla

⁴² Cfr. anche FF 1998 827, in particolare 833 seg.

definizione dell'oggetto («importanti atti legislativi e altri progetti di ampia portata» e «importanti trattati internazionali»), occorre in particolare precisare la cerchia dei destinatari e i termini.

5.2 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 182 capoverso 1 Cost., il Consiglio federale emana norme di diritto sotto forma di ordinanza se ne è autorizzato dalla Costituzione o dalla legge. L'articolo 11 del presente disegno conferisce al Consiglio federale la competenza necessaria. Nell'ambito di un elenco esemplificativo degli oggetti più importanti si precisano gli aspetti che il Consiglio federale disciplina mediante ordinanza. Per quanto si tratti di disposizioni puramente esecutive, la competenza normativa del Consiglio federale deriva direttamente dalla sua competenza esecutiva (art. 182 cpv. 2 Cost.).