

**Spiegazioni
relative alla Revisione parziale della legge
sull'organizzazione del Governo e
dell'Amministrazione (LOGA)**

**(Nuovo disciplinamento della procedura di
consultazione della Confederazione)**

Berna, gennaio 2003

Cancelleria federale

Il rapporto può essere ottenuto presso:
Cancelleria federale, sezione del diritto, 3003 Bern
<http://www.admin.ch/ch/i/bk/recht/>

Compendio

La procedura di consultazione si è affermata nella prassi come elemento essenziale della procedura legislativa. Costituisce una possibilità importante di partecipazione alla procedura decisionale della Confederazione. Nel contempo permette a quest'ultima di verificare a priori l'esattezza materiale dei suoi progetti, la loro idoneità all'attuazione e il consenso che essi raccolgono.

Diversi aspetti del vigente disciplinamento della procedura di consultazione sotto forma di ordinanza devono essere sottoposti a revisione.

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

È opportuno attuare e precisare a livello di legge la disposizione costituzionale dell'articolo 147 sulla procedura di consultazione. Il Consiglio federale lo aveva già annunciato nel suo messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (FF 1997 I 353 seg.). La procedura di consultazione deve essere ottimizzata e migliorata a livello qualitativo. Le lacune normative esistenti devono essere colmate.

La procedura di consultazione è adeguata alle nuove forme sociali di informazione e di comunicazione. Il progetto di legge attribuisce al Consiglio federale il margine di manovra necessario a tal fine.

Spiegazioni

1 Linee generali del progetto

1.1 Situazione iniziale

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

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

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

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

Nel 2001, la Cancelleria federale è stata incaricata di elaborare il nuovo disciplinamento del diritto in materia di consultazione. Per seguire i lavori preliminari, ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale composto, oltre che dai rappresentanti dei dipartimenti, da rappresentanti dei Cantoni, delle città, dei Comuni e degli ambienti scientifici nonché da una rappresentanza dei segretari generali dei quattro partiti governativi¹. Il 14 giugno 2002, il Consiglio federale ha adottato una decisione di

principio relativa al nuovo disciplinamento della procedura di consultazione e ha incaricato la Cancelleria federale di elaborare un avamprogetto di legge in collaborazione con il gruppo di lavoro.

1.2 Obiettivi del nuovo disciplinamento

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

- *istituzione delle basi legali relative alla procedura di consultazione*: la definizione materiale di legge (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.) esige un disciplinamento sotto forma di legge delle disposizioni fondamentali sul diritto in materia di consultazione. La revisione di tale diritto si prefigge di attuare tale prescrizione costituzionale. Il disciplinamento sotto forma di legge permette nel contempo di tener sufficientemente conto dell'enorme importanza pubblica e pratica della procedura di consultazione;
- *concretizzazione sotto forma di legge*: attuare e precisare a livello di legge la disposizione fondamentale dell'articolo 147 Cost. Le linee generali e l'oggetto della procedura di consultazione sono disciplinati mediante legge;
- *adeguamento alle nuove forme d'informazione e comunicazione*: adeguamento della procedura di consultazione alle mutate necessità sociali in relazione alle forme d'informazione e comunicazione e promozione del traffico elettronico tra autorità. L'obiettivo consiste nel passaggio graduale alla procedura di consultazione elettronica;
- *consolidamento e ottimizzazione della procedura di consultazione*: consolidare la procedura di consultazione dal profilo qualitativo e limitarla ai progetti di ampia portata;
- *disciplinamento legale ridotto all'essenziale*: disciplinare sotto forma di legge solo le disposizioni fondamentali in materia di procedura di consultazione. Lasciare al Consiglio federale sufficiente margine di manovra per sviluppare ed eventualmente adeguare l'esecuzione pratica della procedura di consultazione.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il disciplinamento sotto forma di legge della procedura di consultazione è attuato mediante una revisione parziale della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010: integrazione di un nuovo titolo quarto^{bis}). Si tratta di un disciplinamento mirato e limitato all'essenziale. Nonostante il gruppo di lavoro interdepartimentale abbia optato per l'emanazione di una

¹ Membri del gruppo di lavoro: oltre alla Cancelleria federale (presidenza), rappresentanti del DFAE, del DFI, del DFGP (rappresentato dall'UFG), del DDPS, del DFE, nonché del DATEC.

Specialisti esterni: Prof. Dr. Kurt Nuspliger, cancelliere di Stato del Cantone di Berna (rappresentanza dei Cantoni), Sigisbert Lutz, segretario generale dell'Associazione dei Comuni svizzeri (Rappresentanza dei Comuni), Dr. Urs Geissmann, Direttore dell'Unione delle città svizzere (Rappresentanza delle città), Reto Gamma, Segretario generale PS (Rappresentanza dei partiti governativi), Prof. Ioannis Papadopoulos, Direttore de l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales Université de Lausanne (rappresentanza degli ambienti scientifici).

legge sulla procedura di consultazione, il Consiglio federale si è dichiarato contrario a una legge separata e a favore del disciplinamento della procedura di consultazione nella LOGA. È convinto che tale soluzione soddisfi i criteri di trasparenza, di chiarezza e la funzione d'informazione di un disciplinamento legale.

1.4 Sintesi del nuovo disciplinamento

L'avamprogetto di legge si limita a disciplinare le disposizioni fondamentali della procedura di consultazione, ossia:

- lo scopo della procedura di consultazione (art. 57b);
- l'oggetto della procedura di consultazione (art. 57c);
- la competenza di indire ed eseguire la procedura di consultazione (art. 57d);
- il diritto di partecipazione e la definizione delle cerchie di destinatari (art. 57e);
- il principio della pubblicità (art. 57f);
- la forma e il termine della procedura di consultazione (art. 57g);
- l'emanazione delle disposizioni esecutive mediante ordinanza sotto forma di un elenco non esaustivo (art. 57h);
- l'adeguamento della legge sul Parlamento (Disposizioni finali, n. II).

1.5 Attuazione del nuovo disciplinamento a livello di ordinanza

L'avamprogetto di legge rende necessaria l'emanazione di disposizioni esecutive sotto forma di ordinanza. La vigente ordinanza sulla procedura di consultazione del 1991² è completamente rivista. Per motivi di trasparenza, la legge stessa definisce i settori in cui occorre emanare norme complete. La priorità è data alle disposizioni sulla definizione più precisa dell'oggetto delle consultazioni, sull'esecuzione di consultazioni in forma elettronica, sulla forma e l'impostazione della documentazione, nonché sulla consultazione dei pareri e la loro archiviazione. Le disposizioni esecutive relative al presente disciplinamento sono riunite in un unico atto normativo; le vigenti Direttive del 6 maggio 1970 sulla procedura preliminare in materia di legislazione (cfr. FF 1970 I 753, 1976 II 937) sono riportate, per quanto sia ragionevole, nell'ordinanza sulla procedura di consultazione e possono essere definitivamente abrogate.

1.6 Interventi parlamentari

La procedura di consultazione è stata ripetutamente oggetto di interventi parlamentari quando si trattava di questioni relative a un disciplinamento legale³,

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

³ 86.243 P Commissione del Consiglio nazionale del 13.3.1989: *Procedura di consultazione. Consolidamento* Cfr. a questo proposito anche l'intervento BAUMLIN (Boll. uff. 1989 N 405) secondo cui la procedura preliminare della legislazione in cui si svolgono le consultazioni influisce sull'attività di entrambe le Camere e sulle loro deliberazioni. È quindi senza dubbio giusto sottoporre la procedura di consultazione a principi generali definiti sotto forma di legge ("*Das Vorverfahren der Gesetzgebung, in dem die Vernehmlassungen geschehen, hat Einfluss auf die Tätigkeit der beiden Kammern, auf ihre Beratungen. Deshalb ist es zweifellos richtig, das Vernehmlassungsverfahren gesetzlich geregelten Grundzügen zu unterstellen, ...*").

dell'attuazione nella prassi⁴ o di migliorare e consolidare la procedura⁵. Alcuni interventi hanno persino chiesto di abolire la procedura di consultazione⁶. Oggi, tale rivendicazione non ha più alcun senso poiché la procedura di consultazione è sancita nella Costituzione federale. Gli interventi riguardanti i temi del "federalismo"⁷ e "dell'idoneità all'attuazione"⁸ hanno fatto riferimento a più riprese alla procedura di consultazione.

Con il presente avamprogetto, il postulato Fässler⁹, che chiede l'introduzione di agevolazioni per l'accesso ai pareri espressi dai partecipanti alla consultazione, può essere tolto di ruolo in quanto adempiuto. Il principio della pubblicità e il disciplinamento dell'accesso ai pareri sanciti nell'articolo 57f capoverso 2 dell'avamprogetto soddisfano pienamente la rivendicazione del postulato.

- 4 99.5155 Fra Weigelt del 4.10.1999: *Procedura di consultazione. Esclusione di destinatari*.
98.3311 Int Frick del 25.6.1998: *Le istituzioni democratiche non devono essere indebolite dalla "Tavola rotonda"*.
91.3276 P Leuba del 16.9.1991: *Progetti posti in consultazione. Conseguenze finanziarie per i Cantoni* (Accolta CN 13.12.1991).
- 5 94.3084 Ip Camponovo del 7.3.1994: *Procedura di consultazione* [Nuove forme della consultazione per progetti di ampia portata]. (accolta come P, CN 13.3.1989)
93.3659 P Leuba del 17.12.1993: *Miglioramento della procedura di consultazione*.
86.243-1 M Commissione CN del 13.3.1989: *Consolidamento della procedura di consultazione*.
86.243 Ip Müller Andreas del 18.12.1986: *Consolidamento della procedura di consultazione*.
- 6 96.421 Ip Dünki del 10.6.1996: *Soppressione della procedura di consultazione* (Respinta CN 21.3.1997).
- 7 02.3083 P Joder del 20.3.2002: *Costituzione federale. Attuazione dell'articolo relativo ai Comuni, alle città e alle regioni di montagna* (Accolta CN 21.6.2002).
- 8 96.456 Ip Rhinow del 26.11.1996: *Miglioramento della capacità d'esecuzione delle misure della Confederazione* (il CN vi ha dato seguito 12.6.1997 [Boll. uff. 1997 p 565-567]); Rapporto della CIP-S del 15.2.1999 (FF 1999 2375); Parere del Consiglio federale del 31.3.1999 (FF 1999 2927).
Cfr. anche il rapporto della CIP-S del 10.11.1997: *Attuazione delle politiche federali: collaborazine tra Confederazione e Cantoni e presa in considerazione dei pareri cantonali nell'ambito delle procedure di consultazione*. (FF 1998 1489) Parere del Consiglio federale del 27.4.1998 (FF 1998 2982)
- 9 01.3326 *Accesso ai pareri espressi nella procedura di consultazione* (Accolto: CN 5.10.2001).

2 Commento delle singole disposizioni

2.1 Scopo della procedura di consultazione (art. 57b)

La procedura di consultazione è l'unica fase pubblica nell'ambito della procedura preliminare della legislazione e rappresenta quindi una tappa particolarmente importante nella procedura legislativa. Ha un carattere cooperativo poiché permette di integrare i pareri dei Cantoni, dei partiti politici e degli ambienti interessati nel processo decisionale della Confederazione. La loro visione delle cose o le loro richieste specifiche forniscono indicazioni importanti sull'esattezza materiale del progetto, sull'idoneità all'attuazione dei provvedimenti proposti e sul consenso politico raccolto in vista della realizzazione e dell'attuazione. Permette inoltre di ricorrere e di avvalersi delle conoscenze tecniche esterne all'amministrazione federale.

Il capoverso 1 definisce lo scopo della procedura di consultazione, ossia la partecipazione alla procedura decisionale della Confederazione. Cita espressamente i Cantoni e i partiti politici poiché la Costituzione federale conferisce loro una posizione particolare nell'ambito della partecipazione (cfr. art. 45 Cost. secondo cui i Cantoni partecipano al processo decisionale della Confederazione, in particolare all'elaborazione del diritto, secondo quanto previsto dalla Costituzione federale. Secondo l'articolo 137 Cost. i partiti partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari). In questo ambito, svolge un ruolo importante anche la partecipazione di altri ambienti interessati. L'espressione ambienti interessati è utilizzata anche nell'articolo 147 Cost. Rientrano in questa definizione tutte le persone e le organizzazioni che hanno un interesse nel settore specifico.

La partecipazione ha lo scopo di fornire alla Confederazione informazioni sull'esattezza materiale del progetto previsto, sulla sua idoneità all'attuazione e sul consenso che esso raccoglie (*capoverso 2*). Permette di consolidare politicamente i progetti contribuendo anche a renderli più efficaci. Con *esattezza materiale* s'intende che a livello di contenuto i provvedimenti previsti devono essere convincenti e necessari. Una visione esterna è quindi particolarmente importante. L'aspetto *dell'idoneità all'attuazione* tiene conto del fatto che gli aspetti esecutivi sono esaminati soprattutto nell'ambito della procedura di consultazione. Secondo la Costituzione federale, l'attuazione del diritto federale compete di regola ai Cantoni (art. 46 Cost.). Nei loro pareri, questi ultimi hanno quindi l'opportunità di sollevare i problemi d'esecuzione. Vista la possibilità di utilizzare lo strumento del referendum nell'ambito della democrazia svizzera, il *consenso politico* raccolto dai progetti della Confederazione ha un significato rilevante per il legislatore federale.

2.2 Oggetto della procedura di consultazione (art. 57c)

Secondo l'articolo 147 Cost., nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali, è obbligatoriamente svolta una procedura di consultazione. La Costituzione federale non fornisce tuttavia una definizione dettagliata dell'importanza degli atti legislativi e dei trattati internazionali, ma lascia volutamente alla legislazione d'esecuzione il compito di precisarla.

Secondo il *capoverso 1* la procedura di consultazione è indetta per progetti di ampia portata politica, finanziaria, economica o culturale. La definizione di *progetto* è uti-

lizzata come termine generico in sintonia con la terminologia della Costituzione federale (art. 45 cpv. 2 prima frase Cost.); tale definizione comprende quindi gli atti legislativi della Confederazione, i trattati internazionali e altri progetti importanti. Tuttavia la procedura di consultazione va indetta anche per altri progetti di un'autorità federale, se considerati importanti, ad esempio su rapporti o coneczioni. Diversamente da quanto previsto dal diritto vigente, ma sulla scia della prassi attuale, in futuro non sarà possibile indire una procedura di consultazione sulle iniziative popolari.

Si è volutamente rinunciato a definire l'importanza o l'ampia portata a livello legislativo. Una disposizione aperta concentrata sulla determinazione dei settori politici più importanti, permette di operare le necessarie differenziazioni nell'ottica della perseguita ottimizzazione della procedura di consultazione quando si tratta di determinare se sussiste l'ampia portata politica, finanziaria, economica o culturale. Se tale criterio è adempiuto, si svolge obbligatoriamente, conformemente alla Costituzione e alla legge, una procedura di consultazione.

Il *capoverso 2* precisa il *capoverso 1*, elencando le principali categorie di atti legislativi e trattati internazionali che sono considerati per legge progetti di ampia portata. Per ogni modifica della Costituzione federale è indetta una procedura di consultazione (*lett. a*). Sono eccettuate le iniziative popolari poiché non sono progetti delle autorità federali. Visto che le iniziative popolari non possono essere modificate dalle autorità, in questo ambito non può nemmeno essere adempiuto lo scopo della partecipazione perseguito con la procedura di consultazione. Non è invece esclusa la possibilità di sottoporre a consultazione i controprogetti alle iniziative popolari presentati dalle autorità, per quanto tale possibilità non sia esclusa in base ai termini di trattazione applicabili per le iniziative popolari (cfr. art. 74 LDP¹⁰; cfr. anche n. 2.8.2).

La *lettera b* menziona la legge federale e istituisce la necessaria relazione con la definizione di legge dell'articolo 164 Cost. Occorre sempre svolgere una procedura di consultazione se la legge contiene disposizioni fondamentali relative alle materie elencate nelle lettere a-g dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. In tal modo non si esclude fin da principio la possibilità di indire una procedura di consultazione anche per altre disposizioni legislative. È pure possibile sottoporre a consultazione anche un decreto federale per quanto la sua portata lo esiga. Questi due casi non costituiscono tuttavia la regola e non occorre quindi menzionarli come categoria particolare; rientrano nella disposizione generale del *capoverso 1*.

Si svolge obbligatoriamente una procedura di consultazione per i trattati internazionali che sottostanno al referendum e contengono disposizioni fondamentali secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettere a-g Cost. (*lett. c*). Sono compresi in questa categoria i trattati internazionali riguardanti l'adesione a una comunità sopranazionale e che influiscono direttamente sui diritti e i doveri dei cittadini. Se i trattati internazionali non sottostanno al referendum, non si svolge la procedura di consultazione. Rientrano in questa categoria i trattati che il Consiglio federale può concludere autonomamente (cfr. art. 172 n. 3 LParl¹¹). Esempi: RU 2002 1103, 1146, 2636). La procedura di consultazione non è indetta neppure per i trattati internazionali di impor-

¹⁰ Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici, RS 161.1.

¹¹ Disegno di legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl), FF 2001 3245. La disposizione corrisponde all'articolo 47^{bis} capoverso 2 della legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (Legge sui rapporti fra i Consigli), RS 171.11.

tanza secondaria anche se sottostanno al referendum, come ad esempio i trattati transfrontalieri o accordi tecnici (esempi: FF 2002 1462¹², FF 1997 III 761¹³).

La *lettera d* specifica che, come finora, è possibile indire una procedura di consultazione per le ordinanze, per quanto si tratti di disciplinamenti di ampia portata politica, finanziaria, economica o culturale. Diversamente da quanto avviene per le modifiche costituzionali (lett. a), le disposizioni di leggi fondamentali (lett. b) e i trattati internazionali importanti (lett. c), che sono considerati per legge progetti di ampia portata e sono quindi sempre sottoposti a consultazione, per le ordinanze è indetta una procedura di consultazione solo se l'ampia portata lo esige. La definizione più precisa della portata è sancita mediante ordinanza (cfr. art. 57h lett. a). Sarebbe ad esempio possibile sancire criteri astratti, così come proposti nella dottrina¹⁴ per determinare l'importanza di un atto giuridico: numero elevato di destinatari della normativa, numero elevato di comportamenti disciplinati, forte intensità dei disciplinamenti per gli interessati, notevoli ripercussioni finanziarie per gli enti collettivi e/o privati, grande importanza politica (ad es. l'opposizione prevedibile), grande importanza per l'impostazione del sistema politico, grande importanza organizzativa, notevole deroga ai disciplinamenti vigenti).

Il diritto federale contiene diversi diritti di essere sentiti puntualmente determinati (ad es. nell'art. 39 cpv. 3 LPAmb¹⁵), sanciti prima dell'entrata in vigore della vigente Costituzione federale. Vista la disposizione fondamentale dell'articolo 147 Cost., tali diritti non hanno più la stessa importanza che avevano nell'ambito della Costituzione previgente. Il presente disciplinamento del diritto in materia di consultazione non rende tuttavia obbligatoriamente obsoleti i diritti di essere sentiti sanciti nelle leggi che continuano ad essere in vigore. È tuttavia necessario interpretarli alla luce dell'articolo 147 Cost. e della relativa legislazione d'esecuzione. Nel singolo caso occorre segnatamente esaminare se si tratta di un progetto di ampia portata che richiede una procedura di consultazione o se è opportuno adottare una altra forma di consultazione delle cerchie direttamente interessate. In futuro, si dovrà per contro rinunciare a sancire diritti puntuali di essere sentiti. Nelle revisioni di legge, totali o parziali, che contengono speciali disposizioni su tali diritti occorrerà esaminarne la legittimità.

2.3 Competenza (art. 57d)

Secondo la prassi attuale, la procedura di consultazione per atti di livello costituzionale e legislativo nonché per ordinanze "di particolare rilevanza politica" è indetta dal Consiglio federale, quella per le altre ordinanze e progetti dal dipartimento competente (cfr. art. 3 cpv. 1 e 2 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione¹⁶). In passato tale delimitazione ha generato confusioni, evidenziate dal numero sempre maggiore di procedure di consultazione dipartimentali. Per potere garantire una prassi uniforme e una visione d'insieme sulle consultazioni della Confederazione, il 14 giugno 2002 il Consiglio federale ha perciò confermato che per tutti i progetti

¹² Accordo che stabilisce il mandato del Gruppo di studio internazionale della iuta (adesione della Svizzera a un'organizzazione internazionale).

¹³ Convenzione tra la Svizzera e la Francia sulla rettifica del confine (trattato internazionale di durata illimitata e non denunciabile).

¹⁴ Cfr. Roland Feuz, *Materielle Gesetzesbegriffe*, Berna 2002, p. 101 segg. con altri rinvii.

¹⁵ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb), RS 814.01.

¹⁶ Ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione, RS 172.062.

importanti l'indizione di una procedura di consultazione rientra nelle sue competenze. L'articolo 57d attua tale decisione.

Il Consiglio federale decide di indire una consultazione su proposta del dipartimento competente o della Cancelleria federale (*cpv. 1*). L'usuale procedura interna all'amministrazione (consultazione degli uffici; procedura di corappporto) precede la decisione. L'attribuzione della competenza di indire una consultazione al Consiglio federale è anche giustificata a livello materiale, poiché la fase interna all'amministrazione è conclusa e si intraprende la fase pubblica. Per il pubblico il progetto emana dal Consiglio federale e non dal dipartimento.

Tuttavia se l'autore del progetto non è il Consiglio federale, ma una commissione parlamentare, anche la procedura di consultazione deve essere indetta da quest'ultima e non dall'Esecutivo. In tal modo, per il pubblico e i destinatari della consultazione l'origine del testo è evidente (cfr. in merito anche il n. 2.8).

Occorre distinguere dalla procedura di consultazione i casi in cui il dipartimento o la Cancelleria federale sottopone per parere a terzi al di fuori dell'amministrazione i progetti di portata secondaria (*cpv. 2*). Per progetti di importanza secondaria s'intende ad esempio le ordinanze tecniche¹⁷. Vista la scarsa portata politica, finanziaria, economica o culturale dei progetti tecnici, questi ultimi non rientrano nella definizione di progetti importanti ai sensi dell'articolo 57c, non è quindi giustificato svolgere una procedura di consultazione. Il Consiglio federale non deve occuparsi di simili progetti. In primo luogo sono sentite le cerchie specializzate interessate, segnatamente le associazioni del ramo, le organizzazioni professionali, i servizi specializzati cantonali e comunali. Diversamente da quanto avviene nelle procedure di consultazione, non vi è l'obbligo di sentire i Cantoni e i partiti politici. La presente disposizione stabilisce chiaramente che i dipartimenti e la Cancelleria federale possono continuare a svolgere simili audizioni che devono poi essere presentate analogamente a quanto avviene per le consultazioni.

Secondo il *capoverso 3* la Cancelleria federale annuncia pubblicamente l'indizione di una procedura di consultazione. La disposizione si riferisce a tutte le procedure di consultazione e riguarda tutte le istanze di indizione. In tal modo – e anche in base ai rinvii nella legge sul Parlamento (nuovo art. 112a cpv. 2 LParl; cfr. n. 2.8.2) – si garantisce che tutte le procedure di consultazione in corso a livello federale siano pubblicate nello stesso modo e dallo stesso ufficio. Come finora, l'indizione di una procedura di consultazione è pubblicata dopo la decisione dell'autorità competente nel Foglio federale (FF) e su Internet indicando il contenuto essenziale del progetto, il termine di consultazione e l'Ufficio cui richiedere la documentazione. La pubblicazione è la base necessaria per garantire il diritto di partecipazione (cfr. art. 57e).

Il *capoverso 4* stabilisce che la preparazione e l'esecuzione della procedura di consultazione, inclusa la sua valutazione compete al dipartimento competente o alla Cancelleria federale. La procedura per il trattamento dei pareri inoltrati e la procedura una volta scaduto il termine sono disciplinati mediante ordinanza (cfr. art. 57h lett. e).

¹⁷ Ad es. Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti [ORNI], RS 814.710; Ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali [OETV], RS 741.41; Ordinanza sulla procedura di versamento della quota del provento dell'imposta sul valore aggiunto al fondo di compensazione dell'AVS, RS 641.203.2, ecc.

2.4 Partecipazione alla procedura di consultazione (art. 57e)

Il *capoverso 1* sancisce il diritto di ogni persona e ogni organizzazione di partecipare a una procedura di consultazione e di inoltrare un parere. Il diritto è garantito a chiunque, a prescindere dal fatto che abbia la cittadinanza svizzera o estera, che sia domiciliato in Svizzera o all'estero, che si tratti di una persona fisica o giuridica (ad es. partiti cantonali o regionali o sezioni di partito).

Il *capoverso 2* definisce le categorie di destinatari invitati a esprimere il loro parere. Tali categorie rispecchiano la prassi vigente. Insieme all'invito, essi ricevono anche la documentazione, mentre gli altri partecipanti apprendono l'indizione di una procedura di consultazione dalla pubblicazione nel Foglio federale o su Internet e devono procurarsi autonomamente la documentazione necessaria.

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

Secondo la *lettera b i partiti rappresentati nell'Assemblea federale* sono invitati a esprimere il loro parere. Si mantiene in tal modo il diritto vigente (cfr. art. 4 cpv. 1 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione).

La *lettera c* menziona le federazioni centrali e gli organi di coordinamento d'importanza nazionale interessati. La Cancelleria federale tiene già oggi un elenco in cui figurano le organizzazioni nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro nonché le federazioni centrali dell'economia. Oltre a queste organizzazioni, è necessario integrare nell'elenco altre associazioni centrali e organi di coordinamento nazionali. Si pensi in particolare alle federazioni centrali e agli organi di coordinamento nazionali delle città, dei Comuni e delle regioni di montagna (Unione delle città svizzere, Associazione dei Comuni svizzeri e Gruppo svizzero per le regioni di montagna), dei Cantoni (Conferenza dei Governi cantonali) nonché delle organizzazioni ambientali e di protezione della natura, delle associazioni sportive o organizzazioni ecclesiastiche. Questi destinatari sono invitati insieme ai Cantoni e ai partiti a esprimere il loro parere a meno che in singoli casi concreti non siano *manifestamente* riguardati da un progetto. Dalle federazioni centrali e dagli organi di coordinamento d'importanza nazionale vanno distinti gli organismi che si dedicano a un determinato settore come ad esempio le Conferenze cantonali dei direttori di dipartimento (Conferenza cantonale dei direttori cantonali della pubblica educazione, Conferenza svizzera dei direttori cantonali di giustizia e polizia). Questi organi continueranno ad essere invitati ad esprimere il loro parere solo se il contenuto del progetto li concerne direttamente (lett. d). Per il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) è applicata una norma speciale. Secondo il Protocollo d'intesa del

1998¹⁸, il Tribunale federale (e il TFA) sono invitati a partecipare alla consultazione innanzitutto per questioni riguardanti i rimedi giuridici e il ricorso e non sono quindi considerati destinatari fissi. Tale prassi va mantenuta invariata e disciplinata mediante ordinanza. Il citato Protocollo d'intesa potrà essere soppresso grazie a tale soluzione. Nel contempo si esamina pure se potrebbe avere senso prevedere disciplinamenti analoghi per altre categorie di destinatari.

La lettera d menziona i destinatari che sono invitati a esprimere un parere a seconda del contenuto e degli obiettivi del progetto. Questo gruppo di destinatari è fissato in ogni singolo caso dal Dipartimento competente d'intesa con la Cancelleria federale.

Il *capoverso 3* stabilisce che è tenuto un elenco dei destinatari per garantire una prassi uniforme e come provvedimento di sostegno. La competenza per tenere l'elenco dei destinatari fissi è conferita alla Cancelleria federale che deve non solo tenere tale elenco, ma anche a gestirla. I dipartimenti invece, che viste le loro competenze specifiche sono meglio in grado di determinare i destinatari saltuari, tengono gli elenchi di questi ultimi. I criteri e la procedura per l'integrazione nell'elenco dei destinatari fissi sono disciplinati mediante ordinanza (cfr. art. 57h lett. b).

Il *capoverso 4* specifica che è presa conoscenza dei pareri pervenuti. Si sancisce in tal modo la prassi vigente. Le autorità competenti prendono atto dei pareri nell'ambito del riassunto dei risultati della procedura di consultazione in cui è illustrato sinteticamente il contenuto essenziale dei pareri. Non sussiste invece alcun diritto di ottenere una risposta individuale o una considerazione specifica nell'ambito della valutazione. Non si deve neppure considerare o pubblicare gli interventi che non si esprimono sull'oggetto.

2.5 Principio della pubblicità (art. 57f)

Il principio della pubblicità con riserva del segreto è inerente alla procedura di consultazione in quanto fase pubblica nella procedura preliminare della legislazione. La determinazione legale di tale principio è pertanto una disposizione centrale, tanto più che si è rinunciato a sancire il principio della pubblicità nella Costituzione delegando tale competenza al legislatore. Per analogia, il principio della pubblicità è applicabile anche per le consultazioni svolte su proposta di una commissione parlamentare.

Secondo il *capoverso 1* la documentazione, i pareri e il riassunto dei risultati della procedura di consultazione sono accessibili al pubblico. Per documentazione si intendono unicamente i documenti inviati in consultazione. Non sussiste invece alcun diritto di consultare i documenti che non sono in relazione diretta con l'esecuzione della procedura di consultazione (ad es. materiale di base, studi preliminari, progetti preliminari, ecc.). La disposizione non definisce la questione del diritto di consultare i documenti della procedura di consultazione degli uffici e di corapporto e lascia tale

¹⁸ Protocollo d'intesa del 1° maggio 1998 fra il Consiglio federale e il Tribunale federale concernente le consultazioni relative a leggi in generale e a messaggi concernenti lo statuto dei Tribunali federali in particolare. Il numero 3 del Protocollo stabilisce che il Tribunale federale (incluso il Tribunale federale delle assicurazioni) è invitato a esprimere il proprio parere in una procedura di consultazione segnatamente quando si tratta della questione del ricorso al Tribunale federale. Le questioni relative a determinati punti di un progetto sono sottoposte separatamente al Tribunale federale.

disciplinamento alla legge federale sulla trasparenza dell'Amministrazione (LTras)¹⁹. Il contenuto e la portata della documentazione sono definiti più in dettaglio nell'ordinanza (cfr. art. 57h lett. d).

L'accesso ai pareri avviene mediante la concessione del diritto di consultazione sul posto, la distribuzione di copie su domanda o la pubblicazione in forma elettronica (cpv. 2). Di regola, tale accesso è accordato non appena l'autorità che decide l'ulteriore procedura ha preso atto del riassunto dei risultati della consultazione. Secondo la prassi vigente, il riassunto dei risultati della procedura di consultazione può essere reso accessibile al pubblico anche prima di tale momento per quanto non pregiudichi la libera decisione dell'autorità competente. È opportuno mantenere e disciplinare mediante ordinanza questa prassi fondata su una decisione della Conferenza dei segretari generali del 24.2.1995.

La preparazione tecnica in vista della pubblicazione deve essere prevista nella legge stessa per motivi legati al diritto d'autore²⁰, istituendo la base legale necessaria affinché l'autorità competente possa pubblicare i pareri e renderli accessibili al pubblico nelle forme citate. Avendo preso atto delle presenti disposizioni e delle previste possibilità di trattamento, inoltrando i loro pareri gli autori ne approvano la pubblicazione e l'ulteriore utilizzazione (distribuzione di copie, preparazione tecnica in vista della pubblicazione)²¹.

Il principio della pubblicità è una caratteristica essenziale della procedura di consultazione e in questo ambito deve quindi essere applicato in modo esaustivo. Le restrizioni al principio della pubblicità previste nel disegno della nuova LTras non hanno alcun senso in relazione alla procedura di consultazione. Non sono ipotizzabili interessi privati o pubblici preponderanti che potrebbero essere contrari all'accesso pubblico alla documentazione, ai risultati della consultazione o ai pareri pervenuti. La presente disposizione sul principio della pubblicità chiarisce quindi che la LTras non è applicabile alla procedura di consultazione (cpv. 3).

2.6 Forma e termine (art. 57g)

Secondo il *capoverso 1* la procedura di consultazione si svolge di norma per scritto, quindi conformemente alla prassi attuale. La definizione di forma scritta comprende sia la forma cartacea sia la forma elettronica, ossia i moderni mezzi di comunicazione come Internet, posta elettronica o CD-Rom. Nella decisione di principio del 14 giugno 2002, il Consiglio federale si è espresso a favore di un passaggio graduale alla procedura di consultazione elettronica, per cui in una prima fase occorre istituire le condizioni tecniche, raccogliere e valutare le relative esperienze. Durante questa fase di transizione, la forma cartacea e quella elettronica sono equivalenti e parallele. La pubblicazione dell'indizione, l'invito ai destinatari e la preparazione della documentazione avvengono quindi sia in forma cartacea sia in forma elettronica; allo stesso modo i partecipanti possono inviare i loro pareri sia in forma cartacea sia in

¹⁹ L'avamprogetto può essere consultato sulla homepage dell'Ufficio federale di giustizia (<http://www.ofj.admin.ch/d/index.html>)

²⁰ Legge federale del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini (Legge sul diritto d'autore, LDA), RS 231.1.

²¹ Cfr. a questo proposito il parere dell'Istituto federale della Proprietà Intellettuale (IPI) del 8.1.2002 alla Cancelleria federale che rinvia al parere dell'IPI del 26.9.2001 all'Ufficio federale di giustizia.

forma elettronica (per posta elettronica). L'innovazione rispetto alla prassi vigente consiste quindi nel fatto che in futuro la documentazione per la consultazione, incluso il riassunto dei risultati della procedura di consultazione, sarà per quanto possibile messa a disposizione in forma elettronica (come documenti da scaricare) in modo che l'oneroso invio della versione cartacea diventerà sempre più superfluo. I dettagli sono disciplinati mediante ordinanza.

Secondo il *capoverso 2* le consultazioni in forma di conferenza continueranno ad essere ammissibili (come risulta a contrario dal capoverso 1), ma solo eccezionalmente e in casi fondati. Spetta all'autorità competente dell'indizione, quindi per principio al Consiglio federale, decidere se una procedura di consultazione è svolta per scritto oppure, in tutto o in parte, in forma di conferenza. Nella prassi ha preso piede la regola secondo cui nell'ambito di una consultazione in forma di conferenza è tenuto un verbale sottoposto per parere ai partecipanti. È opportuno mantenere invariata tale procedura, ma è necessario disciplinarla mediante ordinanza. Il verbale e i pareri inoltrati in merito sono pubblici.

Secondo il *capoverso 3* il termine di consultazione è in genere di tre mesi. Si mantiene invariata la norma vigente. La legge stabilisce tuttavia che in singoli casi tale termine può eccezionalmente essere ridotto (ad es. per progetti semplici o in caso di urgenza) o prorogato in modo adeguato (in caso di progetti particolarmente complessi o di ampia portata).

2.7 Disposizioni esecutive (art. 57h)

Per motivi inerenti alla trasparenza e alla funzione informativa della legge, quest'ultima menziona i principali ambiti che devono essere disciplinati mediante ordinanza. Si prevede di emanare un'unica ordinanza. Gli altri disciplinamenti concernenti la procedura di consultazione (ad es. le Direttive del 1970 sulla procedura preliminare in materia di legislazione o il Protocollo d'intesa del 1998 con il Tribunale federale concernente le consultazioni) saranno, per quanto sensato, ripresi nell'ordinanza e potranno essere abrogati.

Secondo la *lettera a* l'ordinanza fornisce una definizione più dettagliata dell'oggetto della procedura di consultazione, sancendo ad esempio i criteri per determinare l'importanza di un'ordinanza.

Secondo la *lettera b* l'ordinanza prevede le disposizioni sull'integrazione di destinatari nell'elenco dei destinatari fissi tenuto dalla Cancelleria federale (art. 57e cpv. 3), precisando i criteri determinanti e la procedura (domanda, competenza, decisione, ecc.). In questo contesto sarà opportuno esaminare se occorra prevedere disciplinamenti speciali per il coinvolgimento del Tribunale federale o di altre categorie di destinatari.

Per quanto concerne lo svolgimento della procedura di consultazione in forma elettronica (*lett. c*) nell'ordinanza si tratta di disciplinare i dettagli relativi all'utilizzazione dei mezzi elettronici d'informazione e di comunicazione nonché l'archiviazione di documenti elettronici. Occorre in particolare stabilire i requisiti per la preparazione della documentazione in forma elettronica e l'elaborazione tecnica dei pareri. Per quanto necessario, occorre emanare disciplinamenti speciali sulla procedura di consultazione in forma di conferenza.

L'ordinanza deve definire il contenuto minimo della documentazione e in quale forma e lingua deve essere preparata (*lett. d*).

In relazione ai pareri inoltrati, l'ordinanza deve disciplinare i dettagli riguardanti l'inoltro e il trattamento (pubblicazione, archiviazione, preparazione tecnica per il riassunto dei risultati, ecc. *lett. e*). L'ordinanza dovrà inoltre fissare la forma e il termine entro il quale occorre procedere al riassunto dei risultati e alla valutazione dei pareri in vista dell'ulteriore procedura nonché la pubblicazione dei risultati della procedura di consultazione. Per quanto riguarda la valutazione e la ponderazione dei pareri, in passato il Consiglio federale si era dichiarato contrario alla determinazione legale di criteri generali poiché si tratta di una valutazione soprattutto di carattere politico e presuppone quindi un certo margine di apprezzamento (FF 1998 2986 seg.). Al fine di migliorare l'idoneità all'attuazione dei provvedimenti federali, l'Esecutivo ha tuttavia esortato i Dipartimenti a dedicare un'attenzione particolare ai pareri espressi dai Cantoni, soprattutto per quanto attiene alle questioni relative all'esecuzione (cfr. FF 1999 2928). Ritiene pertanto che si debba volutamente rinunciare a definire per legge criteri generali astratti. Simili criteri servono in primo luogo all'ufficio amministrativo della Confederazione incaricato di valutare una procedura di consultazione e non vanno quindi disciplinati mediante legge, ma devono essere trattati nell'ambito dei documenti ausiliari interni all'amministrazione. Simili documenti sono segnatamente il "Manuale sulla procedura di consultazione" nonché la Guida legislativa dell'Ufficio federale di giustizia. Vi sono tra l'altro elencati i seguenti criteri di valutazione: in relazione al mittente del parere: grado di coinvolgimento, carattere rappresentativo, il valore a livello svizzero e il peso politico. In relazione alla presentazione o al parere: la pertinenza, la validità, l'attuabilità pratica, l'attuabilità politica e il carattere innovativo nonché la motivazione e la forza di convinzione delle proposte.

Per concludere, il Consiglio federale emanerà mediante ordinanza disposizioni per garantire il coordinamento e la pianificazione delle procedure di consultazione (*lett. f*), attuando in tal modo una delle principali rivendicazioni dei destinatari di detta procedura.

2.8 Adegumento di altre leggi federali

2.8.1 Osservazione preliminare

Vista la sua posizione sistematica nella parte generale relativa alle autorità federali (Titolo quinto), l'articolo 147 Cost. è applicabile a tutte le autorità federali supreme (Assemblea federale, Consiglio federale, Tribunale federale). Pertanto, non solo il Consiglio federale, ma anche l'Assemblea federale e il Tribunale federale sono tenuti a indire una procedura di consultazione nell'ambito della preparazione di progetti di ampia portata. Per quanto concerne l'Assemblea federale, la revisione parziale della nuova legge sul Parlamento permette di tener conto di questa prescrizione costituzionale. Con la corrispondente disposizione si garantisce che tutte le procedure di consultazione a livello federale si svolgano secondo direttive uniformi. Mediante rinvio si assicura quindi che le disposizioni sulla procedura di consultazione della LOGA siano applicate anche all'Assemblea federale. La nuova legge sul Parlamento dovrebbe entrare in vigore il 1° dicembre 2003. La presente revisione si riferisce quindi già a detto atto legislativo. Nella fase dei lavori preliminari, è stata esaminata la possibilità di introdurre una disposizione analoga per il Tribunale federale. In se-

guito a un colloquio svoltosi con i segretari generali del Tribunale federale e del TFA, tale eventualità è stata tuttavia abbandonata in quanto non necessaria in considerazione della scarsa importanza pratica. Visto che il Tribunale federale dopo l'entrata in vigore della nuova legge sul Tribunale federale (LTF)²² non emana atti legislativi importanti ai sensi dell'articolo 147 Cost. (le sue competenze legislative sono limitate agli atti che non sono di ampia portata), non è più ipotizzabile che il Tribunale federale indichi una procedura di consultazione; eventuali disciplinamenti in tal senso sono quindi superflui.

2.8.2 *Modifica della legge sul Parlamento*

Secondo l'*articolo 112 capoverso 2* del disegno relativo alla nuova legge sul Parlamento (LParl²³), che si riferisce alla procedura in caso di iniziative parlamentari, la commissione parlamentare competente per l'elaborazione di un progetto di atto legislativo può "incaricare il Consiglio federale di attuare una procedura di consultazione sul progetto preliminare e sul relativo rapporto esplicativo"²⁴.

L'iniziativa parlamentare è a disposizione dell'Assemblea federale nel caso in cui quest'ultima voglia elaborare autonomamente progetti di atti legislativi. Ne consegue che anche l'indizione e l'esecuzione delle procedure di consultazione debbano competere al Parlamento. Per questo motivo, in futuro si dovrà rinunciare alla possibilità di incaricare il Consiglio federale (stralcio dell'articolo 112 capoverso 2 LParl). In tal modo, anche per il pubblico e segnatamente per i destinatari della consultazione sarà evidente sin dall'inizio che si tratta di un progetto del Parlamento.

Il nuovo *articolo 112a LParl* sancisce la competenza delle commissioni parlamentari di indire e svolgere una procedura di consultazione. Esse sono tenute a svolgere una procedura di consultazione sul progetto preliminare di un atto legislativo importante e il relativo rapporto esplicativo. La terminologia riprende invariata quella della legge sul Parlamento. La possibilità di avvalersi della collaborazione dell'amministrazione federale (art. 68 LParl) resta garantita. Tale sostegno può consistere ad esempio nell'invio della documentazione, nel riassunto dei pareri pervenuti o nella valutazione.

Il *capoverso 2* determina che la Cancelleria federale deve essere informata dell'indizione di una procedura di consultazione da parte di una commissione parlamentare. In tal modo si garantisce che tutte le procedure di consultazione della Confederazione siano rese pubbliche secondo gli stessi criteri e da parte dello stesso servizio (Cancelleria federale).

Secondo il *capoverso 3* le disposizioni della LOGA relative alla procedura di consultazione sono applicabili per analogia. Ciò significa che l'oggetto di una procedura di consultazione è determinato secondo l'articolo 57c LOGA. Va tuttavia precisato che l'obbligo di svolgere una procedura di consultazione sui controprogetti alle iniziative popolari sussiste soltanto se possono essere rispettati i termini in

²² Cfr. Messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764 segg., nonché il disegno di legge sul Tribunale federale (LTF), FF 2001 4025.

²³ Cfr. Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001 relativo all'iniziativa parlamentare 01.401 Legge sul Parlamento (LParl), FF 2001 3097 segg. nonché il disegno di legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) FF 2001 3245.

²⁴ La disposizione nella LParl corrisponde essenzialmente all'articolo 21^{quater} capoverso 2 secondo periodo LRC.

ziative popolari sussiste soltanto se possono essere rispettati i termini in vigore per la trattazione (cfr. art. 74 LDR²⁵). Non è tuttavia necessario escludere espressamente tale caso a livello di legge.

2.9 Entrata in vigore della revisione parziale

Il Consiglio federale determinerà l'entrata in vigore della presente revisione parziale dopo la decisione delle Camere federali e una volta scaduto il termine di referendum (*n. III*). I nuovi disciplinamenti relativi alla procedura di consultazione dovrebbero entrare probabilmente in vigore all'inizio del 2006 insieme alle necessarie disposizioni della relativa ordinanza.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni sulla Confederazione

Il nuovo disciplinamento della procedura di consultazione non ha ripercussioni dirette importanti sulle finanze e sul personale della Confederazione. Per il momento non è possibile stabilire con precisione se l'allestimento e la gestione dell'elenco dei destinatari fissi, ampliato rispetto alla prassi vigente, (cfr. spiegazioni relative all'art. 57e cpv. 2, n. 2.4) comporti un forte aumento dell'onere amministrativo. La perseguita ottimizzazione della procedura di consultazione, il cui obiettivo è anche quello di limitare il numero delle procedure, e l'accresciuto impiego di mezzi d'informazione, di comunicazione e di archiviazione elettronici nell'ambito del passaggio (graduale) alla procedura di consultazione elettronica dovrebbero contribuire a medio termine a ridurre gli oneri amministrativi e finanziari (soppressione dei costi di stampa e di spedizione).

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni

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

²⁵ Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici, RS 161.1

3.3 Ripercussioni sull'economia nazionale e sulla politica estera

Il nuovo disciplinamento non comporta ripercussioni sull'economia nazionale e la politica estera. Per quanto concerne la partecipazione dei Cantoni alla preparazione delle decisioni di politica estera, per la consultazione *prima* dell'apertura di negoziati da parte della Confederazione sono applicabili in primo luogo le pertinenti disposizioni legali²⁶, pertanto le presenti disposizioni sulla procedura di consultazione sono applicabili a titolo di complemento (per la procedura dopo la chiusura dei negoziati, cfr. art. 4 LFPC, FF 1998 827, in particolare. 833 seg.).

3.4 Altre ripercussioni

Conformemente al suo scopo, la procedura di consultazione dovrebbe contribuire a potenziare l'informazione del pubblico e quindi la trasparenza dei provvedimenti previsti dalla Confederazione. Nel contempo, la definizione dei principali criteri di esame (esattezza materiale, idoneità all'attuazione e consenso raccolto) è intesa a migliorare l'utilizzazione della procedura di consultazione da parte delle autorità che la svolgono e la qualità della valutazione. L'ottimizzazione e il consolidamento perseguiti dalla presente revisione dovrebbero valorizzare il ruolo della procedura di consultazione nella formazione delle opinioni e nel processo decisionale. Il fatto di limitare la procedura di consultazione ai progetti importanti riduce l'onere amministrativo sia delle autorità federali sia dei partecipanti alla consultazione. Nel complesso, il nuovo disciplinamento proposto dovrebbe contribuire a migliorare l'esame tempestivo dell'attuabilità dei progetti importanti della Confederazione al fine di intraprendere i necessari adeguamenti sulla base dei risultati corrispondenti. Lo strumento della "procedura di consultazione" dovrebbe così essere impiegato in modo più mirato, segnatamente quando la partecipazione di terzi o del pubblico è necessaria o utile per il processo decisionale della Confederazione. Per contro, quando si tratta unicamente di fornire informazioni su un progetto, non è generalmente indicato indire una procedura di consultazione.

4 Programma di legislatura

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

²⁶ Legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC), RS 138.1.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

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

5.2 Delega di competenze legislative

Secondo l'articolo 182 capoverso 1 Cost., il Consiglio federale emana norme di diritto sotto forma di ordinanza, per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione o dalla legge. L'articolo 57h LOGA conferisce al Consiglio federale la competenza necessaria. Nell'ambito di un elenco esemplificativo degli oggetti più importanti si precisano le disposizioni che il Consiglio federale disciplina mediante ordinanza. Per quanto si tratti di disposizioni puramente esecutive, la competenza normativa del Consiglio federale deriva direttamente dalla sua competenza esecutiva (art. 182 cpv. 2 Cost.).

Indice

1 Linee generali del progetto	3
1.1 Situazione iniziale	3
1.2 Obiettivi del nuovo disciplinamento	4
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	4
1.4 Sintesi del nuovo disciplinamento	5
1.5 Attuazione del nuovo disciplinamento a livello di ordinanza	5
1.6 Interventi parlamentari	5
2 Commento delle singole disposizioni	7
2.1 Scopo della procedura di consultazione (art. 57b)	7
2.2 Oggetto della procedura di consultazione (art. 57c)	7
2.3 Competenza (art. 57d)	9
2.4 Partecipazione alla procedura di consultazione (art. 57e)	11
2.5 Principio della pubblicità (art. 57f)	12
2.6 Forma e termine (art. 57g)	13
2.7 Disposizioni esecutive (art. 57h)	14
2.8 Adeguamento di altre leggi federali	15
2.8.1 Osservazione preliminare	15
2.8.2 Modifica della legge sul Parlamento	16
2.9 Entrata in vigore della revisione parziale	17
3 Ripercussioni	17
3.1 Ripercussioni sulla Confederazione	17
3.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni	17
3.3 Ripercussioni sull'economia nazionale e sulla politica estera	18
3.4 Altre ripercussioni	18
4 Programma di legislatura	18
5 Aspetti giuridici	19
5.1 Costituzionalità	19
5.2 Delega di competenze legislative	19