



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Cancelleria federale CaF
Sezione del diritto

koj/bs 30.10.2012

Modifica della legge sulla consultazione

Rapporto esplicativo

Indice

Panoramica	3
<i>Ruolo e competenze della CaF.....</i>	<i>3</i>
<i>Abolizione della distinzione tra «consultazione» e «indagine conoscitiva»</i>	<i>3</i>
<i>Introduzione dell'obbligo di motivare la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri.....</i>	<i>4</i>
1 Basi del progetto.....	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.2 Rapporto della CdG-N: raccomandazioni e valutazione	7
1.2.1 Ruolo e competenze della Cancelleria federale (racc. 1)	7
1.2.2 Trasparenza nella comunicazione dei risultati (racc. 2)	7
1.2.3 Abrogazione della procedura in forma di conferenza (racc. 3)	7
1.2.4 Introduzione dell'obbligo di motivare la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri (racc. 4)	7
1.2.5 Funzionalità della distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva (racc. 5)	7
1.3 Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-N	8
1.3.1 Ruolo e competenze della CaF (racc. 1)	8
1.3.2 Trasparenza nella comunicazione dei risultati (racc. 2)	8
1.3.3 Abrogazione della procedura in forma di conferenza (racc. 3)	9
1.3.4 Introduzione dell'obbligo di motivare la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri (racc. 4)	9
1.3.5 Distinzione tra consultazione e indagine conoscitiva (racc. 5)	9
1.3.6 Seguito dei lavori	9
1.4 Parere della CdG-N del 19 giugno 2012 in merito al parere e alla risposta del Consiglio federale	10
1.4.1 Po. 12.3649 CdG-N Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (1)	11
1.4.2 Po. 12.3650 CdG-N Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (2)	11
1.4.3 Po. 12.3651 CdG-N Prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive (3)	11
1.5 Motivazione e valutazione delle modifiche proposte	12
1.5.1 Misure relative alla trasparenza nella comunicazione dei risultati	12
1.5.2 Mantenimento della procedura svolta in forma di conferenza	13
1.5.3 Unificazione della procedura	14
1.6 Attuazione	16
1.7 Trattazione degli interventi parlamentari	16
2 Commento ai singoli articoli	16
3 Ripercussioni	27
3.1 Per la Confederazione	27
3.2 Per i Cantoni	28
3.3 Altre ripercussioni	28
4 Programma di legislatura	28
5 Aspetti giuridici	28
5.1 Costituzionalità	28
5.2 Delega di competenze legislative	28

Panoramica

Il Consiglio federale propone una serie di modifiche al diritto in materia di procedura di consultazione adempiendo così le raccomandazioni e 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.

Il progetto di legge mira ad attuare le misure decise dal Consiglio federale il 15 febbraio 2012 in risposta alle raccomandazioni espresse nel rapporto del 7 settembre 2011 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Alcuni punti della legge federale del 18 marzo 2005 sulla consultazione (LCo; RS 172.061) andranno migliorati in tal senso. Il progetto è incentrato sugli aspetti presentati qui di seguito.

Ruolo e competenze della CaF

L'avamprogetto di legge (ap-LCo) contribuisce a rafforzare il ruolo della CaF 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 CaF in tempo utile, prima dell'avvio della procedura, in modo da consentirle di verificare il rispetto delle prescrizioni legali e la completezza dell'incarto.

Abolizione della distinzione tra «consultazione» e «indagine conoscitiva»

La distinzione terminologica impiegata 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. Tra questi ultimi rientrano «segnatamente i progetti con 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 permette di meglio delimitare nella pratica le procedure di consultazione il cui avvio spetta ai dipartimenti o alla CaF e, di conseguenza, di distinguerle più facilmente da quelle di competenza del Consiglio federale. Per quanto concerne la procedura, ai due tipi di consultazione si applicano regole in gran parte identiche.

Per le consultazioni indette dai dipartimenti o dalla CaF la cerchia degli interpellati deve poter essere limitata alle persone e alle organizzazioni direttamente coinvolte, come avviene già attualmente. Una lettera accompagnatoria informerà i destinatari in merito alla tipologia di consultazione (procedura avviata dal Consiglio federale oppure da un dipartimento rispettivamente dalla CaF). Le unità dell'Amministrazione federale centrale o decentralizzata competente devono poter indire autonomamente una procedura solo in casi eccezionali ben definiti.

Trasparenza nella comunicazione dei risultati

Le due procedure devono essere ampiamente unificate e disciplinate in modo più preciso nella legge. Ciò consentirà di eliminare gli aspetti poco chiari concernenti la procedura relativa alle indagini conoscitive. Come già avviene per le consultazioni indette dal Consiglio federale, in futuro i risultati delle consultazioni avviate dai dipartimenti dovranno essere obbligatoriamente riassunti in un rapporto (art. 8 cpv. 2 e 9 cpv. 1 lett. c ap-LCo).

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

Il termine legale minimo per le consultazioni è attualmente di tre mesi. È adeguatamente prolungato per tenere conto di vacanze e giorni festivi nonché in considerazione del contenuto e della portata del progetto. Oggetto di critiche sono soprattutto i brevi termini applicati attualmente alle 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 oppure di consultazione in forma di conferenza, l'urgenza invocata deve essere motivata oggettivamente nella lettera d'accompagnamento inviata ai destinatari della consultazione.

1 Basi 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 maggiormente¹.

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 procedura, 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 Parlamento². A seguito di queste critiche è stato chiesto di ridurre all'essenziale la procedura³. 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 entrate in vigore il 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 la 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

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 referenze supplementari.

³ In merito alla genesi della legge sulla consultazione cfr. THOMAS SÄGESSER, Handkommentar Vernehmlassungsgesetz, Berna 2006, Einleitung, n. marg. 13 segg.

⁴ RS 172.061

⁵ RS 172.061.1

la maggiore libertà possibile, sia in termini di contenuti che di scadenze, per elaborare i loro pareri.

Il diritto in materia di procedura di consultazione deve quindi tenere 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 materia di procedura di consultazione diverse ragioni, brevemente espresse qui di seguito, fanno propendere per un adeguamento di queste disposizioni.

Le Commissioni parlamentari della gestione si sono occupate negli ultimi anni 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 2011 (rapporto del CPA)⁶, 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 Consiglio federale 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.

⁶ FF **2012** 2041

⁷ FF **2012** 2089

⁸ Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone. Bericht und Anträge der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone zuhanden des Föderalistischen Dialogs vom 16. März 2012, approvati il 13 febbraio 2012

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

1.2 Rapporto della CdG-N: raccomandazioni e valutazione

Sulla base del rapporto del CPA, nel proprio rapporto la CdG-N avanza le raccomandazioni seguenti (racc. 1–5):

1.2.1 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.»

1.2.2 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.»

1.2.3 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.»

1.2.4 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.»

1.2.5 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: 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: 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.»*

1.3 Parere del Consiglio federale sul rapporto della CdG-N

Nel quadro del suo parere del 15 febbraio 2012¹⁰, il Consiglio federale ha deciso di attuare le raccomandazioni del rapporto della CdG-N come segue:

1.3.1 Ruolo e competenze della CaF (racc. 1)

Decisione del Consiglio federale: per quanto concerne la raccomandazione 1, l'esecutivo federale da un lato accetta di rafforzare l'obbligo di collaborare dei dipartimenti, dall'altro si rifiuta invece di estendere le competenze e gli strumenti a disposizione della CaF.

1.3.2 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

1.3.3 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.

1.3.4 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 di motivare obbligatoriamente nella lettera di accompagnamento inviata ai destinatari della consultazione la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri.

1.3.5 Distinzione tra 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.

1.3.6 Seguito dei lavori

Il 15 febbraio 2012 il Consiglio federale ha deciso di attuare le raccomandazioni 1, 2, 4 e 5a del rapporto del 7 settembre 2011 della CdG-N conformemente al parere che aveva espresso su questo tema e ha incaricato la CaF di elaborare, in collaborazione con i dipartimenti, una modifica della legislazione in materia e di sottoporgli un progetto entro fine 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 delle questioni relative 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. Esse potranno tuttavia essere tutte attuate a livello di ordinanza.

L'attuazione delle raccomandazioni decise dal Consiglio federale dovrà avvenire in due fasi: in primo luogo sarà adeguata la LCo e solo dopo la sua adozione da parte dell'Assemblea federale saranno apportate le modifiche necessarie alla OCo integrandovi anche le raccomandazioni del gruppo misto Confederazione – Cantoni (cfr. n. 1.1).

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

1.4 Parere della CdG-N del 19 giugno 2012 in merito al parere e alla risposta del Consiglio federale

Nel suo parere del 19 giugno 2012¹¹ 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 Consiglio federale di approfondire. Nel suo parere, la CdG-N ha depositato tre postulati (cfr. n. 1.4.1 segg.).

Per quanto concerne l'attuazione della raccomandazione 1, nella sua risposta alla CdG-N il Consiglio federale ha illustrato la funzione di controllo della CaF in ambito di consultazioni. Prima dell'avvio della procedura essa esamina ogni progetto verificando il rispetto delle disposizioni legali e l'eshaustività dell'incarto. Se, su aspetti centrali, la CaF 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 naturale che tra la CaF e i dipartimenti possano sorgere divergenze di interpretazione su singole disposizioni. Situazioni simili possono verificarsi anche nel caso di questioni intersettoriali che vedono il dipartimento competente opposto agli altri dipartimenti o alla CaF (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.

Nel suo scritto il Consiglio federale conclude: oggi la CaF 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 procedura. In futuro, una regolamentazione più chiara delle competenze e della procedura come anche il potenziamento delle attività informative della CaF contribuiranno a semplificarne il compito di coordinamento e verifica grazie al minor numero di disposizioni che lasciano un certo margine interpretativo. Il Consiglio federale è convinto che l'attuazione della raccomandazione 1 del rapporto della CdG-N potrà essere 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.

¹¹ FF 2012 ...

¹² RS 172.010.1

1.4.1 Po. 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.

1.4.2 Po. 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 rinunciassero. 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.

1.4.3 Po. 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.

1.5 Motivazione e valutazione delle modifiche proposte

1.5.1 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 indagini conoscitive.

Rispetto all'attuale articolo 10 capoverso 2 LCo, il nuovo articolo 8 capoverso 2 ap-LCo definisce con maggiore chiarezza l'obbligo di stilare un rapporto sui risultati per tutte le consultazioni (cfr. spiegazioni in merito esposte in seguito). In futuro l'attuale regolamentazione a livello di ordinanza concernente l'informazione e la pubblicazione del rapporto sui risultati (art. 21 OCo) si estenderà 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 2002¹³ sul Parlamento (LParl). La prevista revisione del diritto in materia di pubblicazioni ufficiali dovrà permettere di pubblicare sistematicamente in modo centralizzato le spiegazioni relative alle ordinanze del Consiglio federale. In tale contesto sarà senz'altro 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.

¹³ RS 171.10

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 dedicato all'attuazione degli atti legislativi previsti.

1.5.2 Mantenimento della procedura svolta in forma di conferenza

Il Consiglio federale propone di mantenere la procedura svolta in forma di conferenza in quanto, a suo parere, i vantaggi e la flessibilità di questa variante compensano determinati svantaggi. L'esame del CPA ha mostrato che il Consiglio federale e l'amministrazione fanno uso di questa possibilità con estrema cautela. Alcuni aspetti poco chiari presenti nella regolamentazione attuale della procedura saranno eliminati grazie agli adeguamenti proposti con il presente avamprogetto.

Conformemente alla LCo, nelle consultazioni indette dal Consiglio federale, la procedura in forma di conferenza è riservata ai casi di urgenza. Questa soluzione costituisce un'alternativa possibile e nel contempo equilibrata alla riduzione del termine di inoltro dei pareri. Secondo il diritto vigente le consultazioni avviate dai dipartimenti possono generalmente svolgersi in questa forma, possibilità che dovrà essere mantenuta anche in futuro (cfr. il complemento proposto all'articolo 7 capoverso 1 ap-LCo).

Secondo il Consiglio federale il principale vantaggio delle consultazioni in forma di conferenza risiede nel fatto che consentono uno scambio immediato (inteso come «audizione» o tavola rotonda) con le cerchie interessate. Il contatto diretto può favorire sensibilmente una discussione costruttiva e accelerare la risoluzione dei problemi. La combinazione della procedura orale (conferenza) e scritta garantisce che agli «interventi» di singoli gruppi d'interesse non venga attribuita un'importanza sproporzionata e che sia data la possibilità di esprimersi anche agli interessati che non possono partecipare.

È innegabile che questa forma di procedura presenti anche 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 questi svantaggi, rinunciare a questo tipo di procedura significherebbe perdere flessibilità. La gamma di strumenti disponibili per lo scambio con le cerchie interessate non va limitato inutilmente. Dove si tratta essenzialmente di acquisire conoscenze specialistiche e informazioni di base al di fuori dell'Amministrazione federale e la cerchia degli interessati è relativamente ristretta e ben definita, la consultazione in forma di conferenza può risultare appropriata.

La procedura in forma di conferenza pone esigenze elevate a tutti i partecipanti che, naturalmente, non sempre possono essere soddisfatte. Viste le difficoltà e gli svantaggi connessi, questo strumento va utilizzato in modo oculato. Stando ai dati forniti nel rapporto del CPA, ciò non sembrerebbe un problema (cfr. rapporto del CPA, pag. 2384), anzi, si può dedurre che nella pratica è impiegato in modo mirato e accorto.

Per quanto concerne la scelta della procedura, la LCo lascia un certo, ben definito, margine di apprezzamento (concernente ad es. lo svolgimento di una consultazione [art. 3 cpv. 2 e 4 ap-LCo], la riduzione del termine per l'inoltro dei pareri o la consultazione in forma di conferenza in caso di urgenza; la procedura in forma di conferenza per le consultazioni indette dai dipartimenti). 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. Il Consiglio federale ritiene 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.

Per eliminare eventuali incertezze riguardanti le consultazioni in forma di conferenza, andrebbe esaminato se la procedura necessita un disciplinamento più preciso a livello di ordinanza. Probabilmente possono essere definiti criteri supplementari per delimitare i casi in cui sia possibile ricorrere a tale procedura. Infine, nell'ordinanza si potrebbe introdurre un obbligo di presentare, nella domanda sottoposta all'autorità incaricata di avviare la consultazione, le modalità di esecuzione di una procedura di consultazione.

1.5.3 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 che è emerso che già la differenza terminologica tra consultazione e indagine conoscitiva, di per sé evidente, viene a malapena presa in considerazione, il Consiglio federale è giunto 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. 3 ap-LCo). Così facendo queste procedure potranno essere svolte in forma di conferenza; inoltre sono previsti adeguamenti per quanto concerne la cerchia dei destinatari.

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 praticabile. Quando si tratta di ottenere informazioni specifiche legate alle realtà cui fa riferimento un progetto o a questioni di dettaglio sull'attuazione, in generale la soluzione più opportuna consiste nel completare la procedura di consultazione con scambi di idee mirati organizzati in precedenza o successivamente alla consultazione vera e propria.

Nel suo parere la CdG-N ha dato particolare rilievo a misure concernenti la comunicazione delle regole procedurali e in particolare delle differenze tra le procedure. In questo ambito il Consiglio federale esaminerà la possibilità di migliorare l'offerta in Internet (ad es. aggiungere 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 anche 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 loro concezione e per la prassi corrente, le procedure di con-

sultazione 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.

1.6 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)

1.7 Trattazione degli interventi parlamentari

Il messaggio che risulterà dal presente rapporto fornirà informazioni in merito alle domande di esame contenute nei postulati 1–3 depositati dalla CdG-N (cfr. n. 1.4). Il messaggio comprenderà quindi la proposta di togliere dal ruolo i postulati in questione.

2 Commento ai singoli articoli

Il presente avamprogetto di legge (ap-LCo) si prefigge di attuare le misure decise dal Consiglio federale 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

Il principio sancito nel vigente capoverso 2 secondo cui il campo d'applicazione della 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. L'articolo 5 ap-LCo 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 (che non costituiva comunque una disposizione relativa al campo d'applicazione), rende superfluo nel complesso l'articolo 1 che può pertanto essere interamente abrogato.

Art. 3 Oggetto della procedura di consultazione

L'articolo 3 deve essere dotato di una nuova struttura e il suo contenuto rielaborato e completato dal punto di vista redazionale secondo quanto previsto dal nuovo disciplinamento della procedura di consultazione. I capoversi 1 lettere a–c e 2 del diritto vigente sono adeguati dal profilo redazionale. Il vigente capoverso 2 è integrato nella nuova lettera e.

Cpv. 1 lett. d (nuova)

Il rapporto del CPA (n. 3.1.1, pag. 16 segg.) rileva che nella prassi nel caso di importanti ordinanze non sempre è garantita l'esecuzione di una consultazione. Come esempio è menzionata l'ordinanza del 28 ottobre 2009¹⁴ concernente il fumo passivo per la quale si sarebbe dovuta indire una procedura di consultazione poiché, secondo la maggioranza degli intervistati, 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 professionale¹⁵. Poiché in questa disposizione la nozione di ordinanza è intesa solo in modo implicito, l'elenco degli oggetti del capoverso 1 dev'essere completato con le ordinanze importanti. Questa precisazione corrisponde anche al tenore dell'articolo 147 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»¹⁶.

La prima parte della «fattispecie sussidiaria» del vigente capoverso 2 è inserita nel capoverso 1 lettera d. Per chiarire il tenore della legge, vi saranno esplicitamente menzionate anche le ordinanze importanti: secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera d ap-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. In tal modo la coerenza interna del vigente capoverso 2 sarà preservata nell'ambito della revisione parziale.

Cpv. 1 lett. e (nuova)

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 nel capoverso 1 lettera e. Conformemente a questa proposta sarà indetta una consultazione anche per la preparazione di ordinanze e di altri pro-

¹⁴ RS **818.311**

¹⁵ FF **2004** 453, 468

¹⁶ SÄGESSER, Die Bundesbehörden, Kommentar zu Art. 147 BV, n. marg. 115.

getti 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 relativa a oggetti di portata minore

La valutazione del CPA rileva che la distinzione tra consultazioni e indagini conoscitive risulta essere non solo poco chiara ma anche irrilevante per i destinatari¹⁷. 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 nebulosa¹⁸. Il Consiglio federale ha deciso di attuare la raccomandazione 5a della CdG-N applicando le seguenti misure (parere del CF ad racc. 5a; FF 2012 2089, 2095 seg.):

- mantenere soltanto il termine «consultazione»: a seconda dell'oggetto, le consultazioni saranno indette dal Consiglio federale o dal dipartimento (cfr. art. 5 cpv. 1 e 2 ap-LCo);
- unificare le procedure: in sostanza si applicheranno le stesse regole a entrambe le procedure per quanto riguarda comunicazione, termine, pubblicità e trasparenza;
- a seconda dell'oggetto, entrambe le procedure saranno indette dal Consiglio federale o dal dipartimento competente. Unità amministrative subordinate potranno indire procedure di consultazione concernenti progetti di portata minore se è stata loro delegata la competenza di emanare norme di diritto (cfr. art. 5 cpv. 1 e 2 ap-LCo).

La LCo non si applica alle «audizioni» disciplinate da una legge speciale, per quanto esse non rientrino nel campo d'applicazione dell'articolo 3. Lo stesso vale per il diritto dei Cantoni di partecipare al processo decisionale della Confederazione sancito dall'articolo 45 della Costituzione federale (Cost.)¹⁹.

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 legislativi, trattati internazionali importanti e altri progetti di ampia portata. Come affermava il Consiglio federale nel suo messaggio del 21 gennaio 2004²⁰, 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 ap-LCo in combinato disposto con l'articolo 5 capoverso 2 ap-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

¹⁷ Rapporto del CPA n. 3.6, pag. 32

¹⁸ Rapporto del CPA n. 4.1, pag. 33 seg.

¹⁹ RS 101; cfr. SÄGESESSER, Kommentar VIG, art. 1, n. marg. 38–40

²⁰ FF 2004 453, 475

dell'opinione e di decisione. Nel caso di progetti con uno spiccato contenuto tecnico o amministrativo invece di avviare una procedura di consultazione dev'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 esterni²¹. 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 non molto 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 spesso, nonostante non sia necessario, 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 Confederazione²².

Cpv. 3 Rinuncia a una procedura di consultazione

Secondo l'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 enumera i casi in cui una procedura di consultazione deve essere indetta. Il nuovo articolo 3 capoverso 3 ap-LCo introduce la possibilità in determinati casi di rinunciare, eccezionalmente, a una consultazione; l'elenco non è esaustivo.

Secondo la **lettera a** dev'essere possibile rinunciare a indire una procedura di consultazione per un disegno di legge la cui entrata in vigore non può essere ritardata e che probabilmente deve essere dichiarato urgente dall'Assemblea federale, conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost., oppure per un progetto di legge che richiede misure urgenti (procedura accelerata secondo l'art. 85 cpv. 2 LParl). Le stesse considerazioni valgono per un trattato internazionale la cui ratifica non può essere ritardata.

Questo corrisponde alla prassi corrente e sarà perciò sancito nella legge come eccezione; in proposito si possono citare alcuni esempi:

- la legge del 30 settembre 2011²³ sulle misure per attenuare la forza del franco e migliorare la competitività;
- la legge federale del 25 settembre 2009²⁴ sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale nei settori del mercato del lavoro, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché del potere d'acquisto;

²¹ FF **2004** 453; n. 1.7, pag. 463 e 465

²² FF **1998** 1511

²³ RU **2011** 4497

- la modifica del 30 settembre 2011²⁵ 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 2010 concernente il miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento²⁶. Essa propone di introdurre nella LCo un nuovo articolo 3 capoverso 1^{bis} con il seguente tenore²⁷:

^{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.

Se la disposizione verrà approvata dalle Camere federali, dovrà essere inserita nell'ambito della presente modifica in questo punto della legge.

Secondo la prassi costante 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 adempiute²⁸. 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 costante sarà disciplinata nella **lettera c**²⁹. I seguenti esempi di applicazione permettono di illustrare le eccezioni di cui alla lettera c:

- **Trattati internazionali politicamente incontestati che non presentano contenuti sostanzialmente nuovi.** Le seguenti condizioni devono essere adempiute cumulativamente:
 - a. il trattato corrisponde essenzialmente al trattato che completa o sostituisce;
 - b. una valutazione oggettiva delle circostanze attuali e, all'occorrenza, future mostra che il trattato è accettato a livello politico;
 - c. i motivi della rinuncia a una consultazione sono illustrati nel messaggio all'Assemblea federale.

Questi trattati rientrano nei seguenti settori: assistenza giudiziaria, polizia, doppia imposizione, libero scambio, cooperazione economica senza clausole preferenziali, convenzioni nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro, protezione degli investimenti.

²⁴ RU 2009 5043

²⁵ RU 2011 811

²⁶ Iv.Pa. 10.440, FF 2011 6049, cifra III, pag. 6076

²⁷ FF 2011 6079, cifra III, pag. 6082

²⁸ FF 2011 6085, 6090

²⁹ Cfr. il rapporto di valutazione del CPA, n. 4.5, pag. 37

- **Trattati con ripercussioni nulle o minime sul diritto nazionale**

Questa categoria comprende i trattati internazionali che non richiedono alcun adeguamento o, tutt'al più adeguamenti minimi, del diritto nazionale. Per garantire la trasparenza, nel messaggio all'Assemblea federale occorre motivare la rinuncia alla consultazione. Esempio:

Trattato del 6 e 8 dicembre 2011³⁰ tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente la prassi in materia di circolazione transfrontaliera di armi da fuoco.

- **Disegni di legge di portata minore**

In questa categoria rientrano in particolare le disposizioni di legge che dal profilo materiale:

- a. non istituiscono nuovi obblighi né comportano la rinuncia a diritti esistenti, come ad esempio la proroga di leggi con durata di validità limitata o il mantenimento in vigore, invariate, di leggi aventi in origine una durata di validità limitata;
- b. servono unicamente all'esecuzione di leggi vigenti oppure a precisare diritti, obblighi o principi organizzativi già fissati in una legge;
- c. si rivolgono alle autorità e disciplinano esclusivamente questioni tecniche o amministrative (ad es. organizzazione e procedura in seno all'Amministrazione federale, ripartizione di competenze tra autorità).

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 2006³¹ della legge federale sulla meteorologia e la climatologia;
- modifica del 23 marzo 2007³² della legge sul Parlamento;
- modifica del 17 giugno 2011(RU 2011 4537) della legge sul Parlamento;
- modifica del 17 giugno 2011³³ 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 in un messaggio o nel rapporto esplicativo concernente un'ordinanza. L'obbligo d'informare dovrà essere disciplinato dettagliatamente nell'ordinanza sulla consultazione.

Art. 4 cpv. 4 Limitazione della cerchia dei destinatari

L'articolo 147 Cost. non impone che per ogni progetto della Confederazione venga indetta un'ampia consultazione. Nel suo messaggio del 21 gennaio 2004³⁴ il Consiglio federale scriveva a tale proposito : «La Costituzione federale prescrive una consultazione solo per gli atti legislativi importanti, i trattati internazionali importanti e gli altri progetti di ampia portata (art. 147 Cost.). Non prevede consultazioni per progetti di portata minore, con l'idea di sgravare

³⁰ FF 2012 5201, n. 1.5

³¹ RU 2006 4881

³² RU 2007 4129

³³ RU 2011 4789

³⁴ FF 2004 475

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».

Il diritto vigente definisce già i progetti di portata minore come strumenti dei dipartimenti e della Cancelleria federale (art. 10 LCo). Si tratta di progetti che per la loro portata non sono considerati oggetti da sottoporre a consultazione ai sensi dell'articolo 3 capoversi 1 e 2 LCo. In questi casi, 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.

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 cantonale³⁵. Anche una raccomandazione del gruppo di lavoro Confederazione – Cantoni per l'attuazione del diritto federale esprime un invito analogo. Questa richiesta sarà attuata nell'ambito della revisione parziale dell'ordinanza. 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 ap-LCo e di comunicarne i motivi ai partecipanti alla consultazione.

Art. 5 Indizione di una consultazione

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 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.

a) Prima del conferimento del mandato di negoziazione

Se la consultazione viene indetta in questo momento 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.

b) Dopo la firma

Se la consultazione è indetta a questo stadio, 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 però adempiere lo scopo dell'articolo 2 LCo, fornendo informazioni sul consenso politico raccolto da un progetto.

³⁵ Rapporto del CPA, n. 3.2.3, pag. 24

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 riguardanti le disposizioni modificate

Il capoverso 1 precisa su quali progetti spetta al Consiglio federale o alla commissione parlamentare competente indire una procedura di consultazione, ossia sui progetti secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettere a–d ap-LCo.

L'avamprogetto prevede che, di regola, le consultazioni su progetti di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera e nonché sui progetti di portata minore, ossia quelli secondo l'articolo 3 capoverso 2, saranno indette dal dipartimento competente (art. 5 cpv. 2 ap-LCo). Quest'ultimo potrà delegare tale competenza all'ufficio responsabile. La seguente eccezione è tuttavia prevista per le unità dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata (art. 6–8 OLOGA): queste ultime possono indire una consultazione se per legge è stata delegata loro la competenza di emanare norme di diritto.

L'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) costituisce un esempio in materia di competenza per indire autonomamente consultazioni su progetti di portata minore. 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 2000³⁶ sugli agenti terapeutici. Secondo l'articolo 5 capoverso 2 ap-LCo Swissmedic potrà indire autonomamente consultazioni su progetti di ordinanze con un contenuto tecnico e di importanza minore, ciò che corrisponde alla prassi corrente.

Su circa cento consultazioni esterne all'amministrazione indette ogni anno nel periodo 2006–2011, quasi due terzi riguardavano progetti di portata minore. Alla 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.

Le commissioni parlamentari devono disporre della stessa competenza (art. 5 cpv. 3 ap-LCo). La nuova normativa tiene conto delle esigenze delle commissioni competenti nel caso delle iniziative parlamentari.

La vigente disposizione concernente il coordinamento (art. 5 cpv. 3 LCo) è ripresa invariata nel nuovo capoverso 4 ap-LCo.

³⁶ RS 812.21

Art. 7 Forma e termine

Cpv. 1 Forma

Nel primo periodo «e» viene sostituita da «o», nel senso di «e/o», allo scopo di agevolare la crescente tendenza a svolgere le consultazioni in forma elettronica. 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 Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di esaminare la possibilità di organizzare le consultazioni e le indagini conoscitive interamente 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 in futuro le consultazioni potranno essere realizzate esclusivamente in forma elettronica.

Cpv. 2 Termini minimi

Il termine legale minimo per le consultazioni oggi è 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).

Nel rapporto del CPA³⁷ è criticata soprattutto la brevità dei termini imposti per le indagini conoscitive (art. 10 LCo). Secondo il CPA³⁸: «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».

³⁷ N. 1.1 pag. 6 seg.; n. 3.2.2 pag. 22 seg.; n. 3.2.4 pag. 25; n. 3.6 pag. 32

³⁸ N. 4.2 pag. 34

Nel suo parere relativo alla raccomandazione 5a della CdG-N³⁹, il Consiglio federale 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 2 ap-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 includono il periodo di sospensione dei termini stabilito da diverse leggi federali (15 luglio–15 agosto)⁴⁰.

Cpv. 3

Riguardo alla riduzione dei termini (art. 7 cpv. 3 LCo), la CdG-N⁴¹ 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 prevista una riduzione dei termini in particolare nei casi in cui l'urgenza dimostrata sia imputabile a un fatto che esula 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 dimostrata 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 2 ap-LCo.

Nel capoverso 3 lettera b l'espressione «completamente o parzialmente» è stralciata poiché nel caso particolare della procedura di consultazione svolta in forma di conferenza non si tratta di una procedura unicamente orale⁴².

Cpv. 4

Nei casi di cui al capoverso 3 l'urgenza invocata per abbreviare un termine o per svolgere una consultazione in forma di conferenza dev'essere oggettivamente motivata affinché possa essere comunicata ai destinatari della consultazione. Nel capoverso 4 viene attuata la raccomandazione 4 della CdG-N⁴³. La pertinente comunicazione sarà contenuta nella lettera di accompagnamento inviata ai destinatari.

³⁹ Parere del CF ad racc. 5a, pag. 2096

⁴⁰ Art. 22a cpv. 1 lett. b della legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS **172.021**), art. 46 cpv. 1 lett. b della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS **173.110**); art. 145 cpv. 1 lett. b del Codice di procedura civile (RS **272**)

⁴¹ FF **2012** 2031; n. 2.1.3, pag. 2035

⁴² Cfr. SÄGESSER, Kommentar VIG, art. 7, n. marg. 33.

⁴³ Parere del CF ad racc. 4, pag. 2094 seg.

Cpv. 5

Il primo periodo del capoverso riprende una disposizione della vigente ordinanza (art. 17 cpv. 2 OCo): in caso di procedura di consultazione in forma di conferenza deve essere accordata la possibilità di formulare pareri per scritto. Nel suo parere del 27 aprile 1998 relativo al rapporto della CdG-S, il Consiglio federale scriveva a proposito della combinazione di consultazioni in forma scritta e in forma di conferenza⁴⁴: «L'esperienza dimostra che una consultazione meramente orale non è idonea a sostituirla una scritta; di regola i Cantoni desiderano comunque esprimersi per scritto. Le preconsultazioni in forma di conferenza consentono tuttavia di accrescere il livello d'informazione dei Cantoni e di chiarire determinate questioni di attuazione, quindi di migliorare l'efficacia della consultazione scritta. Oggi si ricorre già alla combinazione di consultazioni scritte e contatti preliminari o successivi (conferenze o gruppi di lavoro comuni). Tale prassi potrebbe essere ulteriormente sviluppata senza che vi si debba tuttavia ricorrere in modo sistematico».

Il secondo periodo del capoverso 5 riprende una disposizione vigente con un adeguamento di natura esclusivamente redazionale.

Cpv. 6

Il capoverso 6 stabilisce espressamente che le consultazioni su progetti di portata minore indette dai dipartimenti o dalla Cancelleria federale (in casi eccezionali anche da uffici o gruppi) possono essere svolte in forma di conferenza. Questo corrisponde alla dottrina e alla prassi attuali⁴⁵. L'articolo 4 capoverso 4 ap-LCo prevede la possibilità di limitare la cerchia dei destinatari delle procedure di questo genere, ciò che le rende più opportune per i progetti di portata minore che per quelli delle ordinanze del Consiglio federale (ossia quando la cerchia degli interessati è relativamente ristretta e chiaramente definita). Inoltre, in questi casi si tratta piuttosto di acquisire conoscenze specialistiche e informazioni di base; è quindi giustificato introdurre la variante procedurale della consultazione in forma di conferenza (cfr. al proposito le considerazioni al n. 1.5.2).

In caso di procedure di portata minore si prescinde dal requisito dell'urgenza poiché nella prassi la cerchia dei destinatari è già ristretta e spesso, per progetti prevalentemente tecnici, sin dall'inizio è riconosciuto che il processo decisionale deve avvenire in modo rapido. Inoltre, in generale questi progetti vanno valutati in modo diverso rispetto ai progetti importanti dal profilo politico che richiedono il coinvolgimento nella consultazione del maggior numero possibile di partecipanti.

Art. 8 cpv. 2 Rapporto sui risultati

Secondo la disposizione vigente (**l'art. 8 LCo diventa il nuovo cpv. 1**) 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

⁴⁴ FF 1998 2982, 2988

⁴⁵ Cfr. il rapporto del CPA, pag. 2062

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 prendere atto dei 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 progetto⁴⁶. La CdG-N⁴⁷ 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. Tuttavia la trasparenza sulla presa in considerazione dei pareri e sul loro influsso sull'adeguamento dei progetti dopo lo svolgimento della consultazione deve essere migliorata. Le pertinenti prescrizioni dovranno essere recepite nell'ordinanza.

Secondo il nuovo capoverso 2 ap-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.

Art. 9 cpv. 1 lett. c Pubblicità del rapporto sui risultati

Questa disposizione 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 ap-LCo) a medio termine l'onere amministrativo dovrebbe ridursi. Per contro, in seno all'Amministrazione federale si prevede un certo aumento del lavoro, per ora non quantificabile, imputabile, da un lato, all'obbligo di informare sulla proce-

⁴⁶ Cfr. in proposito SÄGESSER, Kommentar VIG, art. 8, n. marg. 16–39.

⁴⁷ FF 2012 2031; n. 2.1.2, pag. 2034

dura come chiesto dalla CdG-N e, dall'altro, al previsto obbligo, per i progetti d'ordinanza, di comunicare informazioni in merito all'utilizzo e alla presa in considerazione dei pareri.

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).

Il rapporto del 16 marzo 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 del rapporto). Le misure proposte dal gruppo di lavoro saranno prese in considerazione nell'ambito della revisione parziale dell'ordinanza sulla consultazione (OCo).

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 vigente⁴⁸.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è previsto nel programma di legislatura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La presente attuazione a livello legislativo dell'articolo 147 Cost. tiene conto dell'articolo 164 Cost.

5.2 Delega di competenze legislative

L'articolo 7 capoverso 1, secondo periodo del presente avamprogetto 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.

⁴⁸ Cfr. in proposito FF **2004** 453; n. 3.3