

# **Valutazione della prassi della Confederazione in materia di consultazione e di indagini conoscitive**

**Parere del Consiglio federale del 15 febbraio 2012<sup>1</sup> in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 7 settembre 2011<sup>2</sup>**

**Parere della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 19 giugno 2012

---

<sup>1</sup> FF 2012 2089  
<sup>2</sup> FF 2012 2031

# Rapporto

## 1 Introduzione

Sulla base di una valutazione della prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive, realizzata dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA; rapporto del 9 giugno 2011), la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha formulato, nel suo rapporto del 7 settembre 2011, diverse raccomandazioni rivolte al Consiglio federale, invitandolo a esprimere il proprio parere e a precisare le modalità e i tempi di attuazione delle raccomandazioni.

Quattro di queste raccomandazioni riguardavano il potenziale di ottimizzazione delle procedure di consultazione e di indagini conoscitive. Una quinta incaricava il Consiglio federale di esaminare l'utilità di mantenere la distinzione tra indagini conoscitive e consultazione, introdotta dalla legge sulla consultazione (LCo)<sup>3</sup> nel 2005. La Commissione ha inoltre previsto due raccomandazioni complementari, a seconda del risultato dell'esame: una nel caso la distinzione venga eliminata (5a) e l'altra nel caso sia mantenuta (5b).

Il 15 febbraio 2012 il Consiglio federale si è espresso in merito alle conclusioni e alle raccomandazioni della CdG-N. Riunitasi il 19 giugno 2012, la Commissione ha preso atto del parere e ringrazia il Consiglio federale.

## 2 Osservazioni generali

La CdG-N accoglie con favore la decisione del Consiglio federale di accettare le raccomandazioni 1 (almeno in merito al chiarimento delle responsabilità dei servizi interessati) e 4, e di essere disposto ad adottare le misure necessarie.

Tenuto conto che la possibilità di partecipare a una consultazione suscita molto interesse e che, in linea di principio, gli strumenti a disposizione sono accettati, considerato che lo svolgimento concreto di procedure di consultazione e di indagini conoscitive è sempre oggetto di critiche, la Commissione non approva che il Consiglio federale non abbia visibilmente l'intenzione né di ripensare le procedure di consultazione, né di sfruttare, per le procedure vigenti, il potenziale di ottimizzazione descritto nelle raccomandazioni (anche se sembra riconoscerne l'esistenza).

È del resto vero che le critiche regolarmente formulate in passato riguardo a procedure condotte dalla Confederazione sono in gran parte ingiustificate: si basano spesso su false interpretazioni, da parte di partecipanti alle indagini conoscitive o alle consultazioni o di coloro che vorrebbero parteciparvi, delle regole che devono essere rispettate. Secondo la Commissione, le misure proposte dal Consiglio federale non tengono conto del fatto che le critiche siano largamente ingiustificate: esso si limita a modificare le disposizioni legali esistenti (ritenute, certamente, insufficienti per raggiungere gli obiettivi di una consultazione). La Commissione ritiene che le

<sup>3</sup> Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061).  
Cfr. anche l'ordinanza del 17 agosto 2005 sulla procedura di consultazione (Ordinanza sulla consultazione, OCo; RS 172.061.1).

misure siano vaghe e troppo poco ponderate (vedi sotto). Il Consiglio federale sottovaluta che i partecipanti conoscono male tali disposizioni e trascura di conseguenza il problema della carente comunicazione. Il semplice accenno del Consiglio federale a volersi impegnare nel fare applicare le norme vigenti non convince la Commissione.

Infine, la CdG-N rende noto di essere a conoscenza del fatto che le disposizioni legali sono valide anche per i progetti posti in consultazione dalle commissioni parlamentari; tuttavia, non intende esercitare alcuna alta vigilanza sul Parlamento e sulle sue istituzioni.

### **3 Osservazioni sulle raccomandazioni**

#### **3.1 Raccomandazione 1: Ruolo e competenze della Cancelleria federale**

Il Consiglio federale si dichiara disposto a chiarire le responsabilità dei servizi interessati e a prendere le necessarie misure. Respinge però l'estensione delle competenze e degli strumenti di cui dispone la Cancelleria federale per adempiere i suoi compiti di coordinamento poiché ritiene che l'obbligo di coordinamento non le conferisca alcun diritto di codecisione. La Commissione riconosce che, considerato il reale margine di manovra (p. es. nella valutazione della portata di un progetto), questa decisione è giustificata.

Tenendo presenti gli obiettivi dello svolgimento di una procedura di consultazione secondo la LCo e considerati i risultati della valutazione del CPA, la Commissione *non è soddisfatta del fatto che la Cancelleria federale non possa esercitare alcuna influenza nemmeno sul rispetto delle prescrizioni legali* (p. es. il rispetto dei termini concordati da parte delle unità amministrative responsabili), tanto più che secondo il Consiglio federale stesso, il compito di coordinamento della Cancelleria federale consiste proprio nel controllare l'esattezza e la completezza della documentazione e nel verificare l'osservanza delle prescrizioni legali della legislazione in materia di consultazione.

Per questo motivo la CdG-N invita il Consiglio federale a spiegare in che modo interpreta il compito di controllo della Cancelleria federale. Ritiene inoltre importante che le misure ritenute ipotizzabili nel parere del Consiglio federale vengano effettivamente adottate.

#### **3.2 Raccomandazione 2: Trasparenza nella comunicazione dei risultati**

La Commissione accoglie con favore che il Consiglio federale si sia dichiarato disposto ad accettare la raccomandazione 2 che fissa, a livello di ordinanza, l'obbligo di comunicare attivamente i risultati. La CdG-N ritiene tuttavia insufficienti le misure che il Consiglio federale intende prevedere, ovvero fissare nella legge che l'obbligo di pubblicare i rapporti sui risultati e di informare i partecipanti della loro pubblicazione, indicando l'indirizzo dove ottenerli, si applichi anche nel caso di indagini conoscitive o procedure di consultazione aperte da un dipartimento.

La Commissione auspica che l'unità amministrativa che indice la procedura, presenti un rapporto *che, sulla base dei risultati della consultazione, illustri le possibili modifiche subite dal progetto iniziale.*

Secondo la CdG-N è effettivamente possibile perseguire un'analogia con il modello dei progetti posti in consultazione dal Consiglio federale: nella maggioranza dei casi questi ultimi prendono infatti la forma di messaggio che riassume gli adeguamenti che sono stati apportati al progetto in base ai pareri ricevuti.

Il parere del Consiglio federale non soddisfa la CdG-N; la Commissione ritiene importante che venga esaminato più a fondo in che modo si possa rispondere al bisogno legittimo dei partecipanti alla consultazione di maggiore trasparenza nella comunicazione dei risultati.

#### *Postulato 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.

### **3.3 Raccomandazione 3: Abrogazione della procedura in forma di conferenza**

La Commissione prende atto che il Consiglio federale intende mantenere la possibilità, in casi urgenti, di svolgere le consultazioni in forma di conferenza.

La valutazione del CPA ha chiaramente dimostrato che, in passato, la scelta di svolgere una procedura di consultazione in forma di conferenza è stata spesso giudicata inappropriata. Secondo la Commissione, anche l'argomento dell'immediatezza, addotto dal Consiglio federale, non giustifica la necessità di mantenere questo tipo di procedura. Visto l'elevato numero di partecipanti, è utopistico pensare che sia possibile uno scambio diretto tra partecipanti e autorità: in primo luogo 49 organi figurano attualmente sulla lista delle cerchie da consultare sistematicamente e devono dunque essere invitati alle procedure in forma di conferenza; in secondo luogo, anche altre parti interessate hanno il diritto di partecipare e in terzo luogo, persino in casi urgenti, non è prevista alcuna limitazione della cerchia dei destinatari.

Peraltro, nel suo parere il Consiglio federale non tiene conto del fatto che, salvo circostanze particolari, le procedure in casi urgenti sono condotte in forma scritta. L'articolo 17 capoverso 2 dell'ordinanza sulla consultazione prescrive che, anche in caso di procedure di consultazione in forma di conferenza, deve essere accordata la possibilità di formulare pareri per scritto (possibilità di cui si fa correntemente uso). *L'immediatezza* addotta dal Consiglio federale *non riveste dunque un significato decisivo, né di norma né in casi eccezionali.*

Per la Commissione si potrebbe ipotizzare di trattare in modo diverso i due attuali tipi di procedura. La legge potrebbe prevedere la possibilità di limitare la cerchia dei destinatari nelle indagini conoscitive e nelle consultazioni aperte da un dipartimento

quando una procedura di consultazione, per motivi urgenti, deve essere svolta in forma di conferenza. Gli obiettivi della consultazione non devono tuttavia venir compromessi in alcun caso. Al contrario, in generale, limitare la cerchia dei destinatari nei casi di consultazione aperti dal Consiglio federale sarebbe contrario agli obiettivi della consultazione stessa; questa soluzione non dovrebbe quindi essere presa in considerazione.

Il parere del Consiglio federale non convince però la CdG-N. Considerando il significato che i partecipanti attribuiscono alla procedura di consultazione, la Commissione ritiene necessario rivedere ogni regola procedurale che possa compromettere la credibilità dei risultati della consultazione.

#### *Postulato 2*

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

### **3.4**

#### **Raccomandazioni 5, 5a e 5b: Funzionalità della distinzione tra consultazione e indagine conoscitiva, e organizzazione delle procedure basate sui risultati di questo esame**

La CdG-N prende atto della decisione del Consiglio federale di non più mantenere due procedure distinte. Le spiegazioni riguardo alle raccomandazioni 5, 5a e 5b non convincono però la Commissione e risultano talvolta contraddittorie.

La Commissione approva che le procedure vengano aperte solamente dal Consiglio federale o dai dipartimenti e che le autorità promotrici vengano obbligate a motivarne l'apertura alla luce degli obiettivi fissati nell'articolo 2 LCo. La Commissione saluta inoltre favorevolmente la decisione del Consiglio federale di ipotizzare una rinuncia al carattere vincolante del criterio del livello normativo nell'attuale prassi di indizione delle procedure di consultazione. Si tratterebbe quindi di legalizzare mediante modifica di legge la prassi attuale che consiste, quando l'articolo 3 LCo non lascia alcun margine di manovra e prescrive espressamente di indire una consultazione, nel rinunciare ad aprire una procedura se gli obiettivi ai sensi dell'articolo 2 LCo non sono raggiungibili.

Il Consiglio federale non è manifestamente disposto a iniziare una riflessione generale su come migliorare le procedure di consultazione. Diverse misure proposte, come quella di utilizzare la stessa denominazione per due strumenti differenti, invece di chiarire la situazione, creerebbero ancora più confusione; tanto più che il Consiglio federale non si è pronunciato sulla raccomandazione della Commissione di migliorare la comunicazione in merito alle procedure e alle relative regole.

La CdG-N ricorda di non aver chiesto al Consiglio federale di prevedere una sola procedura: anzi, lo ha semplicemente invitato a esaminare l'utilità di prevedere due

procedure diverse. *Secondo la Commissione, la diversa finalità dei due strumenti giustifica pienamente alcune differenze nella procedura* segnatamente per quando concerne le cerchie di destinatari.

### *Postulato 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.

## **4 Conclusioni**

La Commissione attende con interesse il rapporto che il Consiglio federale redigerà sulla base delle suddette considerazioni e delle misure che si è dichiarato disposto a prendere. Chiede al Consiglio federale di presentarle il rapporto complementare in merito alla raccomandazione 1 entro il *17 settembre 2012*.

Gradite, onorevole presidente della Confederazione, onorevoli consiglieri federali, l'espressione della nostra alta considerazione.

19 giugno 2012

In nome della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Ruedi Lustenberger  
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFGP/CaF,  
Rudolf Joder  
Il segretario della Sottocommissione DFGP/CaF,  
Philipp Mäder