

**Attuazione delle politiche federali  
e consultazione dei Cantoni**

**Rapporto finale dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione  
(OPCA) presentato alla sezione "Efficacia" (H3-S)  
della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

del 20 marzo 1997

---

Organo parlamentare di controllo  
dell'amministrazione

Berna, 20 marzo 1997

All'attenzione della Commissione della  
gestione del Consiglio degli Stati

### **Attuazione delle politiche federali e consultazione dei Cantoni**

Onorevole Presidente,  
Onorevoli Consiglieri agli Stati,

Avete da parte vostra conferito all'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) il mandato di esaminare, *in una prima fase*, la collaborazione fra la Confederazione e i Cantoni nel contesto dell'attuazione delle politiche federali.

Giunta a conoscenza delle conclusioni intermedie di detta prima fase, da cui sono emerse lacune nell'attuazione e una mancanza di partecipazione dei Cantoni alla volontà federale, la sezione "efficacia" della CdG del Consiglio degli Stati ha quindi incaricato l'OPCA di analizzare, *in una seconda fase*, la presa in considerazione dei pareri cantonali da parte della Confederazione nelle procedure di consultazione, includendo anche le forme di "preconsultazioni".

Le indagini condotte nell'ambito di tale fase del mandato hanno rivelato svariati fattori che influenzano fortemente la presa in considerazione degli aspetti concernenti l'attuazione *nell'ambito della procedura di consultazione*: la pressione dei termini impartiti ai Cantoni per esprimersi, i quali vengono frequentemente ridotti; l'assenza di criteri uniformi o obbligatori per la valorizzazione dei pareri; la scelta dell'utilizzazione della forma scritta o della conferenza; l'orientamento dei Cantoni sulle norme d'esecuzione previste. L'OPCA ha parimenti rilevato nelle sue conclusioni che le diverse possibilità miranti a migliorare la presa in considerazione dei pareri cantonali e i problemi di attuazione implicano una più stretta collaborazione fra Confederazione e Cantoni. In tale ottica è stato dato particolare rilievo all'attuazione di *processi di "preconsultazione"*.

Il *rapporto finale* (in francese, tedesco e in italiano) che vi presentiamo contiene le risposte agli interrogativi da voi posti nonché le conclusioni dell'OPCA. Le spiegazioni dettagliate sulla procedura utilizzata e sui risultati sono contenute nel *rapporto di lavoro* circostanziato dell'OPCA (in francese).

Ringraziandovi per aver preso atto di tali documenti, vi preghiamo di gradire, onorevoli Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 marzo 1997

Organo parlamentare di controllo  
dell'amministrazione :

Il capo del progetto, Marc Buntschu

# RAPPORTO FINALE

---

## Indice

<b>1</b>	<b>Le due fasi del mandato in breve</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione delle politiche federali</b>	<b>1</b>
2.1	Il mandato della Commissione della gestione (prima fase)	1
2.1.1	Oggetto del mandato	1
2.1.2	Svolgimento e restrizioni metodologiche e tematiche	2
2.2	I problemi di collaborazione	2
2.3	Conclusioni	6
<b>3</b>	<b>La considerazione dei pareri cantonali nelle consultazioni federali</b>	<b>7</b>
3.1	Il mandato della Commissione della gestione (seconda fase)	7
3.1.1	Oggetto del mandato	7
3.1.2	Metodo applicato	8
3.2	La problematica in un contesto generale	8
3.3	La considerazione dei pareri cantonali	10
3.4	Risultati e conclusioni	15
3.4.1	Risultati	15
3.4.2	Conclusioni	17
<b>4</b>	<b>Sintesi (Fasi 1 e 2 del mandato)</b>	<b>20</b>

*Lingua originale del rapporto: francese*

# 1 Le due fasi del mandato in breve

## *Prima fase*

La Commissione della gestione (CdG) del Consiglio degli Stati ha incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di esaminare **la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione delle politiche federali**. Durante questa prima fase descrittiva sono stati classificati i problemi già rilevati da una quarantina di studi esistenti ed è stato presentato tutto quanto intrapreso finora dalla Confederazione per risolverli.

## *Seconda fase*

Dopo aver preso conoscenza delle conclusioni intermedie di questa prima fase, da cui sono emerse lacune nell'attuazione e carenze nella partecipazione dei Cantoni alla formazione della volontà federale, la sezione "Efficacia" della CdG del Consiglio degli Stati ha desiderato approfondire la problematica. Ha quindi incaricato l'OPCA di analizzare **il modo in cui la Confederazione tiene conto dei pareri cantonali emersi dalle procedure di consultazione**. È stato esaminato l'intero processo legislativo, anche analizzando in modo particolare le "**preconsultazioni**" informali che precedono la procedura di consultazione vera e propria.

## 2 La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione delle politiche federali

### 2.1 Il mandato della Commissione della gestione (prima fase)

#### 2.1.1 Oggetto del mandato

Il 17 novembre 1994 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha incaricato l'OPCA di esaminare **la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'esecuzione dei compiti federali**. Questo mandato ha origine in modo particolare da ispezioni delle CdG, che hanno evidenziato numerosi problemi di collaborazione nelle politiche riguardanti i rifugiati, la protezione degli animali e l'inquinamento atmosferico. La Commissione della gestione ha formulato **quattro domande principali**

<p><b>D.1</b> Quali sono i principali problemi noti che intralciano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione delle politiche federali?</p>
---

**D.2** Quali sono le cause note?

**D.3** In che modo la Confederazione avverte questi problemi?

**D.4** Quali sono i provvedimenti che la Confederazione ha messo in atto per risolverli?

### 2.1.2 Svolgimento e restrizioni metodologiche e tematiche

Il campo di analisi è stato ristretto alle politiche redistributive. Le domande 1, 3 e 4 sono state analizzate in termini generali; la seconda è stata focalizzata sulla politica agricola. Per rispondere alle **prime due domande**, l'OPCA si è basato sui risultati di un mandato affidato a un gruppo di esperti, incaricati di effettuare una **metavalutazione**, che consisteva nell'analisi di 44 studi settoriali già esistenti. I risultati di questo mandato sono stati presentati in una perizia allegata al rapporto di lavoro (allegato 3 / in tedesco). Per le **due ultime domande** l'OPCA ha fatto ricorso a sei interviste con funzionari federali ed esperti cantonali, come pure ad un'analisi documentaria. La descrizione dei progetti portati avanti dalla Confederazione e i risultati delle indagini dell'OPCA sono limitati al periodo coperto da questa prima fase del mandato, vale a dire dal novembre 1994 al giugno 1995, e sono accompagnati da indicazioni complementari dei principali sviluppi intervenuti durante la seconda fase.

## 2.2 I problemi di collaborazione

**D.1** Quali sono i principali problemi noti che intralciano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione delle politiche federali?

Gli esperti hanno evidenziato **cinque problemi principali** che intralciano la collaborazione nell'attuazione delle politiche federali:

- La **delimitazione delle competenze** tra la Confederazione e i Cantoni è spesso vaga: ne risultano così interpretazioni divergenti.
- Altri problemi sono causati da strutture di attuazione inefficienti, che hanno origine da un **coordinamento orizzontale** e da **procedure decisionali troppo complessi**.
- L'**eterogeneità delle amministrazioni cantonali** per quanto riguarda risorse finanziarie, personale e situazione giuridica rende difficile un'attuazione omogenea.

- Le **finanze federali** precarie rendono conflittuali le questioni riguardanti la ripartizione dei mezzi. La qualità dei progetti può soffrirne e la loro attuazione subire ritardi.
- Tra le istanze federali e cantonali esistono problemi di comunicazione e di fiducia reciproca. Se i Cantoni reputano che le disposizioni federali non tengano sufficientemente conto delle **particolarità regionali**, possono anche decidere di aderire in misura minore alla politica federale, provocando lacune nella sua attuazione.

**D.2** Quali sono le cause note dei principali problemi che intralciano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni?

Questa domanda è stata analizzata alla luce della politica agricola della Confederazione. Una prima causa rilevata dagli esperti risale alle **grandi differenze strutturali** tra i Cantoni. La Confederazione ha tenuto conto di questa diversità: i provvedimenti adottati non erano tuttavia idonei per eliminare le disparità essenziali (ad es. tra l'agricoltura di pianura e quella di montagna).

Un'altra causa è dovuta alla **scarsa autonomia dei Cantoni** in materia di attuazione. Essi sono obbligati ad attenersi alle prescrizioni federali, molto precise. Dal loro punto di vista sono talvolta così dettagliate da comportare impegni amministrativi eccessivi.

Il **basso grado di politicizzazione** che per anni ha regnato nella politica agricola è sfociato in una percezione dei problemi angusta e unilaterale. Nell'attuale contesto delle risorse finanziarie federali sempre più precarie e a seguito di un malcontento sempre più esteso, la politicizzazione tende ad aumentare.

Da ultimo, le lacune nell'attuazione hanno origine da **problemi di coordinamento e di comunicazione orizzontale** che si riscontrano maggiormente tra i diversi servizi federali o cantonali che non tra la Confederazione e i Cantoni. Le sollecitazioni cui è sottoposto il bilancio, il blocco del personale e la complessità sempre maggiore dei compiti portano ad un'attuazione estremamente lenta dei provvedimenti.

La politica agricola è molto specifica; sarebbe quindi opportuno analizzare altri settori politici per giudicare se queste considerazioni sulle cause possono essere generalizzate. A titolo di **commento**, va rilevato che dal paragone tra gli studi analizzati dagli esperti emergono lacune nell'attuazione e nella collaborazione che variano però secondo le diverse politiche federali. Due criteri sembrano influenzare significativamente la

collaborazione: **l'approvazione della politica** da parte dei Cantoni e **la sua delimitazione**.

Una parte dei problemi messi in luce dalla metavalutazione è dovuta all'**aumento degli aspetti tecnici delle politiche pubbliche**, che impone meccanismi di collaborazione verticali e orizzontali sempre più potenti. Questa evoluzione mette in risalto l'importanza dell'**adesione dei Cantoni alle politiche federali già al momento della concezione** della legislazione. Per prevenire lacune nell'attuazione è importante che i Cantoni abbiano la possibilità di intervenire **prima** delle procedure di consultazione.

La metavalutazione ha parimenti mostrato che solo un numero ridotto di valutazioni in Svizzera affronta in modo specifico la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e che nel quadro dei suoi compiti di **sorveglianza** in numerosi settori considerati l'Esecutivo federale non si preoccupa che parzialmente delle questioni di efficacia. D'altronde, i **mezzi d'intervento** della Confederazione nell'ambito della sorveglianza dell'attuazione delle politiche federali **sono limitati** e politicamente delicati da adottare.

<b>D.3</b> In che modo la Confederazione avverte i problemi che intralciano la sua collaborazione con i Cantoni?
--

Da punto di vista della Confederazione è soprattutto l'**eterogeneità dei Cantoni** che provoca problemi. Infatti, a causa delle loro risorse molto variabili e delle loro specificità, i Cantoni non hanno sempre i mezzi per adottare i provvedimenti necessari.

D'altra parte, i **termini previsti per l'attuazione** di una politica non sono necessariamente rispettati da tutti i Cantoni. La Confederazione è preoccupata per la durata delle procedure e in modo particolare per il tempo che trascorre dal momento dell'adozione di una legge al momento in cui essa è effettivamente applicata.

Per quanto concerne il metodo di sussidiamento dei Cantoni, la Confederazione riconosce che il sistema è **troppo centralizzato** e poco efficace, e in questo modo indebolisce inutilmente il federalismo. I sussidi sono ritenuti troppo frammentari, sono concessi secondo criteri troppo dettagliati e mediante procedure troppo complicate. I loro obiettivi sono sovente mal definiti e costringono i Cantoni ad intraprendere politiche che non condividono.

I documenti analizzati e le interviste hanno ugualmente dato spazio ad alcune **considerazioni dei Cantoni**. Questi ritengono che **la Confederazione non si occupi a sufficienza dell'attuazione** della legislazione che emana. Ricordano, ed è un'osservazione che torna costantemente, che i **termini** di attuazione sono **troppo brevi**. Sollevano anche il problema della **conoscenza lacunosa delle diverse legislazioni cantonali**. Infine, trovano che i messaggi che accompagnano i progetti di legge sollevano raramente i problemi che essi riscontrano nell'attuazione e non trattano le diverse legislazioni cantonali previgenti.

La **partecipazione alla formazione della volontà federale** è un problema cruciale per i Cantoni, che ritengono di non essere sufficientemente consultati e si sentono mal compresi, male interpretati o non sufficientemente tenuti in considerazione. A questo aggiungono che i **termini** previsti per le risposte sono sovente **troppo brevi**.

<p><b>D.4</b> Quali sono i provvedimenti che la Confederazione ha messo in atto per risolvere i problemi che intralciano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni?</p>
---

L'OPCA ha recensito una decina di **progetti soprasettoriali** portati avanti dalla Confederazione in vista di **migliorare**, in modo più o meno diretto, **la collaborazione** con i Cantoni. Si possono ricordare ad esempio i lavori per la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, l'adattamento del diritto cantonale al diritto dello SEE (Spazio economico europeo), i provvedimenti comuni di risanamento, il coordinamento delle procedure decisionali nei grandi progetti d'infrastruttura, la revisione totale della Costituzione, la riforma del Governo e dell'amministrazione, il riordinamento della perequazione finanziaria o il controllo dei compiti della Confederazione.

Dal progetto di *nuova ripartizione dei compiti* sono emersi diversi provvedimenti. Quanto alla **partecipazione dei Cantoni** alla politica di integrazione europea, le discussioni sono state riprese, dopo il *rifiuto dell'accordo SEE*, sotto l'egida del Gruppo di contatto e della Conferenza dei governi cantonali. Un gruppo di lavoro paritetico, copresieduto da un rappresentante dei Cantoni e da uno della Confederazione, ha elaborato un progetto di *legge federale sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione*. Sono inoltre stati introdotti alcuni cambiamenti (rappresentante dei Cantoni presso l'Ufficio dell'integrazione; Servizio di informazione e coordinamento per le questioni transfrontaliere). *Il riordinamento della perequazione finanziaria*

è un progetto di massima importanza per quanto riguarda l'attuazione delle politiche federali mediante la **ripartizione delle competenze** tra la Confederazione e i Cantoni.

In questo contesto, va sottolineato che i Cantoni partecipano in modo sempre più costante alla formazione della politica federale, per il tramite della **Conferenza dei governi cantonali** (CdC). Si possono citare in particolare i recenti casi in cui la Conferenza dei governi cantonali ha preso parte ai progetti di *ristrutturazione della Costituzione federale* e di *legge sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera* e il seguito, a partire dal 1997, dei lavori di *ristrutturazione della perequazione finanziaria*.

Anche se avranno esito positivo e raggiungeranno i loro obiettivi, i progetti soprasettoriali elencati **non risolveranno che una parte dei problemi** di collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni. Permangono lacune nel **coordinamento tra i progetti**, soprattutto a livello di impostazione. La delimitazione rispetto ad altri progetti è sovente poco chiara. Le **informazioni** diffuse non sono sempre sufficientemente precise e suscitano scarso interesse presso gli altri dipartimenti, che non si sentono coinvolti direttamente.

## 2.3 Conclusioni

Questo studio ha elencato **diversi problemi che intralciano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni** e che, di conseguenza, comportano **lacune nell'attuazione**. Vanno ricordati in modo particolare i **sette problemi** principali seguenti:

- Una **ripartizione delle competenze vaga**, in particolare quando ne conseguono responsabilità mal definite.
- Un **coordinamento orizzontale** tra gli uffici **talvolta insufficiente**, che appesantisce le procedure decisionali e intralcia la collaborazione verticale.
- **Amministrazioni cantonali** particolarmente eterogenee dal punto di vista delle loro **risorse**.
- **Mezzi finanziari federali** sempre più **precari**.
- Una considerazione insufficiente delle **particolarità regionali** da parte della Confederazione. I Cantoni fanno costantemente riferimento a questo problema, e in particolare sui **termini troppo brevi** e sulle **lacune nella conoscenza delle diverse legislazioni cantonali**.
- Una legislazione federale che entra **troppo nei dettagli**, sconfinando talvolta inutilmente nell'autonomia cantonale.
- Una **sorveglianza** che non si preoccupa che parzialmente dell'efficacia dell'attuazione delle politiche federali da parte dei Cantoni.

La sottile ripartizione del potere e la sensibilità dei Cantoni per quanto attiene ai rischi di perdere parte della loro autonomia rendono precari gli sforzi di revisione del federalismo esecutivo. Eppure ognuno è concorde nell'affermare che è necessario **trovare nuove soluzioni in materia di collaborazione**. La Confederazione è pronta a lavorare maggiormente sull'informazione. Tuttavia i Cantoni ne auspicano di più e rivendicano un aumento effettivo della loro partecipazione alla formazione della volontà federale.

La ricerca mette in risalto che, per assicurare un'attuazione ottimale delle politiche federali, è importante che i Cantoni vi aderiscano. Una **partecipazione effettiva dei Cantoni** alla formazione della volontà federale è una condizione determinante per favorire questa adesione. La **procedura di consultazione** tradizionale è tuttavia formale, poco interattiva e troppo tardiva. L'elaborazione di **nuove soluzioni** di partecipazione dovrebbe partire da due considerazioni preliminari essenziali: da un lato, ai Cantoni non piace essere sorpresi da atti definitivi della Confederazione; dall'altro, l'attuazione di una politica federale è facilitata se i Cantoni hanno la sensazione di aver partecipato all'impostazione della politica in modo attivo e sin dall'inizio. Queste soluzioni dovrebbero concernere tanto le forme di consultazione dei Cantoni quanto i loro diritti di partecipazione.

### **3 La considerazione dei pareri cantonali nelle consultazioni federali**

#### **3.1 Il mandato della Commissione della gestione (seconda fase)**

##### **3.1.1 Oggetto del mandato**

La sezione "Efficacia" della CdG del Consiglio degli Stati, dopo aver preso conoscenza durante la sua seduta del 27 giugno 1995 delle conclusioni intermedie cui è giunto lo studio dell'OPCA sulla collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'attuazione delle politiche federali, ha desiderato approfondire la problematica sulla base di studi concreti. Ha dunque incaricato l'OPCA di analizzare, in una seconda fase, **il modo in cui la Confederazione tiene conto dei pareri cantonali emersi durante le procedure di consultazione**. È stato esaminato l'intero processo legislativo, anche analizzando in modo particolare le "**preconsultazioni**" informali che precedono la procedura di consultazione propriamente detta. **Quattro nuove domande** sono dunque state formulate dalla Commissione della gestione:

**D.5** In che modo la Confederazione esamina i risultati delle procedure di consultazione?

**D.6** Quali sono i criteri utilizzati per valutare i pareri cantonali?

**D.7** Come è organizzata la "preconsultazione" durante la procedura legislativa?

**D.8** Quali sono gli effetti della "preconsultazione" sulle legislazioni sottoposte a consultazione?

### **3.1.2 Metodo applicato**

L'OPCA ha incaricato alcuni esperti di analizzare **sei** diverse **legislazioni**, di esaminare le opinioni emerse durante le procedure di consultazione e di valutare come i pareri cantonali sono stati presi in considerazione. La perizia si è basata su un'**analisi documentaria** e su **interviste** effettuate a livello federale e cantonale.

I risultati dei lavori svolti dagli esperti sono stati presentati in una perizia allegata al rapporto di lavoro (v. allegato 2 / in tedesco). Questa perizia è all'origine delle conclusioni tratte dall'OPCA nel quadro di questa seconda fase del progetto.

## **3.2 La problematica in un contesto generale**

L'insufficiente partecipazione dei Cantoni alla formazione della volontà federale e l'**inadeguatezza delle procedure di consultazione** sono già da parecchi anni oggetto di **dibattiti** e **proposte**. Le critiche sollevate dipendono da un malessere generale già riscontrato nel 1974 nell'ambito di lavori condotti dalla **Cancelleria federale**, che effettuò un'inchiesta presso i Cantoni e l'amministrazione federale a proposito delle difficoltà che l'esecuzione del diritto federale comporta per i Cantoni. In base a questa inchiesta, il 17 settembre 1976 la **Conferenza svizzera dei cancellieri di Stato** emanò una serie di **raccomandazioni** vertenti sull'elaborazione della legislazione federale in vista dell'esecuzione da parte dei Cantoni e sulla preparazione e l'organizzazione delle consultazioni.

Per quanto riguarda il **Parlamento**, l'OPCA ha censito numerosi **interventi** parlamentari che sollevano diversi problemi relativi alle procedure di consultazione. Si può citare in modo particolare la recente iniziativa parlamentare Dünki (CN 96.421) del 10 giugno 1996 concernente la soppressione della procedura di consultazione. Nella sua seduta del 9 gennaio 1997, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha proposto di non darvi seguito; una parte delle critiche espresse nell'iniziativa è tuttavia

stata condivisa anche da chi è favorevole al mantenimento dello strumento della consultazione.

D'altra parte, durante l'esame del rapporto di gestione 1993 la **Commissione della gestione** del Consiglio nazionale si è chinata sulla possibilità di accelerare queste procedure e ha ritenuto che la procedura di consultazione potesse essere ulteriormente migliorata. Dando seguito ad un mandato del Consiglio federale, il **Servizio di controllo amministrativo del Consiglio federale** ha pubblicato, il 27 febbraio 1995, un rapporto concernente la semplificazione della procedura di consultazione.

Il **Consiglio federale**, dopo aver preso conoscenza di questo rapporto, ha deciso, il 20 marzo 1995, che le segreterie generali dei Dipartimenti avrebbero designato un corrispondente ciascuno, incaricato di prestare agli uffici una consulenza sulle questioni riguardanti la procedura di consultazione e che in futuro le proposte concernenti l'apertura delle procedure di consultazione avrebbero dovuto esporre i motivi per cui la procedura era necessaria e la forma scritta indicata.

Il 1° febbraio 1996 la **Cancelleria federale** ha pubblicato un rapporto concernente i **provvedimenti concreti**, dove si chiede in modo particolare di ridurre il numero di queste procedure allo stretto necessario e si propone che la consultazione sotto forma di conferenza sia considerata equivalente alla forma scritta: va dunque indicato perché la procedura è necessaria e che forma deve assumere. **Altri provvedimenti proposti** intendono soprattutto accordare un'attenzione maggiore all'aspetto politico della valutazione durante l'esame dei risultati delle consultazioni, facendo in modo che questa valutazione si svolga sulla base di criteri ben definiti e di portata generale, che tengano conto in modo migliore della posizione delle istanze che il sistema federalistico prevede di consultare.

Non vanno dimenticate le "**check-list**" elaborate dal consigliere di Stato Thomas Pfisterer nel quadro delle sue "proposte alla Confederazione in vista di migliori procedure di consultazione dei Cantoni" del 24 gennaio 1994, come pure le proposte miranti ad una **riduzione** drastica del numero di procedure, ad una diminuzione del numero di organizzazioni consultate, all'impiego più sistematico della forma della conferenza come pure all'instaurazione di maggiori **contatti informali** (Hans Georg Nussbaum, in NZZ, 8.10.96 "Vernehmlassung - beschränken statt abschaffen").

Da un punto di vista giuridico, la procedura di consultazione è stata sancita il 17 giugno 1991 nell'**ordinanza sulla procedura di consultazione** (RS 172.062), che disciplina in dettaglio tutto il processo della consultazione su progetti di legge. Questa ordinanza è stata oggetto di un commento particolareggiato redatto dalla Cancelleria federale e pubblicato sotto forma di "**promemoria per la procedura di consultazione**" (1° marzo 1994). Benché la procedura di consultazione si sia imposta nella prassi quale elemento importante del processo legislativo, la Costituzione federale non le riserva **alcuna disposizione di principio**. Essa non vi è garantita che in modo **puntuale**. Il **disegno** del 20 novembre 1996 **di nuova Costituzione federale** dovrebbe colmare questa lacuna con l'introduzione dell'articolo 138, che garantisce il principio della procedura di consultazione. Il commento precisa che la definizione delle procedure interessate dalla disposizione offre un margine di manovra sufficiente; **sarà sempre possibile semplificare** la procedura di consultazione e ridimensionare il suo campo di applicazione limitando il numero delle consultazioni e delle cerchie consultate.

### 3.3 La considerazione dei pareri cantonali

**D.5** In che modo la Confederazione esamina i risultati delle procedure di consultazione?

Dalla perizia emerge che i risultati delle procedure di consultazione sono stati esaminati e considerati secondo **metodi comprovati**, quali vengono insegnati nell'ambito di seminari interni all'amministrazione federale, e garantiscono una **valutazione completa e sistematica**. Si è constatato che l'operazione di riordinamento è **più difficile** da realizzare quando le formulazioni dei pareri non sono chiare o sono **contraddittorie**.

Le opinioni sono ripartite per **gruppo** (Cantoni, partiti, organizzazioni) e per **articolo**. Secondo quanto stabilito, i risultati sono consegnati in **rapporti di ricapitolazione** il cui tenore è concentrato e **riassunto**. A questo livello di riordinamento le ricapitolazioni sono redatte **senza valutazione**, sotto forma di riassunto delle opinioni formulate.

Va rilevato che la **valutazione** delle procedure di consultazione **in forma di conferenza** è stata ritenuta più difficile da realizzare, poiché questo metodo è meno trasparente. La perizia fa notare che spesso i **verbali sono incompleti**. In generale, nei casi considerati, i documenti che più si avvicinavano a un verbale erano note manoscritte o verbali succinti.

Va parimenti sottolineato il **problema dei termini** e della **mancanza di tempo**. L'articolo 8 capoverso 2 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione stabilisce che, di massima, la proposta dev'essere presentata entro un termine uguale a quello fissato per rispondere alla procedura di consultazione. La durata della procedura ha innegabilmente un'influenza sulla qualità delle opinioni e sull'apporto di argomenti pertinenti riguardanti i problemi di attuazione. A questo proposito, l'articolo 5 dell'ordinanza sulla procedura di consultazione assegna in linea di massima agli organismi consultati **un termine di 3 mesi per esprimere il loro parere**. Solo due procedure di consultazione sulle undici intraprese nell'ambito dei sei casi esaminati hanno però rispettato questo termine. Nella maggior parte dei casi questo termine era, secondo gli esperti, **di 1-2 mesi**.

Questi **termini molto brevi** sono dovuti al fatto che in alcuni casi **si erano già tenute discussioni** con gli organismi direttamente coinvolti, come è stato il caso dell'*ordinanza sulla protezione degli animali* e delle ultime revisioni dell'*ordinanza 2 sull'asilo*. In altri casi la mancanza di tempo era dovuta a un'elevata **urgenza politica**. La perizia ha tuttavia fatto notare che in numerosi casi questa mancanza di tempo è risultata in realtà assai relativa.

In **nessuno dei casi** esaminati gli esperti hanno constatato **deformazioni** e neppure **interpretazioni errate** dei risultati della procedura di consultazione. Questo giudizio globalmente positivo è dovuto al fatto che i testi giuridici esaminati contenevano disciplinamenti specifici sui quali era possibile prendere posizione in modo chiaro.

**D.6** Quali sono i criteri utilizzati per valutare i pareri cantonali?

Dopo essere stati consegnati sotto forma di ricapitolazioni che elencano i pareri senza alcun giudizio di valore, i risultati sono **valutati** dall'amministrazione federale e trasmessi sotto forma di **proposta** al Consiglio federale. Dalle indagini eseguite nell'ambito degli studi emerge che i **pareri non** sono tuttavia stati formulati seguendo **criteri uniformi e tassativi**. Si è constatato che le riflessioni dei pareri cantonali era spesso legata **agli interessi** che i Cantoni cercano essenzialmente di **difendere**. Inoltre, il gran numero di opinioni cantonali **contraddittorie** ha reso difficile una **valutazione coerente**.

Trattandosi di progetti controversi, la valutazione ha fatto ricorso ad un **approccio pragmatico**, che tenesse conto dei criteri di insoddisfazione. D'altra parte, **i pareri**

**cantionali** sono sovente più importanti rispetto a quelli espressi da altri ambienti consultati; i Cantoni si pronunciano infatti sull'intero testo, mentre le organizzazioni non esprimono il loro parere che su alcuni punti ben definiti.

Anche se in termini generali, nella maggior parte dei casi solo i Cantoni si sono espressi sull'**applicabilità** e l'**attuazione** dei testi legislativi. In linea di massima, l'amministrazione federale ha **considerato** e **tenuto conto** delle proposte di **attuazione**, fatto salvo il seguente criterio: le proposte cantonali sono tenute in considerazione solo nella misura in cui **non influenzino il contenuto materiale** di una norma legislativa.

Se da un lato non si sono potuti isolare criteri uniformi e tassativi per la valutazione dei pareri cantonali, dall'altro gli esperti hanno riscontrato alcuni **criteri secondari**. La **consistenza normativa** della norma legislativa sottoposta alla consultazione è importante. Si è ugualmente constatato l'impiego, da parte delle autorità federali, di criteri di **legalità** e di **opportunità**.

Sono stati rilevati anche alcuni criteri latenti. Si è così constatato che, per applicare una legge in modo uniforme malgrado condizioni sovente molto diverse, non è sufficiente solo il **consenso tra la Confederazione e i Cantoni**, ma occorre **ugualmente che i Cantoni siano d'accordo tra loro**. Anche il criterio della **pertinenza degli argomenti** presentati nei pareri ha svolto un ruolo determinante nella considerazione e nell'operazione di valutazione, in particolare per accettare le posizioni minoritarie.

**D.7** Come è organizzata la "preconsultazione" durante la procedura legislativa?

Le "**preconsultazioni**" sono consultazioni informali effettuate, in vista dell'elaborazione di un avamprogetto, **prima** della procedura di consultazione vera e propria. Si tratta quindi innanzitutto di **contatti informali** destinati ad affrontare con servizi specializzati, rappresentanti cantonali o di organizzazioni o con commissioni extraparlamentari i principi di un progetto di legge, a elencare i problemi e ad esaminare gli aspetti di attuazione **prima** dell'elaborazione del testo. I contatti possono assumere forme diverse: sedute di lavoro, discussioni informali, conferenze di direttori cantonali, colloqui specializzati, scambi di informazioni o gruppi di lavoro.

Questi contatti **non possono e non devono sostituire** la procedura di consultazione formale e non rientrano nemmeno nell'ambito delle procedure di consultazione degli

uffici interni all'amministrazione, talvolta effettuate, per guadagnare tempo, parallelamente alla procedura di consultazione ufficiale.

L'instaurazione di **contatti** preliminari regolari **non garantisce** tuttavia che gli aspetti di attuazione proposti dai Cantoni siano tenuti in considerazione o integrati nell'avamprogetto. I lavori di *revisione dell'ordinanza 2 sull'asilo* hanno tuttavia dimostrato che contatti preliminari e regolari possono essere estremamente utili per tenere conto degli aspetti di attuazione.

Durante l'esame dei casi di studio gli esperti hanno rilevato altri esempi concreti di "preconsultazione". L'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio ha ad esempio intrattenuto, per il tramite del gruppo "cercle bruit", contatti periodici con i servizi cantonali di protezione contro l'inquinamento fonico nel quadro dei lavori relativi alla *revisione dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico*: questi contatti gli hanno permesso di disporre di una panoramica relativamente buona **sugli aspetti di attuazione cantonale** in questo settore. Si possono menzionare anche i contatti regolari tra l'Ufficio federale dell'energia e la Conferenza dei servizi cantonali dell'energia nell'ambito dell'*ordinanza sull'impiego parsimonioso dell'energia*. In un altro caso, l'intesa preliminare trovata con i direttori cantonali dell'agricoltura ha costituito la base per la revisione dell'*ordinanza sulla protezione degli animali*. È stato istituito anche un **gruppo di lavoro** incaricato di effettuare importanti lavori **preliminari**, di analizzare la situazione e di presentare proposte sulle quali ha potuto basarsi l'Ufficio federale di veterinaria. I **principi** della revisione hanno così potuto essere **elaborati in comune** tra la Confederazione e i Cantoni.

Succede che, nell'ambito della procedura informale di "preconsultazione", contatti regolari e ben organizzati sfocino in **un processo di collaborazione più elaborato**, che comprende non solo **scambi di opinione** preliminari sui principi dell'avamprogetto, ma anche **la redazione comune** di quest'ultimo, se non addirittura il **suo adattamento** in comune al momento della valutazione dei risultati della procedura di consultazione.

Tuttavia, secondo gli esperti, gli **avamprogetti** sono stati nella maggior parte dei casi **elaborati esclusivamente dall'amministrazione federale**, senza una reale "preconsultazione" e molto rapidamente. Le informazioni dei Cantoni sono state utilizzate ed integrate nel progetto solo nei casi in cui si sono intrattenuti con loro contatti regolari e ben organizzati.

Per contro, la perizia ha evidenziato che durante la *seconda e la terza revisione dell'ordinanza 2 sull'asilo* si è raggiunto un livello di collaborazione che ha oltrepassato il semplice quadro della "preconsultazione" su alcuni principi per arrivare allo stadio della **redazione** o dell'**adattamento in comune** di un avamprogetto. In seguito ad una fase di contatti conflittuali tra le autorità federali e cantonali nel quadro della prima revisione dell'ordinanza, durante il processo di consultazione si è assistito ad un'evoluzione costante. Se la revisione del 1993 si è svolta secondo lo schema convenzionale della procedura di consultazione, le premesse per un cambiamento sono emerse alla fine di quest'ultima, durante l'adattamento dell'avamprogetto da parte dell'amministrazione, quando è stata contattata la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali. Il passo verso la valutazione comune dei risultati della procedura di consultazione è stato fatto al momento della revisione del 1994, durante la quale il progetto è stato rimaneggiato ma solo dopo aver incontrato i Cantoni in una conferenza. Dato che in quel caso la maggior parte del lavoro era già stata svolta durante la "preconsultazione", non sono poi emersi che alcuni pareri. La "**preconsultazione**" non si è più distinta dalla **consultazione**. Al momento della revisione del 1995 non c'è più stata una vera e propria consultazione, dato che i **testi sono stati elaborati in comune** tra rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione.

**D.8** Quali sono gli effetti della "preconsultazione" sulle legislazioni sottoposte a consultazione?

Dato che nei casi considerati le "**preconsultazioni**" si sono svolte solo parzialmente, è difficile formulare considerazioni generali. Si può tuttavia affermare che nel caso più favorevole i **contatti preliminari** hanno dato luogo ad un **consenso** sugli obiettivi da raggiungere e sulla loro attuazione.

In alcuni casi esaminati non è tuttavia stato possibile mettere in evidenza gli effetti diretti di una procedura di "preconsultazione" e neppure sono stati riscontrati eventuali contatti con interlocutori esterni all'amministrazione. Per contro gli esperti hanno constatato che **contatti preliminari** tra le autorità federali e i Cantoni o le organizzazioni hanno avuto un'**influenza materiale diretta su avamprogetti legislativi** in **tre casi specifici tra quelli considerati**:

- Nel quadro della *revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali*, dove il **gruppo di lavoro** dei direttori cantonali dell'agricoltura, con la partecipazione

dell'Ufficio federale di veterinaria e dell'Ufficio federale dell'agricoltura, ha gettato le **basi consensuali** sulle **priorità** della revisione e ha **proposto i provvedimenti** necessari come pure le condizioni per la loro **applicabilità**.

- Nel caso delle *revisioni dell'ordinanza 2 sull'asilo*, dove i limiti tra "preconsultazione" e procedura di consultazione vera e propria **si sono confusi**. Questo metodo di collaborazione ha influito direttamente sulla realizzazione di un meccanismo di rimborso forfettario dei costi, che risponde alle esigenze dei Cantoni tenendo comunque conto degli interessi della Confederazione, desiderosa di limitare le proprie spese.
- La *revisione dell'ordinanza sull'inquinamento fonico*, influenzata dalla spinta politica delle **proposte** di risparmio formulate dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze.

### **3.4 Risultati e conclusioni**

#### **3.4.1 Risultati**

L'amministrazione federale ha in linea di massima **tenuto conto** dei suggerimenti concreti in materia **di attuazione** trasmessi dai Cantoni, tuttavia solo nella misura in cui essi costituissero un **miglioramento** importante e **non modificassero** il contenuto materiale del progetto.

Tuttavia, secondo gli esperti, in nessuno dei casi considerati l'amministrazione federale ha condotto di propria iniziativa ricerche preliminari sugli aspetti di attuazione. Sostanzialmente ha **atteso che fossero i Cantoni** a renderla attenta ai problemi che un progetto di legge avrebbe potuto comportare. I Cantoni hanno però risposto a questa aspettativa solo parzialmente, comunicando sovente delle opinioni **generali**, i cui aspetti di attuazione sono stati solo sfiorati. I pareri **dettagliati** su questi aspetti hanno costituito un'**eccezione** e spesso **entravano in contraddizione**.

Mentre il disciplinamento in vigore accorda in linea di massima **un termine di 3 mesi** agli organismi consultati per esprimere il loro parere, il termine nella maggior parte dei casi esaminati era in realtà, secondo gli esperti, di **1-2 mesi**.

Dalla perizia emerge che gli uffici federali hanno valorizzato le opinioni pervenute loro secondo **metodi comprovati** che garantiscono una **valutazione completa e sistematica**. I risultati sono stati presentati in rapporti di ricapitolazione **privi di valutazioni e giudizi**, sotto forma di **riassunto** delle opinioni espresse.

La valutazione delle procedure di consultazione **sotto forma di conferenza** è stata ritenuta più difficile da realizzare a causa della mancanza di trasparenza di questo procedimento.

Al momento della **valutazione** delle opinioni non sono stati applicati **criteri uniformi e tassativi**. Gli esperti hanno comunque riscontrato alcuni **criteri secondari** che hanno influenzato la valutazione dei pareri cantonali, ad esempio criteri di **legalità, opportunità e consistenza normativa** della norme legislativa.

Gli **interessi** che i Cantoni si trovano a difendere hanno sovente inciso sulla riflessione dei pareri espressi. L'elevato numero di opinioni cantonali **contraddittorie** ha reso difficile una **valutazione coerente**.

Trattandosi di progetti controversi, la valutazione ha fatto ricorso ad un **approccio pragmatico**, che tenesse conto dei criteri di insoddisfazione. Dalla perizia emerge d'altra parte che **i pareri cantonali** sono sovente più importanti rispetto a quelli espressi da altri ambienti consultati; i Cantoni si pronunciano infatti sull'intero testo, mentre le organizzazioni non esprimono il loro parere che su alcuni punti ben definiti.

In **nessuno dei casi** esaminati gli esperti hanno constatato **deformazioni** e neppure **interpretazioni errate** dei risultati della procedura di consultazione.

**Contatti preliminari o regolari non garantiscono** che gli **aspetti di attuazione** proposti dai Cantoni siano poi tenuti in linea di conto o integrati nell'avamprogetto. Sono tuttavia estremamente utili: da un lato favoriscono una **buona conoscenza** della situazione e dei problemi di attuazione a livello cantonale e dall'altra contribuiscono a costruire, all'interno dei gruppi di lavoro, un **consenso** di base.

Contatti regolari e ben organizzati possono sfociare in **un processo di collaborazione più elaborato**, che va al di là del quadro della "preconsultazione" e comprende non solo **scambi di opinioni preliminari** sui principi dell'avamprogetto, ma anche **la redazione**

**comune** di quest'ultimo, se non addirittura il **suo adattamento** in comune al momento della valutazione dei risultati della procedura di consultazione ufficiale.

Nei casi in cui sono stati privilegiati i **contatti preliminari** si può ottenere un **consenso** sugli obiettivi da raggiungere. Gli esperti hanno constatato che i **contatti preliminari** tra le autorità federali e i Cantoni o le organizzazioni hanno avuto un'**influenza materiale diretta** su avamprogetti legislativi in **tre casi** specifici **tra quelli considerati**.

### 3.4.2 Conclusioni

Dalle indagini condotte nel quadro di questa seconda fase del progetto sui risultati a cui si è giunti nei diversi casi considerati emergono **le seguenti conclusioni**:

#### 3.4.2.1 Procedura di consultazione

Diversi fattori influenzano la considerazione degli aspetti dell'attuazione nel quadro della **procedura di consultazione**:

- La **mancanza di tempo** comporta sovente un **contenimento dei termini stabiliti**. Se alcune riduzioni possono giustificarsi in ragione dei contatti preliminari, la fretta comporta una perdita di qualità dei progetti di legge, in particolare quando la mancanza di tempo e l'urgenza politica si rivelano poi essere relativi.

Una **migliore valutazione dei termini** da stabilire sarebbe dunque opportuna.

- Malgrado l'impiego di alcuni criteri secondari, l'assenza di **criteri** uniformi e tassativi **per la valutazione** dei pareri costringe ad approcci pragmatici resi ancor più difficili dall'elevato numero di opinioni cantonali **contraddittorie**.

Da un lato, sarebbe opportuno formulare **criteri** ben definiti e di portata generale per **valutare** i pareri, che tengano conto in particolare della posizione delle istanze consultate. Dall'altro, oltre a cercare il consenso tra la Confederazione e i Cantoni, occorrerebbe **favorire** un accordo anche tra i Cantoni.

- Anche la scelta di utilizzare la **forma scritta** o la **conferenza** influisce sulla valutazione e la considerazione dei pareri cantonali. Va ricordato che la valutazione delle conferenze è più difficile da realizzare perché questo metodo è meno trasparente. Inoltre, allo scopo di coinvolgere i loro responsabili e i loro parlamenti, alcuni Cantoni preferiscono la forma scritta.

La **combinazione** di pareri **scritti** e scambi sotto forma di **conferenza** o **gruppi di lavoro** comuni tra la Confederazione e i Cantoni (come avviene all'interno del gruppo di contatto Confederazione-Cantoni, della Conferenza dei governi cantonali e delle diverse conferenze dei direttori) costituisce una soluzione pragmatica che consente di tener maggiormente conto dei problemi di attuazione.

- Se, nel quadro delle consultazioni relative a progetti di legge o di decreto, i Cantoni vengono **informati** sulle grandi linee o sui principi degli avamprogetti di **ordinanze di applicazione**, essi hanno la possibilità di meglio valutare le implicazioni a livello di attuazione.

Un'**informazione anticipata dei Cantoni** sulle **disposizioni di esecuzione** previste, già a livello della procedura di consultazione dei progetti di legge, li aiuta a percepire i problemi di attuazione che il progetto di legge comporta.

- È opportuno ricordare infine che le difficoltà possono sorgere anche dopo una valutazione, pur corretta, della procedura di consultazione. Al momento del dibattito parlamentare su un progetto di legge, le modifiche apportate senza aver prima consultato di nuovo in modo appropriato i Cantoni potrebbero infatti essere tali da comprometterne l'attuazione.

Una condizione per una maggiore partecipazione dei Cantoni all'elaborazione della volontà federale è anche la considerazione dei pareri cantonali durante **tutta** la procedura legislativa.

### 3.4.2.2 *Procedura informale di “preconsultazione”*

Indipendentemente dai provvedimenti che si possono prevedere nel quadro della procedura formale di consultazione, le differenti possibilità che permettono di migliorare la considerazione dei pareri cantonali e dei problemi di attuazione si basano su una **collaborazione più stretta** tra la Confederazione e i Cantoni:

- Come emerge da alcuni casi considerati, è importante che le questioni legate all'**attuazione** siano integrate **sin dall'inizio** e sistematicamente nella procedura legislativa, a cui gli specialisti dei Cantoni devono avere la possibilità di partecipare.

In quest'ottica, un **approccio interattivo, partecipe e consensuale** ha dato prova di sé, sia durante scambi di opinioni sui **principi** di un avamprogetto, sia nella sua **redazione in comune**, o persino nel suo **adattamento in comune** al momento della valutazione dei risultati della procedura di consultazione.

- Soluzioni di questo genere possono essere sviluppate solo se la Confederazione e i Cantoni collaborano in qualità di **interlocutori allo stesso livello** e trovano il modo adatto per realizzare queste "comunità di attuazione". Esempi recenti, dove si è fatto ricorso con successo alla "**preconsultazione**", confermano la pertinenza di questo modo di procedere (cfr. i progetti di  *riforma della Costituzione federale*, di  *legge sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione* o di  *riforma della perequazione finanziaria*). La difficoltà sta nel **realizzare le condizioni** adatte per ottenere un simile livello di collaborazione. Come constatato durante le revisioni dell'*ordinanza 2 sull'asilo*, per giungervi occorre talvolta **un lungo processo** che comporta diverse revisioni successive.

Per favorire la realizzazione di vere e proprie **“comunità paritetiche di attuazione”** si possono privilegiare numerose possibilità, sia a livello di aspetti tecnici sia a livello di interessi politici. Si possono in particolare ricordare i diversi contatti informali instaurati tra i *servizi speciali federali e cantonali* o i contatti regolari con le diverse conferenze dei direttori cantonali così come con la *Conferenza dei governi cantonali*.

- Non esiste un modello standard per la "**preconsultazione**" e neanche un metodo specifico per organizzarla. **L'iniziativa** dell'instaurazione di tali contatti può provenire sia dalle autorità federali sia dai Cantoni o da altre organizzazioni o partiti.

*È tuttavia opportuno che le autorità federali siano particolarmente sensibilizzate su questa problematica, dato che i mandati di elaborazione degli avamprogetti della legislazione federale sono affidati a loro.*

#### **4 Sintesi (Fasi 1 e 2 del mandato)**

Questo studio ha messo in evidenza i principali problemi che intralciano la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni e che, di conseguenza, provocano **lacune nell'attuazione** (ripartizione vaga delle competenze, coordinamento orizzontale talvolta insufficiente, amministrazioni cantonali eterogenee, mezzi finanziari federali precari, legislazione federale che entra troppo nel dettaglio, particolarità regionali tenute in poco conto o sorveglianza che si occupa solo parzialmente di un'attuazione efficace).

Spunti di riflessione indicano nuovi mezzi che possono permettere di armonizzare o di controllare, anche indirettamente, la qualità dell'attuazione finale da parte dei Cantoni (prescrizioni che riescano ad uniformare i criteri qualitativi minimi; indicatori di rendimento; monitoring comparativo). Ma i provvedimenti che la Confederazione mette in atto per influire sulla qualità dell'attuazione delle sue politiche devono badare a **non violare eccessivamente la sovranità dei Cantoni** con un aumento eccessivo dell'importanza della Confederazione.

Dall'analisi effettuata nell'ambito di questo studio emerge che, in generale, la condizione determinante per la buona attuazione della politica federale è **l'accoglienza** di questa politica da parte dei Cantoni.

⇒ Una **partecipazione effettiva** dei Cantoni alla formazione della volontà federale costituisce un elemento indispensabile per favorire la **loro adesione** alle politiche

federali e per assicurarne così **un'attuazione ottimale**.

La **procedura di consultazione** tradizionale è regolarmente oggetto di **critiche** e fonte di **insoddisfazione**. Ognuno è concorde nell'affermare che esiste **un malessere** e che è necessario trovare nuove vie in materia di collaborazione.

I Cantoni si sentono troppo poco coinvolti nella formazione della volontà federale. Una buona **partecipazione** da parte loro appare tanto più giustificata quanto i mezzi d'intervento della Confederazione in caso di lacune nell'attuazione delle politiche federali sono deboli.

⇒ Sono stati rilevati fattori di miglioramento della collaborazione *a livello di procedura di consultazione*, in modo particolare: una valutazione corretta **dei termini** stabiliti per prendere posizione (**evitando contenimenti** sistematici inadeguati), una **combinazione** tra pareri **scritti** e scambi sotto forma di **conferenza**, un'elaborazione di **criteri** generali per la valutazione dei pareri oppure un'**informazione anticipata dei Cantoni** sulle **disposizioni d'esecuzione** previste.

Una nuova possibilità è stata particolarmente messa in evidenza da questo studio: il **processo di "preconsultazione"**. Questa forma di collaborazione permette non soltanto di favorire il coordinamento orizzontale tra i Cantoni e di migliorare il coordinamento verticale tra Cantoni e Confederazione, ma anche di ovviare ad alcune debolezze della procedura di consultazione, in particolare a livello di valutazione dei pareri.

Questa fase di "preconsultazione", intessuta su contatti regolari o su gruppi di lavoro, può sfociare in **processi di collaborazione più elaborati**, che comprendono non solo **scambi di opinioni** preliminari sui principi dell'avamprogetto, ma anche **la redazione comune** di quest'ultimo, se non addirittura **il suo adattamento in comune** al momento della valutazione dei risultati della procedura di consultazione ufficiale.

⇒ Benché non esista un modello standard *per la "preconsultazione"*, **non c'è motivo** di modificare l'attuale situazione istituendo una procedura formale di

"preconsultazione" **in più**. Sarebbe **invece** opportuno **incoraggiare** e favorire questi contatti informali tra Cantoni e Confederazione in quanto interlocutori allo stesso livello, mirando in modo particolare a **sensibilizzare** maggiormente **le autorità federali** su questa problematica, dato che i mandati di elaborazione degli avamprogetti della legislazione federale sono affidati a loro.

Il modo scelto per realizzare un **processo di "preconsultazione"** non è determinante. L'importante è riuscire, grazie a contatti preliminari, a raggiungere un **consenso** di base tra la Confederazione e i Cantoni, e tra i Cantoni stessi, includendo gli **aspetti di attuazione** già a livello di **avamprogetto** legislativo. Una volta raggiunto questo obiettivo, la procedura di consultazione non comporta in seguito **che poche modifiche** o adattamenti del testo sottoposto. Può persino divenire, a seconda dei casi, una semplice formalità.

⇒ Tuttavia, questi contatti **non possono e non devono sostituire** la procedura di consultazione formale.

La realizzazione di una tale collaborazione **completa** in modo adeguato le diverse proposte depositate recentemente, volte in particolare a **semplificare l'attuale procedura di consultazione** e a **diminuirne il numero**. Lo sviluppo di questo processo interattivo si iscrive nell'ottica di una **complementarietà** alle procedure di consultazione che da sole non sono sufficienti per tenere conto di tutti i problemi di attuazione.

⇒ Questo processo tende a coinvolgere i Cantoni nel raggiungimento di un obiettivo qualitativo che permetterà di **migliorare l'attuazione** consultandoli meno frequentemente ma **meglio**.



Il presente rapporto illustra i principali risultati dello studio (*Rapporto finale*: sintesi e conclusioni / in francese, tedesco e in italiano). Il *rapporto di lavoro* del 20 marzo 1997 contiene i risultati più dettagliati (in lingua francese).

È possibile ottenere i citati rapporti dell'OPCA presso la Centrale di documentazione dei Servizi del Parlamento, Palazzo federale, 3003 Berna, tel. (031) 322 97 44.

## **Realizzazione dello studio**

### *Responsabili del progetto:*

Marc Buntschu                      Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

Emmanuel Sangra                      Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

### *Esperti:*

F. W. Gerheuser,                      Büro für Politikberatung und Sozialforschung, Brugg

Adrian Vatter                      Politikforschung & -beratung, Bern  
F. Sager, lic. phil.

A. Balthasar,                      Interface Institut für Politikstudien, Luzern  
Ch. Bättig

W. Zimmermann,                      Forschungsstelle Wissenschaft und Politik, Bern  
R. Kurz Gygax

### *Assistente:*

Andreas Tobler                      Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

### *Segretariato:*

Hedwig Heinis                      Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione