

13.088

Messaggio concernente la modifica della legge sulla consultazione

del 6 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sulla consultazione.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2012 | P | 12.3649 | Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (1)
(N 19.06.2012, Commissione della gestione CN) |
| 2012 | P | 12.3650 | Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (2)
(N 19.06.2012, Commissione della gestione CN) |
| 2012 | P | 12.3651 | Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (3)
(N 19.06.2012, Commissione della gestione CN) |

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

6 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale propone una serie di modifiche al diritto in materia di procedura di consultazione dando così seguito alle raccomandazioni e a tre postulati della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. La revisione prevede tra l'altro un rafforzamento del ruolo della Cancelleria federale, una maggiore trasparenza nella comunicazione dei risultati, una regolamentazione più precisa dei termini e l'abbandono della distinzione terminologica tra consultazione e indagine conoscitiva.

Situazione iniziale

In Svizzera la procedura di consultazione riveste una grande importanza e si fonda su una lunga tradizione. Essa è disciplinata a livello di legge solo dal 2005. La nuova legge sulla consultazione (LCo) mirava allora a ridurre la procedura all'essenziale e a migliorarla sul piano qualitativo. La distinzione tra consultazioni, indette dal Consiglio federale o dal Parlamento e concernenti i progetti di ampia portata, e indagini conoscitive, che i dipartimenti, gli uffici e le commissioni decisionali possono organizzare autonomamente su progetti di portata minore, è stata introdotta nella stessa occasione. Mentre le consultazioni devono soddisfare diverse esigenze poste dalla LCo e dalla relativa ordinanza, la procedura relativa alle indagini conoscitive è regolamentata solo in alcuni punti. A seguito dei ripetuti reclami mosse dai partecipanti alle indagini conoscitive e alle consultazioni a proposito dei termini troppo brevi, della mancanza di trasparenza nella selezione degli interpellati e della ponderazione inadeguata dei pareri trasmessi, nel 2010 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione.

Questa valutazione ha mostrato che le indagini conoscitive e le consultazioni sono ritenute opportune e utili sia dall'Amministrazione federale che dai destinatari per consentire agli ambienti esterni all'amministrazione di partecipare al processo di formazione dell'opinione e alle procedure decisionali della Confederazione come anche per giudicare la correttezza materiale, le possibilità di attuazione e il grado di accettazione dei progetti dell'Esecutivo federale. Tuttavia è emerso anche che le disposizioni legali non sono sempre rispettate, segnatamente al momento di decidere se indire una consultazione o un'indagine conoscitiva concernente un dato progetto. D'altra parte questa distinzione risulta problematica in quanto incompresa da buona parte dei partecipanti e suscettibile di destare false aspettative. Quest'ultimo aspetto è particolarmente vero nel caso delle indagini conoscitive che quindi non permettono più di raggiungere lo scopo della procedura, ovvero sollevare un'ampia partecipazione allo scopo di migliorare il progetto e farlo accettare.

Nel suo rapporto del 7 settembre 2011 indirizzato al Consiglio federale, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha constatato che la valutazione svolta dal CPA non ha fatto emergere grossi problemi per quanto concerne l'accettazione dello strumento. Evidentemente sia gli organi interessati dell'Amministrazione federale che i destinatari usuali ritengono il principio di una consulta-

zione o di un'indagine conoscitiva opportuno e utile. La valutazione ha tuttavia mostrato che la procedura relativa alle consultazioni e alle indagini conoscitive deve essere migliorata sotto diversi aspetti.

Contenuto del progetto

Il progetto di legge mira ad attuare le misure decise dal Consiglio federale il 15 febbraio 2012 in risposta alle raccomandazioni della CdG-N. Alcuni punti della LCo devono quindi essere migliorati in tal senso. Il progetto è incentrato sugli aspetti presentati qui di seguito.

– Ruolo e competenze della Cancelleria federale

Il disegno di legge (D-LCo) contribuisce a rafforzare il ruolo della Cancelleria federale durante la fase di preparazione dei dossier posti in consultazione. L'ordinanza dovrà imporre esplicitamente ai servizi responsabili di sottoporre il progetto all'esame della Cancelleria federale in tempo utile, prima dell'avvio della procedura, in modo da consentirle di verificare il rispetto delle prescrizioni legali e la completezza dell'incarto.

– Rinuncia alla distinzione fra «consultazione» e «indagine conoscitiva»

La distinzione concettuale in uso fino ad ora tra «consultazione» e «indagine conoscitiva» sarà abolita e sostituita da due tipologie di consultazioni: quelle avviate dal Consiglio federale e quelle indette dai dipartimenti o dalla Cancelleria federale su progetti di portata minore. Per progetti di portata minore s'intendono in particolare quelli che hanno uno spiccato contenuto tecnico o amministrativo, per i quali la consultazione serve in primo luogo ad acquisire conoscenze specialistiche e informazioni di base al di fuori dell'Amministrazione federale. Il nuovo disciplinamento legale permetterà di circoscrivere più chiaramente nella prassi le procedure di consultazione che devono essere indette dai dipartimenti e dalla Cancelleria federale separandole nettamente da quelle che competono al Consiglio federale. Per quanto riguarda la procedura varranno essenzialmente le stesse regole per entrambi i tipi di consultazioni. Tuttavia, per le consultazioni indette dai dipartimenti o dalla Cancelleria federale, la cerchia dei destinatari deve potere essere limitata – come oggi – alle persone e alle organizzazioni direttamente interessate dal progetto. Nella lettera accompagnatoria sarà chiarito ai destinatari se la consultazione riguardante il progetto è stata indetta dal Consiglio federale o da un dipartimento. Solo in casi eccezionali le unità dell'Amministrazione federale centrale o decentrata potranno indire autonomamente una procedura.

– Trasparenza nella comunicazione dei risultati

Le due procedure saranno in gran parte unificate e disciplinate con maggiore precisione nella legge. In tal modo le ambiguità attuali riguardanti la procedura nel caso delle indagini conoscitive saranno eliminate. Come avviene oggi per le consultazioni, in futuro anche i pareri espressi nell'ambito di una consultazione indetta da un dipartimento o da un'unità amministrativa subordinata dovranno essere riassunti dall'autorità che l'ha indetta in un rapporto sui risultati.

-
- Introduzione dell'obbligo di motivare la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri

Oggi il termine legale minimo per rispondere nell'ambito di una consultazione è di tre mesi. È prolungato adeguatamente per tenere conto di vacanze e giorni festivi nonché in considerazione del contenuto e della portata del progetto. La valutazione del CPA critica soprattutto i termini ristretti per esprimere i pareri riscontrati nella prassi delle indagini conoscitive (art. 10 LCo). Per garantire un quadro di riferimento univoco per tutte le consultazioni, in presenza di vacanze o giorni festivi la legge prevede termini minimi prolungati. In caso di riduzione del termine l'urgenza invocata deve essere motivata oggettivamente nella lettera accompagnatoria inviata ai destinatari della consultazione.

Indice

Compendio	7620
1 Punti essenziali del progetto	7624
1.1 Situazione iniziale	7624
1.2 Rapporto della CdG-N: raccomandazioni e valutazione	7625
1.3 Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-N	7627
1.4 Parere della CdG-N del 19 giugno 2012 in merito al parere del Consiglio federale e alla risposta del Consiglio federale del 5 settembre 2012	7629
1.5 Consultazione	7632
1.5.1 Riassunto dei risultati	7632
1.5.2 Tematiche chiave affrontate nel quadro della procedura di consultazione e principali modifiche rispetto all'avamprogetto posto in consultazione	7634
1.6 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	7635
1.6.1 Misure relative alla trasparenza nella comunicazione dei risultati	7635
1.6.2 Rinuncia alla procedura svolta in forma di conferenza	7636
1.6.3 Unificazione della procedura	7637
1.7 Attuazione	7638
1.8 Interventi parlamentari	7638
2 Commento ai singoli articoli	7638
3 Ripercussioni	7650
3.1 Per la Confederazione	7650
3.2 Per i Cantoni	7651
3.3 Altre ripercussioni	7651
4 Rapporto con il programma di legislatura	7651
5 Aspetti giuridici	7652
5.1 Costituzionalità	7652
5.2 Delega di competenze legislative	7652
Legge federale sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione, LCo) (Disegno)	7653

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La procedura di consultazione è ben radicata e incontestata nella procedura legislativa federale. Anche i Cantoni conoscono procedure analoghe che, tendenzialmente, negli ultimi anni hanno addirittura sviluppato e formalizzato maggiormente.¹

A livello federale le riforme della procedura di consultazione sono state oggetto di ripetute discussioni. Prima dell'adozione del diritto vigente nel 2005, le voci critiche concernevano il ricorso sempre più frequente a tale strumento, il numero troppo elevato delle persone e delle organizzazioni interpellate e la scarsa utilità delle risposte trasmesse (in quanto troppo dettagliate o tecniche oppure con un sostegno politico insufficiente) come anche lo squilibrio tra utilità effettiva e mezzi impiegati, in particolare a causa dell'impossibilità di anticipare i compromessi politici in seno al Parlamento.² A seguito di queste critiche è stato chiesto di «ridurre all'essenziale» la procedura.³ Tale esigenza, al centro dei lavori di revisione del diritto in materia di procedura di consultazione, ha portato all'adozione della legge del 18 marzo 2005⁴ sulla consultazione (LCo) e dell'ordinanza del 17 agosto 2005⁵ sulla consultazione (OCO), entrambe in vigore dal 1° settembre 2005.

Le discussioni che hanno accompagnato la genesi della nuova regolamentazione hanno mostrato che gli obiettivi e le esigenze dell'amministrazione e delle autorità politiche in materia di consultazioni sono difficilmente conciliabili con quelle delle cerchie interessate. Per le autorità politiche si tratta di valutare il grado di sostegno politico nei confronti degli obiettivi del progetto senza troppo limitare il proprio margine di manovra per il seguito dei lavori. Per l'amministrazione è naturalmente essenziale conoscere meglio i «fatti sui quali si tratta di legiferare», verificare la fattibilità del progetto (correttezza delle ipotesi di base, scelta del meccanismo di regolamentazione di base) nonché le possibilità di attuazione. Per le cerchie interessate è invece prioritario esercitare un'influenza politica allo scopo di difendere i propri interessi nella procedura legislativa. Infine tutti i partecipanti desiderano limitare il più possibile l'investimento (in tempo e denaro) richiesto dalle consultazioni, ottenendo però nel contempo un massimo di informazioni utili. L'amministrazione vorrebbe ad esempio risposte possibilmente strutturate, chiare e quindi facilmente analizzabili entro tempi brevi, mentre gli interpellati auspicerebbero la maggiore libertà possibile, sia in termini di contenuti che di scadenze, per elaborare i loro pareri.

¹ Cfr. a questo riguardo ad esempio i contributi di Caussignac, Schwaar, Loertscher e di Nuspliger/Brunner in *LeGes* 2/2011, pag. 205 segg.

² Cfr. Kurt Nuspliger/Stephan Brunner, *Das Vernehmlassungsverfahren in den Deutschschweizer Kantonen*, *LeGes* 2/2011, 239–246, pag. 240 con rimandi supplementari.

³ In merito alla genesi della legge sulla consultazione cfr. Thomas Sägger, *Handkommentar Vernehmlassungsgesetz*, Berna 2006, Introduzione, n. marg. 13 segg.

⁴ RS 172.061

⁵ RS 172.061.1

Il diritto in materia di procedura di consultazione deve tenere quindi conto di queste diverse esigenze e ponderarle. L'equilibrio che ne risulta va riesaminato regolarmente e, se del caso, ridefinito. Dopo le esperienze fatte dall'entrata in vigore, nel 2005, della normativa in questo ambito diverse ragioni, brevemente riassunte qui di seguito, giustificano un adeguamento di queste disposizioni.

Negli ultimi anni le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) si sono occupate della procedura di consultazione e hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione. La sottocommissione competente della CdG-N ha poi stabilito che il CPA avrebbe focalizzato l'indagine sulla prassi dell'Amministrazione federale in ambito di indagini conoscitive. Basandosi sul rapporto del CPA del 9 giugno 2011⁶ (rapporto del CPA), il 7 settembre 2011⁷ la CdG-N ha adottato un rapporto in cui presentava diverse raccomandazioni che chiedevano un riesame della legislazione in materia di consultazione.

Nel quadro del «Dialogo federalista» del 18 marzo 2011, le delegazioni del Consiglio federale e della Conferenza dei Governi cantonali hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro misto composto da membri della Confederazione e dei Cantoni al fine di elaborare proposte di natura tecnica volte a migliorare l'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni. Nel suo rapporto del 13 febbraio 2012⁸, il gruppo di lavoro ha proposto anche misure tese a permettere una migliore considerazione delle questioni di attuazione nel quadro di consultazioni e indagini conoscitive. Queste raccomandazioni riguardano in particolare l'impostazione dei rapporti esplicativi sugli avamprogetti posti in consultazione, la relativa documentazione e i rapporti sui risultati. Nel corso del «Dialogo federalista» del 16 marzo 2012 i partecipanti hanno preso atto del rapporto del gruppo di lavoro e approvato le misure presentate. Le raccomandazioni concernenti il diritto in materia di procedura di consultazione saranno essenzialmente concretizzate a livello di ordinanza.

Infine, nel giugno 2011, sulla base del rapporto «Democrazia elettronica e partecipazione elettronica»⁹ il nostro Collegio ha incaricato la CaF di studiare la possibilità di svolgere consultazioni e indagini conoscitive integralmente in forma elettronica e di sottoporgli un rapporto in merito. Un gruppo di lavoro interno all'amministrazione si occupa attualmente di elaborare questo documento.

1.2 Rapporto della CdG-N: raccomandazioni e valutazione

Sulla base del rapporto del CPA menzionato in precedenza, nel proprio rapporto la CdG-N ha avanzato le raccomandazioni seguenti (racc. 1–5):

⁶ FF 2012 2041

⁷ FF 2012 2089

⁸ Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone vom 13. Febr. 2012 zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012, www.bj.admin.ch > Temi > Stato & Cittadino > Federalismo

⁹ www.bk.admin.ch > Temi > Democrazia e partecipazione elettroniche

Ruolo e competenze della Cancelleria federale (racc. 1)

«La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere affinché il ruolo, i compiti e le competenze della Cancelleria federale in materia di coordinamento delle procedure di consultazione e delle indagini conoscitive – anche di quelle previste da leggi diverse dalla LCo – siano chiaramente definiti. A tal fine, il Consiglio federale elabora una proposta tesa ad estendere le competenze e gli strumenti a disposizione della Cancelleria federale in questo ambito e si adopera affinché quest'ultima disponga delle risorse necessarie per l'adempimento del suo mandato.»

Trasparenza nella comunicazione dei risultati (racc. 2)

«La CdG-N raccomanda al Consiglio federale di esaminare come sia possibile trasmettere in modo più trasparente i risultati delle procedure di consultazione e delle indagini conoscitive. Il Consiglio federale deve inoltre adoperarsi affinché i destinatari delle indagini conoscitive siano informati attivamente e in tempi ragionevoli dei risultati della procedura.»

Abrogazione della procedura in forma di conferenza (racc. 3)

«La CdG-N invita il Consiglio federale a proporre al Parlamento l'abrogazione della procedura in forma di conferenza sia per le indagini conoscitive che per le procedure di consultazione.»

Introduzione dell'obbligo di motivare la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri (racc. 4)

«La CdG-N invita il Consiglio federale ad elaborare all'attenzione del Parlamento un disegno di modifica della LCo, affinché l'autorità che indice la procedura e abbrevia il termine di consultazione per ragioni d'urgenza, sia tenuta a motivare la propria decisione.»

Funzionalità della distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva? (racc. 5)

«La CdG-N invita il Consiglio federale a valutare se sia opportuno continuare a prevedere due diverse procedure oppure se non sia preferibile abrogare la distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva.»

- *Variante: abrogazione della distinzione con modifica delle condizioni giuridiche quadro e introduzione dell'obbligo per l'autorità di motivare la propria decisione (racc. 5a)*

«Ove il Consiglio federale decida di abrogare la distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva, la CdG-N lo invita a sottoporre al Parlamento la corrispondente modifica di legge. Innanzitutto, occorrerà definire chiaramente a chi spetta la competenza di indire la procedura. Inoltre, il Consiglio federale dovrà vagliare l'ipotesi di introdurre l'obbligo a carico dell'autorità che indice la procedura di motivare la propria decisione alla luce degli obiettivi di cui all'articolo 2 LCo.»

- *Variante: mantenimento della distinzione con precisazione delle condizioni riguardanti l'indagine conoscitiva (racc. 5b)*

«Ove il Consiglio federale decida di preservare la distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva, la CdG-N lo invita a elaborare chiare disposizioni in materia di indagine conoscitiva. Nel ripensare le basi legali, il Consiglio federale tiene conto degli elementi seguenti:

5b.1 propone al Parlamento di abbandonare il carattere vincolante del criterio del livello normativo (art. 3 cpv. 1 LCo) e si adopera per garantire un'interpretazione trasparente del criterio della portata del progetto. Intraprende i passi necessari per avviare l'armonizzazione della prassi dell'amministrazione.

5b.2 Si adopera affinché l'autorità competente motivi la propria scelta di indire una procedura di consultazione o un'indagine conoscitiva alla luce degli obiettivi stabiliti dalla legge.

5b.3 Sottopone al Parlamento un disegno di modifica della LCo, che precisi l'autorità alla quale compete la decisione di indire un'indagine conoscitiva.

5b.4 Avvia i lavori per modificare i termini che (in tedesco e francese) designano l'indagine conoscitiva.

5b.5 Si adopera affinché le differenze e le norme che disciplinano le due procedure siano note ai destinatari e all'Amministrazione federale.»

5b.6 Si adopera affinché la procedura (debitamente rinominata in tedesco e francese) sia disciplinata da regole più chiare.»

1.3 Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-N

Nel quadro del suo parere del 15 febbraio 2012¹⁰ abbiamo deciso di attuare le raccomandazioni del rapporto della CdG-N come segue:

Ruolo e competenze della Cancelleria federale (racc. 1)

Decisione del Consiglio federale: per quanto concerne la raccomandazione 1, l'Esecutivo federale in parte accetta di rafforzare l'obbligo di collaborare dei dipartimenti. Si rifiuta invece parzialmente di estendere le competenze e gli strumenti a disposizione della CaF.

Trasparenza nella comunicazione dei risultati (racc. 2)

Decisione del Consiglio federale: l'Esecutivo federale è disposto ad accettare la raccomandazione 2, introducendo un obbligo esplicito di comunicare attivamente i risultati delle «indagini conoscitive».

¹⁰ FF 2012 2089

Abrogazione della procedura in forma di conferenza (racc. 3)

Decisione del Consiglio federale: l'Esecutivo federale si rifiuta di abrogare la procedura in forma di conferenza.

Introduzione dell'obbligo di motivare la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri (racc. 4)

Decisione del Consiglio federale: l'Esecutivo federale accetta la raccomandazione 4, ovvero l'introduzione dell'obbligo di motivare nella lettera accompagnatoria inviata ai destinatari della consultazione la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri.

Funzionalità della distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva (racc. 5)

Decisione del Consiglio federale: l'Esecutivo federale non reputa funzionale mantenere due diverse procedure. È disposto, in conformità con la raccomandazione 5a, a eliminare la distinzione tra consultazioni e indagini conoscitive; in compenso, vuole mantenere i due strumenti collaudati e – se opportuno – uniformare la procedura.

Seguito dei lavori

Il 15 febbraio 2012 il nostro Collegio ha deciso di attuare le raccomandazioni 1, 2, 4 e 5a del rapporto della CdG-N del 7 settembre 2011 conformemente al parere che aveva espresso su questo tema. Ha quindi incaricato la Cancelleria federale di elaborare, in collaborazione con i dipartimenti, una modifica della legislazione in materia e di sottoporgli un progetto entro la fine del 2012.

Quasi contemporaneamente, il gruppo di lavoro misto Confederazione – Cantoni ha approvato il suo rapporto sull'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni destinato al «Dialogo federalista». Nel quadro di questo forum, il 16 marzo 2012 i rappresentanti del Consiglio federale e della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) hanno discusso del rapporto succitato che critica, tra l'altro, l'insufficiente considerazione degli aspetti relativi all'attuazione nel quadro delle consultazioni. Le misure raccomandate dal gruppo di lavoro nell'ambito del diritto in materia di procedura di consultazione sono state approvate. Tuttavia la loro attuazione non avverrà nel quadro della presente modifica di legge, ma nel contesto del seguente adeguamento a livello di ordinanza o di istruzioni.

Per adeguare il diritto in materia di procedura di consultazione la Cancelleria federale ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale incaricandolo di preparare, sotto la sua direzione, una modifica della LCo conforme alle decisioni prese dal nostro Collegio.

Parere della CdG-N e risposta del Consiglio federale: temi principali

Nel suo parere del 19 giugno 2012¹¹ in merito al parere del Consiglio federale del 15 febbraio 2012 (cfr. n. 1.3) la CdG-N ha in particolare sollevato il problema della scarsa conoscenza da parte dei partecipanti alle consultazioni delle disposizioni legali applicabili alla procedura, tematica che ha poi chiesto al nostro Collegio di approfondire. Con il suo parere, la CdG-N ha inoltre depositato tre postulati.

Per quanto concerne l'attuazione della raccomandazione 1, nella nostra risposta alla CdG-N del 5 settembre 2012 abbiamo illustrato la funzione della Cancelleria federale per l'esame delle consultazioni. Prima dell'avvio della procedura essa controlla ogni progetto verificando il rispetto delle disposizioni legali e l'eshaustività dell'incarto. Se, su aspetti centrali, la Cancelleria federale e il dipartimento competente non riescono a trovare un accordo (ad es. necessità di una procedura di consultazione su un determinato progetto oppure adempimento dei requisiti per ridurre il termine di inoltro dei pareri) spetta al Consiglio federale prendere la decisione finale (art. 15 cpv. 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998¹² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, OLOGA). Nella misura in cui la legge sulla consultazione prevede un certo margine di manovra e d'apprezzamento, è difficile evitare che tra la Cancelleria federale e i dipartimenti sorgano divergenze per quanto riguarda l'interpretazione di talune disposizioni. Situazioni simili possono verificarsi anche nel caso di questioni intersettoriali che vedono il dipartimento competente opposto agli altri dipartimenti o alla Cancelleria federale (ad es. nell'ambito della legislazione in materia di trasparenza, di protezione dei dati o di concessione di sussidi). Anche in questi casi non esiste alcun servizio amministrativo con la facoltà di impartire istruzioni che possa decidere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni in questione.

Per quanto concerne la scelta della procedura, la LCo sottoposta a revisione (D-LCo) lascia – come già faceva la legge in vigore – un certo margine di apprezzamento ben definito (ad es. la possibilità prevista all'art. 3 cpv. 2 D-LCo di organizzare una consultazione non obbligatoria, la possibilità di rinunciare a una consultazione in virtù dell'articolo 3a D-LCo o la possibilità di ridurre il termine in caso di urgenza come previsto all'art. 7 cpv. 4 D-LCo). Ciò consente una certa flessibilità a livello di procedura. Viste le diverse funzioni della consultazione e i possibili conflitti a livello di obiettivi che ne possono risultare, questa versatilità è indispensabile se si vuole disporre di una procedura appropriata che adempia le proprie funzioni in modo ottimale. La responsabilità (anche politica) della consultazione ricade sull'autorità che decide se sia opportuno indire una procedura e ne definisce le modalità. Riteniamo che non sia auspicabile – ma neppure possibile – eliminare completamente il margine di apprezzamento nel diritto in materia di procedura di consultazione. È nella natura delle cose e non va imputato a una base legale lacunosa il fatto che talvolta le discussioni per decidere se svolgere o meno una consultazione (e in quale forma) contribuiscono anche a fornire argomenti nel dibattito politico sul contenuto di un progetto.

¹¹ FF 2013 5415, n. 3.2

¹² RS 172.010.1

Nello scritto alla CdG-N del 5 settembre 2012 il nostro Collegio conclude quindi quanto segue: oggi la Cancelleria federale controlla se sono rispettate le disposizioni legali applicabili alle procedure di consultazione e se l'incarto per la procedura è completo. Questi compiti resteranno immutati anche dopo i previsti adeguamenti del diritto in materia di procedura di consultazione. In presenza di un certo margine di apprezzamento, la decisione definitiva spetterà comunque alle autorità incaricate di indire la consultazione. In futuro, una regolamentazione più chiara delle competenze e della procedura come anche il potenziamento delle attività d'informazione della Cancelleria federale dovranno contribuire a semplificarne i compiti di coordinamento e verifica grazie al minor numero di disposizioni che lasciano un certo margine interpretativo. Siamo convinti che l'attuazione della raccomandazione 1 del rapporto della CdG-N venga garantito con gli adeguamenti della LCo proposti nel quadro del presente rapporto, con la prevista revisione della OCo, nonché con alcuni provvedimenti organizzativi e tecnici.

Per quanto concerne le misure relative alla comunicazione delle norme procedurali per i destinatari di una consultazione si rimanda al n. 1.6.3.

In merito ai tre postulati presentati nel rapporto complessivo della CdG-N del 19 giugno 2012

Nel suo rapporto complessivo del 19 giugno 2012, la CdG-N ha sottoposto al Consiglio federale i tre postulati seguenti:

P 12.3649 CdG-N Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (1)

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare in che modo sia possibile venire incontro alla legittima esigenza espressa dai partecipanti alle procedure di consultazione, i quali auspicano maggiore trasparenza nella comunicazione dei risultati, nonché di presentare un rapporto al riguardo e su eventuali provvedimenti legislativi o di altra natura.

La CdG-N ritiene insufficiente quanto previsto dal Consiglio federale per attuare la raccomandazione 2, ovvero l'introduzione nella legge di un obbligo di pubblicare un rapporto sui risultati e, per le indagini conoscitive (in futuro: le consultazioni indette dai dipartimenti), di un obbligo di informare i partecipanti della pubblicazione di questo documento. Essa si aspetta che l'unità amministrativa responsabile pubblichi un rapporto in cui illustri l'influenza dei pareri pervenuti sul progetto iniziale.

P 12.3650 CdG-N Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (2)

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare se sia opportuno mantenere la possibilità di svolgere consultazioni in forma di conferenza, tenuto conto dell'importanza che rivestono e delle incertezze che comportano all'atto pratico, e di valutare le ripercussioni che ne deriverebbero se vi si rinunciasse. È inoltre incaricato di presentare un rapporto al riguardo e su eventuali provvedimenti legislativi o di altra natura.

La CdG-N non si è dimostrata convinta dalle argomentazioni presentate dal Consiglio federale che nel suo parere, in merito alla raccomandazione 3, lasciava intendere di voler mantenere la procedura in forma di conferenza. La Commissione è dell'opinione che la valutazione del CPA abbia chiaramente dimostrato che, in passato, la scelta di svolgere una procedura di consultazione in forma di conferenza è stata spesso giudicata inappropriata. Essa non ritiene determinante il fattore dell'immediatezza invocato dal Consiglio federale; in effetti secondo l'articolo 16 capoverso 2 OCo anche nel caso di una procedura di consultazione in forma di conferenza deve essere garantita la possibilità di pronunciarsi per scritto. Sarebbe invece immaginabile limitare la cerchia dei destinatari nelle indagini conoscitive (in futuro: nelle consultazioni organizzate da un dipartimento) a condizione che sia istituita una corrispondente base legale.

P 12.3651 CdG-N Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (3)

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare quale delle due varianti, tra una procedura unica e due procedure distinte, sia più funzionale al raggiungimento degli obiettivi della consultazione e tenga conto al meglio delle esigenze di flessibilità delle autorità organizzatrici, analizzando altresì le conseguenze dell'eventuale passaggio a un'unica procedura. È inoltre incaricato di presentare un rapporto al riguardo e su eventuali provvedimenti legislativi o di altra natura.

In tale contesto andrà poi vagliata l'opportunità di inserire nella legge sulla consultazione una disposizione che consenta non solo di abbreviare il termine di consultazione per motivi d'urgenza ma anche di restringere la cerchia degli interpellati, purché ne siano indicati i motivi e ciò non precluda il raggiungimento degli obiettivi della consultazione.

In linea di massima, anche la CdG-N ritiene che l'avvio di una procedura di consultazione competa unicamente al Consiglio federale e ai dipartimenti. Essa ricorda tuttavia che si era limitata a incaricare il Consiglio federale di esaminare la pertinenza di due procedure differenti e che non ha mai chiesto di prevedere un'unica procedura. Secondo la Commissione i diversi obiettivi dei due strumenti giustificano pienamente certe differenze di procedura, segnatamente per quanto concerne la definizione della cerchia dei destinatari.

Il 5 settembre 2012 abbiamo deciso di proporre di accogliere questi tre postulati, senza esporre alcuna motivazione. Il seguente 20 settembre, il Consiglio nazionale ha quindi deciso di accogliere i tre postulati e di ritrasmetterceli per attuazione.

Il nostro Collegio dà seguito alla domanda di presentare un rapporto mediante il presente messaggio al Parlamento, soddisfacendo così le richieste formulate dalla CdG-N nei postulati succitati e nel suo parere del 19 giugno 2012 (cfr. n. 1.6).

1.5 Consultazione

Il nostro Collegio ha avviato la consultazione relativa all'avamprogetto di modifica della legge sulla consultazione (AP-LCo) il 21 novembre 2012. La procedura si è conclusa l'8 aprile 2013. In totale sono pervenuti 64 pareri. Oltre alla Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e alla Conferenza svizzera dei cancellieri di Stato (CCS), 17 Cantoni hanno trasmesso singolarmente il loro parere. Si sono espressi sul progetto anche sette partiti (PBD, PPD, PEV, PLR, I Verdi, PSS) e le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna. Altre 18 risposte sono pervenute dalle associazioni mantello dell'economia e da altre organizzazioni. 17 commissioni extraparlamentari hanno chiesto di essere aggiunte nell'elenco dei destinatari permanenti delle consultazioni. I risultati dettagliati della consultazione sono esposti nel relativo rapporto¹³.

1.5.1 Riassunto dei risultati

Osservazioni dei Cantoni

Per i Cantoni quali autorità di esecuzione la procedura di consultazione rappresenta un importante strumento di partecipazione alla procedura legislativa e pertanto per loro è fondamentale essere coinvolti tempestivamente. I Cantoni hanno sostenuto l'orientamento dell'avamprogetto. Hanno approvato in particolare i seguenti punti: l'abbandono della distinzione terminologica fra consultazione e indagine conoscitiva, la sostituzione della procedura di consultazione in forma cartacea con la procedura in forma elettronica, l'introduzione dell'obbligo di motivare la scelta di ridurre il termine per l'inoltro dei pareri e di svolgere la procedura in forma di conferenza, il prolungamento del termine legale minimo di tre mesi per le consultazioni per tenere conto di vacanze e giorni festivi, nonché la maggiore trasparenza nella procedura. Tuttavia la CdC e numerosi Cantoni hanno espresso critiche su taluni punti dell'avamprogetto, chiedendo in parte modifiche concrete del testo di legge:

- *eccezioni all'obbligo di svolgere consultazioni (art. 3 cpv. 3 AP-LCo)*: le eccezioni devono essere disciplinate in modo esaustivo (e in parte stralciate) nella legge;
- *limitazione della cerchia dei destinatari (art. 4 cpv. 4 AP-LCo)*: non deve essere possibile applicare tale limitazione nel caso di consultazioni relative a ordinanze che toccano particolarmente i Cantoni;
- *indizione delle consultazioni (art. 5 cpv. 1 AP-LCo)*: il Consiglio federale è tenuto a indire tutte le consultazioni obbligatorie per legge. In caso contrario si corre il rischio che «dalla porta di servizio» vengano reintrodotti meccanismi simili all'indagine conoscitiva. I dipartimenti devono indire unicamente le procedure di consultazione non obbligatorie;

¹³ Il rapporto sui risultati è pubblicato su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2012 > Cancelleria federale

- *forma e termine (art. 7 cpv. 1 e 2 AP-LCo)*: la maggioranza dei Cantoni è favorevole alla sostituzione della procedura in forma cartacea con quella in forma elettronica. Essi propongono di applicare in modo più generoso il prolungamento del termine in caso di vacanze e giorni festivi;
- *svolgimento di consultazioni in forma di conferenza (art. 7 cpv. 3 e 6 AP-LCo)*: questa forma deve essere utilizzata unicamente se vi è urgenza e con una riduzione del termine non si raggiungerebbe lo scopo;
- *raccolta, ponderazione e valutazione dei pareri pervenuti (art. 8 AP-LCo)*: occorre sancire nella legge che i pareri dei Cantoni, nel caso di progetti che toccano considerevolmente i loro interessi o la cui esecuzione sarà loro affidata, devono assumere un peso particolare.

Per quanto riguarda la procedura, i Cantoni hanno sostenuto che avrebbero dovuto essere coinvolti già al momento dell'elaborazione dell'AP-LCo e si aspettano che ora ciò avvenga al momento della revisione dell'ordinanza sulla consultazione (OC). Inoltre, rinviando alla Costituzione federale, alla legge sulle lingue e alla legge sulle pubblicazioni ufficiali, hanno sottolineato che nella LCo occorrerebbe tenere maggiormente conto degli aspetti linguistici (la documentazione deve essere disponibile per tempo in tutte le lingue ufficiali).

Osservazioni di partiti, associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, associazioni mantello nazionali dell'economia, organizzazioni interessate e commissioni extraparlamentari

I sette partiti politici (PBD, PPD, PEV, PLR, I Verdi, PSS e UDC) che hanno fatto pervenire il loro parere si sono dichiarati per lo più favorevoli agli adeguamenti puntuali proposti e ai miglioramenti che ne derivano per la procedura di consultazione. Essi hanno tuttavia avanzato, oltre che alcune critiche, proposte volte a completare il progetto. Il PBD, nonostante lo abbia accolto con favore, si è chiesto se la revisione sia effettivamente necessaria. L'orientamento del progetto ha ottenuto il sostegno anche delle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, delle associazioni mantello dell'economia e delle organizzazioni interessate. Le commissioni extraparlamentari che si sono espresse in merito si sono dichiarate fondamentalmente a favore delle modifiche, ma chiedono di essere incluse tra i destinatari permanenti delle consultazioni.

I principali punti sollevati nei pareri pervenuti possono essere suddivisi nei sei settori tematici riportati qui di seguito.

- *Procedura di consultazione limitata a importanti atti legislativi (art. 3 AP-LCo)*: l'Unione svizzera degli imprenditori (USI) si è dichiarata fondamentalmente contraria a una procedura di consultazione limitata a disposizioni importanti contenenti norme di diritto e ha proposto di modificare la disposizione come segue: «progetti di legge (...) ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.». Economiesuisse e scienceindustries hanno espresso pareri analoghi.

- *Rinuncia a una procedura di consultazione (art. 3 cpv. 3 AP-LCo)*: il PPD ha chiesto che tale opzione sia riservata a singoli casi eccezionali e in presenza di un'urgenza dimostrata. Per l'UDC invece una tale opzione non dovrebbe mai essere possibile. L'USAM ha proposto di disciplinare in modo esaustivo le eccezioni che consentono di rinunciare a una procedura di consultazione. L'USI, santésuisse, l'ASA ed economiesuisse hanno espresso pareri analoghi.
- *Partecipazione alla procedura di consultazione e limitazione della cerchia dei destinatari (art. 5 AP-LCo)*: il PLR, l'Associazione dei Comuni e l'UCS si sono dichiarati contrari a limitare la cerchia degli interpellati. I Verdi, il PSS e due organizzazioni (USAM e Unione svizzera degli installatori elettricisti [USIE]) hanno chiesto che per la fattispecie di cui all'articolo 4 capoverso 4 AP-LCo la motivazione sia comunicata per scritto e in modo documentato. Le commissioni extraparlamentari che si sono espresse nel quadro della procedura di consultazione esigono di essere, senza eccezioni, incluse nella cerchia dei destinatari permanenti. Esse sono sostenute da tre organizzazioni (SIC Svizzera, USS, USIE). L'UCS ha auspicato che le città e i Comuni siano invitati a esprimersi su tutti i progetti.
- *Procedura di consultazione in forma di conferenza (art. 7 cpv. 3 lett. b, cpv. 5 e 6 AP-LCo)*: l'USI si è dichiarata a favore di questa tipologia di procedura ma solo in caso di assoluta e dimostrata urgenza. Hanno condiviso questa opinione altre due organizzazioni (economiesuisse, Società svizzera dei farmacisti [pharmasuisse]). Quattro partiti (UDC, PLR, I Verdi, PEV) e sei organizzazioni (SAB, Associazione dei Comuni, SIC Svizzera, USS, AES, swisspower) si sono dichiarati in generale contrari alla procedura di consultazione in forma di conferenza.
- *Termine (art. 7)*: il PPD ha chiesto che le prescrizioni previste nell'avamprogetto concernenti l'abbreviazione del termine per l'inoltro dei pareri siano applicate sistematicamente anche nella prassi. Il PLR ha criticato il fatto che attualmente si ricorra troppo disinvoltamente a questa possibilità. Il PSS e due organizzazioni (Centre Patronal [CP], USS) hanno proposto di introdurre proroghe del termine più generose. La regola che prevede il prolungamento del termine durante le vacanze e i giorni festivi non ha raccolto il favore dell'ASA che preferirebbe mantenere quanto previsto dal diritto vigente. L'UDC e l'ASA hanno proposto che in caso di riduzione del termine sia comunque fissato un periodo minimo di due mesi.

1.5.2 Tematiche chiave affrontate nel quadro della procedura di consultazione e principali modifiche rispetto all'avamprogetto posto in consultazione

Qui di seguito è esposta la posizione del nostro Collegio in merito alle principali tematiche sollevate durante la procedura di consultazione.

Catalogo delle eccezioni all'obbligo di indire una consultazione

Il catalogo delle possibili eccezioni all'obbligo di indire una consultazione previsto nell'ap-LCo ha raccolto pareri eterogenei. Da parte nostra riteniamo che vi siano buoni motivi per sancire nella legge un disciplinamento delle eccezioni per casi

specifici. Dopo aver valutati i risultati, proponiamo ora di fissare un elenco *esaustivo* con fattispecie chiaramente definite.

Partecipazione alle consultazioni e possibilità di limitare la cerchia dei destinatari

Come chiesto nel quadro della consultazione, le commissioni extraparlamentari devono essere invitate a formulare il loro parere, in funzione del loro ambito di attività e delle loro conoscenze settoriali; esse saranno pertanto aggiunte nell'elenco degli altri destinatari.

Il nostro Collegio ritiene tuttavia che la cerchia dei destinatari debba essere limitata, in particolar modo nel caso delle consultazioni facoltative. Nelle consultazioni obbligatorie (art. 3 cpv. 1 D-LCo) i Cantoni vanno invece sempre consultati.

Indizione di consultazioni

Secondo il nostro Collegio, la competenza di indire una consultazione dichiarata facoltativa secondo il disegno dovrebbe potere essere delegata all'ufficio competente. Questa ripartizione dei compiti corrisponde al metodo di lavoro e all'organizzazione attuali di alcuni dipartimenti e pertanto non dovrebbe essere modificata senza necessità.

Procedura di consultazione in forma di conferenza

Dopo avere esaminato i risultati della consultazione e sulla base della raccomandazione 2 della CdG-N (cfr. n. 1.2.3) il nostro Collegio ha deciso di rivedere la sua posizione (cfr. n. 1.3.3) e chiede di eliminare la procedura svolta unicamente in forma di conferenza. Propone invece di prevedere che la procedura di consultazione possa essere completata da uno scambio orale di opinioni.

1.6 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.6.1 Misure relative alla trasparenza nella comunicazione dei risultati

Sia nel rapporto della CdG-N che in quello del gruppo di lavoro misto Confederazione – Cantoni relativo all'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni è chiesta l'adozione di misure volte a migliorare la trasparenza nella comunicazione dei risultati, in particolar modo di quelli delle attuali indagini conoscitive.

Rispetto all'attuale articolo 10 capoverso 2 LCo, grazie alla modifica della LCo qui proposta l'articolo 8 capoverso 2 D-LCo definisce con maggiore chiarezza l'obbligo di stilare un rapporto sui risultati per tutte le consultazioni (cfr. spiegazioni in merito esposte in seguito). Nell'ordinanza concernente l'informazione e la pubblicazione del rapporto sui risultati (art. 21 OCo) in futuro l'attuale regolamentazione si applicherà anche alle consultazioni avviate dai dipartimenti.

Nel quadro dell'elaborazione dell'ordinanza saranno pure definite le modalità con cui i servizi amministrativi responsabili di una consultazione saranno tenuti a informare gli interpellati in merito alla considerazione dei loro pareri nel seguito della procedura. Per quanto concerne i messaggi a sostegno di disegni di atti legislativi,

l'obbligo corrispondente risulta dall'articolo 141 capoverso 2 lettera c della legge del 13 dicembre 2002¹⁴ sul Parlamento (LParl). La prevista revisione del diritto in materia di pubblicazioni ufficiali¹⁵ dovrà permettere inoltre di pubblicare in modo centralizzato le spiegazioni relative alle ordinanze del Consiglio federale. A questo proposito dovrà essere precisato a livello di ordinanza per quali ordinanze andranno pubblicate simili spiegazioni, in quali lingue ufficiali e in quale modo potrà essere garantita la qualità di questi testi. In tale contesto sarà senz'altro anche possibile esigere che questi commenti – analogamente a quanto avviene per i messaggi concernenti i disegni sottoposti al Parlamento – forniscano informazioni circa la considerazione dei pareri espressi durante la consultazione. Gli altri oggetti posti in consultazione potranno essere sottoposti a un obbligo corrispondente, concepito in termini generali.

Altri adeguamenti volti a migliorare la trasparenza nella comunicazione dei risultati risulteranno inoltre dall'attuazione, a livello di ordinanza, delle raccomandazioni del gruppo di lavoro misto Confederazione – Cantoni (cfr. n. 1.1). Quest'ultimo ha chiesto di inserire nella OCo l'obbligo di prevedere nel rapporto sui risultati della consultazione un capitolo speciale dedicato all'attuazione degli atti legislativi previsti.

1.6.2 Rinuncia alla procedura svolta in forma di conferenza

Il nostro Collegio riconosce le carenze legate alla procedura svolta in forma di conferenza quali la limitazione della cerchia degli interpellati, i tempi ristretti dovuti all'urgenza e il notevole lavoro organizzativo¹⁶. Dopo aver ponderato i pro e i contro e preso atto dei risultati della consultazione, abbiamo deciso di rinunciare a questa forma di consultazione (art. 7 cpv. 3 lett. b e cpv. 4 LCO)¹⁷. Siamo tuttavia del parere che i vantaggi e la flessibilità di una procedura orale debbano essere conservati: uno scambio di opinioni orale deve quindi potere essere previsto a complemento della procedura scritta (art. 7 cpv. 2 D-LCo).

Riteniamo che uno scambio orale di opinioni (inteso come «audizione» o «tavola rotonda») offra principalmente il vantaggio di permettere un confronto immediato con le cerchie interessate. Il contatto diretto può favorire sensibilmente una discussione costruttiva e accelerare la risoluzione dei problemi. Il fatto che lo scambio orale entri in linea di conto solo quale complemento alla procedura scritta garantisce che agli «interventi» di singoli gruppi d'interesse non venga attribuita un'importanza sproporzionata e che agli interessati sia data la possibilità di esprimersi anche oralmente.

La gamma di strumenti disponibili per lo scambio con le cerchie interessate non va limitata inutilmente. Dove si tratta essenzialmente di acquisire conoscenze specialistiche e informazioni di base al di fuori dell'Amministrazione federale e la cerchia

¹⁴ RS **171.10**

¹⁵ Cfr. il messaggio del 28 ago. 2013 concernente la modifica della legge sulle pubblicazioni ufficiali, FF **2013** 6069

¹⁶ Cfr. anche il rapporto del CPA, n. 3.13, FF **2012** 2041, 2063

¹⁷ Cfr. anche il parere della CdG-N del 19 giu. 2012, n. 3.3, FF **2013** 5415

degli interessati è relativamente ristretta e ben definita, affiancare a una procedura di consultazione scritta uno scambio orale può portare a una maggiore chiarezza.

È innegabile che questa forma di procedura presenti anche alcuni svantaggi. Se da un lato i partecipanti sono limitati a un numero ridotto, dall'altro l'investimento amministrativo è relativamente elevato, in particolare per la preparazione e lo svolgimento della procedura, ma anche per il suo seguito (stesura dei verbali). Nonostante ciò riteniamo comunque che i benefici che possono essere ottenuti in singoli casi specifici (ad es. considerazione di nuovi fatti) superino gli svantaggi menzionati. Questi ultimi sono inoltre fortemente attenuati grazie al fatto che il presente disegno sottolinea il carattere complementare della procedura orale.

1.6.3 Unificazione della procedura

In passato il fatto che le indagini conoscitive siano disciplinate solo in poche disposizioni della legislazione in materia di consultazione si è rivelato problematico, causando tra l'altro una serie di incertezze all'interno dell'amministrazione e, manifestamente, anche tra gli interpellati. Per tenere in considerazione le critiche espresse nel rapporto della CdG-N (e in quello del CPA) nei confronti delle indagini conoscitive (in particolare in merito ai termini e alla trasparenza nella comunicazione dei risultati) si rende necessaria una regolamentazione più chiara della procedura.

Dopo avere constatato che già la differenza terminologica tra consultazione e indagine conoscitiva, di per sé evidente, viene a malapena presa in considerazione, siamo giunti alla conclusione che una procedura ampiamente unificata presenterebbe grossi vantaggi rispetto a una regolamentazione differenziata per diverse categorie di procedure di consultazione. Non si farà quindi altro che disciplinare chiaramente una prassi già consolidata. L'attuazione delle prescrizioni legali ne sarà agevolata per tutti i partecipanti.

La procedura applicabile alle consultazioni indette dai dipartimenti sarà modificata in alcuni punti per tenere conto del loro orientamento particolare (acquisire conoscenze specialistiche e informazioni di base al di fuori dell'Amministrazione federale; cfr. a questo proposito i commenti all'art. 3 cpv. 2 D-LCo).

Un'alternativa consisterebbe nell'allentare maggiormente le esigenze procedurali applicabili alle indagini conoscitive o, secondo la nuova terminologia proposta, alle consultazioni indette dai dipartimenti. Ciò significherebbe accordare all'amministrazione un ampio margine di apprezzamento per quanto concerne forma, termini e destinatari delle consultazioni. Le indagini conoscitive potrebbero essere trasformate in vere e proprie «audizioni» sfruttando in modo ottimale i vantaggi connessi (flessibilità, immediatezza, rapidità, riduzione all'essenziale). Nel rapporto del CPA la prassi attuale, troppo orientata alle regole applicate alle consultazioni, è peraltro già stata fortemente criticata. Per questo motivo questa strada sembra difficilmente percorribile. Quando si tratta di ottenere informazioni specifiche legate alle realtà cui fa riferimento un progetto o a questioni di dettaglio sulla sua attuazione, in generale la soluzione più opportuna consiste nel completare la procedura di consultazione con scambi di idee mirati, precedenti o successivi alla consultazione vera e propria.

Nel suo parere la CdG-N ha dato particolare rilievo a misure concernenti la comunicazione, ai destinatari delle consultazioni, delle regole procedurali e in particolare delle differenze tra le procedure (cfr. n. 1.4). A questo proposito la Cancelleria federale adeguerà la relativa offerta in Internet (ad es. aggiungendo una raccolta delle «domande più frequenti» concernenti il diritto in materia di procedura di consultazione). Per migliorare le conoscenze delle cerchie interessate in questa materia si potrebbe pensare di ampliare la cerchia dei destinatari delle offerte di formazione della CaF, finora riservate all'amministrazione.

Per il resto va ricordato che anche coloro che partecipano alle consultazioni devono assumersi le proprie responsabilità: i Cantoni e le altre organizzazioni che prendono regolarmente parte a queste procedure possono contare su personale qualificato in questo ambito. Da loro ci si può quindi attendere che si informino attivamente sulle condizioni quadro della procedura. Non va d'altra parte dimenticato che, per la loro concezione e per la prassi corrente, le procedure di consultazione non sono delle procedure di partecipazione civica, ma costituiscono uno strumento per coinvolgere le cerchie interessate – e quindi di principio competenti in materia – nell'elaborazione di un progetto. La legislazione in materia di procedura di consultazione è chiara, comprensibile da tutti e completata da mezzi ausiliari (esiste in particolare un commento al riguardo). Ci si può pertanto attendere che le cerchie interpellate facciano un uso attivo delle informazioni a disposizione e che, in caso di dubbi, contattino i servizi federali responsabili dell'organizzazione di una consultazione o della legislazione in materia di consultazioni.

1.7 Attuazione

L'attuazione delle misure proposte spetta alle autorità federali che hanno partecipato alla preparazione e allo svolgimento della procedura di consultazione. Non sono coinvolti organi di esecuzione esterni all'amministrazione.

Nel quadro delle misure di attuazione riveste particolare importanza la comunicazione delle modifiche introdotte ai principali destinatari della consultazione (cfr. anche n. 1.5).

1.8 Interventi parlamentari

Il presente messaggio rende conto dei mandati di esame sottoposti dalla CdG-N mediante i suoi tre postulati (cfr. n. 1.4). Il messaggio propone pertanto di toglierli dal ruolo.

2 Commento ai singoli articoli

Il presente disegno di legge (D-LCo) si prefigge di attuare le misure decise dal nostro Collegio in risposta alle raccomandazioni della CdG-N. Nel contempo offre anche l'opportunità di inserire alcune precisazioni nella LCo e di recepire nella legge talune prescrizioni della vigente ordinanza.

Art. 1 Abrogazione della disposizione concernente il campo di applicazione

Il principio sancito nel vigente capoverso 2 secondo cui la legge si estende a tutte le consultazioni indette dal Consiglio federale o da una commissione parlamentare diventa privo di oggetto in seguito alla prevista unificazione di tutte le procedure di consultazione. Infatti, le indagini conoscitive ai sensi dell'articolo 10 LCo saranno soppresse. Il riveduto articolo 5 disciplina in modo esaustivo chi è competente per indire una consultazione. L'articolo 1 capoverso 2 deve pertanto essere abrogato.

La soppressione del capoverso 2 rende privo di oggetto l'articolo 1. Il fatto che la legge disciplini i principi generali della procedura di consultazione (come prevede il capoverso 1 vigente) si deduce già dal suo titolo. L'articolo può pertanto essere abrogato integralmente.

Art. 3 Oggetto della procedura di consultazione

L'articolo 3 deve essere dotato di una nuova struttura; il suo contenuto è rielaborato e completato dal punto di vista redazionale secondo quanto previsto dal nuovo disciplinamento della procedura di consultazione. Il *capoverso 1* elenca i progetti per i quali deve essere obbligatoriamente indetta una consultazione (procedura di consultazione obbligatoria; vigente art. 3 LCo). I capoversi 1 lettere a-c e 2 del diritto vigente sono adeguati dal profilo redazionale. Il vigente capoverso 2 è integrato nelle nuove lettere d ed e. Per consentire una miglior comprensione del cambiamento introdotto nella legge, la tabella sinottica seguente affianca l'articolo 3 D-LCo all'articolo vigente:

LCo vigente

Art. 3 Oggetto della procedura di consultazione

¹ La procedura di consultazione è indetta per la preparazione di:

- a. modifiche costituzionali;
- b. disposizioni di legge ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere a-g della Costituzione federale;
- c. trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente agli articoli 140 capoverso 1 lettera b e 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni.

D-LCo

Art. 3 Oggetto della procedura di consultazione

¹ La procedura di consultazione è indetta per la preparazione di:

- a. modifiche costituzionali;
- b. progetti di legge comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale;
- c. trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 140 capoverso 1 lettera b o all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale oppure che riguardano interessi essenziali dei Cantoni;
- d. ordinanze e altri progetti di ampia portata politica, finanziaria,

economica, ecologica, sociale o culturale;

- e. ordinanze e altri progetti non contemplati nella lettera d, ma che toccano considerevolmente tutti i Cantoni o alcuni di essi oppure la cui esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale.

² Una procedura di consultazione è indetta anche su altri progetti di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale.

² Una consultazione può essere svolta anche per progetti che non adempiono nessuna delle condizioni di cui al capoverso 1.

³ Per i progetti di ordinanza una procedura di consultazione è indetta presso i Cantoni se essi ne sono considerevolmente toccati.

Cpv. 1 lett. d

Il rapporto del CPA¹⁸ rileva che nel caso di importanti ordinanze non sempre è effettivamente svolta una consultazione. A titolo di esempio è menzionata l'ordinanza del 28 ottobre 2009¹⁹ concernente il fumo passivo per la quale si sarebbe dovuta indire una procedura di consultazione poiché, secondo la maggioranza degli interpellati, la sua esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale, si tratta di un progetto di ampia portata politica, finanziaria ed economica e i Cantoni ne sono considerevolmente toccati (art. 3 cpv. 2 e 3 LCo). L'attuale articolo 3 capoverso 2 LCo enuncia in modo astratto che deve essere indetta una consultazione anche «su altri progetti di ampia portata politica». Il capoverso 2 serve da fattispecie sussidiaria per includere importanti progetti ai quali non si applicano le definizioni dei capoversi 1 lettere a–c e 3 ma che comprendono anche ordinanze aventi un'ampia portata politica o disposizioni d'esecuzione importanti, come quelle che disciplinano i settori degli stranieri o dell'asilo, della circolazione stradale, dell'indicazione dei prezzi o della previdenza professionale²⁰. Poiché in questa disposizione la nozione di ordinanza è contenuta solo in modo implicito, l'elenco degli oggetti del capoverso 1 deve essere completato con le ordinanze importanti. Questa precisazione corrisponde anche al tenore dell'articolo 147 della Costituzione federale²¹ (Cost.) secondo cui i Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati fra l'altro nell'ambito della «preparazione di importanti atti legislativi»²².

¹⁸ FF **2012** 2041, 2067 segg., n. 3.1.1

¹⁹ RS **818.311**

²⁰ FF **2004** 453, 468

²¹ RS **101**

²² Sägerser, Die Bundesbehörden, Kommentar zu Art. 147 BV, n. marg. 115.

La prima parte della «fattispecie sussidiaria» del vigente capoverso 2 è inserita nel capoverso 1 lettera d D-LCo. Per chiarire il tenore della legge, vi saranno esplicitamente menzionate anche le ordinanze importanti: secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera d D-LCo sarà indetta una procedura di consultazione anche in occasione dei lavori preparatori di ordinanze che hanno un'ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale.

Cvp. 1 lett. e

Secondo il testo vigente (art. 3 cpv. 3 LCo), i Cantoni sono consultati se sono considerevolmente toccati da un progetto di ordinanza. Ora si propone di riunire i due oggetti – ordinanze secondo il capoverso 3 e altri progetti la cui esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale – inserendoli nell'articolo 3 capoverso 1 lettera e D-LCo. Conformemente a questa proposta sarà indetta obbligatoriamente una consultazione anche per la preparazione di ordinanze e di altri progetti che toccano in misura particolare i Cantoni oppure la cui esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale.

Cpv. 2 Consultazione facoltativa

La valutazione del CPA rileva che la distinzione tra consultazioni e indagini conoscitive risulta essere non solo poco chiara ma anche irrilevante per i destinatari²³. Il CPA giunge inoltre alla conclusione che la delimitazione stessa fra la nozione di indagine conoscitiva e quella di consultazione e di altre forme di partecipazione delle cerchie esterne all'amministrazione è nebulosa²⁴. Il nostro Collegio ha deciso di attuare la raccomandazione 5a della CdG-N applicando le seguenti misure²⁵:

- mantenere soltanto una categoria di «consultazione»: a seconda dell'oggetto, le consultazioni saranno di norma indette dal Consiglio federale o dal dipartimento (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. a e b D-LCo). Per sgravarsi, il dipartimento può delegare la competenza di indire la procedura di consultazione su un progetto di portata minore all'unità amministrativa competente (cfr. art. 5 cpv. 2 D-LCo);
- unificare le procedure: in sostanza si applicheranno le stesse regole a entrambe le procedure per quanto riguarda comunicazione, termini, pubblicità e trasparenza;
- possibilità per le unità amministrative subordinate di indire procedure di consultazione concernenti i loro progetti se è stata loro delegata la competenza di emanare norme di diritto (cfr. art. 5 cpv. 1 lett. c D-LCo).

La LCo non si applica alle «indagini conoscitive» disciplinate da una legge speciale, per quanto esse non rientrino nel campo di applicazione dell'articolo 3. Lo stesso vale per il diritto dei Cantoni di partecipare al processo decisionale della Confederazione sancito dall'articolo 45 Cost.²⁶.

Nel contempo, l'articolo 147 Cost. non prescrive di indire una procedura di consultazione per ogni progetto di portata minore bensì soltanto per importanti atti legisla-

²³ FF 2012 2041, 2072, n. 3.6

²⁴ Cfr. il rapporto del CPA n. 4.1 (FF 2012 2041, 2075)

²⁵ Parere del CF ad racc. 5a (FF 2012 2089, 2095)

²⁶ cfr. Sägerser, Kommentar VIG, art. 1, n. marg. 38–40.

tivi, trattati internazionali importanti e altri progetti di ampia portata. Come affermato dal nostro Collegio nel messaggio del 21 gennaio 2004²⁷, la Costituzione federale «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».

Come già il vigente articolo 10 LCo, l'articolo 3 capoverso 2 D-LCo in combinato disposto con l'articolo 5 capoverso 1 lettera c D-LCo dispone chiaramente che nel caso di progetti di importanza minore spetta al competente dipartimento decidere se svolgere una procedura di consultazione o se coinvolgere terzi con altre modalità per renderli partecipi del processo di formazione dell'opinione e di decisione. Nel caso di progetti con uno spiccato contenuto tecnico o amministrativo invece di avviare una procedura di consultazione deve essere sempre possibile ricorrere anche ad altre forme e strumenti di consultazione e di partecipazione di terzi all'elaborazione di progetti della Confederazione oppure a discussioni tra autorità federali ed enti esterni²⁸. Spesso si tratta di una forma di procedura partecipativa mediante la quale le unità amministrative subordinate verificano nuove idee e preparano soluzioni, senza vincolare il Consiglio federale o il dipartimento competente. Inoltre, nella prassi ciò riguarda affari di routine, di scarsa entità e poco complessi oppure progetti tecnici o amministrativi in merito ai quali è chiamata a esprimersi una cerchia ristretta di servizi specializzati o di esperti. In questi casi, nonostante non sia necessario, spesso viene indetta una consultazione in forma di indagine conoscitiva.

Lo stesso vale per le consultazioni informali che si svolgono durante l'elaborazione di un avamprogetto, prima della consultazione vera e propria. Si tratta innanzitutto di contatti informali che consentono di discutere con servizi specializzati, rappresentanti cantonali, organizzazioni di diritto pubblico o privato o commissioni extraparlamentari i principi di un progetto della Confederazione²⁹.

Art. 3a Rinuncia a una procedura di consultazione

Secondo il vigente articolo 2 capoverso 2 LCo, la procedura di consultazione fornisce informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie. L'articolo 3 LCo fino ad ora enumerava solo i casi in cui una procedura di consultazione doveva essere indetta. Il nuovo articolo 3a D-LCo introduce la possibilità, in determinati casi, di rinunciare a una consultazione. La rinuncia deve essere motivata in modo oggettivo (cfr. frase introduttiva) nella domanda al Consiglio federale e, se del caso, nel messaggio. L'elenco delle eccezioni è esaustivo.

Secondo la *lettera a* deve essere possibile rinunciare a indire una procedura di consultazione per un progetto di legge che richiede una trattazione urgente (procedura accelerata secondo l'art. 85 cpv. 2 LParl) o la cui entrata in vigore non può essere ritardata e che, su proposta del Consiglio federale o di una commissione parlamentare, deve essere dichiarato urgente dall'Assemblea federale, conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost. Nel caso di progetti la cui entrata in vigore dovrà probabilmente essere dichiarata urgente, va sentita preventivamente la commissione

²⁷ FF 2004 453, 475

²⁸ FF 2004 453, 463 e 465

²⁹ FF 1998 1511

parlamentare competente. Le stesse considerazioni valgono per un trattato internazionale la cui ratifica non può essere ritardata.

La rinuncia a una procedura di consultazione in questi casi corrisponde già alla prassi corrente e sarà perciò sancita nella legge; in proposito si possono citare alcuni esempi:

- la legge del 30 settembre 2011³⁰ sulle misure per attenuare la forza del franco e migliorare la competitività;
- la legge federale del 25 settembre 2009³¹ sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale nei settori del mercato del lavoro, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché del potere d'acquisto;
- la modifica del 30 settembre 2011³² della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; *too big to fail*).

Secondo la *lettera b* è possibile rinunciare a una consultazione se il progetto riguarda principalmente l'organizzazione o le procedure delle autorità federali o la ripartizione delle competenze fra autorità federali. Questa disposizione ha avuto origine dall'iniziativa parlamentare della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) del 22 marzo 2010³³ concernente il miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento. Questa iniziativa parlamentare proponeva di introdurre nell'articolo 3 LCo un nuovo capoverso 1^{bis} con il seguente tenore³⁴:

^{1bis} È possibile rinunciare a una consultazione se il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali oppure la ripartizione delle competenze fra autorità federali.

La disposizione è stata approvata in questa forma dalle Camere federali il 20 giugno 2013.³⁵ Pertanto essa dovrà essere inserita in questo punto della legge in seguito agli adeguamenti sistematici risultanti dalla presente modifica.

Secondo la prassi usuale il Consiglio federale indice una consultazione su un progetto di legge soltanto se questa procedura fornisce informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie e se le condizioni di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera b LCo sono adempite³⁶. Se però può chiaramente presumere che non sarà possibile acquisire nuove conoscenze sulla congruità, sull'attuabilità e sul consenso di un progetto di legge, il Consiglio federale rinuncia a svolgere una consultazione. Questa prassi dovrà ora essere sancita nella legge nella *lettera c*³⁷. Sarà possibile pensare di rinunciare a una procedura di consultazione in virtù della lettera c quando non sono da attendersi nuove informazioni dato che le posizioni delle cerchie interessate sono generalmente

³⁰ RU **2011** 4497

³¹ RU **2009** 5043

³² RU **2011** 811

³³ Iv. Pa. 10.440, FF **2011** 6049, 6076

³⁴ FF **2011** 6079, 6082

³⁵ FF **2013** 4031, n. III

³⁶ FF **2011** 6085, 6090

³⁷ Cfr. il rapporto di valutazione del CPA, n. 4.5 (FF **2012** 2041, 2078)

conosciute, anche dalle autorità competenti. Questo vale in particolare poiché è già stata svolta una procedura di consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto oppure è evidente che il progetto di legge concreto gode di un ampio consenso.

In questa categoria si rinuncia raramente a indire una procedura di consultazione e la decisione è presa caso per caso. L'autorità competente ha rinunciato alla consultazione nei seguenti casi:

- modifica del 24 marzo 2006³⁸ della legge federale sulla meteorologia e la climatologia;
- modifica del 23 marzo 2007³⁹ della legge sul Parlamento;
- modifica del 17 giugno 2011⁴⁰ della legge sul Parlamento;
- modifica del 17 giugno 2011⁴¹ della legge sui politecnici federali.

Se si rinuncia a indire una consultazione fondandosi su questa disposizione, la rinuncia dovrà essere comunicata in modo appropriato, ad esempio menzionando le ragioni di tale scelta nel messaggio o nel rapporto esplicativo concernente l'ordinanza. Questo obbligo d'informare dovrà essere disciplinato dettagliatamente nella prossima revisione parziale dell'ordinanza sulla consultazione.

La lettera d si riferisce ai trattati internazionali politicamente incontestati in Svizzera che non presentano contenuti sostanzialmente nuovi. Le seguenti condizioni devono essere adempiute cumulativamente:

- il trattato corrisponde essenzialmente al trattato che completa o sostituisce;
- una valutazione oggettiva delle circostanze attuali e, all'occorrenza, future mostra che il trattato è incontestato, ovvero generalmente accettato;
- i motivi della rinuncia a una consultazione sono esposti nel messaggio all'Assemblea federale.

In pratica, e a condizione che i criteri appena menzionati siano stati soddisfatti, si è rinunciato a indire una procedura di consultazione per i trattati che rientrano nei seguenti settori tematici: assistenza giudiziaria, polizia, doppia imposizione, informazioni fiscali e altre questioni fiscali, libero scambio nel quadro dell'AELS, cooperazione economica senza clausole preferenziali, convenzioni nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro, assicurazioni sociali, protezione degli investimenti. Ogni caso deve comunque essere esaminato separatamente per verificare che i criteri succitati siano rispettati. Se anche un solo criterio non è adempiuto deve essere svolta la consultazione.

Art. 4 cpv. 2 lett. e nonché cpv. 4 Inserimento delle commissioni extraparlamentari nell'elenco dei destinatari e limitazione della cerchia dei destinatari

Le commissioni extraparlamentari che, per compiti svolti e conoscenze specifiche, sono interessate da un determinato dossier posto in consultazione dovranno essere

38 RU 2006 4881

39 RU 2007 4129

40 RU 2011 4537

41 RU 2011 4789

invitate ad esprimersi ed essere iscritte nell'elenco degli altri destinatari (art. 4 cpv. 2 lett. e D-LCo).

Per analogia con le attuali indagini conoscitive, soltanto le persone e le organizzazioni di diritto pubblico o privato direttamente interessate dal progetto devono essere invitate a esprimere il loro parere sui progetti che per la loro portata non sono considerati oggetti da sottoporre a consultazione ai sensi dell'articolo 3 capoversi 1 e 2 LCo.

Secondo il rapporto del CPA, alcuni Cantoni auspicano che in occasione delle consultazioni indette dai dipartimenti o dalla Cancelleria federale l'invito a partecipare sia rivolto anche alle Cancellerie di Stato, in modo da garantire che le istituzioni politiche siano informate e sia assicurato il coordinamento in seno all'amministrazione cantonale⁴². Anche una raccomandazione del gruppo di lavoro Confederazione – Cantoni per l'attuazione del diritto federale esprime una richiesta analoga. Questa richiesta sarà attuata nell'ambito della revisione parziale dell'OCo. A livello di ordinanza dovrà essere inserito anche l'obbligo, chiesto dalla CdG-N, di giustificare la limitazione della cerchia dei destinatari conformemente all'articolo 4 capoverso 4 D-LCo e l'obbligo di comunicarne i motivi ai partecipanti alla consultazione.

Nel caso dei progetti di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera e la cerchia dei destinatari può essere limitata alle autorità incaricate dell'esecuzione. I Cantoni dovranno invece sempre essere consultati dato che si tratta di consultazioni obbligatorie e che i Cantoni possono essere toccati direttamente o indirettamente, singolarmente o collettivamente.

Art. 5 Indizione

Osservazioni concernenti il momento in cui è indetta una consultazione

La procedura di consultazione è indetta mediante la decisione della competente autorità. Nel caso di trattati bilaterali internazionali occorre osservare quanto segue: la procedura di consultazione può essere indetta prima del conferimento del mandato di negoziazione oppure dopo la firma del trattato. In questo contesto devono essere tenuti in considerazione gli interessi della Svizzera e il parere della controparte contrattuale.

Prima del conferimento del mandato di negoziazione

Se la consultazione viene indetta prima dell'assegnazione del mandato di negoziazione è possibile coinvolgere sin dall'inizio le cerchie esterne; inoltre, identificare i punti chiave prima dell'avvio del negoziato permette di evitare rinegoziazioni successive. Tuttavia, la pubblicità data al mandato può indebolire la posizione dei negoziatori. Inoltre, poiché il progetto non è ancora definitivo, la consultazione può svolgersi su singoli punti, o addirittura su un intero progetto, che saranno accantonati nel corso dei negoziati.

Dopo la firma

Se la consultazione è indetta dopo la firma, l'oggetto della consultazione corrisponde al progetto definitivo, il quale tuttavia non è più negoziabile; pertanto i partecipanti possono unicamente approvare o respingere il trattato. La consultazione può

⁴² Rapporto del CPA, n. 3.2.3 (FF 2012 2041, 2066)

però adempiere lo scopo dell'articolo 2 LCo, fornendo informazioni sul consenso politico raccolto da un progetto.

Spetta alla competente unità amministrativa valutare quale momento sia più opportuno dal profilo materiale e della tattica negoziale per indire una procedura di consultazione. Occorre tuttavia fare in modo che per ogni oggetto sia sempre indetta un'unica consultazione.

Osservazioni concernenti l'art. 5 modificato

Il capoverso 1 lettera a precisa su quali progetti spetta al Consiglio federale indire una procedura di consultazione: esso indice le principali procedure di consultazione secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettere a–d D-LCo su progetti che emanano dall'amministrazione.

I dipartimenti o la Cancelleria federale indicano una procedura di consultazione su ordinanze o altri progetti *non* contemplati nel capoverso 1 lettera d ma che coinvolgono in modo considerevole uno o tutti i Cantoni oppure la cui esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale, nonché su progetti sui quali può essere indetta una procedura di consultazione facoltativa (art. 5 cpv. 2 D-LCo).

I dipartimenti possono delegare la competenza di indire una procedura di consultazione secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera e nonché 2 D-LCo alle unità amministrative competenti (art. 5 cpv. 2 D-LCo).

Nei casi in cui per legge la competenza di emanare norme di diritto è stata delegata a un'unità dell'amministrazione (art. 6–8 OLOGA), quest'ultima può indire una consultazione (art. 5 cpv. 1 lett. c D-LCo).

L'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) costituisce un esempio in materia di competenza per indire autonomamente consultazioni. Swissmedic è un'unità amministrativa decentralizzata (art. 7a cpv. 1 lett. c, 8 cpv. 1 lett. b e allegato 1 lett. B cifra II/2.2.9 OLOGA) alla quale è stata delegata la competenza di emanare norme di diritto conformemente all'articolo 82 capoverso 2 della legge del 15 dicembre 2000⁴³ sugli agenti terapeutici. Secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera c D-LCo, Swissmedic potrà indire autonomamente consultazioni su progetti di ordinanze con un contenuto tecnico e di importanza minore, ciò che corrisponde alla prassi corrente.

Altre unità amministrative decentralizzate come l'Istituto federale della proprietà intellettuale (LIPI) e l'Istituto federale di metrologia (METAS) hanno il compito legale di preparare la legislazione nel loro rispettivo ambito di competenza (art. 2 cpv. 1 lett. a LIPI⁴⁴; art. 3 cpv. 2 LIFM⁴⁵). Bisogna quindi presupporre che queste unità amministrative specializzate possano indire anche procedure di consultazione quando si trovano a preparare gli atti normativi di loro competenza nella misura in cui non si tratti di atti di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettere a–d D-LCo (art. 5 cpv. 1 lett. c e 2 D-LCo).

Su circa cento consultazioni esterne all'amministrazione indette ogni anno nel periodo 2006–2012, quasi due terzi riguardavano progetti di portata minore. Alla

⁴³ RS **812.21**

⁴⁴ Legge federale del 24 mar. 1995 sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale; RS **172.010.31**

⁴⁵ Legge federale del 17 giu. 2011 sull'Istituto federale di metrologia; RS **941.27**

luce di questa cifra elevata, i dipartimenti e la Cancelleria federale devono poter continuare a indire consultazioni di questo genere sgravando in tal modo il Consiglio federale.

L'articolo 5 capoverso 4 D-LCo corrisponde al vigente articolo 5 capoverso 3 LCo (obbligo della CaF di assicurare il coordinamento delle consultazioni e di comunicarne l'indizione). La disposizione è adeguata a livello redazionale.

Art. 6 Organizzazione

Si tratta di un adeguamento redazionale per tenere conto della modifica dell'articolo 5 D-LCo.

Art. 7 Forma e termine

Cpv. 1 Forma

Nel primo periodo «e» viene sostituita da «o», nel senso di «e/o», allo scopo di recepire la tendenza osservata nella pratica a svolgere le consultazioni in forma elettronica. I dossier posti in consultazione sono sempre più spesso messi a disposizione in formato elettronico; anche la comunicazione dei pareri avviene per lo più in questa forma. L'espressione «per scritto» è stralciata perché comunque si desume dal contesto.

Il secondo periodo prevede una delega al Consiglio federale. Come menzionato in precedenza (n. 1.1.), il nostro Collegio ha incaricato la Cancelleria federale di esaminare la possibilità di organizzare le consultazioni e le indagini conoscitive essenzialmente in forma elettronica e di presentare un pertinente rapporto. La norma qui prevista permetterà, senza modificare ulteriormente la legge, di rinunciare a svolgere le procedure di consultazione su supporto cartaceo nel caso in cui il Consiglio federale giungesse alla conclusione che le condizioni tecniche necessarie a questo scopo lo consentono (art. 7 cpv. 1, secondo periodo D-LCo).

Cpv. 2 Sedute di lavoro complementari

La consultazione in forma di conferenza è stata criticata a più riprese⁴⁶. In occasione della consultazione sulla modifica della LCo numerosi partecipanti hanno chiesto di abolire questo strumento che pertanto non sarà mantenuto nella sua forma attuale. In sostituzione di questa forma⁴⁷, il capoverso 4 prevede che la consultazione in forma scritta in futuro potrà essere completata invitando le cerchie interessate a partecipare a una o più sedute di lavoro. Così facendo viene chiarito il carattere complementare di queste sedute. Inoltre il ricorso a questo nuovo strumento non è più fatto dipendere dall'urgenza; l'esperienza ha infatti mostrato che le consultazioni indette attualmente in forma di conferenza non garantivano necessariamente un risparmio di tempo.

L'approccio scelto permette di ottimizzare la procedura di consultazione (cfr. n. 1.5). I vantaggi dello scambio di opinioni orale sono combinati a quelli della procedura scritta⁴⁸. È il caso in particolare quando un progetto non può essere ritardato ed è

⁴⁶ Ad es. rapporto della CdG-N, n. 2.1.3 (FF 2012 2031 2035 seg.)

⁴⁷ Cfr. Sägerser, Kommentar VIG, art. 7, n. marg. 33.

⁴⁸ Cfr. FF 1998 2982, 2988

necessario ridurre il termine di cui al capoverso 3. La raccomandazione 3 della CdG-N è così attuata⁴⁹. Per motivi di trasparenza le sedute di lavoro saranno oggetto di un verbale.

Cpv. 3 Termini minimi

Il termine legale minimo per le consultazioni è attualmente di tre mesi. È prolungato in modo adeguato per tenere conto delle vacanze o dei giorni festivi nonché in considerazione del contenuto e della portata del progetto (art. 7 cpv. 2 LCo).

Il rapporto del CPA⁵⁰ critica soprattutto i termini ristretti per esprimere i pareri riscontrati nella prassi delle indagini conoscitive (art. 10 LCo). Secondo il CPA⁵¹: «Quando la decisione di imporre termini molto serrati non è motivata, essa suscita tra i partecipanti l'impressione che, in realtà, l'autorità promotrice non sia affatto interessata a un loro parere fondato, ma che si limiti ad adempiere pro forma a un obbligo legale. Essi temono, in altre parole, che i giochi siano fatti e che i loro pareri siano inutili. Il risultato finale è che il vaglio cui è sottoposto il progetto sotto il profilo della congruità e dell'attuabilità non è accurato perché i pareri non sono sufficientemente fondati o perché non sono analizzati e utilizzati in modo serio. In alcuni casi possono risultare problemi in sede di esecuzione. (...) Vari destinatari – tra cui in particolare diversi Cantoni – hanno affermato che le condizioni quadro e i termini di alcune indagini conoscitive e procedure di consultazione suscitano in loro l'impressione di non essere presi sul serio (e pertanto tentano di esercitare la loro influenza attraverso altri canali). Si tratta di dichiarazioni preoccupanti e sintomatiche di una certa frustrazione che, in definitiva, può pregiudicare il conseguimento degli obiettivi (dell'indagine conoscitiva o della procedura di consultazione) – ossia la partecipazione degli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni, il miglioramento della congruità e dell'attuabilità del progetto, l'aumento del consenso che quest'ultimo raccoglie – e, a lungo termine, rischia di scalfire la legittimità delle procedure anzidette quale utile strumento di raccolta delle opinioni».

Nel nostro parere relativo alla raccomandazione 5a della CdG-N⁵², il nostro Collegio ha dichiarato che dovrebbero essere applicate le stesse regole a entrambe le procedure per quanto riguarda la comunicazione, i termini, la pubblicità e la trasparenza e che è indispensabile in particolare un'armonizzazione dei termini. In applicazione di questo principio, l'adeguato prolungamento del termine minimo di tre mesi è sancito nell'articolo 7 capoverso 3 D-LCo. Tenendo conto della prassi vigente, per le consultazioni scritte è proposta una proroga di tre settimane durante le vacanze estive, di due settimane nel periodo tra Natale e Capodanno e di una settimana nel periodo pasquale.

Poiché in Svizzera l'inizio e la fine delle vacanze estive varia secondo i Cantoni e le regioni linguistiche, le procedure di consultazione devono essere prolungate se

⁴⁹ Parere del Consiglio federale ad racc. 4 (FF **2012** 2041, 2046)

⁵⁰ N. 1.1; n. 3.2.2; n. 3.2.4; n. 3.6 (FF **2012** 2041)

⁵¹ N. 4.2 (FF **2012** 2041)

⁵² Parere del CF ad racc. 5a (FF **2012** 2089, 2095)

includono il periodo di sospensione dei termini stabilito da diverse leggi federali (15 luglio –15 agosto)⁵³.

Cpv. 4 Riduzione del termine

Riguardo alla riduzione del termine (art. 7 cpv. 3 LCo), la CdG-N⁵⁴ riconosce esplicitamente che, in casi eccezionali, è assolutamente necessario derogare al termine sancito per legge. Tuttavia, a suo avviso, se le ragioni della deroga non sono debitamente motivate, la legittimità dello strumento ne risente.

Può essere ordinata una riduzione del termine della consultazione quando ad esempio il progetto non può essere ritardato per motivi di politica statale. Questa situazione di solito concerne progetti che esulano dalla sfera d'influenza della Svizzera, come ad esempio all'attuazione di un'evoluzione legislativa estera (ad es. la nuova legge fiscale statunitense FATCA) oppure di una raccomandazione emanata dall'UE in relazione a un accordo bilaterale. Non si può invece far valere un'urgenza nei casi in cui l'amministrazione ha problemi di tempo poiché, senza un motivo giustificabile, non ha presentato un progetto in tempo utile per avviare la consultazione e pertanto non è in grado di rispettare il termine di cui all'articolo 7 capoverso 3 D-LCo. I criteri che servono a giustificare l'urgenza non devono tuttavia essere valutati con lo stesso rigore se si tratta di una procedura di consultazione facoltativa (art. 3 cpv. 2 D-LCo) rispetto a quanto avviene per un oggetto di cui all'articolo 3 capoverso 1 D-LCo.

L'urgenza invocata per abbreviare un termine deve essere oggettivamente motivata e comunicata ai destinatari della consultazione nella lettera accompagnatoria. Nel capoverso 4 viene così attuata la raccomandazione 4 della CdG-N⁵⁵.

Art. 8 cpv. 2 Rapporto sui risultati

Secondo la disposizione vigente (l'art. 8 LCo diventa l'art. 8 cpv. 1 D-LCo) si prende atto dei pareri espressi, li si soppesa e li si valuta. L'articolo della legge che definisce lo scopo della procedura di consultazione statuisce che le autorità competenti devono tener conto dei pareri espressi, per lo meno per quanto riguarda le informazioni che permettono di stabilire la congruità di un progetto, la sua attuabilità e il consenso che esso raccoglie (art. 2 cpv. 2 LCo). L'obbligo di tenere in considerazione i pareri espressi non fonda alcun diritto a tener conto materialmente dei pareri inoltrati. Finora le autorità non erano neppure tenute a comunicare o a giustificare il peso dato a un parere o in che misura tale parere fosse stato preso in considerazione per adeguare il progetto⁵⁶. La CdG-N⁵⁷ ritiene che non sia opportuno sancire per legge il valore da attribuire ai pareri di determinati attori. Valutare i pareri raccolti deve continuare a essere il compito del Consiglio federale o dell'autorità che ha indetto la procedura.

⁵³ Art. 22a cpv. 1 lett. b della legge del 20 dic. 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021), art. 46 cpv. 1 lett. b della legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110); art. 145 cpv. 1 lett. b del Codice di procedura civile (RS 272)

⁵⁴ N. 2.1.3 (FF 2012 2031, 2036)

⁵⁵ Parere del CF ad racc. 4 (FF 2012 2090, 2094 seg.)

⁵⁶ Cfr. Sägerser, Kommentar VIG, art. 8, n. marg. 16–39.

⁵⁷ FF 2012 2031, 2034

Secondo il nuovo articolo 8 capoverso 2 D-LCo, i risultati di tutte le procedure di consultazione dovranno essere riassunti in un rapporto (cfr. art. 10 cpv. 2 LCo). Il rapporto sui risultati informa sui pareri pervenuti e ne riassume i contenuti in modo comprensibile e senza esprimere giudizi di valore (art. 20 cpv. 1 OCo). Il nuovo capoverso 2 riprende unicamente una disposizione vigente con l'aggiunta di una precisazione redazionale. La «suddivisione del lavoro» tra il rapporto sui risultati, che informa senza esprimere giudizi di valore, e il messaggio, che esprime un giudizio politico (nel caso di un progetto di legge) è d'altra parte anche iscritta nella Guida alla redazione dei messaggi della Cancelleria federale.⁵⁸

Art. 9 cpv. 1 lett. b e c Pubblicazione del rapporto sui risultati

Per motivi di trasparenza i verbali delle sedute di cui all'articolo 7 capoverso 2 D-LCo devono essere pubblicati (cfr. per analogia i verbali delle procedure in forma di conferenza secondo il vige art. 9 cpv. 1 lett. b LCo).

La lettera c precisa che il rapporto sui risultati è reso pubblico dopo che l'autorità che ha indetto la consultazione ne ha preso atto. In tal modo la prassi è armonizzata a livello di legge.

Art. 10 Abrogazione della disposizione concernente le indagini conoscitive

La quasi integrale unificazione delle due procedure (consultazioni e indagini conoscitive) rende l'articolo 10 privo d'oggetto; sarà pertanto abrogato. Dal profilo terminologico verrà mantenuta unicamente la nozione di consultazione.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Per quel che concerne la Confederazione, la presente revisione della LCo non comporta conseguenze rilevanti in termini di finanze e di personale. Grazie all'unificazione delle due procedure (consultazioni e indagini conoscitive) vi è da attendersi tendenzialmente una diminuzione della procedura scritta. Con l'incremento dell'impiego dei mezzi di informazione, comunicazione e archiviazione elettronici (cfr. art. 7 cpv. 1 D-LCo) a medio termine l'onere amministrativo dovrebbe ridursi. Per contro, in seno all'Amministrazione federale si prevede un certo aumento del lavoro, tuttavia difficilmente quantificabile, imputabile, da un lato, alle informazioni supplementari sulla procedura di consultazione da fornire all'amministrazione e al pubblico come chiesto dalla CdG-N e, dall'altro, all'obbligo, da introdurre a livello di ordinanza, di comunicare informazioni in merito all'utilizzo e alla presa in considerazione dei pareri.

⁵⁸ Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale (stato giugno 2013), www.bk.admin.ch > Documentazione > Documenti in italiano > Documentazione per la redazione di testi in italiano (schema A, n. 1.3).

3.2 Per i Cantoni

La presente revisione della LCo non comporta immediate ripercussioni finanziarie, sull'effettivo del personale o di altro genere per i Cantoni e i Comuni. Comunque, le misure previste dovrebbero contribuire a semplificare le procedure anche per i Cantoni, con una conseguente riduzione dell'onere amministrativo (cfr. le osservazioni ad art. 4 cpv. 2 lett. e nonché 4).

Il rapporto del 13 febbraio 2012 del gruppo di lavoro congiunto Confederazione – Cantoni all'indirizzo del Dialogo federalista è incentrato sull'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni (cfr. n. 1.1). Fra l'altro vi viene anche deplorato il fatto che nell'ambito della consultazione non è tenuto conto dei problemi di attuazione dei Cantoni (cfr. n. 2.1, 2.2 e 2.2.4). Le misure proposte dal gruppo di lavoro saranno prese in considerazione nell'ambito della revisione parziale dell'ordinanza sulla consultazione (OCo) e sono state già inserite in un adeguamento della Guida alla redazione dei messaggi⁵⁹.

3.3 Altre ripercussioni

La presente revisione della LCo non ha alcuna ripercussione sull'economia nazionale né sulla politica estera. Per quanto riguarda segnatamente la partecipazione dei Cantoni alla preparazione di decisioni in materia di politica estera non vi saranno cambiamenti rispetto al diritto vigente⁶⁰.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁶¹ sul programma di legislatura né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶² sul programma di legislatura 2011–2015. L'adozione della presente modifica della LCo è tuttavia opportuna: si tratta infatti di attuare importanti misure applicabili all'esecuzione delle procedure relative alle consultazioni e alle indagini conoscitive, misure che si basano sulle raccomandazioni che figurano nel rapporto del 7 settembre 2011 della CdG-N sulla valutazione della prassi della Confederazione in materia di consultazioni e indagini conoscitive (cfr. n. 1.1–1.3) e su tre postulati della CdG-N del 19 giugno 2012 (cfr. n. 1.4).

⁵⁹ Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale (stato giugno 2013), www.bk.admin.ch > Documentazione > Documenti in italiano > Documentazione per la redazione di testi in italiano (Schema A, n. 1.3 e 1.6)

⁶⁰ Cfr. FF 2004 453, n. 3.3

⁶¹ FF 2012 305

⁶² FF 2012 6413

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La presente attuazione dell'articolo 147 Cost. (procedura di consultazione) a livello legislativo si effettua in applicazione dell'articolo 164 Cost., in virtù del quale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.2 Delega di competenze legislative

L'articolo 7 capoverso 1, secondo periodo del presente disegno prevede una delega di competenze legislative: il Consiglio federale potrà prevedere che le procedure di consultazione siano svolte esclusivamente in forma elettronica se le condizioni tecniche lo consentono.