

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

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 9 giugno 2011

L'essenziale in breve

La procedura di consultazione è una componente importante e di lunga tradizione del processo legislativo svizzero, eppure, per l'emanazione di un atto legislativo in materia si è dovuto attendere il 2005. La legge sulla consultazione (LCo) ha inteso ottimizzare la procedura e consolidarla dal profilo qualitativo, oltre che introdurre la distinzione fra procedura di consultazione, indetta dal Consiglio federale o dal Parlamento su progetti di ampia portata, e indagini conoscitive, che dipartimenti, uffici federali e commissioni decisionali possono indire autonomamente su progetti di portata minore. Se le condizioni cui devono adempiere le procedure di consultazione sono chiaramente definite nella legge e nell'ordinanza sulla consultazione, meno chiara è la regolamentazione che si applica alle indagini conoscitive.

Negli ultimi anni, i partecipanti alle indagini conoscitive e alle consultazioni hanno spesso lamentato termini troppo stretti e scarsa trasparenza sia nella scelta delle cerchie invitate ad esprimersi sia nella valutazione e ponderazione dei pareri. Le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno pertanto affidato al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) il mandato di procedere all'esame e alla valutazione della prassi. Come deciso il 30 giugno 2010 dalla competente sottocommissione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale DFGP/CaF, l'inchiesta del CPA si è concentrata sulla prassi dell'Amministrazione federale in materia di indagini conoscitive.

Panoramica dei risultati

La valutazione ha confermato che sia l'Amministrazione federale sia le cerchie consultate ritengono le indagini conoscitive e le procedure di consultazione uno strumento utile e funzionale per consentire alle cerchie esterne all'Amministrazione di partecipare al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione nonché per ottenere informazioni sulla congruità del progetto, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie.

È tuttavia emerso anche che, soprattutto quando si tratta di decidere se indire un'indagine conoscitiva o una procedura di consultazione, le prescrizioni legali sono spesso disattese. La distinzione tra indagine conoscitiva e procedura di consultazione, inoltre, risulta problematica. Ignorando la differenza fra le due procedure, molti partecipanti nutrono aspettative infondate, che, soprattutto nell'ambito delle indagini conoscitive, restano inevitabilmente insoddisfatte. Difficilmente quindi la procedura consentirà di conseguire gli scopi prefissati (partecipazione al progetto, miglioramento del contenuto e aumento del consenso).

Indagine conoscitiva: nozione non chiara

Per decidere se occorra indire una procedura di consultazione o sia preferibile un'indagine conoscitiva, la legge statuisce sostanzialmente due criteri: il livello normativo e la portata del progetto. Dalla valutazione è emerso che la decisione di indire l'una o l'altra procedura è spesso presa tenendo conto unicamente del livello normativo; la portata del progetto è ignorata o comunque analizzata in modo poco

accurato. In alcuni casi, questi criteri sono semplicemente ignorati e un'indagine conoscitiva è svolta laddove si sarebbe chiaramente dovuta indire una procedura di consultazione.

Va detto inoltre che la distinzione introdotta con la LCo tra indagine conoscitiva e procedura di consultazione non appare molto utile poiché per molti destinatari non solo non è chiara, ma soprattutto è irrilevante. Il criterio in base al quale essi decidono se partecipare o meno a una procedura – a prescindere che si tratti di un'indagine conoscitiva o di una procedura di consultazione – è la misura in cui il progetto li tocca da vicino. Inoltre, la valutazione ha dimostrato che i termini «Anhörung» in tedesco e «audition» in francese creano confusione nei rispettivi destinatari perché, oltre a designare l'indagine conoscitiva organizzata normalmente in forma scritta ai sensi della LCo, indicano anche le consultazioni orali (in italiano «audizioni») che si svolgono nella fase iniziale del processo legislativo. Non avendo in chiaro la distinzione tra indagine conoscitiva e procedura di consultazione, i destinatari ignorano che, per ognuna di esse, valgono prescrizioni diverse e che per le indagini conoscitive, ad esempio, non vi sono vincoli riguardo ai termini o ai destinatari. Non sorprende dunque che molte procedure di consultazione criticate aspramente dagli intervistati nell'ambito della valutazione fossero in realtà indagini conoscitive condotte correttamente e nel pieno rispetto del quadro legale.

Termini stretti: il problema principale

In tutte le interviste, i destinatari di indagini conoscitive e di procedure di consultazione hanno sottolineato che non è possibile fornire pareri fondati e, ove necessario consolidati, se le condizioni quadro e in particolare i termini non lo consentono. Molto spesso, è proprio questa la difficoltà insita nella procedura delle indagini conoscitive. L'Amministrazione, di riflesso, riceve pareri non sufficientemente fondati e accurati e, di conseguenza, non può valutare in modo approfondito la congruità di un progetto, la sua attuabilità e il consenso che esso raccoglie. In altre parole, l'indagine conoscitiva non raggiunge gli obiettivi per cui è svolta. Infine, quanto i termini sono particolarmente brevi e non motivati, i destinatari sono spesso indotti a ritenere che, in realtà, si tratti di una procedura pro forma e tendono a metterne in dubbio la credibilità.

Comunicazione dei risultati delle indagini conoscitive carente

Un punto debole della prassi in materia di indagine conoscitiva e, nel contempo, una differenza rispetto alla procedura di consultazione è la comunicazione del seguito dato ai pareri raccolti. Un rapporto che, senza fornire giudizi di valore, sintetizza i pareri raccolti e, parallelamente, un comunicato stampa, che traccia un bilancio della consultazione, sono pubblicati al termine della procedura di consultazione, in ottemperanza al mandato legale. In un messaggio al Parlamento, inoltre, il Consiglio federale riassume i risultati della procedura e precisa le modifiche all'avamprogetto o le conseguenze essenziali che comunque ne derivano. Al termine dell'indagine conoscitiva, invece, non è fornita alcuna informazione che spieghi quali pareri saranno presi in considerazione (e per quali ragioni) e in che modo il progetto iniziale sarà modificato. Il rapporto sui risultati che, come detto, sintetizza senza giudizi di valore i pareri raccolti e che, in genere, non è trasmesso ai destina-

tari dell'indagine conoscitiva, non soddisfa quindi l'esigenza di questi ultimi di ricevere un'informazione trasparente sul seguito dato ai pareri.

Competenza decisionale in mano agli uffici: ruolo di secondo piano della Cancelleria federale quale coordinatrice delle procedure

Complessivamente è emerso che le unità amministrative dispongono di un ampio margine decisionale in sede di pianificazione e svolgimento delle indagini conoscitive, ma, in alcuni casi, non lo utilizzano né adeguatamente né correttamente e questo senza che la Cancelleria federale intervenga. La ragione è duplice: da un lato, la Cancelleria federale non ha la facoltà di impartire istruzioni alle unità amministrative incaricate di organizzare le procedure e, pertanto, non può imporre il corretto svolgimento e il coordinamento delle stesse. Dall'altro, la Cancelleria federale dispone di risorse limitate per seguire le procedure (consultazioni e indagini conoscitive che siano) e pertanto le impiega piuttosto per le procedure di consultazione, che hanno un peso politico maggiore.

Basi legali insufficienti

La valutazione ha dimostrato che, dal punto di vista dei criteri previsti per la scelta della procedura (indagine conoscitiva o procedura di consultazione), la LCo pone diversi problemi. È anche emerso chiaramente che le poche disposizioni della legge e della pertinente ordinanza valide anche per le indagini conoscitive non sono applicate sistematicamente. Spesso, infine, i destinatari sollevano critiche proprio sugli aspetti per i quali il legislatore ha (scientemente) accordato alle unità amministrative un margine di manovra ampio, che non sempre però è impiegato conformemente ai dettami legali.

Le nuove basi legali introdotte nel 2005, infine, hanno dimostrato di non riuscire a ottimizzare e consolidare le procedure finalizzate a raccogliere il parere delle cerchie esterne. Ciò dipende in particolare dall'obbligatorietà della procedura di consultazione per numerosi e ben definiti progetti (art. 3 LCo), la quale non consente di rinunciare a tale procedura neppure quando vi è unanimità sul progetto o quando tutte le cerchie interessate sono state coinvolte nella sua elaborazione sin dalle fasi iniziali e dunque l'obiettivo della procedura, sancito nell'articolo 2 LCo, è già soddisfatto.

Indice

| | |
|--|-------------|
| 1 Introduzione | 2048 |
| 1.1 Ragioni e obiettivo della valutazione | 2048 |
| 1.2 Metodo | 2049 |
| 2 La procedura di consultazione e l'indagine conoscitiva | 2052 |
| 2.1 Distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva | 2052 |
| 2.2 Disposizioni in vigore | 2053 |
| 2.3 Distinzione rispetto ad altre forme di consultazione | 2057 |
| 3 Qual è la prassi dell'Amministrazione federale in materia di indagini conoscitive e come va valutata? | 2058 |
| 3.1 Decisione | 2058 |
| 3.1.1 Legittimità della decisione | 2059 |
| 3.1.2 Funzionalità della decisione | 2062 |
| 3.1.3 Valutazione riassuntiva | 2063 |
| 3.2 Pianificazione | 2063 |
| 3.2.1 Legittimità del coordinamento | 2064 |
| 3.2.2 Funzionalità dei termini | 2064 |
| 3.2.3 Funzionalità della cerchia dei destinatari | 2066 |
| 3.2.4 Valutazione riassuntiva | 2067 |
| 3.3 Svolgimento | 2067 |
| 3.3.1 Legittimità dell'indizione | 2067 |
| 3.3.2 Funzionalità della documentazione | 2068 |
| 3.3.3 Funzionalità dell'assistenza ai destinatari | 2068 |
| 3.3.4 Valutazione riassuntiva | 2068 |
| 3.4 Risultati | 2069 |
| 3.4.1 Legittimità della pubblicazione | 2069 |
| 3.4.2 Funzionalità dei rapporti sui risultati | 2069 |
| 3.4.3 Funzionalità sotto il profilo della trasparenza dell'analisi dei risultati | 2069 |
| 3.4.4 Funzionalità della comunicazione dei risultati | 2070 |
| 3.4.5 Valutazione riassuntiva | 2070 |
| 3.5 Raggiungimento dello scopo | 2071 |
| 3.5.1 Funzionalità sotto il profilo della partecipazione | 2071 |
| 3.5.2 Funzionalità sotto il profilo della congruità | 2071 |
| 3.5.3 Funzionalità sotto il profilo dell'attuabilità | 2072 |
| 3.5.4 Funzionalità sotto il profilo del consenso | 2072 |
| 3.5.5 Valutazione riassuntiva | 2073 |
| 3.6 Bilancio | 2073 |
| 4 Conclusioni | 2075 |
| 4.1 Indagine conoscitiva: una nozione problematica | 2075 |
| 4.2 Termini troppo stretti compromettono il conseguimento degli obiettivi | 2076 |
| 4.3 Comunicazione dei risultati carente | 2077 |

| | |
|---|-------------|
| 4.4 Competenza decisionale in mano agli uffici: ruolo di secondo piano della Cancelleria federale quale coordinatrice delle procedure | 2077 |
| 4.5 Applicazione delle disposizioni della LCo e dell'OCò alle indagini conoscitive e osservazioni critiche riguardanti la legge | 2078 |
| Colofone | 2087 |

Abbreviazioni

| | |
|-------|---|
| AFC | Amministrazione federale delle contribuzioni |
| CaF | Cancelleria federale |
| Cost. | Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999, RS 101 |
| CPA | Controllo parlamentare dell'amministrazione |
| DATEC | Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni |
| DDPS | Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport |
| DFAE | Dipartimento federale degli affari esteri |
| DFE | Dipartimento federale dell'economia |
| DFF | Dipartimento federale delle finanze |
| DFGP | Dipartimento federale di giustizia e polizia |
| DFI | Dipartimento federale dell'interno |
| LCo | Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione), RS 172.061 |
| LParl | Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento), RS 171.10 |
| OCo | Ordinanza del 17 agosto 2005 sulla procedura di consultazione (Ordinanza sulla consultazione), RS 172.061.1 |
| OCSE | Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici |
| OLOGA | Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010.1 |
| RS | Raccolta sistematica |
| SG | Segreteria generale |
| UFAG | Ufficio federale dell'agricoltura |
| UFAS | Ufficio federale delle assicurazioni sociali |
| UFE | Ufficio federale dell'energia |
| UFG | Ufficio federale di giustizia |
| UFSP | Ufficio federale della sanità pubblica |

Rapporto

Il presente rapporto si limita ad illustrare e vagliare i principali risultati scaturiti dall'inchiesta. Per una descrizione dettagliata della prassi in materia di consultazione e indagini conoscitive, della metodologia d'inchiesta applicata e dei risultati conseguiti si rinvia al rapporto integrale disponibile però solo in tedesco.

1 Introduzione

1.1 Ragioni e obiettivo della valutazione

Sebbene la procedura di consultazione esista da oltre un secolo, è stato necessario attendere il 1991 e poi il 2005 per vedere questa importante fase del processo legislativo svizzero regolamentata prima da una specifica ordinanza e successivamente da una legge. La legge sulla consultazione (LCo)¹ si basa sull'articolo 147 della Costituzione federale (Cost.)², il quale prevede che i Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati siano consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali.

La legge sulla consultazione è stata emanata per rispondere, tra l'altro, alla reiterata richiesta del Parlamento di aumentare la trasparenza del processo di consultazione delle cerchie esterne. Scopo della LCo e dell'ordinanza d'attuazione (ordinanza sulla consultazione, OCo)³ è ottimizzare e consolidare le procedure (ovvero semplificarle e restringerne il campo d'applicazione) in modo da ridurre il numero delle consultazioni e migliorarne la qualità⁴.

La legge ha altresì introdotto la distinzione tra le procedure di consultazione, indette dal Consiglio federale o dal Parlamento su progetti di ampia portata, e le indagini conoscitive, che dipartimenti, uffici federali e commissioni decisionali possono indire autonomamente su progetti di portata minore (cfr. n. 2.1 per maggiori precisazioni sulla distinzione tra le due procedure e per la spiegazione dei termini). La LCo e l'OCo disciplinano innanzitutto le procedure di consultazione, ma singoli articoli menzionati esplicitamente (cfr. art. 2 cpv. 2 OCo) si applicano anche alle indagini conoscitive. Negli atti normativi citati si precisa inoltre che determinate disposizioni possono essere applicate «se opportuno» anche alle indagini conoscitive. Nel pianificare e svolgere le indagini conoscitive, i servizi competenti dispongono, in genere, di un margine di manovra più ampio di quello ammesso nell'ambito delle procedure di consultazione, ad esempio, per quanto riguarda i termini o la scelta dei destinatari.

Negli ultimi anni, i partecipanti alle indagini conoscitive e alle consultazioni hanno spesso lamentato termini troppo stretti e scarsa trasparenza non solo nella scelta delle cerchie invitate bensì anche nella valutazione e ponderazione dei pareri. Ogget-

¹ Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (LCo), RS 172.061.

² Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.), RS 101.

³ Ordinanza del 17 agosto 2005 sulla procedura di consultazione (OCo), RS 172.061.1.

⁴ Messaggio del 21 gennaio 2004 concernente la legge federale sulla procedura di consultazione, FF 2004 453.

to di critiche sono stati anche alcuni casi in cui alla consultazione «classica» scritta è stata preferita una procedura orale sotto forma di conferenza.

Visti i problemi segnalati, il 21 gennaio 2010 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno affidato al Controllo parlamentare dell'amministrazione il mandato di analizzare la prassi della Confederazione in materia di procedure di consultazione e di indagini conoscitive in modo da vagliare le critiche sollevate e stilare un bilancio delle esperienze raccolte a cinque anni dall'entrata in vigore della nuova base legale. Basandosi su un progetto del CPA (n.d.t.: titolo del documento disponibile solo in tedesco: «Projektskizze»), la competente sottocommissione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (DFGP/CaF) ha discusso possibili varianti d'inchiesta ed ha infine conferito mandato al CPA di focalizzarsi sulla *prassi dell'Amministrazione federale in materia di indagini conoscitive*. Il quesito oggetto della valutazione è dunque stato il seguente:

- *Qual è la prassi dell'Amministrazione federale in materia di indagini conoscitive e che valutazione se ne può dare?*

Su mandato della sottocommissione, la valutazione doveva altresì individuare le disposizioni della LCo e dell'OCo che possono essere ritenute valide anche per le indagini conoscitive e la misura in cui vengono effettivamente applicate. Si trattava inoltre di analizzare come si giunge alla decisione di svolgere una procedura di consultazione piuttosto che una «semplice» indagine conoscitiva. La valutazione non ha dunque potuto limitarsi a descrivere e valutare la prassi legata all'indagine conoscitiva, ma ha dovuto confrontarla con la prassi della procedura di consultazione.

Ai fini della valutazione, l'accento è stato posto sulle procedure dell'Amministrazione federale, escludendo le consultazioni e indagini conoscitive delle commissioni parlamentari o decisionali.

È stata tralasciata anche la prassi delle autorità nella fase preliminare – ossia in quella antecedente alla procedura di consultazione o all'indagine conoscitiva vera e propria – che è stata presa in esame solo ove ha avuto un impatto sull'obiettivo della procedura stessa. Non sono state prese in considerazione neppure le fasi decisionali successive alla procedura di consultazione o all'indagine conoscitiva, quali ad esempio, la fase parlamentare.

1.2 Metodo

Ai fini dell'inchiesta, la procedura di consultazione, rispettivamente l'indagine conoscitiva, è stata suddivisa in cinque fasi:

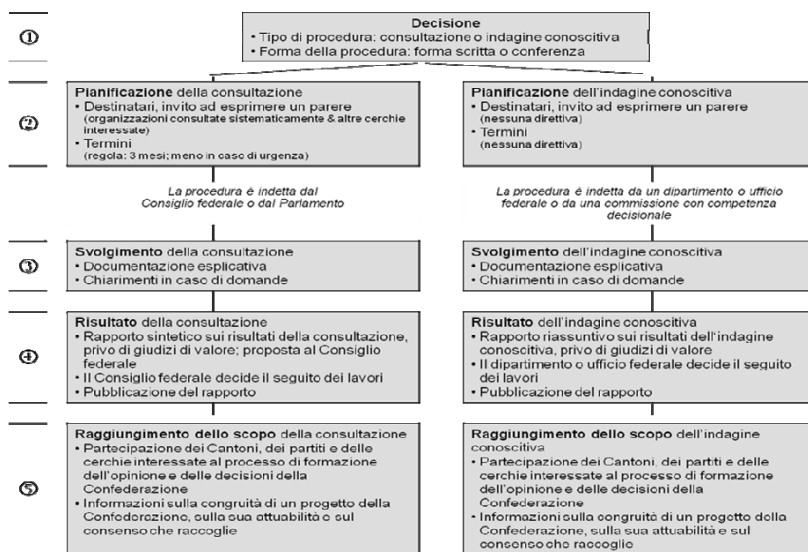
- (1) *Decisione*: sulla base delle disposizioni legali vanno stabiliti il tipo di procedura, ovvero se un determinato oggetto va sottoposto all'una o all'altra procedura o, al limite, a nessuna delle due, e la forma della stessa (scritta o in forma di conferenza).
- (2) *Pianificazione*: decisa la procedura, essa va pianificata definendo in particolare i termini della stessa e i destinatari. Le procedure pianificate vanno notificate alla Cancelleria federale, cui spetta il compito di coordinarle.
- (3) *Svolgimento*: una volta indetta la procedura, la documentazione esplicativa è spedita ai partecipanti e resa pubblica. Di norma, l'Amministrazione designa

una persona di contatto alla quale rivolgersi per chiarimenti. I pareri elaborati dai partecipanti alla procedura sono spediti al mittente.

- (4) *Risultati*: l'Amministrazione prende atto dei pareri ricevuti e li sintetizza in un rapporto nel quale si astiene dal formulare giudizi di merito. Il rapporto è pubblicato dopo la decisione sul seguito dei lavori.
- (5) *Raggiungimento dello scopo*: conformemente alla LCo, la consultazione, e implicitamente l'indagine conoscitiva, hanno lo scopo di coinvolgere i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione. Inoltre forniscono informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie.

Figura 1

Fasi della procedura di consultazione e dell'indagine conoscitiva



Nell'ambito del presente rapporto, ognuna di queste fasi è descritta e valutata sotto il profilo della legittimità e della funzionalità:

- *legittimità*: si tratta di stabilire se le prescrizioni legali la cui applicabilità alle indagini conoscitive è prevista esplicitamente sono effettivamente rispettate.
- *funzionalità*: in assenza di prescrizioni legali cogenti, l'Amministrazione dispone di fatto di un certo margine di manovra; si tratta dunque di stabilire se detto margine è impiegato compatibilmente con gli obiettivi della legge. Poiché, conformemente all'OCo, le disposizioni che reggono le consultazioni possono essere applicate, se opportuno, anche alle indagini conoscitive, dette prescrizioni sono prese come parametro di riferimento. Laddove le disposizioni applicabili alle procedure di consultazione non sono rispettate, si

tratta di valutare se motivi legittimi lo giustificano. Ai fini della valutazione della funzionalità delle varie fasi, si può inoltre tener conto del giudizio dei destinatari delle indagini conoscitive e delle autorità federali che le organizzano (qui di seguito «promotori»).

Ai fini dell'analisi e della valutazione, il CPA si è avvalso di metodi e dati diversi. Innanzitutto, ha raccolto ed esaminato la documentazione pertinente (prescrizioni legali e altri documenti ausiliari) nonché i dati di base riguardanti tutte le consultazioni e indagini conoscitive condotte dall'entrata in vigore della LCo. A questi sono stati aggiunti i dati emersi da un sondaggio on-line condotto presso promotori e destinatari di consultazioni e indagini conoscitive e quelli raccolti sulla base di un'ottantina di interviste, che, in seno all'Amministrazione federale, hanno coinvolto interlocutori delle segreterie generali dei dipartimenti e della Cancelleria federale (8 interviste), nonché persone che si sono occupate concretamente di indagini conoscitive a livello di uffici federali (7 interviste). Il CPA ha inoltre intervistato un responsabile del Tribunale federale ed uno del Tribunale amministrativo federale. A livello cantonale, sono stati intervistati rappresentanti della Conferenza dei Governi cantonali e membri del governo di otto Cantoni; in alcuni casi, sono stati sentiti anche i collaboratori cantonali in grado di fornire indicazioni concrete sulle indagini conoscitive condotte. Infine, il CPA ha chiesto informazioni anche a sei partiti, sette associazioni mantello svizzere (destinatari consultati sistematicamente, ovvero i cosiddetti «destinatari permanenti» secondo l'OC) e una quarantina circa di altre organizzazioni che hanno partecipato a indagini conoscitive.

Successivamente, il CPA ha analizzato nel dettaglio sette indagini conoscitive, selezionate in modo tale da prendere in considerazione unità amministrative con livelli diversi di esperienza in materia ed aventi oggetti, termini e cerchie di destinatari diversi (si veda al riguardo il n. 1.3.2 del rapporto integrale)⁵. Le informazioni rilevanti riguardanti questi casi sono state fornite dalle interviste di cui sopra e dall'analisi dei documenti pertinenti.

La maggior parte delle rilevazioni empiriche è stata eseguita dalla società Landert & Partner, che ha collaborato anche all'elaborazione delle basi concettuali. Per le questioni di legittimità, essa si è avvalsa del supporto del professor Tobias Jaag dell'Università di Zurigo.

Alla Cancelleria federale, ai dipartimenti e agli uffici, la cui prassi in materia di indagini conoscitive è stata oggetto di studi di caso approfonditi, il CPA ha offerto la possibilità di esprimere un parere su una bozza del presente rapporto, invito al quale solo il Dipartimento federale dell'economia e l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) non hanno risposto. Il presente rapporto tiene conto di buona parte delle osservazioni formulate e riferisce anche in merito alle principali divergenze.

Il capitolo 2 descrive nel dettaglio le due procedure (consultazione e indagine conoscitiva) e spiega la nozione di «indagine conoscitiva». Nel capitolo 3 figurano i risultati dell'inchiesta e le risposte ai quesiti sui quali si articola la valutazione. Il capitolo 4 riassume i risultati più importanti della valutazione e stila le conclusioni principali.

⁵ La scelta delle procedure è stata fatta in modo da disporre del quadro più completo possibile della prassi dell'Amministrazione federale. Tuttavia, non si tratta necessariamente di casi rappresentativi della prassi normalmente applicata dal dipartimento, dall'ufficio o dall'unità amministrativa considerata e non consentono quindi neppure di trarre conclusioni in tal senso.

La procedura di consultazione e l'indagine conoscitiva

La procedura di consultazione è uno strumento che consente alle cerchie interessate al di fuori dell'Amministrazione federale di esprimere, nella fase preparatoria, un commento e un parere su atti normativi o altri progetti della Confederazione. La procedura, conosciuta anche a livello cantonale, ha una lunga tradizione.

Lo scopo della procedura a livello federale è di far partecipare i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione; detta procedura fornisce altresì informazioni sulla congruità di un progetto della Confederazione, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie (art. 2 LCo).

Come dimostrano i dati riportati nella tabella seguente, si tratta di una procedura significativa anche sotto il profilo numerico. Dall'entrata in vigore della LCo nel settembre del 2005, infatti, si contano ogni anno da 80 a 120 procedure.

Tabella 1

Numero di procedure di consultazione e indagini conoscitive all'anno

| | 2005* | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Consultazioni | 13 | 38 | 36 | 40 | 45 | 44 | 216 |
| Indagini conoscitive** | 9 | 54 | 68 | 41 | 78 | 56 | 306 |
| Totale | 22 | 92 | 104 | 81 | 123 | 100 | 522 |

Fonte: elenco della Cancelleria federale

* Procedure dal 1° settembre 2005 (entrata in vigore della LCo)

** Stando a diverse dichiarazioni, l'elenco fornito dalla Cancelleria federale è incompleto in particolare per quanto riguarda il numero delle indagini conoscitive.

2.1 Distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva

Come già menzionato, la nuova legge sulla consultazione ha introdotto la distinzione tra procedura di consultazione e indagine conoscitiva. Si rende pertanto necessario spiegare innanzitutto i due termini:

- giusta l'articolo 147 Cost., la procedura di consultazione ha lo scopo di offrire ai Cantoni, ai partiti politici, alle associazioni e agli ambienti interessati la possibilità di esprimere il proprio parere in sede di preparazione di atti legislativi, di trattati internazionali importanti o di progetti di ampia portata della Confederazione. In un certo senso, l'Amministrazione federale utilizza il termine «procedura di consultazione» come iperonimo per indicare il ricorso a cerchie esterne. Prima dell'entrata in vigore della LCo nel 2005 tutte le procedure di questo tipo venivano designate con il termine «consultazioni».
- Dall'entrata in vigore della LCo, sono considerate *consultazioni* solo le procedure indette dal Consiglio federale o da una commissione parlamentare,

aventi per oggetto atti normativi o progetti importanti, ossia modifiche costituzionali, disposizioni fondamentali, trattati internazionali, progetti di ampia portata o la cui esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale. I Cantoni sono sentiti in particolare sui progetti di ordinanza se essi ne sono considerevolmente toccati.

- Per le procedure riguardanti progetti di portata minore, indette da dipartimenti o uffici federali, oppure da commissioni decisionali, la legge ha introdotto il termine «*indagine conoscitiva*».
- Sia le consultazioni che le indagini conoscitive possono essere svolte in *forma scritta* o in *forma di conferenza*; per le procedure di consultazione, tuttavia, la conferenza è ammessa solo se giustificata dall'urgenza.

La figura seguente espone le due tipologie di procedura (consultazione e indagine conoscitiva) e le forme in cui possono essere svolte (forma scritta o conferenza).

Figura 2

Tipologia e forma della procedura (consultazione o indagine conoscitiva)



2.2 Disposizioni in vigore

Le disposizioni della LCo e dell'OCo disciplinano in primo luogo la procedura di consultazione (art. 1 LCo e art. 1 OCo). Alcune di esse, menzionate esplicitamente nell'articolo 2 capoverso 2 OCo, sono tuttavia vincolanti anche per le indagini conoscitive.

La seguente tabella offre una panoramica delle disposizioni applicabili alle indagini conoscitive, raggruppate in funzione della fase del modello d'analisi (cfr. fig. 1). Ai fini del confronto, quelle applicate alla consultazione sono riportate nella colonna a fianco.

Disposizioni che reggono le indagini conoscitive e le consultazioni

| Fase | Aspetto | Indagine conoscitiva | Consultazione |
|----------------|------------------------------|---|---|
| Decisione | Oggetto, contenuto dell'atto | <ul style="list-style-type: none"> – Progetti di portata minore (art. 10 cpv. 1 LCo) | <ul style="list-style-type: none"> – Modifiche costituzionali – Disposizioni importanti che contengono norme di diritto – Trattati internazionali che sottostanno a referendum e/o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni – Progetti di ampia portata – Progetti la cui esecuzione è affidata a organi esterni all'Amministrazione – Ordinanze da cui i Cantoni sono considerevolmente toccati → Obbligo di motivare (art. 3 LCo) |
| | Forma | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – Di norma: scritta – A titolo eccezionale: in forma di conferenza se motivata da urgenza → obbligo di motivare (art. 7 cpv. 1 e 3 LCo) |
| Pianificazione | Coordinamento | <ul style="list-style-type: none"> – Coordinamento temporale assicurato dalla Cancelleria federale – Pubblicazione elettronica della pianificazione semestrale (art. 5 LCo; art. 3–5 OCo) | <ul style="list-style-type: none"> – Coordinamento temporale assicurato dalla Cancelleria federale – Pubblicazione elettronica della pianificazione semestrale (art. 5 LCo; art. 3–5 OCo) |
| | Termine | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – Di norma: 3 mesi salvo prolungamento a causa di vacanze o giorni festivi – A titolo eccezionale in caso d'urgenza: accorciamento del termine o svolgimento in forma di conferenza (cfr. Forma) → obbligo di motivare (art. 7 cpv. 2–3 LCo) |
| | Destinatari | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – Qualsiasi persona o organizzazione può partecipare – Sono invitati sistematicamente: governi cantonali e associazioni mantello dei Comuni, partiti politici, associazioni mantello dell'economia – A titolo eccezionale: solo i governi cantonali (nel caso di ordinanze da cui i Cantoni sono considerevolmente toccati) (art. 4 e art. 3 cpv. 3 LCo) |

| Fase | Aspetto | Indagine conoscitiva | Consultazione |
|-------------|------------------------|--|---|
| Svolgimento | Indizione | Indizione ad opera dei dipartimenti, degli uffici, della Cancelleria federale o delle commissioni decisionali Lista delle procedure in corso accessibile in forma elettronica (art. 10 cpv. 2 LCo; art. 2 cpv. 1 e art. 12 cpv. 3 OCo) | <ul style="list-style-type: none"> – Indizione da parte del Consiglio federale (o della commissione parlamentare) – La Cancelleria federale informa i mezzi di comunicazione e rende nota l'apertura della procedura nel Foglio federale – Lista delle procedure in corso accessibile in forma elettronica (art. 1 cpv. 2 e art. 5 cpv. 3 LCo; art. 12 cpv. 1 e 3 OCo) |
| | Documentazione | Publicazione: documentazione accessibile in forma elettronica (art. 14 cpv. 1 OCo) | <p>Contenuto:</p> <ul style="list-style-type: none"> – progetto da porre in consultazione – rapporto esplicativo: visione d'insieme/obiettivi del progetto, commento delle singole disposizioni – lettera accompagnatoria ai destinatari: rimando alla decisione d'indizione, indicazione del termine di consultazione e, se del caso, quesiti, indirizzo elettronico per ottenere la documentazione – elenco dei destinatari <p>Lingue:</p> <ul style="list-style-type: none"> – di norma: 3 lingue ufficiali – a titolo eccezionale: solo 1–2 lingue ufficiali per i trattati internazionali <p>Publicazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> – la documentazione è resa accessibile in forma elettronica subito dopo la decisione di indire una consultazione – invio della documentazione cartacea ai destinatari invitati a partecipare (art. 9 cpv. 1 lett. a LCo; art. 7 cpv. 2–3, art. 8, art. 9 cpv. 1 e art. 14 OCo) |
| | Forma dei pareri | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – I pareri sono inoltrati in forma cartacea o elettronica – Conferenza: verbale della conferenza; possibilità di formulare pareri per scritto (art. 7 cpv. 4 LCo; art. 15 e art. 17 cpv. 2 OCo) |
| Risultati | Valutazione | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – Si prende atto dei pareri, che sono successivamente ponderati e valutati nella proposta al Consiglio federale – Si accorda particolare attenzione ai pareri dei Cantoni qualora si tratti di questioni riguardanti l'attuazione del diritto federale (art. 8 LCo; art. 18 cpv. 1, art. 20 cpv. 2 OCo) |
| | Rapporto sui risultati | Riassunto comprensibile dei pareri, senza giudizi di valore (Art. 20 cpv. 1 OCo) | <ul style="list-style-type: none"> – Riassunto comprensibile dei pareri, senza giudizi di valore – Conferenza: il rapporto comprende il verbale della conferenza (art. 20 cpv. 1–2 OCo) |

| Fase | Aspetto | Indagine conoscitiva | Consultazione |
|----------------------------|----------------|--|---|
| | Pubblicazione | Pubblicazione dei risultati in forma elettronica (art. 21 cpv. 2 OCo) | <ul style="list-style-type: none"> – Al termine della procedura, i pareri pervenuti e i verbali delle consultazioni svolte in forma di conferenza sono accessibili al pubblico – Immediatamente dopo la decisione del Consiglio federale, il rapporto sui risultati è reso accessibile in forma elettronica – Immediatamente dopo la decisione del Consiglio federale, i mezzi di comunicazione vengono informati (Art. 9 cpv. 1 lett. b–c e cpv. 2–3 LCo; art. 16 e 21 OCo) |
| Raggiungimento dello scopo | Partecipazione | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – La procedura mira a fare partecipare i Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione (art. 2 cpv. 1 LCo) |
| | Congruità | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – La procedura fornisce informazioni sulla congruità del progetto (art. 2 cpv. 2 LCo) |
| | Attuabilità | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – La procedura fornisce informazioni sull'attuabilità del progetto (art. 2 cpv. 2 LCo) |
| | Consenso | (Nessuna prescrizione) | <ul style="list-style-type: none"> – La procedura fornisce informazioni sul consenso che il progetto raccoglie (art. 2 cpv. 2 LCo) |

Fonte: LCo, OCo

La tabella mostra chiaramente che sono poche le disposizioni vincolanti applicabili alle indagini conoscitive. Tuttavia, l'articolo 2 capoverso 3 OCo sancisce che «se opportuno» possono essere applicate alle indagini conoscitive anche le altre disposizioni dell'ordinanza. Ovviamente, si parte dall'assunto che le indagini conoscitive perseguono gli stessi obiettivi delle consultazioni ovvero far partecipare le cerchie interessate e fornire informazioni su congruità e attuabilità del progetto nonché sul consenso che esso raccoglie.

Già durante la fase esplorativa dell'inchiesta, tuttavia, è emerso che numerosi destinatari ignorano la differenza tra consultazione e indagine conoscitiva o, quantomeno, non sono consapevoli del fatto che determinate disposizioni della LCo e dell'OCo non sono vincolanti per l'indagine conoscitiva.

2.3

Distinzione rispetto ad altre forme di consultazione

Oltre al fatto che, come menzionato, molti destinatari non sono consapevoli che alle procedure di consultazione e alle indagini conoscitive si applicano prescrizioni diverse per grado di imperatività, è emerso sin dall'inizio dell'inchiesta che numerosi intervistati attribuiscono al termine «indagine conoscitiva» un significato diverso da quello sancito nella LCo. Appare quindi essenziale chiarire innanzitutto la distinzione tra indagine conoscitiva ai sensi della LCo e altre forme di consultazione.

- La distinzione più evidente è quella fra indagine conoscitiva e consultazione da un lato e *consultazione degli uffici e procedura di corappporto* dall'altro. Mentre le prime due procedure si rivolgono ad attori esterni all'Amministrazione, le ultime coinvolgono attori al suo interno. Sotto il profilo degli obiettivi, tuttavia, si tratta di procedure sostanzialmente simili, in quanto si prefiggono di migliorare il contenuto del progetto e di evidenziare ed eliminare le divergenze riguardanti la sua valutazione. La consultazione degli uffici ha luogo prima dell'indizione sia di un'indagine conoscitiva che di una consultazione; una procedura di corappporto invece si tiene solo prima della decisione del Consiglio federale e quindi esclusivamente prima dell'apertura di una consultazione.
- Più difficile è la distinzione tra indagine conoscitiva e consultazione da un lato e il diritto di essere sentiti previsto in alcuni atti normativi speciali dall'altro⁶. Il messaggio concernente la LCo ha affrontato questo punto ma senza fornire un chiarimento esaustivo. Vi si legge semplicemente che la nuova legge non comporta la soppressione del diritto di essere sentiti previsto in alcune leggi speciali, bensì che tale diritto va interpretato «alla luce dell'articolo 147 Cost. e delle leggi pertinenti e applicato di conseguenza». Il messaggio precisa inoltre che «di caso in caso si dovrà stabilire se il progetto considerato è di ampia portata, e in tal caso dovrà essere indetta una procedura di consultazione, o se è sufficiente sentire le cerchie interessate (domanda di parere)».
- La legge sul Parlamento⁷ (LParl) sancisce che, per l'adempimento dei loro compiti, le commissioni parlamentari possono sentire rappresentanti dei Cantoni e delle cerchie interessate (art. 45 cpv. 1 lett. c). Di norma, queste audizioni non avvengono per scritto; i rappresentanti in questione partecipano infatti alla seduta della commissione e forniscono così le informazioni del caso oltre ad illustrare la propria opinione. Si tratta quindi di una procedura che non corrisponde all'indagine conoscitiva ai sensi della LCo. Una certa confusione tra gli attori coinvolti può nascere dal fatto che, nel quadro delle iniziative parlamentari, anche le commissioni parlamentari possono elaborare progetti di legge e di ordinanza (art. 44 cpv. 1 lett. d LParl), ed è possibile che esse sentano oralmente i rappresentanti dei Cantoni e delle cerchie interessate e, successivamente, avviino un'indagine conoscitiva ai sensi della LCo.

⁶ Cfr. p. es. la legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (RS 784.40), l'ordinanza del 21 dicembre 2006 sugli impianti a fune (RS 743.011) o l'ordinanza del 4 novembre 2009 sulle concessioni e sul finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria (RS 742.120).

⁷ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl) RS 171.10.

- In tedesco e francese crea ulteriore confusione il fatto che il termine «Anhörung»/«audition » (che traduce l'italiano «indagine conoscitiva» nella LCo) è utilizzato, in termini più generali, anche per indicare le consultazioni orali (in italiano «audizioni») che si svolgono nella fase iniziale del processo legislativo. Nella Guida di legislazione dell'Ufficio federale di giustizia (Gesetzgebungsleitfaden, disponibile solo in tedesco), le «Anhörungen» sono denominate anche «Hearing» e mirano a raccogliere l'opinione di specialisti esterni o di rappresentanti di gruppi d'interesse, nonché ad ottenere suggerimenti, consigli o conoscenze di cui l'Amministrazione non dispone. Questo tipo di audizioni ha dunque prima di tutto l'obiettivo di raccogliere informazioni.

3 Qual è la prassi dell'Amministrazione federale in materia di indagini conoscitive e come va valutata?

Sostanzialmente le indagini conoscitive (e le consultazioni) sono considerate strumenti di grande valore sia dai suoi promotori che dai destinatari. In numerosi casi sono pianificate con grande cura e sono condotte rispondendo pienamente alle aspettative dei suoi destinatari.

La valutazione ha tuttavia evidenziato chiare lacune in merito alla legittimità e funzionalità della decisione iniziale (tipo di procedura), ai termini applicati e alla comunicazione dei risultati, il che può ripercuotersi negativamente sugli obiettivi perseguiti. Dalla valutazione è altresì emerso che la maggior parte e le più importanti decisioni riguardanti le indagini conoscitive sono di fatto prese a livello di ufficio federale e né i dipartimenti né la Cancelleria federale le esaminano seriamente.

Per ogni fase della procedura (cfr. fig. 1), il presente capitolo presenta nel dettaglio i risultati più importanti scaturiti dall'inchiesta, evidenziando i punti deboli e stilando successivamente un bilancio.

3.1 Decisione

Prima di affrontare la questione della legittimità e funzionalità della decisione di condurre un'indagine conoscitiva o una consultazione, occorre premettere che la maggior parte dei destinatari ignora la differenza tra le due procedure, tanto che la validità della scelta operata non li preoccupa. Più che il «titolo» dato alla procedura li interessa il contenuto concreto del progetto e non si rendono conto che la tipologia di procedura scelta incide in misura decisiva sulle condizioni quadro della stessa e in particolare sui termini. Di conseguenza, si sono avuti casi in cui esempi di «consultazione» criticati dai destinatari, o perché il termine di tre mesi non era stato rispettato o perché i destinatari permanenti non erano stati contattati, di fatto erano indagini conoscitive.

3.1.1 Legittimità della decisione

Per ogni progetto, legislativo o di altro tipo, il servizio competente deve decidere se sottoporlo ad attori esterni all'Amministrazione e, in tal caso, se organizzare una consultazione o un'indagine conoscitiva. L'articolo 3 capoverso 1 LCo definisce concretamente gli oggetti per i quali, considerato il loro livello normativo, deve essere indetta una procedura di consultazione. Per altri progetti, l'articolo 3 capoverso 2 LCo sancisce l'obbligo della consultazione se sono «di ampia portata» o se la loro esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale. Infine, la consultazione è necessaria per i progetti di ordinanza se i Cantoni ne sono considerevolmente toccati (art. 3 cpv. 3 LCo). Nei casi in cui i criteri per una consultazione non sono riuniti e il progetto è «di portata minore», la legge prevede la possibilità di indire un'indagine conoscitiva (art. 10 LCo)⁸.

Dalla valutazione è emerso che queste prescrizioni non sono rispettate sistematicamente e che pertanto *la decisione di indire un'indagine conoscitiva non è sempre legittima*. L'esame approfondito di sette indagini conoscitive condotte negli ultimi anni (cfr. il n. 6 del rapporto integrale) ha rilevato che nei quattro casi riportati qui di seguito le prescrizioni legali avrebbero richiesto l'indizione di una procedura di consultazione⁹.

- La Convenzione di doppia imposizione con l'Austria¹⁰ è un trattato internazionale che sottostà a referendum e pertanto avrebbe dovuto essere sottoposto a consultazione. Tuttavia, quando è stata indetta l'indagine conoscitiva, non era ancora chiaro se la Convenzione sarebbe stata o meno oggetto di referendum¹¹. Inoltre, la Cancelleria federale ritiene opportuno e giustificato decidere di non procedere a una consultazione quando, conformemente a quanto sancito nelle proprie «Linee guida concernenti il consolidamento della prassi di consultazione in relazione a trattati internazionali», essa non contribuisce allo scopo di cui all'articolo 2 LCo. L'articolo 3 LCo, tuttavia, è categorico su questo punto e per i trattati internazionali sottoposti a referendum esige sempre e comunque una consultazione. In nessun caso si può dunque derogare unicamente sulla base di una direttiva di rango inferiore a un chiaro dettame legale e per questo, in disaccordo con la Cancelleria federale, si ritiene che la decisione di optare per un'indagine conoscitiva non risponda al criterio della legittimità.

⁸ La questione della legittimità di un'indagine conoscitiva si pone anche quando *sin dall'inizio* è chiaro che il suo svolgimento non contribuisce in alcun modo al raggiungimento dello scopo di cui all'articolo 2 LCo. Osservazioni al riguardo si trovano nella pubblicazione *Vernehmlassungsgesetz (Handkommentar)*, art. 2 n. marg. 10 e art. 10 n. marg. 20 seg. nonché nel messaggio concernente la LCo, FF **2004** 453 466 e 475. Nell'ambito della presente valutazione, questo aspetto non è stato approfondito ulteriormente.

⁹ Questo dato non fornisce un quadro generale circa la frequenza con cui l'indagine conoscitiva è organizzata al posto di una consultazione. I casi selezionati sono infatti stati scelti anche perché già oggetto di discussioni o critiche.

¹⁰ Decreto federale del 18 giugno 2010 che approva un Protocollo che modifica la Convenzione tra la Svizzera e l'Austria intesa ad evitare la doppia imposizione, RS **672.916.3**.

¹¹ Fino al 2009, vale a dire fino alla disputa fiscale tra la Svizzera e l'OCSE, le Convenzioni di doppia imposizione erano considerate piuttosto materia «tecnica» e non erano sottoposte a referendum.

- Nel caso dell’ordinanza concernente il fumo passivo¹² si sarebbe dovuta indire una procedura di consultazione, poiché ad avviso della maggioranza degli intervistati, si tratta di un progetto di ampia portata politica, finanziaria ed economica la cui esecuzione è affidata in gran parte a organi esterni all’Amministrazione federale e perché i Cantoni ne sono considerevolmente toccati.
- Il rapporto sulla politica di sicurezza¹³ è sicuramente un progetto di ampia portata. Inoltre – come confermato dalla massiccia partecipazione dei Cantoni all’indagine conoscitiva organizzata – l’esecuzione dei compiti e delle misure che vi sono trattate è affidata in gran parte a enti esterni all’Amministrazione e, per l’esattezza, ai Cantoni. Non a caso il numero 4.3.1 dell’avamprogetto del rapporto tematizza esplicitamente la collaborazione tra Confederazione e Cantoni (Rete integrata Svizzera per la sicurezza).
- Della stessa portata è anche il rapporto sulle reti infrastrutturali nazionali¹⁴, nel cui compendio è indicato esplicitamente che per la prima volta il rapporto contiene una strategia globale, ossia riguardante tutte le reti infrastrutturali nazionali, e che l’accento è posto in particolare sulla loro valenza economica.

Dalle interviste è emerso che, apparentemente, l’Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) non era affatto consapevole che per l’ordinanza concernente il fumo passivo avrebbe dovuto indire una procedura di consultazione. Per quanto riguarda la Convenzione di doppia imposizione, invece, vi sono elementi che dimostrano che l’Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), che ha svolto l’indagine conoscitiva sulla Convenzione con l’Austria (e lo stesso tipo di procedura anche per Convenzioni di doppia imposizione con altri Paesi), si sia basata su una prassi pluriennale, adeguata in modo puntuale ma insufficiente, d’intesa con la Cancelleria federale, dopo l’entrata in vigore della LCo. Stando agli interlocutori presso l’UFSP e l’AFC, la Cancelleria federale, cui compete di sottoporre tali procedure a un esame sommario, non ha sollevato alcuna opposizione.

Se la decisione di indire un’indagine conoscitiva nel caso dell’ordinanza concernente il fumo passivo e della Convenzione di doppia imposizione è chiaramente contraria alle disposizioni legali, più difficile è il giudizio per quanto riguarda i due rapporti. A prima vista, infatti, *i criteri legali del «livello normativo» e della «portata»* potrebbero motivare *procedure diverse*. I rapporti non rientrano nella tipologia di progetto esplicitamente menzionata nell’articolo 3 capoverso 1 LCo (modifica costituzionale, legge fondamentale, trattato internazionale) e pertanto, come sostenuto anche da alcuni intervistati, una procedura di consultazione non era necessaria. Esaminato il «livello normativo», resta da vagliare quello della «portata» (art. 3 cpv. 2 LCo). Come indicato sopra, il rapporto sulle reti infrastrutturali nazionali e quello sulla politica di sicurezza sono stati reputati di ampia portata, ragione per cui una consultazione sarebbe stata adeguata. Ogni qual volta dunque l’oggetto del progetto non è contemplato nelle categorie citate espressamente dall’articolo 3

¹² Ordinanza del 28 ottobre 2009 concernente la protezione contro il fumo passivo (Ordinanza concernente il fumo passivo, OPFP), RS **818.311**.

¹³ Rapporto del Consiglio federale all’Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera, FF **2010** 4511.

¹⁴ Il futuro delle reti infrastrutturali nazionali in Svizzera. Rapporto del Consiglio federale, FF **2010** 7665.

capoverso 1 LCo, occorre valutarne accuratamente la portata, cosa che apparentemente non sempre riesce. Diversi intervistati hanno sottolineato che, soprattutto nel caso delle ordinanze, non è sempre facile stabilire la «portata» di un progetto.

Fra le indagini conoscitive prese in considerazione vi è anche l'esempio di un caso in cui l'esame è stato accurato sia sotto il profilo del livello normativo che di quello della portata del progetto. Si tratta della legge sul coordinamento tra la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione; il livello normativo (legge) avrebbe fatto optare per una consultazione, tuttavia, stando al parere dell'UFG, responsabile del dossier, non si trattava di disposizioni fondamentali ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g Cost. e dunque non rientravano nella fattispecie di cui all'articolo 3 capoverso 1 LCo. Inoltre, l'UFG, ritenendole di portata minore e d'intesa con la Cancelleria federale, ha preferito un'indagine conoscitiva alla consultazione. Si tratta di una decisione legittima che non ha sollevato alcuna critica.

In nessuno dei casi presi in esame la ragione alla base della decisione di indire un'indagine conoscitiva è stata l'urgenza. Eppure, alcuni dei rappresentanti dell'Amministrazione federale intervistati e circa un terzo dei promotori che hanno risposto al sondaggio on-line hanno indicato proprio nell'urgenza il motivo della decisione di indire un'indagine conoscitiva al posto di una procedura di consultazione. Si tratta di una decisione assolutamente non legittima in quanto *né la LCo né l'OCo concepiscono l'indagine conoscitiva come una sorta di scappatoia per i casi d'urgenza*. Piuttosto, esse ammettono la riduzione dei termini o lo svolgimento della procedura di consultazione in forma di conferenza. La scelta di una di queste possibilità deve essere debitamente motivata nella proposta al Consiglio federale per l'indizione di una procedura di consultazione.

Più in generale è emerso anche che la *decisione relativa al tipo di procedura è presa di fatto ad un livello gerarchico basso, nella maggior parte dei casi da un ufficio*. Ove la decisione di indire un'indagine conoscitiva al posto di una consultazione sia adottata a questo livello, non è necessario presentare la proposta di indizione al Consiglio federale e quest'ultimo, formalmente, non ha dunque alcuna possibilità di intervenire. Se invece riceve una proposta per l'indizione di una procedura di consultazione, il Consiglio federale può accoglierla o, in alternativa, decidere che il progetto non è «degno» di tale procedura e pertanto invitare ad optare per un'indagine conoscitiva oppure rinunciare a richiedere pareri esterni. La decisione di un ufficio di indire un'indagine conoscitiva può essere messa in discussione solo dal dipartimento competente o dalla Cancelleria federale. Dai colloqui con i collaboratori responsabili delle segreterie generali e della Cancelleria federale è tuttavia emerso che, di norma, essi non procedono a un esame approfondito dei contenuti delle indagini conoscitive che sono loro notificate dagli uffici. La ragione è duplice. Innanzitutto sono gli uffici a conoscere nel dettaglio il contenuto dei progetti e a disporre delle conoscenze necessarie per decidere quale procedura sia la più adatta. In secondo luogo, sia in seno a numerose segreterie generali che alla Cancelleria federale, le risorse a disposizione per seguire e vagliare le procedure sono scarse e vengono pertanto impiegate piuttosto per le procedure di consultazione, che hanno un peso politico maggiore rispetto alle indagini conoscitive.

La LCo precisa nell'articolo 3 quando, o per quale progetto, sussiste l'obbligo di indire una procedura di consultazione; non contempla invece alcuna disposizione in tal senso a proposito dell'indagine conoscitiva. Per decidere quindi se occorra indire un'indagine conoscitiva, l'unità amministrativa competente può e deve basarsi in particolare sull'articolo di legge che definisce lo scopo (art. 2 LCo) e chiedersi se tale procedura è giustificata. Da alcuni dei casi approfonditi nel quadro della presente valutazione risulta che o tutti gli attori importanti erano già stati coinvolti nel progetto in una fase preliminare, e dunque la loro opinione era già perfettamente nota, oppure che una modifica del progetto non era di fatto più possibile. In queste condizioni, un'indagine conoscitiva non poteva più in alcun modo contribuire al raggiungimento degli obiettivi menzionati nell'articolo 2 LCo (partecipazione al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni, informazioni sulla congruità di un progetto, sulla sua attuabilità e sul consenso che esso raccoglie) e dunque va considerata non funzionale¹⁵. Il fatto che, nonostante tutto, le indagini conoscitive considerate siano comunque state svolte, dimostra – come sostenuto da alcuni intervistati – che, *nel dubbio, l'Amministrazione federale preferisce organizzare una procedura di troppo*.

La valutazione ha altresì dimostrato che, in particolare in riferimento ai trattati bilaterali e internazionali, è quasi impossibile raggiungere l'obiettivo perseguito con l'indagine conoscitiva o la consultazione. Innanzitutto non è affatto sicuro che il testo, già parafato, possa subire (sostanziali) modifiche sulla base dei pareri raccolti. Inoltre, i partner negoziali esteri esigono spesso che il testo dell'accordo sia mantenuto segreto fino alla firma. Si tratta tuttavia di una pretesa inconciliabile con l'obbligo sancito per legge di rendere accessibili al pubblico i testi sottoposti a consultazione o a indagine conoscitiva. Inoltre, soprattutto nell'ambito delle procedure di consultazione, che per definizione contano un numero cospicuo di destinatari, è impossibile tenere conto in maniera sufficiente di questa esigenza.

L'Amministrazione deve altresì decidere se condurre l'indagine conoscitiva per scritto o in forma di conferenza. Nel caso delle procedure di consultazione, la conferenza è possibile solo in caso d'urgenza, mentre per le indagini conoscitive – alle quali gli articoli che reggono le procedure di consultazione non si applicano esplicitamente – la scelta è libera. In effetti, nel caso delle due indagini conoscitive esaminate nel quadro della presente valutazione, non è stata l'urgenza a motivare la scelta di condurle in forma di conferenza; piuttosto, si è partiti dall'assunto che, al parere scritto, i destinatari avrebbero preferito una procedura orale e dunque uno scambio diretto di vedute nell'ambito di una discussione; si è pertanto voluto offrire loro una «piattaforma pubblica». Nel caso del rapporto sulla sicurezza, tuttavia, sono stati invitati oltre 80 destinatari, ma, come lamentato da numerosi partecipanti, sebbene la procedura sia stata suddivisa in più conferenze per gruppi, una vera discussione non è stata possibile. Gli intervistati in seno all'Amministrazione federale e i destinatari delle procedure hanno altresì sostenuto che, se svolta in forma di conferenza, la procedura comporta un onere uguale, se non addirittura superiore, a quello della procedura scritta, perché ove possibile i partecipanti tendono a far seguire anche un parere scritto. Visto quanto precede, *la scelta di organizzare un'indagine conoscitiva in forma di conferenza non appare molto funzionale*. Va detto comunque che, di

¹⁵ Per quanto riguarda la questione della funzionalità e della legittimità di una tale procedura, si veda la nota n. 8.

norma, sia le indagini conoscitive che le procedure di consultazione sono svolte per scritto; la procedura in forma di conferenza rappresenta infatti l'eccezione (2 % delle procedure di consultazione e 5 % delle indagini conoscitive).

3.1.3 Valutazione riassuntiva

Tabella 3

Indagine conoscitiva: valutazione della prassi nella fase «Decisione»

| criterio | Giudizio | |
|--|--|-------|
| Indagine conoscitiva: legittimità della decisione | Dagli studi di caso è emerso che per quattro progetti è stata condotta un'indagine conoscitiva, quando invece, conformemente alla LCo, si sarebbe dovuta svolgere una procedura di consultazione. Il criterio della «portata del progetto», in particolare, non è stato debitamente considerato o vagliato con la necessaria scrupolosità. Nell'ambito di varie interviste come anche del sondaggio on-line, gli intervistati hanno sostenuto che i tempi stretti hanno motivato la decisione di optare per un'indagine conoscitiva e questo sebbene l'urgenza non sia un criterio valido per operare tale scelta. | ☹ |
| Indagine conoscitiva: funzionalità della decisione | Un'indagine conoscitiva ha senso quando può contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 2 LCo. Questa condizione non è stata soddisfatta in tutte le procedure esaminate: in un caso, tutti gli attori importanti erano stati coinvolti nel progetto già nella fase preliminare; in un altro, non vi era di fatto più la possibilità di operare le modifiche proposte dai partecipanti. Questa problematica è frequente soprattutto nel caso dei trattati bilaterali o internazionali, in quanto vi è spesso incertezza sulla possibilità di tener conto dei pareri raccolti. Sovente, infine, vi è anche un conflitto tra l'interesse delle parti negoziali nel tenere segreto il testo dell'accordo e l'obbligo sancito per legge di rendere accessibili al pubblico i documenti di una procedura di consultazione o indagine conoscitiva. | ☹ |
| Funzionalità della forma scelta | La valutazione ha dimostrato che, tendenzialmente, un'indagine conoscitiva in forma di conferenza non è una variante molto funzionale. Sebbene in passato questa forma procedurale abbia sollevato parecchie critiche, in realtà, l'analisi quantitativa di tutte le indagini conoscitive (e procedure di consultazione) condotte, ha dimostrato che essa rappresenta l'eccezione. Il 95 % delle indagini conoscitive e il 98 % delle procedure di consultazione sono infatti condotte per scritto. | ☺ – ☹ |

3.2 Pianificazione

Per quanto riguarda la pianificazione, l'Amministrazione non sottostà a vincoli, salvo a quello di notificare semestralmente alla Cancelleria federale le indagini conoscitive pianificate. Né la LCo né l'OCo, e tantomeno i documenti rilevanti a livello di dipartimento o ufficio, contemplano prescrizioni vincolanti in merito ai termini e ai destinatari dell'indagine conoscitiva. I dati esaminati riguardanti i termini accordati e il numero dei destinatari invitati dimostrano che la prassi dell'Amministrazione

ne federale in materia di indagini conoscitive si differenzia chiaramente da quella in materia di procedure di consultazione.

3.2.1 Legittimità del coordinamento

Nell'ottica del coordinamento delle procedure in seno all'Amministrazione, i dipartimenti e gli uffici sono tenuti a notificare semestralmente alla Cancelleria federale le procedure di consultazione e le indagini conoscitive pianificate. In base ai dati raccolti, la Cancelleria federale stila una lista di dette procedure, la pubblica in Internet e la invia ai destinatari permanenti. Se singoli destinatari lamentano il fatto che, in riferimento alle indagini conoscitive, la lista in questione non è sempre completa, alcuni rappresentanti dell'Amministrazione federale sottolineano che non è chiaro se alla Cancelleria federale vadano notificati anche i casi in cui, conformemente ad atti normativi speciali, sussiste l'obbligo di sentire le cerchie interessate (cfr. n. 2.3). Complessivamente, tuttavia, la maggior parte degli intervistati ha affermato che, fatta eccezione per *pochi spiacevoli casi, la lista delle procedure pianificate risulta completa.*

La Cancelleria federale procede a un *esame sommario delle procedure notificate.* In particolare, verifica che i dati ricevuti siano completi e, per le procedure di consultazione, accerta che il termine di tre mesi sia rispettato. Stando alle dichiarazioni delle persone intervistate in seno all'Amministrazione, essa non provvede invece, o lo fa in misura insufficiente, ad assicurare il coordinamento temporale delle procedure, cui è tenuta per legge. Come indicato dalla Cancelleria federale, le risorse disponibili per vagliare e seguire le indagini conoscitive e le procedure di consultazione sono poche. La Cancelleria federale, di preferenza, destina queste risorse alle procedure di consultazione, che hanno un peso politico maggiore. Tuttavia, il livello carente del controllo e del coordinamento in materia di indagini conoscitive risiede anche nel fatto che, al riguardo, esistono solo poche prescrizioni chiare. La Cancelleria federale inoltre non ha la facoltà di impartire istruzioni alle unità amministrative promotrici; al massimo può fornire consulenza.

3.2.2 Funzionalità dei termini

I destinatari delle indagini conoscitive sostengono che il problema principale di questo tipo di procedura è rappresentato dalla ristrettezza dei termini. Un termine inferiore a due mesi è ritenuto insufficiente per consentire di elaborare un parere fondato e consolidato internamente, e questo anche quando si tratta di progetti di portata minore o di semplici questioni di ordine tecnico¹⁶. *Termini brevi causano problemi* soprattutto ai Cantoni e alle organizzazioni nazionali mantello, poiché per alcuni progetti è necessario raccogliere e consolidare le opinioni di più unità amministrative, rispettivamente di più organizzazioni associate.

In linea di massima, i destinatari delle indagini conoscitive sono disposti ad accettare anche termini relativamente brevi, ma soltanto in casi eccezionali e a condizione che l'urgenza sia chiaramente motivata e giustificata. In realtà, la decisione riguardante i

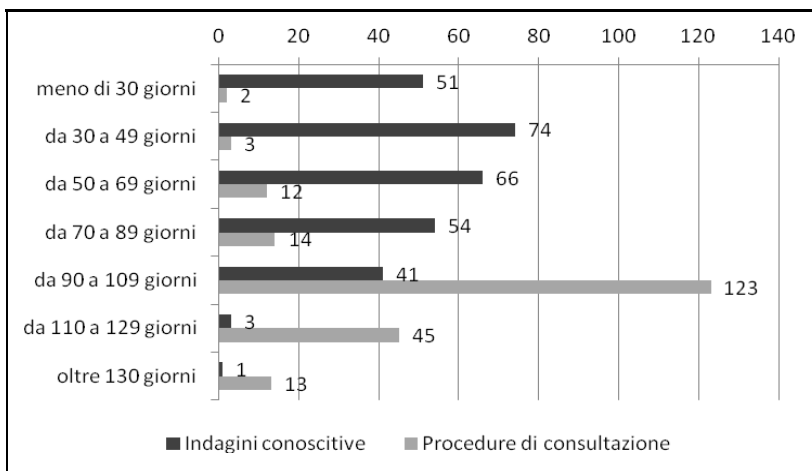
¹⁶ Vi è anche chi dubita che i progetti sottoposti a un'indagine conoscitiva siano sempre di portata minore.

termini, normalmente non viene motivata e questo anche quando si tratta di scadenze estremamente brevi.

L'analisi dei dati di tutte le indagini conoscitive condotte dall'entrata in vigore della LCo nel 2005 conferma questa critica; *mediamente, il termine accordato per le indagini conoscitive svolte per scritto è di 57 giorni* ovvero di molto inferiore a quello previsto per le procedure di consultazione scritte (101 giorni). Come dimostra la fig. 3, i destinatari hanno mediamente da 30 a 49 giorni (nel 25 % dei casi) e da 50 a 69 giorni (nel 23 % dei casi) per elaborare e consegnare il loro parere.

Figura 3

Termini per le indagini conoscitive e le procedure di consultazione scritte



Nel 18 % dei casi, i partecipanti alle indagini conoscitive devono fornire il proprio parere addirittura entro un mese (meno di 30 giorni). Dalla figura di cui sopra emerge chiaramente che solo di rado i promotori delle indagini conoscitive concedono tre mesi, ossia il termine previsto per legge – e normalmente anche accordato – per le procedure di consultazione¹⁷.

L'analisi dei termini che i vari dipartimenti accordano per le indagini conoscitive mostra differenze interessanti ma non rappresentative, poiché di fatto le decisioni riguardanti detti termini sono prese – a detta degli intervistati – a livello di ufficio. Nondimeno, anche il confronto dei termini medi concessi dai sette uffici con più di 15 indagini conoscitive mostra disparità considerevoli: mentre l'Ufficio federale dell'ambiente e l'Ufficio federale delle strade accordano in media un termine di 75 giorni, il termine medio concesso dall'AFC è di poco inferiore a 30 giorni. Fra questi due estremi si collocano l'UFAG (41 giorni), la Segreteria di Stato dell'economia (49 giorni), l'UFSP e l'Ufficio federale di veterinaria (59 giorni). Né

¹⁷ Il bilancio che emerge dalla figura riguardante il rispetto dei termini legali previsti per la procedura di consultazione è meno positivo se si tiene conto dell'osservanza dell'obbligo di proroga dei termini (anch'esso previsto per legge) nel caso di vacanze e giorni festivi (cfr. fig. 7 del rapporto integrale).

l'analisi dei documenti esaminati né le interviste hanno consentito di chiarire le ragioni di queste prassi differenti.

Stando alle dichiarazioni della Cancelleria federale, essa sta cercando di incitare i dipartimenti e gli uffici federali ad applicare alle indagini conoscitive un termine di due mesi. Trattandosi tuttavia di una raccomandazione non scritta e visto che la Cancelleria federale non ha il potere di impartire istruzioni alle unità amministrative incaricate di indire tali procedure, risulta difficile se non impossibile imporre questa regola, così come lo è assicurare il coordinamento temporale delle procedure. Dal sondaggio on-line è infine emerso anche che l'Amministrazione respinge categoricamente l'imposizione di un termine per le indagini conoscitive.

3.2.3 Funzionalità della cerchia dei destinatari

Il sondaggio on-line ha evidenziato che solo la metà dei destinatari è soddisfatta della scelta riguardante le cerchie invitate a partecipare alle indagini conoscitive e alle procedure di consultazione. Tuttavia, le risposte fornite non chiariscono le ragioni di questa insoddisfazione. In alcuni casi, gli intervistati hanno chiarito che il motivo delle critiche era stata la scelta dell'Amministrazione di non invitare alcune cerchie importanti¹⁸. All'Amministrazione però è anche riconosciuto il merito di impegnarsi per individuare e invitare di volta in volta gli interlocutori più significativi. L'analisi delle indagini conoscitive prese in esame ha dimostrato che in genere questo le riesce e che pertanto *la scelta operata dall'Amministrazione in termini di cerchia dei destinatari può ritenersi valida*.

Un certo numero di rappresentanti cantonali deplora il fatto che l'invito a partecipare a indagini conoscitive sia rivolto direttamente a specifici uffici o collaboratori cantonali, senza passare, come per le procedure di consultazione, dalla Cancelleria di Stato. Ad avviso di detti rappresentanti, sarebbe invece auspicabile seguire questa prassi anche per le indagini conoscitive in modo da garantire che le istituzioni politiche siano informate e che il coordinamento in seno all'amministrazione cantonale sia assicurato. Non di rado, sono invitate a partecipare alle indagini conoscitive e alle procedure di consultazione anche le commissioni extraparlamentari, che, in altri casi, sono invece sentite nell'ambito della procedura di consultazione degli uffici. I rappresentanti delle segreterie di queste commissioni tendono a preferire la prima variante, poiché i tempi a disposizione per esprimere un parere sono più lunghi e dunque meglio conciliabili con il calendario delle sedute. Di fatto, però, le commissioni extraparlamentari fanno parte dell'Amministrazione federale decentralizzata (art. 7a cpv. 1 lett. a OLOGA¹⁹) e dunque, giusta l'articolo 10 capoverso 2 OCo, non possono essere invitate a partecipare a indagini conoscitive o a procedure di consultazione. Osservazioni sono infine state formulate circa l'invito alle associazioni che aderiscono a organizzazioni mantello: in modo da potersi esprimere direttamente, dette associazioni vorrebbero essere destinatarie in prima persona dell'invito a partecipare alla procedura; le organizzazioni mantello invece ritengono che tocchi a loro raccogliere e consolidare in un testo unico i pareri delle associazioni aderenti.

¹⁸ Il Tribunale federale, viceversa, ha lamentato il fatto di essere spesso invitato a indagini conoscitive o a procedure di consultazione su oggetti che non lo riguardano direttamente o senza che i promotori specifichino su che aspetti è richiesto il suo parere.

¹⁹ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), RS 172.010.1.

3.2.4

Valutazione riassuntiva

Tabella 4

Indagine conoscitiva: valutazione della prassi nella fase «Pianificazione»

| Criteria | Judgment |
|--|---|
| Legittimità del coordinamento | In linea di massima, i dipartimenti e gli uffici federali notificano alla Cancelleria federale la maggior parte delle indagini conoscitive pianificate. La Cancelleria federale procede a un esame sommario delle procedure notificate e ne pubblica la lista in Internet. La sua funzione di coordinamento è però molto limitata. Da un lato, essa non ha la facoltà di impartire istruzioni e non può basarsi su prescrizioni chiare; dall'altro, le risorse disponibili per vagliare e seguire queste procedure sono limitate. ☺ – ☹ |
| Funzionalità dei termini | Mediamente, i destinatari delle indagini conoscitive in forma scritta hanno a disposizione 57 giorni per elaborare un parere, ovvero un lasso di tempo piuttosto breve. Tuttavia, in 43 procedure su 100 il termine accordato è addirittura inferiore a 50 giorni. Grande è dunque l'insoddisfazione dei destinatari i quali criticano, in particolare, il fatto che spesso l'Amministrazione non fornisca alcuna spiegazione per termini così brevi. ☹ |
| Funzionalità della cerchia dei destinatari | Dalla valutazione è emerso che, in generale, l'Amministrazione adempie correttamente al proprio compito di individuare e invitare i destinatari. La definizione dei destinatari da invitare, tuttavia, spesso non è semplice e, non di rado, dà adito a critiche. I Cantoni ritengono che sarebbe auspicabile evitare di invitare direttamente specifici uffici cantonali o specialisti. Per quanto riguarda le commissioni extraparlamentari, la prassi non è uniforme. Non vi è accordo infine tra le organizzazioni mantello e i loro membri, circa l'opportunità che oltre alle prime siano invitati ad esprimersi anche i secondi. ☺ – ☹ |

3.3

Svolgimento

La maggior parte dei destinatari si è detta molto soddisfatta del modo in cui le indagini conoscitive sono svolte ed ha lodato sia la qualità della documentazione sia la disponibilità e competenza dei collaboratori incaricati di fornire chiarimenti.

3.3.1

Legittimità dell'indizione

I dati raccolti nell'ambito della valutazione comprovano che le indagini conoscitive sono formalmente indette dagli *organi competenti*, ovvero dai dipartimenti o uffici federali, o ancora dalle commissioni decisionali. Una volta indetta, la procedura è riportata nella pagina Internet della Cancelleria federale in cui figurano le procedure previste (ed è cancellata da quella dedicata alle procedure in corso). Nella maggior parte dei casi, allo stesso indirizzo sono accessibili i documenti pertinenti, ossia l'avamprogetto, il rapporto esplicativo, la lettera d'accompagnamento e la lista dei

destinatari. Solo in pochi dei casi esaminati mancavano alcuni di questi documenti (in genere si tratta della lista dei destinatari)

3.3.2 Funzionalità della documentazione

Ad avviso della maggior parte degli intervistati, la documentazione messa a disposizione risulta *completa e comprensibile* nonché utile per farsi rapidamente un'idea del progetto e individuare punti e quesiti essenziali. In termini un po' più critici si sono espressi alcuni destinatari dei Cantoni romandi e del Cantone Ticino, i quali hanno lamentato *traduzioni mancanti, tardive o di cattiva qualità*. In effetti, l'avam-progetto è quasi sempre disponibile nelle tre lingue nazionali, ma gli altri documenti sono messi a disposizione solo in tedesco e francese.

3.3.3 Funzionalità dell'assistenza ai destinatari

A proposito dei collaboratori dell'Amministrazione federale incaricati di fornire chiarimenti, i destinatari hanno espresso un giudizio molto positivo, sottolineando la reperibilità di tali persone, la rapidità delle risposte, la gentilezza e la competenza dimostrate. *L'assistenza ai destinatari si è dunque dimostrata funzionale.*

3.3.4 Valutazione riassuntiva

Tabella 5

Indagine conoscitiva: valutazione della prassi nella fase «Svolgimento»

| Critero | Giudizio | |
|---|--|-------|
| Legittimità dell'indizione | Il requisito della legittimità dell'indizione della procedura è soddisfatto. Le indagini conoscitive sono infatti indette dal dipartimento o ufficio federale competente o ancora da una commissione decisionale. Nella maggior parte dei casi, inoltre, l'accessibilità in formato elettronico dei necessari documenti è garantita. | ☺ |
| Funzionalità della documentazione | Di norma, la documentazione è completa (questo aspetto è verificato dalla Cancelleria federale), comprensibile e di buona qualità. Le uniche critiche sollevate riguardano l'assenza o la scarsa qualità delle traduzioni in francese e in italiano. | ☺ – ☹ |
| Funzionalità dell'assistenza ai destinatari | I destinatari sono molto soddisfatti dell'assistenza garantita loro dai collaboratori dell'Amministrazione federale, cordiali e solleciti nel fornire i chiarimenti richiesti. | ☺ |

3.4 Risultati

Le aspettative della maggior parte dei destinatari per quanto riguarda la comunicazione dei risultati eccedono chiaramente le prescrizioni legali. Le informazioni contenute nel rapporto, che al termine della procedura sintetizza senza fornire giudizi di valore i pareri raccolti, non li soddisfano.

3.4.1 Legittimità della pubblicazione

Come per le procedure di consultazione, al termine delle indagini conoscitive deve essere stilato e pubblicato un rapporto che sintetizzi, senza esprimere giudizi di valore, i risultati della procedura. La valutazione del campione rappresentato da tutte le indagini conoscitive e procedure di consultazione svolte nel 2009 ha tuttavia evidenziato che, *a distanza di un anno dalla scadenza del termine delle indagini conoscitive, il rapporto sui risultati non era ancora disponibile* sul sito della Cancelleria federale²⁰ *per un terzo di esse* (fig. 10 del rapporto integrale).

3.4.2 Funzionalità dei rapporti sui risultati

Solo in casi eccezionali il rapporto sui risultati della procedura è trasmesso (in formato elettronico) ai partecipanti all'indagine conoscitiva. Tuttavia, ove sia trasmesso e letto, i destinatari lo giudicano globalmente *equilibrato, comprensibile e privo di giudizi di valore*. Ad essere oggetto di critiche sono la netta classificazione dei pareri in «favorevoli» e «contrari» che, a detta dei destinatari, non tiene conto delle eventuali sfumature, e l'assenza del verbale della conferenza (se l'indagine è svolta in questa forma) in allegato al rapporto sui risultati. Complessivamente, tuttavia, è emerso che molti destinatari non leggono il rapporto in questione (cfr. n. 3.4.4).

3.4.3 Funzionalità sotto il profilo della trasparenza dell'analisi dei risultati

Evidentemente all'oscuro delle prescrizioni legali che sanciscono l'obbligo di stilare un rapporto privo di giudizi di valore, molti destinatari vorrebbero vedervi contenute indicazioni circa la ponderazione dei pareri. I destinatari stessi, tuttavia, non sono di parere unanime circa *la necessità di procedere a una ponderazione e i criteri da applicare*. Le piccole organizzazioni sono sostanzialmente contrarie e piuttosto favorevoli a una semplice conta numerica dei pareri raccolti. Viceversa, le grandi organizzazioni (mantello) e i Cantoni auspicano che i pareri siano ponderati tenendo conto del fatto che rappresentano un numero di gran lunga maggiore di persone.

Nella LCo e nell'OCo non figurano disposizioni sulla ponderazione. Fa eccezione unicamente l'articolo 18 OCo, secondo cui è accordata particolare considerazione ai pareri dei Cantoni quando si tratta di trasposizione o attuazione del diritto federale. Stando ai Cantoni, tuttavia, i promotori non ne tengono sufficientemente conto. La

²⁰ Data di riferimento: 1° novembre 2010.

valutazione delle indagini conoscitive esaminate ha evidenziato casi in cui si è chiaramente tenuto conto delle obiezioni mosse dai Cantoni, ma anche casi in cui, per l'appunto, sono state ignorate. Su questo aspetto è pertanto impossibile esprimere un giudizio esaustivo.

3.4.4 Funzionalità della comunicazione dei risultati

Come già accennato, i destinatari spesso non leggono i rapporti sui risultati della procedura perché non contengono le informazioni che a loro interessano. Essi non si attendono solo di trovarvi correttamente riportati i pareri espressi, ma sperano anche di leggersi in che modo se ne è tenuto conto, ovvero di sapere come l'avamprogetto è stato modificato a seguito dell'indagine conoscitiva. Viste le prescrizioni legali, tuttavia, si tratta di aspettative infondate.

Contrariamente a quanto avviene per le procedure di consultazione, nell'ambito delle indagini conoscitive non si tiene sufficientemente conto dell'*auspicio dei destinatari di conoscere il seguito che è stato dato ai pareri* formulati. Al termine delle procedure di consultazione, il Consiglio federale prende atto dei risultati, decide in che modo modificare l'avamprogetto o proseguire i lavori ed infine elabora un messaggio all'attenzione del Parlamento. Nella maggior parte dei casi, informa in merito al seguito dei lavori in un comunicato stampa. Nel messaggio al Parlamento illustra i risultati della procedura di consultazione e precisa le modifiche o le conseguenze che ne derivano.

Nel caso delle indagini conoscitive, invece, la decisione relativa alle tappe successive è adottata dal dipartimento o ufficio federale e, normalmente, non è resa pubblica. Ne consegue dunque che per i destinatari della procedura è effettivamente difficile sapere se e per quali ragioni i loro pareri sono stati presi in considerazione e in che modo l'avamprogetto è stato modificato. L'unica possibilità che hanno per capire (grosso modo) il seguito che è stato dato ai pareri raccolti è di confrontare il progetto iniziale con il rapporto sui risultati e con il progetto modificato.

3.4.5 Valutazione riassuntiva

Tabella 6

Indagine conoscitiva: valutazione della prassi nella fase «Risultati»

| Critero | Giudizio | |
|---|--|-------|
| Legittimità della pubblicazione | Il vaglio quantitativo del campione esaminato, rappresentato dalle procedure svolte nel 2009, ha evidenziato che, per ben un terzo delle procedure, nel sito della Cancelleria federale il rapporto sui risultati non era disponibile. | ⊖ |
| Funzionalità dei rapporti sui risultati | I rapporti sui risultati sono giudicati globalmente equilibrati, comprensibili e privi di giudizi di valore. Nel caso delle procedure condotte in forma di conferenza, tuttavia, manca spesso il verbale. Oggetto di critiche è anche la suddivisione dei pareri in «favorevoli» e «contrari» senza tenere conto di eventuali sfumature. | ⊕ – ⊖ |

| Critério | Giudizio | |
|--|---|---|
| Funzionalità sotto il profilo della trasparenza dell'analisi dei risultati | Il metodo utilizzato per la ponderazione dei pareri raccolti nell'ambito di un'indagine conoscitiva non è intelligibile per un osservatore esterno, il che rende la procedura poco trasparente. Fra gli stessi destinatari, tuttavia, non vi è unanimità sulle modalità con cui i pareri andrebbero ponderati. I Cantoni, inoltre, ritengono che i promotori non ottemperino debitamente all'obbligo legale di accordare particolare considerazione ai loro pareri quando si tratta di trasposizione o attuazione del diritto federale. Gli studi di caso non forniscono un quadro esplicito. | ⊗ |
| Funzionalità della comunicazione dei risultati | Contrariamente a quanto avviene nell'ambito delle procedure di consultazione, i destinatari di un'indagine conoscitiva non vengono informati dei risultati della procedura. Essi ignorano pertanto il seguito che è stato dato ai loro pareri e come l'avamprogetto è stato modificato o rielaborato in base ai risultati della procedura. | ⊗ |

3.5 Raggiungimento dello scopo

A dispetto delle osservazioni e valutazioni critiche sopra riportate, la maggior parte degli intervistati, sia fra i partecipanti alle indagini conoscitive e alle procedure di consultazione, sia fra i rappresentanti dell'Amministrazione federale, ritiene che dette procedure siano uno strumento utile e funzionale, che consente in numerosi casi di raggiungere gli obiettivi sanciti per legge.

3.5.1 Funzionalità sotto il profilo della partecipazione

Dalla valutazione è emerso che i destinatari della procedura formulano un parere sul progetto della Confederazione ogni qual volta ciò sia materialmente possibile e quando il progetto li interessa da vicino. Soprattutto i Cantoni e le organizzazioni nazionali lo considerano quasi un dovere. A loro avviso, infatti, la procedura consente di influenzare *il processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione*.

L'analisi approfondita dei casi esaminati non fornisce un quadro esplicito dell'influenza effettiva dei pareri delle cerchie esterne all'Amministrazione sul progetto: in alcuni casi, i pareri inoltrati hanno effettivamente influito sul seguito dei lavori deciso dai promotori; tuttavia, non sono mancati casi di procedure pro forma, svolte sebbene fosse chiaro sin dall'inizio che i pareri non avrebbero in alcun modo potuto modificare il progetto.

3.5.2 Funzionalità sotto il profilo della congruità

Alla domanda se le indagini conoscitive (e le procedure di consultazione) contribuiscano a migliorare la congruità di un progetto, i destinatari delle procedure non forniscono una risposta del tutto unanime. Essi ritengono che uno dei loro compiti principali nel quadro di queste procedure sia di mettere a disposizione dell'Amministrazione conoscenze specialistiche supplementari. Convinti di adempiere a tale compito

e di generare effettivamente sapere aggiunto, lamentano il fatto che, a loro avviso, l'Amministrazione non lo sfrutti adeguatamente. Quest'ultima è invece di parere diametralmente opposto: pur ridimensionando il valore del sapere che le è messo a disposizione, sostiene di tenere debitamente conto dei suggerimenti che riceve.

In generale, tuttavia, entrambe le parti sono dell'avviso che, *in numerosi casi, le indagini conoscitive contribuiscono a migliorare il contenuto del progetto*. Complessivamente, questa conclusione è avvalorata anche dai risultati degli studi di caso.

3.5.3 Funzionalità sotto il profilo dell'attuabilità

Come per il punto precedente, i promotori e i destinatari delle indagini conoscitive valutano in modo unanime l'utilità di tali procedure nel migliorare l'attuabilità di un progetto. L'Amministrazione federale è più ottimista: nell'ambito del sondaggio online una percentuale di collaboratori superiore al 70 % ha sostenuto che le indagini conoscitive soddisfano pienamente o comunque in larga misura le loro aspettative riguardo alla possibilità di migliorare l'attuabilità dei progetti; fra i destinatari, invece, solo uno scarso 50 % condivide questa opinione. Nell'ambito delle interviste, soprattutto i rappresentati dei Cantoni hanno sottolineato a più riprese la maggiore importanza dei loro pareri in merito all'attuabilità di un progetto, ma hanno anche lamentato che l'Amministrazione federale non li pondera adeguatamente e non ne tiene sufficientemente conto.

Tra le indagini conoscitive sottoposte ad analisi più approfondita si trovano esempi di casi in cui l'avamprogetto è stato effettivamente migliorato proprio grazie ai pareri forniti dai destinatari. In almeno un caso, invece, le osservazioni formulate dalle autorità responsabili in prima persona dell'esecuzione sono state ignorate.

Nonostante tutto, entrambe le parti ritengono che *la maggior parte delle indagini conoscitive contribuisca effettivamente a migliorare l'attuabilità dei progetti*.

3.5.4 Funzionalità sotto il profilo del consenso

Promotori e destinatari sono unanimi nel ritenere che l'indagine conoscitiva sia utile per ottenere informazioni sul consenso che il progetto raccoglie. Addirittura una maggioranza dei destinatari ritiene che l'indagine conoscitiva contribuisca ad aumentare tale consenso. *La misura in cui il consenso aumenta dipende essenzialmente da come la procedura è pianificata e svolta*. Molti destinatari ritengono che il grado di consenso che raccoglie un progetto non dipenda esclusivamente dall'effettiva possibilità di influenzarne il contenuto con il proprio parere, bensì piuttosto dal fatto di sentirsi presi sul serio durante tutta la procedura. E perché ciò avvenga, è indispensabile che la procedura sia concepita in modo tale che i termini accordati consentano ai destinatari di elaborare un parere accurato e che, alla fine della procedura, venga loro comunicato e debitamente motivato il seguito che è stato dato ai loro pareri. Proprio queste condizioni quadro – ovvero i termini e la comunicazione dei risultati – sono direttamente influenzabili dall'Amministrazione. Quest'ultima è dunque nella condizione di migliorare effettivamente il consenso che raccoglie il progetto e, in definitiva, la procedura stessa.

3.5.5

Valutazione riassuntiva

Tabella 7

Indagine conoscitiva: valutazione della prassi sotto il profilo del raggiungimento dello scopo

| Criterion | Judgment |
|--|--|
| Funzionalità sotto il profilo della partecipazione | Quando il progetto li interessa da vicino e i termini lo consentono, i destinatari della procedura elaborano un parere sul progetto della Confederazione. Essi ritengono infatti che l'indagine conoscitiva offra indubbiamente la possibilità di influenzare il processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione. In alcuni dei casi sottoposti ad esame approfondito è emerso che i pareri hanno chiaramente influenzato il seguito dei lavori o hanno condotto a una rielaborazione del progetto. Tuttavia, non sono mancati casi in cui la procedura è stata svolta solo pro forma. ☺ |
| Funzionalità sotto il profilo della congruità | I destinatari delle indagini conoscitive ritengono di fornire conoscenze supplementari all'Amministrazione federale la quale, tuttavia, non le sfrutta adeguatamente; quest'ultima è di parere diametralmente opposto. Complessivamente, comunque, entrambe le parti ritengono che le indagini conoscitive contribuiscano in numerosi casi a migliorare la congruità del progetto, conclusione questa avvalorata anche dall'analisi approfondita delle procedure prese in esame. ☺ – ☹ |
| Funzionalità sotto il profilo dell'attuabilità | L'Amministrazione sostiene che i risultati delle indagini conoscitive contribuiscano effettivamente a migliorare l'attuabilità dei progetti. I destinatari e, in particolare, i rappresentanti dei Cantoni esprimono un parere più critico, ma complessivamente, si dicono soddisfatti. Gli studi di caso dimostrano che, nella maggior parte delle volte, le indagini conoscitive hanno effettivamente contribuito a migliorare l'attuabilità dei progetti; in almeno un caso, i feedback dei responsabili dell'esecuzione sono stati ignorati. ☺ – ☹ |
| Funzionalità sotto il profilo del consenso | Dalla valutazione è emerso che, in linea di principio, le procedure di consultazione e le indagini conoscitive sono utili per ottenere informazioni sul consenso che il progetto raccoglie. Sono tuttavia la pianificazione e lo svolgimento della procedura a determinare la misura in cui il consenso può essere effettivamente aumentato. Se si sentono presi sul serio lungo tutta la procedura, i destinatari sono più inclini ad accettare il risultato dell'indagine e dunque il progetto, anche quando non è stato possibile tenere conto dei loro desiderata. ☺ – ☹ |

3.6

Bilancio

Dalla valutazione emerge che l'attuale prassi in materia di indagini conoscitive consente nella maggior parte dei casi di raggiungere gli obiettivi della procedura, ovvero far partecipare gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione, migliorare la congruità di un progetto e aumentare il consenso che raccoglie. L'Amministrazione merita inoltre un encomio per la qualità della documentazione fornita nonché per la disponibilità e competenza del personale cui è affidato il compito di rispondere alle domande dei destinatari.

La prassi presenta tuttavia anche punti deboli. Le problematiche principali sono quattro:

- *la decisione di optare per un'indagine conoscitiva non è sempre conforme alle disposizioni legali*: va detto che le disposizioni che disciplinano le indagini conoscitive sono poche, tuttavia, le condizioni che consentono di optare per l'indagine di un'indagine conoscitiva sono chiaramente e inversamente deducibili da quelle che reggono la procedura di consultazione. In altre parole, l'indagine conoscitiva può essere indetta ogni qual volta la legge non imponga esplicitamente una procedura di consultazione. In due dei casi presi in esame, le prescrizioni in vigore sono state disattese (in un caso l'indagine conoscitiva è stata svolta sebbene l'esecuzione fosse affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale e, nell'altro, sebbene si trattasse di un trattato internazionale sottoposto a referendum); in altri due, non si è tenuto conto del criterio della portata del progetto o lo si è fatto solo in misura insufficiente.
- *Termini troppo stretti*: stando ai partecipanti alle indagini conoscitive, i termini sono spesso talmente stretti da non consentire di elaborare un parere fondato. È dunque quantomeno dubbio che, in questi casi, la procedura possa effettivamente consentire di migliorare il progetto sotto il profilo del contenuto. Per di più, alcuni destinatari intervistati sostengono di non sentirsi presi sul serio quando i termini sono troppo stretti perché, a loro avviso, sono sintomatici di procedure pro forma. Ne soffre dunque il consenso che il progetto raccoglie e, più in generale, la credibilità stessa della procedura.
- *La comunicazione dei risultati è spesso carente*: numerosissimi destinatari deplorano la scarsa trasparenza sul seguito che è stato dato ai pareri e l'insufficiente comunicazione dei risultati. È emerso, in particolare, che i destinatari auspicano di sapere come si è tenuto conto dei loro pareri e in che misura, in base ad essi, l'avamprogetto iniziale è stato modificato. Alcuni destinatari vorrebbero poter trovare queste indicazioni nel rapporto sui risultati, sebbene quest'ultimo, conformemente alle disposizioni legali, possa fornire «unicamente» una sintesi dei pareri, senza esprimere giudizi di valore. Il vero problema sta nel fatto che, contrariamente a quanto avviene per le procedure di consultazione, che terminano con un comunicato stampa e con un messaggio al Parlamento in cui il Consiglio federale entra nel merito dei pareri raccolti e illustra dunque indirettamente anche ai partecipanti alla procedura gli «insegnamenti» tratti, nel caso delle indagini conoscitive la pubblicazione del rapporto sui risultati rappresenta l'unica fonte di informazione verso l'esterno.
- *La distinzione fra indagine conoscitiva e procedura di consultazione è poco chiara*: alle carenze procedurali illustrate si aggiunge la problematica della funzionalità della distinzione – poco chiara – fra indagine conoscitiva e procedura di consultazione, che per molti partecipanti – ma anche per gli stessi «destinatari permanenti» – oltre a non essere esplicita è irrilevante. Non è esplicita soprattutto perché molti attori germanofoni e francofoni associano al termine «Anhörung»/«audition» le consultazioni orali che si svolgono nella fase iniziale del processo legislativo (in italiano «audizioni»). È infine irrilevante poiché il criterio in base al quale essi decidono se partecipare o meno a una procedura non è la tipologia della stessa (indagine conoscitiva o procedura di consultazione) bensì la misura in cui il progetto li tocca da vicino.

Le aspettative dei destinatari per quanto riguarda le condizioni quadro e i termini sono dunque le stesse per entrambe le procedure. Di conseguenza queste aspettative sono sovente deluse, poiché per le indagini conoscitive le prescrizioni legali sono diverse.

4 Conclusioni

Dalla valutazione emerge che i destinatari sono complessivamente soddisfatti delle indagini conoscitive e delle procedure di consultazione, poiché in molti casi consentono di raggiungere gli scopi perseguiti, ovvero far partecipare gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione, migliorare la congruità e l'attuabilità del progetto, aumentare il consenso che esso raccoglie. Tuttavia, le poche prescrizioni legali che disciplinano le indagini conoscitive spesso sono disattese e l'ampio margine di manovra di cui l'Amministrazione federale gode proprio in forza di questa lacuna normativa non è sempre impiegato in modo appropriato.

I punti deboli illustrati nel capitolo 3 possono riassumersi in quattro conclusioni principali.

4.1 Indagine conoscitiva: una nozione problematica

La valutazione ha evidenziato che la distinzione tra indagine conoscitiva e procedura di consultazione introdotta dalla LCo, nonché i termini stessi che in tedesco e francese sono utilizzati per designare l'indagine conoscitiva (ovvero «Anhörung»/«audition») pongono problemi per due ragioni.

Innanzitutto, i criteri che la legge stabilisce per distinguere tra indagine conoscitiva e procedura di consultazione sembrano, a prima vista, contraddittori. Così, un progetto il cui livello normativo (art. 3 cpv. 1 LCo) non renderebbe necessaria una procedura di consultazione, potrebbe richiederne l'indizione perché di ampia portata, oppure perché la sua esecuzione verrebbe affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione, o ancora perché i Cantoni ne sono considerevolmente toccati (art. 3 cpv. 2 e cpv. 3 LCo). La legge non stabilisce un ordine di priorità dei criteri, ma dalla valutazione è emerso che la scelta della procedura si basa soprattutto sul livello normativo. I promotori non tengono molto conto del criterio della portata del progetto e spesso non lo soppesano con la necessaria scrupolosità. Tra le decisioni esaminate nel dettaglio con cui l'Amministrazione ha optato per la «semplice» indagine conoscitiva ve ne sono diverse che hanno dato adito a controversie e che, in quattro casi, si sono addirittura dimostrate contrarie alle disposizioni legali.

In secondo luogo, la distinzione risulta poco chiara non solo a numerosi destinatari – fra cui anche quelli permanenti come i Cantoni – ma addirittura anche ad alcuni fra i collaboratori intervistati dell'Amministrazione federale. Per i destinatari germanofoni e francofoni la distinzione è resa ancora più nebulosa dal fatto che il termine «Anhörung»/«audition» designa nelle rispettive lingue non solo l'indagine conoscitiva ai sensi della LCo, bensì anche le consultazioni generalmente orali (in italiano «audizioni»). Queste ultime si svolgono sotto forma di discussione piuttosto nella fase iniziale del processo legislativo, ovvero prima dell'indagine conoscitiva vera e propria. Ignorando la differenza fra l'indagine conoscitiva e la procedura di consultazione e dunque le conseguenze – ovvero l'assenza di prescrizioni legali riguardo ai

termini e alla cerchia dei destinatari di un'indagine conoscitiva – essi nutrono nei confronti delle due procedure le stesse aspettative. Non sorprende pertanto che i destinatari intervistati si siano spesso lamentati di procedure di consultazione con termini troppo brevi o alle quali non erano stati invitati pur essendo destinatari permanenti, e che, da un esame più attento, si siano poi rivelate essere indagini conoscitive e non esempi di «cattive» procedure di consultazione. Si tratta di un aspetto problematico perché le esperienze negative che i destinatari fanno con quelle che credono essere procedure di consultazione possono portare a un calo del grado di soddisfazione nei confronti di entrambi i tipi di procedura (indagini conoscitive e consultazioni).

È altresì emerso chiaramente che la distinzione tra le due procedure, ovvero l'«etichetta» assegnata (indagine conoscitiva o procedura di consultazione), è sostanzialmente irrilevante agli occhi dei destinatari. Piuttosto, i Cantoni, le associazioni e le cerchie interessate fanno il possibile per elaborare un parere quando il contenuto del progetto li tocca da vicino. In questi casi è importante soprattutto che i termini siano tali da consentire loro di preparare il parere con cura, raccogliendo e consolidando le opinioni di coloro che essi rappresentano (cfr. n. 4.2).

Non può dunque non sorgere il dubbio che la distinzione tra le due procedure non sia funzionale o, quantomeno, che essa non sia stata debitamente comunicata.

4.2 Termini troppo stretti compromettono il conseguimento degli obiettivi

Come ampiamente illustrato al numero 3.2.2, le indagini conoscitive associate a termini molto stretti sono motivo di forte irritazione tra i destinatari. Quando la decisione di imporre termini molto serrati non è motivata, essa suscita tra i partecipanti l'impressione che, in realtà, l'autorità promotrice non sia affatto interessata a un loro parere fondato, ma che si limiti ad adempiere pro forma a un obbligo legale. Essi temono, in altre parole, che i giochi siano fatti e che i loro pareri siano inutili. Il risultato finale è che il vaglio cui è sottoposto il progetto sotto il profilo della congruità e dell'attuabilità non è accurato perché i pareri non sono sufficientemente fondati o perché non sono analizzati e utilizzati in modo serio. In alcuni casi possono risultare problemi in sede di esecuzione.

Vari destinatari – tra cui in particolare diversi Cantoni – hanno affermato che le condizioni quadro e i termini di alcune indagini conoscitive e procedure di consultazione suscitano in loro l'impressione di non essere presi sul serio (e pertanto tentano di esercitare la loro influenza attraverso altri canali). Si tratta di dichiarazioni preoccupanti e sintomatiche di una certa frustrazione che, in definitiva, può pregiudicare il conseguimento degli obiettivi (dell'indagine conoscitiva o della procedura di consultazione) – ossia la partecipazione degli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni, il miglioramento della congruità e dell'attuabilità del progetto, l'aumento del consenso che quest'ultimo raccoglie – e, a lungo termine, rischia di scalfire la legittimità delle procedure anzidette quale utile strumento di raccolta delle opinioni.

Dalla valutazione è tuttavia emerso che, in casi eccezionali, i destinatari sono disposti ad elaborare un parere anche se i tempi previsti sono stretti, purché le ragioni che impongono un calendario serrato siano chiaramente comunicate. Ciò dimostra quan-

to la comunicazione riguardante la procedura sia essenziale e vada tenuta in debita considerazione in sede di pianificazione della procedura scelta.

4.3 Comunicazione dei risultati carente

Uno dei punti deboli della prassi in materia di indagini conoscitive è la comunicazione al termine della procedura: ai destinatari spesso non è chiaro come i loro pareri siano ponderati e utilizzati; essi ignorano quali osservazioni saranno prese in considerazione e per quali ragioni, o quali adeguamenti saranno apportati al progetto iniziale.

A differenza della procedura di consultazione, i cui risultati, di regola, sono riassunti in un comunicato stampa (dopo la decisione del Consiglio federale sul seguito dei lavori) e in un messaggio al Parlamento, l'indagine conoscitiva si conclude senza alcun tipo di comunicazione ai partecipanti. Essi non ricevono automaticamente neppure il rapporto sui risultati che, ad ogni modo, reputano di importanza trascurabile, visto che si limita a riassumere sinteticamente i pareri raccolti senza presentare conclusioni. E l'amministrazione non fornisce loro attivamente alcun'altra informazione relativa ai risultati dell'indagine conoscitiva.

Di riflesso, i partecipanti si lamentano della scarsa trasparenza riguardante la ponderazione e il seguito che è dato ai pareri, cosa che, alla stregua dei termini stretti (cfr. n. 4.2), può ripercuotersi negativamente sul raggiungimento degli obiettivi e sul consenso che l'indagine conoscitiva e la procedura di consultazione raccolgono. Tuttavia, come per i termini, l'Amministrazione può influire direttamente sulla comunicazione dei risultati e dunque mitigare il problema.

4.4 Competenza decisionale in mano agli uffici: ruolo di secondo piano della Cancelleria federale quale coordinatrice delle procedure

Le unità amministrative responsabili – normalmente gli uffici federali – dispongono, nell'ambito delle indagini conoscitive, di un margine decisionale molto ampio che, in alcuni casi, non utilizzano né adeguatamente né correttamente. Va osservato al riguardo che né i livelli gerarchici superiori in seno al dipartimento competente né tantomeno la Cancelleria federale intervengono nel momento in cui, nell'ambito della pianificazione semestrale, prendono atto delle procedure; e questo nonostante la LCo e l'OCo assegnino alla Cancelleria federale una funzione di coordinamento. La Cancelleria federale decide insieme ai dipartimenti e agli uffici se indire un'indagine conoscitiva o una procedura di consultazione, coordina e rende pubbliche le procedure e si adopera, stando alle sue dichiarazioni, per garantire in seno all'Amministrazione federale una prassi quanto più unitaria in questo ambito. La valutazione ha tuttavia evidenziato che, quantomeno per le indagini conoscitive, la Cancelleria federale non ha raggiunto tale obiettivo e che la sua funzione di coordinamento risulta troppo debole.

La ragione è duplice; la Cancelleria federale non ha la facoltà di impartire istruzioni alle unità amministrative incaricate di organizzare le procedure e, pertanto, non può imporre il corretto svolgimento e il coordinamento delle stesse. Inoltre, stando alla Cancelleria federale, essa dispone di risorse limitate per seguire le procedure (con-

sultazioni e indagini conoscitive) e pertanto le impiega soprattutto per le procedure di consultazione, che hanno un peso politico maggiore. Va infine sottolineato che è difficile per la Cancelleria federale valutare la portata di un progetto sulla base di un titolo e di una breve descrizione o stimare, in particolare quando si tratta di indagini conoscitive su progetti di natura tecnica, se il termine impartito è sufficiente per consentire ai destinatari di elaborare un parere fondato.

4.5 Applicazione delle disposizioni della LCo e dell’OCo alle indagini conoscitive e osservazioni critiche riguardanti la legge

Come già illustrato, le poche disposizioni della LCo e dell’OCo valide anche per le indagini conoscitive non sono applicate sempre in modo sistematico. Se è vero che le indagini conoscitive sono debitamente pianificate e che la loro pianificazione è pubblicata, e se è vero che – indetta la procedura – la pertinente documentazione è resa pubblica e il diritto di partecipare è rispettato (anche chi non è stato invitato a partecipare alla procedura può esprimere il proprio parere), è altrettanto vero che la valutazione ha evidenziato lacune riguardanti la decisione dell’opportunità o meno di un’indagine conoscitiva e la pubblicazione dei rapporti sui risultati.

I destinatari hanno altresì segnalato problemi e avanzato critiche in relazione a quegli aspetti per i quali il legislatore ha (volutamente) accordato alle unità amministrative un ampio margine decisionale, ovvero la forma della procedura, i termini e il seguito dato ai pareri.

- Le procedure di consultazione possono essere svolte in forma di conferenza solo in caso d’urgenza e a condizione che l’urgenza sia debitamente motivata. Per le indagini conoscitive si tratta di una prescrizione non vincolante. Dalle procedure sottoposte a esame dettagliato è emerso che sono state ragioni diverse dall’urgenza a indurre le autorità a scegliere, in alcuni casi, la forma della conferenza e che tali procedure hanno sollevato non poche critiche. Sarebbe dunque auspicabile che questa forma procedurale sia privilegiata (per le indagini conoscitive e per le procedure di consultazione) solo in casi eccezionali e in presenza di effettiva urgenza, e che l’Amministrazione motivi chiaramente le ragioni alla base della scelta, idealmente anche nei confronti dei destinatari.
- La legge fissa per le procedure di consultazione una durata minima di tre mesi e per ogni termine più breve l’obbligo di fornire debita spiegazione; per le indagini conoscitive, invece, il legislatore non ha voluto fissare alcun termine. Dalla valutazione è emerso, da un lato, che l’Amministrazione è decisamente contraria a un termine minimo vincolante per le indagini conoscitive e, dall’altro, che termini troppo brevi (per entrambe le tipologie procedurali) costituiscono un vero problema per i destinatari, in particolare se le ragioni di tanta fretta non sono spiegate. Andrebbe pertanto presa in considerazione l’ipotesi di fissare comunque un termine minimo per le indagini conoscitive al quale, se del caso, derogare in casi eccezionali spiegando ai destinatari le ragioni della deroga. In alternativa, potrebbe venir introdotto l’obbligo di motivare ogni volta le ragioni del termine fissato, senza tuttavia imporre un termine minimo. In questi casi, l’unità amministrativa potrebbe illustrare brevemente nella lettera d’accompagnamento come è stato calcola-

to il termine, perché vi è urgenza, rispettivamente, perché è stato deciso un termine stretto.

- Vi è infine l'aspetto della comunicazione dei risultati; nell'OCo figura una disposizione valida per le procedure di consultazione, ma che non si applica alle indagini conoscitive (cfr. n. 3.4.4). Al termine della procedura di consultazione, la Cancelleria federale comunica agli organi d'informazione la decisione del Consiglio federale, e, subito dopo questa decisione, l'unità amministrativa competente comunica ai partecipanti l'avvenuta pubblicazione del rapporto sui risultati. In altre parole, l'Amministrazione si adopera attivamente per informare le cerchie che hanno partecipato alla consultazione e per fornire, attraverso il comunicato stampa, indicazioni sulle conclusioni tratte dalla procedura e sulle modifiche apportate al progetto iniziale. Terminata l'indagine conoscitiva, invece, si procede – prima o poi – alla pubblicazione del rapporto sui risultati, ma ai partecipanti alla procedura non viene fornita alcuna informazione circa il seguito che è stato dato ai pareri e le eventuali modifiche al progetto.

Il quadro generale che emerge dalla valutazione è che, dal punto di vista dei criteri previsti per la scelta della procedura (indagine conoscitiva o procedura di consultazione), la LCo pone diversi problemi (cfr. n. 3.1.1 e 4.1). L'introduzione nel 2005 delle nuove basi legali, inoltre, ha dimostrato di non essere in grado da sola di concretizzare l'obiettivo di ottimizzare e consolidare dal profilo qualitativo (ovvero semplificare e restringere il campo d'applicazione) le procedure finalizzate a raccogliere il parere delle cerchie esterne. Fissando nell'articolo 3 l'obbligo della procedura di consultazione per determinati tipi di progetto, la legge sulla consultazione non prevede, sostanzialmente, alcuna possibilità di rinunciare a detta procedura neppure nei casi in cui vi è unanimità sul progetto, o quando tutte le cerchie interessate sono coinvolte nella sua elaborazione sin dalle fase iniziali e dunque l'obiettivo della procedura, conformemente all'articolo 2 LCo, è già soddisfatto²¹.

Per i progetti per i quali la base legale non impone lo svolgimento di una procedura di consultazione, l'Amministrazione deve decidere se è il caso di indire un'indagine conoscitiva. Per la decisione, ma anche per la pianificazione e lo svolgimento della stessa, la LCo e l'OCo accordano all'Amministrazione un margine di manovra molto ampio. La presente valutazione ha tuttavia dimostrato che l'uso che l'Amministrazione ne fa non è sempre conforme agli obiettivi sanciti dalla legge²².

²¹ La Cancelleria federale è tuttavia del parere che la legge consenta di rinunciare a una procedura di consultazione (o a un'indagine conoscitiva), se è escluso che essa possa contribuire a raggiungere lo scopo sancito nell'articolo 2 LCo, e questo anche quando l'articolo 3 della legge impone lo svolgimento della procedura di consultazione. Questa argomentazione della Cancelleria federale si basa in particolare sul commento alla LCo, nel quale si legge che, affinché lo svolgimento di una procedura di consultazione si giustifichi, occorre che entrambi gli articoli 2 e 3 LCo siano soddisfatti, in quanto rappresentano condizioni cumulative. Gli esperti consultati nel quadro della presente valutazione non sono però della stessa opinione. A loro avviso non è ammissibile derogare all'articolo 3 LCo, che disciplina l'oggetto della procedura, appellandosi all'articolo 2 che ne definisce lo scopo.

²² Per quanto riguarda la questione della funzionalità e della legittimità di una procedura (indagine conoscitiva) che non contribuisce al conseguimento dell'obiettivo sancito per legge, si veda la nota n. 8.

Bibliografia e documentazione

Bibliografia

Sägesser, Thomas, 2006, Vernehmlassungsgesetz (Handkommentar). Berna: Stämpfli Verlag AG.

Documentazione

Messaggio del 21 gennaio 2004 concernente la legge federale sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione, LPCo), FF 2004 453.

Documenti e mezzi ausiliari forniti dai dipartimenti e dagli uffici

Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), s.d., Projekt: *Prozessinformationssystem Gesetzgebung «eLEX», Prozessgruppe 01: Gesetze/Verordnungen, Prozess 01: Bundesgesetz, verschiedenen Aktivitäten (Prozessbeschreibungen, vgl. Dokumentenverzeichnis im erläuternden Bericht).*

Cancelleria federale (CaF), s.d., Vernehmlassungsrecht – formazione organizzata dalla CaF sul diritto in materia di consultazione (lucidi).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Apertura di una procedura di consultazione: Proposta (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Apertura di una procedura di consultazione: Dispositivo di decisione (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Apertura di una procedura di consultazione: Meldezettel bei Verordnungsentwürfen (solo in tedesco, Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Apertura di una procedura di consultazione: Modello di lettera accompagnatoria: Organizzazioni (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Apertura di una procedura di consultazione: Modello di lettera accompagnatoria: Cantoni (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Pubblicazione e notificazione della procedura: Formulari (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Risultati della procedura di consultazione e disegno: Proposta (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Risultati della procedura di consultazione e disegno: Dispositivo di decisione (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Risultati della procedura di consultazione e lavori consecutivi: Proposta (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Proposte al Consiglio federale, Risultati della procedura di consultazione e lavori consecutivi: Dispositivo di decisione (Direttive per gli affari del Consiglio federale).

CaF, s.d., Vernehmlassungen und Anhörungen, Ablaufschema Vernehmlassungen/Anhörungen.

CaF, s.d., Vernehmlassungen und Anhörungen, Aktennotiz: Varianten in Vernehmlassungen.

CaF, s.d., Vernehmlassungen und Anhörungen, Liste der ständigen Vernehmlassungsgesadressaten.

CaF, 2002, Linee direttrici all'attenzione dell'amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni (FF 2002 7480).

CaF, 2006, Linee guida concernenti il consolidamento della prassi di consultazione in relazione a trattati internazionali.

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), 2004, Weisungen vom 5. Juli 2004 über das Rechtswesen im VBS.

DDPS, s.d., Schema Rechtsetzung im VBS: Verordnung ohne Vernehmlassung (Anhang 1a zur Weisung über das Rechtswesen im VBS).

DDPS, s.d., Schema Rechtsetzung im VBS: Verordnung mit Vernehmlassung (Anhang 1b zur Weisung über das Rechtswesen im VBS).

DDPS, 2004, Konzept für die Zuständigkeit zur Eröffnung von Anhörungen zu Rechtserlassen.

DFGP, s.d., Vernehmlassungs- und Anhörungsplanung 2. Halbjahr 2010.

UFAG, 2010, Verordnungspaket : Folien für das Kick-off meeting vom 6.Mai 2010.

UFAG, 2010, Verordnungspaket : Folien für das Kick-off meeting vom 6.Mai 2010.

UFG, 2008, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. Berna: Ufficio federale di giustizia.

UFG, 2008, Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz.

UFG, 2009, Gesetzgebungsleitfaden, Modul Verordnung.

UFSP, s.d., Qualitätsmanagement BAG (QM BAG), Rechtsetzung (Prozessbeschreibungen). (www.bag.admin.ch/recht/QM-RECHT/qm_index.php)

UFSP, Ablaufschema Veröffentlichungen im Rahmen der Vernehmlassung (letzte Überarbeitung: 20.8.2010).

UFSP, Merkblatt Anhörung und Vernehmlassung, 2.06.45 (letzte Änderung 22.12.2010).

UFSP, Rechtsetzung BAG (BR-VO mit Anhörung), 2.06.17 (letzte Änderung 24.12.2010).

Materiale riguardante gli studi di caso

Per ogni caso studiato sono stati analizzati il progetto, il rapporto esplicativo, la lettera accompagnatoria, l'elenco dei destinatari e il rapporto sui risultati (cfr. elenco dei documenti riportato nel rapporto integrale).

Elenco delle persone intervistate

** Intervista telefonica, ** Risposta scritta*

Amministrazione federale

| | |
|---------------------------|--|
| Baeriswyl Pesenti, Petra* | Co-responsabile e collaboratrice scientifica, Sezione Alcol, UFSP, Berna |
| Duss, Pascal* | Esperto di questioni fiscali internazionali, Servizio dei Paesi I, Divisione degli affari internazionali, AFC, Berna |
| Gansner, Patrick | Capo, Affari strategici e internazionali, Politica di sicurezza SG DDPS, Berna |
| Gysler, Matthias | Capo, Sezione Politica energetica, Divisione Economia energetica, Ufficio federale dell'energia, Ittigen |
| Heierli Probst, Claudia | Collaboratrice scientifica, Stato maggiore SG DFGP, Berna |
| Hübscher Schmuki, Barbara | Segretaria generale supplente, Direzione, SG DFE, Berna (nuovo: Segretaria generale supplente, Affari del Consiglio federale, SG DATEC) |
| Kojic, Duschan | Giurista, Sezione del diritto, Settore Consiglio federale, Cancelleria federale, Berna |
| Krauer, Markus | Capo, Legislazione, Diritto DDPS, SG DDPS, Berna |
| Neuhaus Schwartz, Sandra | Supplente, Affari del Consiglio federale e del Parlamento, Pianificazione e coordinamento degli affari, SG DFI, Berna (nuovo: collaboratrice scientifica, Stato maggiore di direzione, Ufficio federale delle assicurazioni sociali) |
| Offner, Astrid* | Sostituto capo, Settore Trattati internazionali, UFG, Berna |
| Rössli, Richard | Capo, Affari del Consiglio federale e del Parlamento, Pianificazione e coordinamento degli affari, SG DATEC, Berna |
| Sägesser, Thomas | Segretario generale supplente, SG DFE, Berna, (nuovo: consulente giuridico in materia di diritto amministrativo, relatore specializzato e consulente, SG DFE) |
| Saladin, Gerhard | Sostituto capo, Legislazione, Diritto DDPS, SG DDPS, Berna |
| Tscharland, Eva* | Giurista, Unità di direzione Mezzi di produzione agricoli, Ufficio federale dell'agricoltura, Berna |
| Vavricka, Viktor | Capo, Sezione Diritti dell'uomo e Diritto internazionale umanitario, Direzione del diritto internazionale pubblico, DFAE, Berna |

| | |
|---------------------|---|
| Weber, Urs* | Relatore specializzato, Stato maggiore imprese pubbliche e miste, SG DATEC, Berna |
| Tribunali | |
| Ozimek, Joanna* | Collaboratrice scientifica, Segreteria della Presidenza, Tribunale amministrativo federale, Berna |
| Tschümperlin, Paul* | Segretario generale, Tribunale federale, Losanna |
| Cantoni | |
| Blaser, Andrea | Responsabile, Politica e rendiconto, Direzione della polizia e degli affari militari, Cantone di Berna, Berna |
| Brunetti, Mario | Segretario generale, Segreteria generale del Dipartimento delle finanze e degli affari sociali, Cantone di Turgovia, Frauenfeld |
| Cramer, Alberto* | Segretario di dipartimento, Dipartimento costruzioni, trasporti e foreste, Cantone dei Grigioni, Coira |
| Eccoffey, Roland | Capo, Ufficio per gli affari esterni, Cantone di Vaud, Losanna |
| Gianella, Giampiero | Cancelliere, Cancelleria dello Stato, Repubblica e Cantone Ticino, Bellinzona |
| Gonzenbach, Rainer | Cancelliere, Cancelleria dello Stato, Cantone di Turgovia, Frauenfeld |
| Hannes Teuscher* | Responsabile, Settore Diritto e coordinamento, Amministrazione delle contribuzioni, Cantone di Berna, Berna |
| Hollenstein, Hans | Presidente del Governo, Cantone di Zurigo, Zurigo |
| Jacquod, Sigismond | Cancelliere, Cancelleria dello Stato, Repubblica e Cantone del Giura, Delémont |
| Jöhr, Jean-François | Segretario generale supplente, Direzione della polizia e degli affari militari, Cantone di Berna, Berna |
| Jörg, Silvio* | Segretario di dipartimento, Dipartimento dell'educazione, cultura e protezione dell'ambiente, Cantone dei Grigioni, Coira |
| Käser, Hans-Jürg | Consigliere di Stato, Direzione della polizia e degli affari militari, Cantone di Berna, Berna |
| Koch, Bernhard | Vicepresidente del Governo, Cantone di Turgovia, Frauenfeld |
| Kündig, Christophe* | Capo, Stazione di protezione delle piante, Servizio dell'agricoltura, Cantone di Vaud, Morges |
| Maissen, Sandra | Segretaria generale della Conferenza dei Governi cantonali (CdC), Berna |
| Mann, Gerhard* | Responsabile, Settore Autorizzazioni, privazione |

| | |
|-------------------------|--|
| | della libertà, affari sociali, Direzione della sicurezza, Cantone di Basilea Campagna, Liestal |
| Minger, Thomas | Responsabile, Settore Politica interna, CdC, Berna |
| Murer, Hugo | Cancelliere, Cancelleria dello Stato, Cantone di Nidvaldo, Stans |
| Pierre-Arnauld Fügè* | Capo servizio, Servizio delle contribuzioni, Cantone del Giura, Delémont |
| Schmid, Martin | Presidente del Governo, Cantone dei Grigioni, Coira |
| Tschäppeler, Hans-Peter | Segretario generale, Direzione della sicurezza, Cantone di Zurigo, Zurigo |
| Wyder Kobelt, Regula | Collaboratrice giuridica, Segreteria generale Dipartimento delle finanze e degli affari sociali, Cantone di Turgovia, Frauenfeld |
| Züger Marina | Capo, Settore Diritto, Ufficio delle contribuzioni, Cantone di Zurigo, Zurigo |

Associazioni, gruppi d'interesse, partiti

| | |
|----------------------|---|
| Altwegg, Andres* | Divisione Produzione (Gruppo professionale vivaisti), Associazione svizzera imprenditori giardinieri (Jardin Suisse), Brugg |
| Ammann, Regina | Membro della direzione, economiesuisse, Zurigo |
| Ammann, Thomas* | Collaboratore specialista, Associazione svizzera dei proprietari immobiliari (HEV), Zurigo |
| Angele, Patrick* | Segretario, Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE), Sezione di Zurigo, Zurigo |
| Baltisser, Martin | Segretario generale, Unione democratica di centro, Berna |
| Bardet, Loïc* | Segretario, Federazione svizzera dei vivaisti viticoltori (FPVS), Losanna |
| Behrens, Miriam ** | Segretaria generale, Partito ecologista svizzero, Berna |
| Betz, Peter | Membro della direzione, Associazione delle aziende elettriche svizzere (AES), Aarau |
| Bolay, Guy-Philippe* | Direttore aggiunto, Camera vodese del commercio e dell'industria (CVCI), Losanna |
| Bolz, Susanne* | Responsabile Protezione, Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati, Berna |
| Bregy, Georg* | Responsabile Produzione, Associazione Svizzera Frutta, Zugo |
| Brunisholz, Jean* | Membro della direzione, Swissbanking, Basilea |
| Bühlmann, Lukas* | Direttore, Associazione svizzera per la pianificazione nazionale (VLP-ASPAN), Berna |

| | |
|---------------------|--|
| Chavaz, Julien | Segretario, Gruppo parlamentare PLR.I liberali, Berna |
| Daum, Thomas | Direttore, Unione svizzera degli imprenditori, Zurigo |
| Diethelm, Pascal* | Presidente, Oxy Romandie, Ginevra |
| Edger, Thomas* | Direttore, Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB), Berna |
| Froidevaux, Denis* | Vicepresidente, Società svizzera degli ufficiali (SOG), Zurigo |
| Gartenmann, Werner* | Direttore, Azione per una Svizzera neutrale e indipendente (ASNI), Berna |
| Graf, Michel* | Direttore, Dipendenze Info Svizzera – Istituto svizzero di profilassi dell'alcolismo e di altre tossicomanie (ISPA), Losanna |
| Gut, Ulrich E.* | Direttore, Associazione svizzera di politica estera (ASPE), Küssnacht |
| Häberli, Martin* | Vicedirettore, Gruppo d'interessi delle industrie a consumo intensivo di energia (IGEB/ZPK), Zurigo |
| Hari, Niklaus | Responsabile Comunicazione, Segretario generale supplente, Partito evangelico svizzero (PEV), Berna |
| Hofmann, Max* | Segretario generale, Federazione Svizzera Funzionari di Polizia (FSFP), Lucerna |
| Horber, Rudolf | Economista capo, Unione svizzera delle arti e mestieri, Berna |
| Hostettler, Stefan | Segretario politico, Partito socialista svizzero (PS), Berna |
| Howald, Kurt* | Direttore, Aerosuisse, Berna |
| Kneubühler, Peter* | Responsabile Comunicazione, Segretario generale supplente, strasseschweiz – Federazione stradale svizzera (FRS), Berna |
| Kohl, Jean-Philipp* | Vicedirettore, Responsabile del settore Politica economica, Associazione dell'industria metalmeccanica ed elettrica svizzera, Swissmem, Zurigo |
| Kuster, Bernhard* | Direttore, Gastrosuisse, Zurigo |
| Küttel, Remo* | Assistente del presidente, Gruppo di esperti Imposte della Treuhand-Kammer, Zugo |
| Liaudat, André* | Presidente, Pro Militia, Associazione di ex militari e di militari incorporati dell'Esercito Svizzero, Friburgo |
| Meyer, Thomas* | swiss Cigarette c/o Centre patronal, Ufficio di Berna, Berna |
| Müller, Walter* | Direttore, Gruppo Grossi consumatori di elettricità (GGS), Root Längenbold |

| | |
|---------------------------------|---|
| Nguyen, Ducphong* | Università di Losanna (attualmente: analista presso Nestlé Nespresso S.A.) |
| Pasquier-Eichenberger, Isabelle | Direttrice supplente, Associazione svizzera per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali (Agridea), Losanna |
| Savary, Jean-Félix* | Segretario generale, Gruppo romando per lo studio delle dipendenze (GREA), Yverdon-les-Bains |
| Schäfer, Otto* | Incaricato delle questioni teologiche ed etiche, Federazione delle chiese protestanti in Svizzera (SEK/FEPS), Berna |
| Schiesser, Hans Kaspar* | Sviluppo di progetti, ricerca, trasporto merci, Unione dei trasporti pubblici (UTP), Berna |
| Schneider, Urs | Responsabile comunicazione, Segretario generale supplente, Unione svizzera dei contadini, Brugg |
| Schütz, Hansueli | Consulente economico, Società svizzera degli impiegati di commercio, Zurigo |
| Schwendimann, Christian | Direttore, zürirauchfrei, Zurigo |
| Siegenthaler, Christophe* | Responsabile del team Campaigning, strasseschweiz – Federazione stradale svizzera (FRS), Berna |
| Steiner, Pascale* | Collaboratrice scientifica, Commissione federale della migrazione (CFM), Berna |
| Thomann, Irène* | Segretaria, Chance Schweiz, Winterthur |
| Trombitas, Mila* | Direttrice supplente, Federazione svizzera del turismo (FST), Berna |
| Trunz, Manuel* | Collaboratore scientifico, Partito Popolare Democratico (PPD), Berna |
| Tschirren, Martin* | Responsabile relazioni pubbliche, Direttore supplente, Unione delle città svizzere, Berna |
| Voellmy, Kaspar | Collaboratore scientifico, Unione democratica di centro (UDC), Berna |
| von der Weid, Sabine | Direttrice del Dipartimento di politica generale, Federazione delle imprese romande, Ginevra |
| Wehrli, Laurent* | Presidente centrale, Federazione svizzera dei pompieri (swissfire), Gümliigen |
| Wieser, Andreas* | Responsabile dei settori Diritto, Finanze e Supporto, Promozione Salute Svizzera, Berna |
| Zimmermann, Rolf | Segretario centrale, Unione sindacale svizzera, Berna |

Colofone

L'inchiesta è stata condotta da

Céline Andereggen, CPA (capo progetto)

Simone Ledermann, CPA (collaboratrice scientifica)

Charles Landert, esperto indipendente, responsabile del gruppo di progetto Landert & Partner

Prof. Tobias Jaag, cattedra di diritto costituzionale, amministrativo ed europeo presso l'Università di Zurigo, gruppo di progetto Landert & Partner

Beat Brunner, gruppo di progetto Landert & Partner

Christine Panchaud, gruppo di progetto Landert & Partner

Martina Brägger, gruppo di progetto Landert & Partner

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia i servizi della Confederazione e i Cantoni per la fiducia accordata e tutti colori, all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale, che hanno accettato di essere intervistati e di fornirci informazioni.

Indirizzo di contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-mail pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco

