



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG



# **GUIDA DI LEGISLAZIONE**

**Guida all'elaborazione degli atti  
normativi della Confederazione**

**2019**

# **GUIDA DI LEGISLAZIONE**

**Guida all'elaborazione  
degli atti normativi della Confederazione**

**2019**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
**Ufficio federale di giustizia UFG**

**Editore e copyright**

Ufficio federale di giustizia, CH-3003 Berna

**Recapito**

Ufficio federale di giustizia,  
Settore Progetti e metodologia legislativi, Bundesrain 20, 3003 Berna,  
Tel. 058 462 41 37, e-mail: [info@bj.admin.ch](mailto:info@bj.admin.ch)

**Versione elettronica**

[www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Stato & Cittadino > Legistica > Strumenti di legistica

**Traduzione**

Cancelleria federale, Servizi linguistici centrali, Divisione italiana

**Distribuzione**

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, Vendita di pubblicazioni federali, 3003 Berna  
[www.pubblicazionifederali.admin.ch](http://www.pubblicazionifederali.admin.ch)  
Art. n. 402.020.I

**1ª edizione italiana, 2019**

## Prefazione

alla prima edizione (2019)

Se il trilinguismo ufficiale della legislazione federale è oggi generalmente noto, si conoscono meno le implicazioni procedurali e organizzative che permettono la sua esistenza e, soprattutto, la sua efficacia. Al termine di ogni sessione ordinaria, il Parlamento adotta tradizionalmente un certo numero di nuovi oggetti, negli ultimi dieci anni una media di 30 fra leggi, decreti e ordinanze; questo numero dovrebbe in realtà essere moltiplicato per il fattore tre, perché tanti sono i testi che realmente impegnano il legislatore elvetico, sia prima del voto – con i lavori preparatori – sia dopo l'adozione – per i vincoli che ne derivano.

La Confederazione ha messo a punto nel corso degli anni diverse misure per rendere possibile tale triplicità. Oltre a quelle di natura organizzativa e processuale, come ad esempio le fasi riservate alla traduzione, al controllo interlinguistico e interdisciplinare o ancora all'esame testuale da parte delle commissioni di redazione, vi sono numerose opere di consultazione e modelli di riferimento a cui il legista può far capo. Fra questi, mancava sinora una versione italiana della Guida di legislazione, manuale non solo complementare alle classiche Direttive di tecnica legislativa, ma vero vademecum irrinunciabile per chi è coinvolto, in prima linea o a qualsivoglia altro titolo, in un progetto legislativo.

La Divisione italiana della Cancelleria federale ha pertanto colto l'occasione di questa nuova edizione per mettere a disposizione anche del legista italofono uno strumento completo, di precisione capillare ed estremamente chiaro. In tal modo la lingua italiana entra ancora più profondamente nelle differenti fasi dell'iter legislativo informandone l'assetto concettuale e il linguaggio. Una presenza che vuole anche essere un invito a includere la dimensione plurilinguistica della legislazione già nelle prime fasi di ideazione di nuove normative. Ne potranno trarre vantaggio gli utenti, i giuristi degli uffici competenti e i deputati, ma anche la legislazione stessa e non da ultimo tutto il nostro impianto istituzionale.

Jean-Luc Egger

Capo sostituto della Sezione Legislazione e lingua  
Cancelleria federale



## Sommario

<b>Osservazioni introduttive</b>	<b>17</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>18</b>
<b>Parte prima: Procedura legislativa, metodologia e gestione dei progetti</b>	<b>23</b>
1    La procedura legislativa in sintesi	23
2    Legge federale	32
3    Iniziativa parlamentare	92
4    Ordinanza	99
5    Costituzione	113
6    Diritto internazionale	119
<b>Parte seconda: Tipologie e struttura degli atti normativi</b>	<b>135</b>
7    Tipologie	135
8    Struttura	144
<b>Parte 3: Aspetti giuridici</b>	<b>158</b>
9    Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni	158
10   Diritti fondamentali	167
11   Compatibilità con il diritto internazionale	173
12   Principio di legalità, delega di competenze legislative e rimandi	178
13   Le disposizioni procedurali negli atti normativi	192
14   Protezione dei dati	203
<b>Parte 4: Le modalità d'azione dello Stato</b>	<b>211</b>
15   Gli strumenti a disposizione	211
16   Commissioni extraparlamentari	246
<b>Parte 5: Entrata in vigore, attuazione e valutazione</b>	<b>247</b>
17   Campo d'applicazione temporale	247
18   Attuazione di atti normativi federali	266
19   Assistenza amministrativa	285
20   Valutazione di provvedimenti statuali	288
<b>Bibliografia</b>	<b>299</b>
<b>Indice analitico</b>	<b>310</b>

## Indice

<b>Osservazioni introduttive</b>	<b>17</b>
Obiettivo della guida	17
Struttura della guida	17
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>18</b>
<b>Parte prima: Procedura legislativa, metodologia e gestione dei progetti</b>	<b>23</b>
<b>1 La procedura legislativa in sintesi</b>	<b>23</b>
Soggetti principali	23
Momenti chiave dell'attività legislativa	23
Processi decisionali nell'Amministrazione federale e nel Consiglio federale	23
<i>Consultazione degli uffici e procedura di corapporto</i> .....	23
<i>Fasi lavorative</i> .....	25
Pubblicazione di atti normativi	28
<i>Organi di pubblicazione</i> .....	28
<i>Preparazione dei testi destinati alla pubblicazione (procedura CPU)</i> .....	29
<i>Fondamenti giuridici:</i> .....	29
Informazione e comunicazione	30
<i>Competenza</i> .....	30
<i>Comunicazione trasparente</i> .....	30
<i>Informazione attiva</i> .....	30
<i>Informazione passiva</i> .....	31
<b>2 Legge federale</b>	<b>32</b>
Introduzione	32
Rappresentazione grafica della procedura legislativa	33
Impulso iniziale e pianificazione	34
Fase di ideazione, avamprogetto e rapporto esplicativo	35
Procedura di consultazione e messaggio	36
Deliberazioni parlamentari e referendum	37
Attuazione	38
Impulso iniziale e pianificazione di un progetto legislativo	39
<i>Impulso iniziale e attribuzione del mandato</i> .....	39
<i>Pianificazione del progetto legislativo</i> .....	41
Ideazione	47
<i>Preparazione dei lavori e acquisizione delle informazioni</i> .....	47
<i>Definire il problema</i> .....	50
<i>Definire gli obiettivi</i> .....	54

<i>Determinare il contesto normativo</i> .....	55
<i>Individuare le soluzioni più appropriate</i> .....	57
<i>Valutare le opzioni e prendere una decisione</i> .....	59
<i>Elaborare un modello normativo</i> .....	60
Avamprogetto e rapporto esplicativo .....	63
<i>Redigere l'avamprogetto</i> .....	63
<i>Stimare le ripercussioni dell'avamprogetto</i> .....	64
<i>Redigere il rapporto esplicativo</i> .....	67
Procedura di consultazione .....	67
<i>Considerazioni generali</i> .....	67
<i>Fasi lavorative e opzioni</i> .....	68
Messaggio e disegno di legge .....	75
<i>Considerazioni generali</i> .....	75
<i>Fasi lavorative</i> .....	77
<i>Casi particolari</i> .....	78
Fase parlamentare .....	80
<i>Considerazioni generali</i> .....	80
<i>Fasi lavorative</i> .....	81
Fase integrativa dell'efficacia .....	84
<i>Referendum</i> .....	84
<i>Emanazione delle disposizioni d'esecuzione e approntamento delle</i> <i>infrastrutture</i> .....	85
<i>Porre in vigore e pubblicare l'atto normativo</i> .....	87
<i>Chiudere il progetto</i> .....	91
<i>Attuare l'atto normativo</i> .....	91
<i>Valutare l'atto normativo</i> .....	91
<b>3 Iniziativa parlamentare</b> .....	<b>92</b>
Considerazioni generali .....	92
<i>Definizione</i> .....	92
<i>Funzione</i> .....	92
<i>Fondamenti giuridici:</i> .....	92
<i>Rilevanza</i> .....	92
<i>Proposta generica e progetto elaborato</i> .....	92
<i>Informazione del pubblico</i> .....	92
Collaborazione dell'Amministrazione federale .....	92
Procedura .....	93
<i>Due fasi</i> .....	93
<i>Esame preliminare</i> .....	94
<i>Elaborazione del progetto e del relativo rapporto</i> .....	94
<i>Procedura di consultazione</i> .....	96
<i>Progetto e rapporto definitivi</i> .....	97
<i>Parere del Consiglio federale</i> .....	98
<i>Fase parlamentare e fase integrativa dell'efficacia</i> .....	98

<b>4</b>	<b>Ordinanza</b>	<b>99</b>
	Considerazioni generali	99
	Impulso iniziale e pianificazione di un progetto di ordinanza	99
	<i>Impulso iniziale e conferimento del mandato</i> .....	99
	<i>Pianificare i lavori</i> .....	100
	Ideazione	103
	<i>Considerazioni generali</i> .....	103
	<i>Acquisire le informazioni necessarie</i> .....	103
	<i>Esaminare le basi legali</i> .....	103
	<i>Determinare l'autorità competente</i> .....	103
	Progetto (o avamprogetto) di ordinanza e rapporto esplicativo	105
	<i>Redigere il progetto di ordinanza</i> .....	105
	<i>Optare per la densità normativa più adeguata</i> .....	105
	<i>Comunicare sollecitamente la data di entrata in vigore prevista</i> .....	106
	<i>Stimare le ripercussioni della normativa</i> .....	106
	<i>Redigere il rapporto esplicativo</i> .....	106
	<i>Controllare la traduzione</i> .....	107
	<i>Occorre svolgere una consultazione prima dell'adozione dell'ordinanza?</i> .....	107
	Procedura di consultazione e consultazione del Parlamento	107
	<i>È necessario svolgere una procedura di consultazione?</i> .....	107
	<i>Consultazione del Parlamento</i> .....	108
	<i>Coordinare la procedura di consultazione e la consultazione del Parlamento</i> .....	109
	<i>Aprire la consultazione degli uffici</i> .....	109
	<i>Decisione di indizione della procedura di consultazione</i> .....	109
	<i>Informare il pubblico</i> .....	110
	<i>Redigere il rapporto sui risultati della consultazione</i> .....	110
	<i>Trarre le debite conclusioni dall'esito della consultazione</i> .....	110
	<i>Fare approvare il rapporto sui risultati della consultazione</i> .....	110
	Adozione dell'ordinanza	111
	<i>Avviare la consultazione degli Uffici</i> .....	111
	<i>Aprire la procedura di corapporto</i> .....	111
	<i>Decisione formale</i> .....	111
	<i>Informazione attiva e passiva</i> .....	111
	<i>Attuazione</i> .....	112
	<i>Valutazione retrospettiva</i> .....	112
<b>5</b>	<b>Costituzione</b>	<b>113</b>
	Impulso iniziale e tipologie di revisione	113
	<i>Impulso iniziale</i> .....	113
	<i>Revisione totale e revisione parziale</i> .....	113
	Peculiarità della revisione costituzionale	113
	<i>Considerazioni generali</i> .....	113
	<i>Redazione delle spiegazioni di voto</i> .....	114
	<i>Referendum ed entrata in vigore</i> .....	114

<i>Legislazione d'esecuzione</i> .....	114
Fasi lavorative .....	115
<i>Progetti del Consiglio federale o del Parlamento</i> .....	115
<i>Iniziative popolari</i> .....	115
<b>6 Diritto internazionale</b> .....	<b>119</b>
Osservazioni preliminari .....	119
Definizione di trattato internazionale .....	119
Competenze .....	119
Diritto internazionale derivato .....	119
Procedura di consultazione .....	120
<i>Trattati da sottoporre a consultazione</i> .....	120
<i>Trattati per i quali la consultazione non è obbligatoria</i> .....	120
<i>Tempistica della procedura di consultazione</i> .....	121
Avvio dei negoziati e composizione della delegazione .....	121
<i>Competenze</i> .....	121
<i>Composizione della delegazione</i> .....	122
Chiusura dei negoziati .....	122
<i>Parafatura</i> .....	122
<i>Firma</i> .....	122
Approvazione sul piano interno .....	122
<i>Approvazione da parte dell'Assemblea federale</i> .....	122
<i>Trattati conclusi dal Consiglio federale in virtù di una delega</i> .....	123
<i>Competenza del Consiglio federale di concludere accordi di portata limitata</i> .....	124
<i>Delega a dipartimenti e uffici</i> .....	125
<i>Approvazione preventiva di un trattato</i> .....	125
<i>Rapporto annuale all'Assemblea federale</i> .....	125
<i>Applicazione provvisoria di un trattato</i> .....	126
<i>Competenza di concludere accordi giuridicamente non vincolanti</i> .....	126
Referendum in materia di trattati internazionali .....	126
<i>Considerazioni generali</i> .....	126
<i>Referendum facoltativo</i> .....	127
<i>Trattati di durata indeterminata e indenunciabili</i> .....	127
<i>Trattati di adesione a un'organizzazione internazionale</i> .....	128
<i>Trattati comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o la cui attuazione richiede l'emanazione di leggi federali</i> .....	129
<i>Referendum obbligatorio</i> .....	131
<i>Organizzazioni di sicurezza collettiva</i> .....	131
<i>Comunità sopranazionali</i> .....	131
<i>Referendum obbligatorio straordinario</i> .....	132
Ratifica o firma definitiva .....	132
<i>Ratifica</i> .....	132
<i>Firma definitiva</i> .....	133

Entrata in vigore	133
Attuazione	133
<i>Competenza</i> .....	133
<i>Attuazione ad opera dei Cantoni</i> .....	133
<i>Attuazione ad opera della Confederazione</i> .....	133

## **Parte seconda: Tipologie e struttura degli atti normativi** **135**

### **7 Tipologie** **135**

Introduzione	135
Norma di diritto	136
<i>Definizione</i> .....	136
<i>La distinzione tra norma di diritto e decisione</i> .....	136
<i>La distinzione tra ordinanza e regolamentazione amministrativa</i> .....	137
Le varie tipologie di atti normativi	138
<i>Considerazioni generali</i> .....	138
<i>Costituzione federale</i> .....	139
<i>Leggi federali e ordinanze dell'Assemblea federale</i> .....	139
<i>Decreto federale</i> .....	141
<i>Ordinanze del Consiglio federale, di unità subalterne o dei tribunali della Confederazione</i> .....	141
Tipologie di atti normativi e referendum	143

### **8 Struttura** **144**

Definizione dei contenuti dell'atto	144
<i>Introduzione</i> .....	144
<i>Principi</i> .....	144
Redazione e articolazione	149
L'importanza dell'articolazione	149
La sistematica	150
I criteri di articolazione	151
<i>Considerazioni generali</i> .....	151
<i>Criteri legistici</i> .....	151
<i>Criteri materiali</i> .....	151
<i>Principi generali di strutturazione</i> .....	151
<i>La decisione in merito alla struttura</i> .....	153
<i>La chiarezza dell'articolazione</i> .....	154
Allegati	156
<i>Considerazioni generali</i> .....	156
<i>Modifica</i> .....	157
<i>Pubblicazione</i> .....	157

<b>Parte 3: Aspetti giuridici</b>	<b>158</b>
<b>9 Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni</b>	<b>158</b>
Introduzione	158
L'ordinamento federalistico delle competenze	158
Normativa federale o cantonale?	159
<i>Principio di sussidiarietà</i>	159
<i>Principi della NPC</i>	160
<i>Criteri di attribuzione dei compiti</i>	160
<i>Autonomia organizzativa e finanziaria dei Cantoni</i>	162
<i>Portata dell'intervento federale</i>	162
<i>Equivalenza fiscale</i>	162
<i>Spiegazioni nel messaggio</i>	163
Modalità di ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni	163
<i>Considerazioni generali</i>	163
<i>Criteri per l'attribuzione di competenze alla Confederazione</i>	163
<i>Rapporto tra competenze federali e cantonali</i>	164
<i>Portata delle competenze legislative</i>	164
<i>Obbligo o facoltà</i>	165
Margine di manovra dei Cantoni	165
<i>In generale</i>	165
<i>In materia di affari esteri</i>	165
<b>10 Diritti fondamentali</b>	<b>167</b>
Nozione	167
Tipologie di diritti fondamentali	167
<i>Diritti di libertà</i>	167
<i>Garanzie dello Stato di diritto</i>	167
<i>Diritti fondamentali di carattere sociale</i>	168
Fondamenti giuridici	168
<i>Considerazioni generali</i>	168
<i>Costituzione federale</i>	168
<i>Costituzioni cantonali</i>	169
<i>Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)</i>	169
<i>Altre Convenzioni sui diritti dell'uomo</i>	170
Esame della costituzionalità degli atti normativi	171
<i>Rilevanza</i>	171
<i>Restrizioni dei diritti fondamentali</i>	171

<b>11</b>	<b>Compatibilità con il diritto internazionale</b>	<b>173</b>
	Considerazioni generali	173
	Fondamenti	173
	<i>Nozione e campo d'applicazione</i> .....	173
	<i>Fonti</i> .....	173
	<i>Soft law</i> .....	174
	<i>Il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno</i> .....	174
	Verifica della conformità di un atto normativo con il diritto internazionale	177
	Rapporto con il diritto europeo	177
<b>12</b>	<b>Principio di legalità, delega di competenze legislative e rimandi</b>	<b>178</b>
	Principio di legalità	178
	<i>Principio</i> .....	178
	<i>Eccezioni</i> .....	178
	Delega di competenze legislative	179
	<i>Principi</i> .....	179
	<i>Requisiti delle norme di delega</i> .....	180
	<i>Le ordinanze</i> .....	181
	<i>Controllo della legislazione delegata</i> .....	182
	Rimandi	184
	<i>Considerazioni generali</i> .....	184
	<i>Rimando a norme di organismi di normazione privati</i> .....	185
	<i>Rimandi al diritto unionale e internazionale</i> .....	188
	<i>Principi generali applicabili ai rimandi</i> .....	190
<b>13</b>	<b>Le disposizioni procedurali negli atti normativi</b>	<b>192</b>
	Introduzione	192
	È necessario prevedere disposizioni procedurali?	192
	Evitare la creazione di nuovi tribunali della Confederazione	193
	Il principio dei tre gradi di giudizio	193
	<i>Principio</i> .....	193
	<i>Casi particolari</i> .....	193
	Esclusione del ricorso al Tribunale federale	196
	Autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale	197
	Ricorsi al Tribunale amministrativo federale contro decisioni cantonali	198
	Qualità di parte e diritto di ricorso	198

Definizione degli atti impugnabili (decisione; decisione pregiudiziale, incidentale, parziale e finale)	199
Motivi di ricorso	199
Termini di ricorso	200
Effetto sospensivo e provvedimenti cautelari	200
Termini di trattazione	201
Coordinamento dei procedimenti	202

## **14 Protezione dei dati 203**

Fondamenti	203
<i>Il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali</i> .....	203
<i>Ripartizione federalistica delle competenze</i> .....	203
<i>Portata della legge sulla protezione dei dati</i> .....	204
Requisiti della base legale	205
<i>Dati personali</i> .....	205
<i>Dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità</i> .....	205

## **Parte 4: Le modalità d'azione dello Stato 211**

### **15 Gli strumenti a disposizione 211**

Introduzione	211
Prescrizioni di comportamento	211
Autorizzazioni e notifiche obbligatorie	211
<i>Autorizzazione obbligatoria</i> .....	211
<i>Notifica obbligatoria</i> .....	212
Disposizioni finanziarie	213
<i>Tributi di diritto pubblico</i> .....	213
<i>Sussidi</i> .....	218
Disposizioni penali	221
<i>Introduzione</i> .....	221
<i>Applicabilità delle disposizioni del CP e del DPA</i> .....	221
<i>Necessità di disposizioni penali speciali</i> .....	223
<i>Base legale</i> .....	223
<i>La redazione di disposizioni penali</i> .....	224
Mezzi coattivi amministrativi	228
<i>Mezzi coattivi di esecuzione</i> .....	228
<i>Mezzi coattivi repressivi</i> .....	229
Disposizioni sulla responsabilità civile	230
<i>Principio</i> .....	230
<i>Responsabilità della Confederazione</i> .....	230
<i>La responsabilità secondo il Codice delle obbligazioni</i> .....	231
<i>Assicurazione di responsabilità civile professionale</i> .....	231
Pianificazione	232
<i>Considerazioni generali</i> .....	232

<i>Pianificazione generale</i>	.....	232
<i>Piano territoriale</i>	.....	233
Altri strumenti		233
<i>Informazione e persuasione</i>	.....	233
<i>Strumenti improntati alla collaborazione</i> .....		236
<i>Attività commerciali accessorie di unità amministrative o aziende di diritto pubblico</i>	.....	243
<i>Mediazione e conciliazione</i>	.....	244
<b>16 Commissioni extraparlamentari</b>		<b>246</b>
Considerazioni generali		246
Commissioni decisionali		246
Commissioni consultive		246
<b>Parte 5: Entrata in vigore, attuazione e valutazione</b>		<b>247</b>
<b>17 Campo d'applicazione temporale</b>		<b>247</b>
Entrata in vigore		247
<i>Fondamenti</i>	.....	247
<i>Organo competente</i>	.....	248
<i>Data di entrata in vigore</i>	.....	249
Decadenza e sospensione		254
<i>Decadenza</i>	.....	254
<i>Sospensione</i>	.....	256
Diritto intertemporale		257
<i>Principio</i>	.....	257
<i>Retroattività</i>	.....	257
<i>Effetto anticipato</i>	.....	259
<i>Modifiche legislative a procedimento in corso</i> .....		259
<i>Norme di conflitto particolari</i>	.....	259
<i>Regime transitorio materiale</i>	.....	261
Atti normativi di durata limitata e normative sperimentali		262
<i>Limitazione nel tempo</i>	.....	262
<i>Normative sperimentali</i>	.....	263
<b>18 Attuazione di atti normativi federali</b>		<b>266</b>
In generale		266
<i>Considerazioni generali</i>	.....	266
<i>Base costituzionale</i>	.....	267

Attribuzione della competenza d'attuazione	268
<i>Titolari</i>	268
<i>Attuazione ad opera dei Cantoni</i>	268
<i>Attuazione ad opera della Confederazione</i>	272
<i>Attuazione congiunta da parte di Confederazione e Cantoni</i>	276
<i>I contratti quale strumento di attuazione</i>	277
Vigilanza	279
<i>Alta vigilanza</i>	279
<i>Vigilanza federale</i>	280
<i>Strumenti di vigilanza</i>	280
Compiti federali in materia di attuazione	283
<b>19 Assistenza amministrativa</b>	<b>285</b>
Nozione	285
Distinzione	285
Osservazioni generali	285
Limiti	285
Disciplina	285
Assistenza amministrativa internazionale	286
<b>20 Valutazione di provvedimenti statuali</b>	<b>288</b>
Considerazioni generali	288
<i>Nozione</i>	288
<i>Funzioni</i>	288
<i>Chi conduce le valutazioni?</i>	288
<i>Supporto</i>	288
<i>Fondamenti giuridici e documenti utili</i>	289
Obblighi generali di monitoraggio dell'attuazione e degli effetti dei provvedimenti federali	289
Strumenti giuridici di monitoraggio e valutazione	290
<i>Considerazioni generali</i>	290
<i>Obbligo di presentare rapporti</i>	290
<i>Clausole di valutazione</i>	291
<i>Normative sperimentali</i>	291
Strumenti di informazione	291
<i>Considerazioni generali</i>	291
<i>Osservazione degli sviluppi politici</i>	291
<i>Monitoraggio e statistica</i>	291
<i>Controlling</i>	292
<i>Valutazioni retrospettive</i>	292
<i>Raffronto degli strumenti</i>	293
Acquisizione di informazioni	295
<i>Considerazioni generali</i>	295
<i>Studi comparatistici</i>	295
<i>Istituzione di sistemi di controlling o di monitoraggio</i>	295

Investimento di tempo e costi	296
Fasi lavorative e opzioni	297
<i>Situazione iniziale</i>	297
<i>Definire un piano di verifica dell'efficacia</i>	297
<i>Assicurare il rilevamento costante dei dati e il controlling</i>	
<i>dell'attuazione dell'atto normativo</i>	297
<i>All'occorrenza, svolgere o far svolgere una valutazione dell'atto</i>	
<i>normativo</i>	297
<i>Utilizzare e mettere in pratica le risultanze del controlling e della</i>	
<i>valutazione</i>	298
<i>Risultato</i>	298

## **Bibliografia** **299**

Opere generali inerenti al diritto pubblico	299
Gestione di progetti	301
Metodologia legislativa	301
Redazione di atti normativi	304
Relazione tra diritto svizzero e diritto internazionale	304
Disposizioni procedurali e organizzative	306
Strumenti d'intervento dello Stato	306
Campo d'applicazione temporale	307
Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni,	
attuazione	307
Normative sperimentali	308
Assistenza amministrativa	308
Valutazioni	308

## **Indice analitico** **310**

## Osservazioni introduttive

### Obiettivo della guida

Illustrando nel dettaglio le varie fasi del processo legislativo dal punto di vista dell'Amministrazione federale, la presente guida si propone di offrire un valido ausilio ai collaboratori della Confederazione, siano essi giuristi o no, cui sono affidati compiti legislativi. La guida affronta inoltre numerose questioni materiali che si ripropongono con una certa frequenza nell'elaborazione delle norme.

Il supporto metodologico offerto dalla guida ha precise finalità. Mira a consentire agli interessati di:

- impiegare razionalmente lo scarso tempo a disposizione, così da poter portare a termine nei tempi previsti le varie fasi del processo;
- preparare e prendere decisioni quanto possibile valide sotto il profilo materiale e politico.

### Struttura della guida

La guida è suddivisa in cinque parti. La prima parte descrive l'iter cronologico delle procedure legislative previste per i vari atti normativi. Il primo capitolo, che è anche quello più cospicuo, dà conto in modo dettagliato dell'emanazione delle norme sotto forma di legge federale. I capitoli successivi, dedicati agli altri livelli normativi, rimandano in parte al capitolo concernente la legge federale. Più in generale, la prima parte focalizza l'attenzione sull'approccio metodologico e sulla gestione dei progetti.

La seconda parte si sofferma sulle tipologie di atti normativi e sulla loro struttura, mentre la terza è dedicata ad aspetti giuridici che rivestono importanza particolare per la legislazione o in cui ci si imbatte di frequente. La quarta parte presenta taluni degli strumenti di cui si avvale lo Stato nello svolgere le sue attività. La quinta parte tratta infine dell'entrata in vigore, dell'attuazione e della valutazione degli atti normativi.

In calce alla guida è inoltre riportata una bibliografia sommaria, suddivisa per temi. Vale infine la pena di segnalare che sul sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia sono reperibili altri documenti utili (<http://www.ufg.admin.ch> > Stato & Cittadino > Legistica).

### Avvertenza

- La versione in formato pdf della presente guida contiene numerosi link, taluni dei quali concernono tuttavia pagine Intranet dell'Amministrazione federale, consultabili soltanto da chi vi ha accesso.

## Elenco delle abbreviazioni

a c.	a cura di
AELS	Associazione europea di libero scambio
AI	Assicurazione invalidità
AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale), RS 351.1
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
art.	articolo
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
CaF	Cancelleria federale
CAG	Commissione degli affari giuridici
CAPTE	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia
CC	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, RS 210
CdF	Commissione delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CE	Comunità europea
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS 0.101 (Convenzione europea dei diritti dell'uomo)
CET	Commissione dell'economia e dei tributi
CF	Consiglio federale
cfr.	confronta
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni), RS 220
consid.	considerando
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale), RS 312.0
CPU	Centro delle pubblicazioni ufficiali
cpv.	capoverso
CS	Collezione sistematica delle leggi e ordinanze federali (sino al 1948)
CSSS	Commissione della sicurezza sociale e della sanità
CTT	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni

DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DF	Decreto federale
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo, RS 313.0
DPMIn	Legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (Diritto penale minorile), RS 311.1
DTF	Decisione del Tribunale federale
DTL	Direttive di tecnica legislativa
ecc.	eccetera
ed.	edizione
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (Legge sull'agricoltura), RS 910.1
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche), RS 952.0
LCart	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza (Legge sui cartelli), RS 251
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione), RS 172.061
LCSI	Legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale, RS 241
LCStr	Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale, RS 741.01
LDA	Legge federale del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini (Legge sul diritto d'autore), RS 231.1
LDerr	Legge federale del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari), RS 817.0

LDIP	Legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato, RS 291
LDP	Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici, RS 161.1
LEF	Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento, RS 281.1
LeGes	Bollettino della Società svizzera di legislazione e della Società svizzera di valutazione
LEne	Legge federale sull'energia del 30 settembre 2016, RS 730.0
lett.	lettera
LF	Legge federale
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione, RS 611.0
LFFS	Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere, RS 742.31
LFPC	Legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, RS 138.1
LIFD	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta, RS 642.11
LMI	Legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno, RS 943.02
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea, RS 748.0
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010
LPamb	Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (Legge sulla protezione dell'ambiente), RS 814.01
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento), RS 171.10
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati, RS 235.1
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, RS 831.40
LPT	Legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (Legge sulla pianificazione del territorio), RS 700

LPubb	Legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Legge sulle pubblicazioni ufficiali), RS 170.512
LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità), RS 170.32
LRTV	Legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione, RS 784.40
LStat	Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale, RS 431.01
LStrl	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione, RS 142.20
LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi), RS 616.1
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale, RS 173.32
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale, RS 173.110
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, RS 152.3)
n.	numero
n. marg.	numero marginale
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti
OCo	Ordinanza del 17 agosto 2005 sulla procedura di consultazione (Ordinanza sulla consultazione), RS 172.061.1
OIB	Ordinanza del 5 luglio 2000 sugli imballaggi per bevande, RS 814.621
OIF	Ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico, RS 814.41
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010.1
OLPD	Ordinanza del 14 giugno 1993 relativa alla legge federale sulla protezione dei dati, RS 235.11
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
Oparl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare), RS 171.115
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

op. cit.	nell'opera citata
OPubb	Ordinanza del 7 ottobre 2015 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali), RS 170.512.1
ORTV	Ordinanza del 9 marzo 2007 sulla radiotelevisione, RS 784.401
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, RS 172.021
pag.	pagina
p. es.	per esempio
PF	Politecnico federale
PMI	Piccole e medie imprese
RCN	Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003, RS 171.13
RCS	Regolamento del Consiglio degli Stati del 20 giugno 2003, RS 171.14
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
seg. / segg.	pagina seguente / pagine seguenti
SIA	Società svizzera degli ingegneri e degli architetti
SLC	Servizio linguistico centrale
SP	Servizi del Parlamento
Tit. fin.	Titolo finale
UE	Unione europea
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFS	Ufficio federale di statistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
vCost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874, abrogata, RU 1999 2555
vol.	volume
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

# Parte prima: Procedura legislativa, metodologia e gestione dei progetti

## 1 La procedura legislativa in sintesi

### Soggetti principali

Sul piano federale, la procedura legislativa deve tenere conto di varie componenti dell'assetto istituzionale svizzero: il sistema parlamentare, la democrazia diretta, il federalismo e lo Stato di diritto. 6

La procedura normativa federale, in particolare quella concernente disposizioni costituzionali o legislative, è pertanto contraddistinta dal coinvolgimento sistematico e trasparente di numerosi soggetti: il Popolo, il Parlamento, il Consiglio federale, l'Amministrazione federale, i Cantoni, i partiti, le associazioni di categoria ecc. Due soggetti, vale a dire i Cantoni (art. 45 seg. della Costituzione federale [Cost.]) e la società civile, quest'ultima rappresentata dai partiti e dagli ambienti interessati (art. 147 Cost.), sono più strettamente coinvolti nel processo legislativo. 7 8

In forza del principio di collegialità, che impronta l'azione del governo, nell'ambito della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto tutti gli Uffici e i Dipartimenti sono posti su un piano di uguaglianza. 9

### Momenti chiave dell'attività legislativa

L'attività legislativa è caratterizzata da quattro momenti chiave, vale a dire: 10

- la gestione del progetto (definizione del mandato, pianificazione ecc.);
- la procedura istituzionale (procedura legislativa: impulso iniziale, avamprogetto e rapporto esplicativo, procedura di consultazione, disegno e messaggio ecc.);
- il processo di risoluzione dei problemi (in presenza di problemi complessi: definizione del problema, definizione dell'obiettivo, ricerca della soluzione ecc.); e
- la redazione normativa (stesura del modello normativo e redazione dell'atto normativo).

### Processi decisionali nell'Amministrazione federale e nel Consiglio federale

#### *Consultazione degli uffici e procedura di corapporto*

##### **Definizione**

I progetti di atto normativo la cui emanazione compete al Consiglio federale o che questi è chiamato a presentare al Parlamento sono preparati dall'Amministrazione, che li sottopone per decisione al Consiglio federale mediante una proposta. Per ognuna di queste proposte sono svolte dapprima una procedura di consultazione degli uffici e quindi una procedura di corapporto. 11

- 12 Nell'ambito della consultazione degli uffici, l'Ufficio materialmente competente sottopone il progetto di proposta alle unità amministrative cointeressate (Uffici federali, Segreterie generali degli altri Dipartimenti, Cancelleria federale), perché si pronuncino in merito. Tenuto conto, laddove opportuno, dei pareri pervenutigli, l'Ufficio trasmette quindi la proposta al capo del Dipartimento perché la firmi, segnalandogli nel contempo le divergenze d'opinione che non fossero ancora state appianate.
- 13 La procedura di corapporto consiste invece nel sottoporre la proposta firmata dal capo del Dipartimento agli altri Dipartimenti e alla Cancelleria federale, perché si esprimano al riguardo (mediante un cosiddetto «corapporto»). Il Consiglio federale tiene conto degli eventuali corapporti e prende quindi una decisione.

### **Funzione**

- 14 La consultazione degli uffici e la procedura di corapporto assolvono in particolare alle funzioni seguenti:
- preparare a dovere le decisioni del Consiglio federale, in linea con la collegialità che ne contraddistingue l'operato;
  - mettere a frutto le conoscenze delle varie unità amministrative;
  - appianare le divergenze tra i Dipartimenti, affinché il Consiglio federale possa concentrarsi sugli aspetti essenziali.
- 15 Per quanto attiene alle decisioni del Consiglio federale, la consultazione degli uffici e la procedura di corapporto sono finalizzate a conciliare il principio di collegialità con quello dipartimentale (cfr. [art. 177 Cost.](#)). In altri termini, le due procedure servono a coordinare l'attività del Governo con quella dell'Amministrazione.

#### **Esempi di decisione del Consiglio federale:**

- apertura della procedura di consultazione;
- definizione del seguito dei lavori dopo aver preso atto dei risultati della consultazione;
- mandato di elaborazione di un disegno e del relativo messaggio;
- adozione del disegno e del relativo messaggio;
- fissazione della data di entrata in vigore di una legge.

### **Fondamenti giuridici**

- 16 La consultazione degli uffici e la procedura di corapporto sono disciplinate in particolare da:
- l'articolo 177 Cost. ([RS 101](#));
  - gli articoli 14–15 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, [RS 172.010](#));
  - gli articoli 3–5 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA, [RS 172.010.1](#)).

La preparazione e il disbrigo degli affari del Consiglio federale sono dal canto loro disciplinati dalle **Direttive per gli affari del Consiglio federale** (il cosiddetto «raccoltore rosso», consultabile esclusivamente sulla rete Intranet dell'Amministrazione federale). Le direttive contengono preziose indicazioni e, soprattutto, modelli di proposte e di dispositivi delle decisioni dei quali occorre tenere conto nel disbrigo degli affari del Consiglio federale. 17

### *Fasi lavorative*

#### **Apertura della consultazione degli uffici**

Nell'ambito della consultazione degli uffici, l'Ufficio competente raccoglie i desiderata e le obiezioni delle altre unità amministrative, appianando laddove possibile le eventuali divergenze. A tal fine l'Ufficio trasmette a tutte le unità amministrative coinvolte o interessate il progetto di proposta al Consiglio federale con i relativi allegati (p. es. la documentazione afferente alla procedura di consultazione, il messaggio e il disegno di legge, nonché il dispositivo della decisione). In questa fase gli atti normativi devono già essere disponibili in due lingue (tedesco e francese). La Cancelleria federale ha dedicato alla consultazione degli uffici una pagina Intranet ([intranet.bk.admin.ch](http://intranet.bk.admin.ch) > Coordinazioni in seno alla Confederazione > Direttive per gli affari del Consiglio federale > Iter procedurale > **Consultazione degli uffici**), nella quale figura anche un elenco (disponibile solo in tedesco) delle varie unità amministrative dell'Amministrazione federale coinvolte. Oltre a indicare l'indirizzo e-mail di tali unità, l'elenco specifica quali di esse debbano essere sempre consultate e quali temi richiedono la consultazione di altre unità. 18

Benché non facciano parte dell'Amministrazione federale, le aziende autonome come la RUAG, l'INSAI, le FFS, la Posta, Swisscom ecc., sono comunque interpellate nell'ambito della procedura di consultazione. 19

In rari casi e in via eccezionale, il Tribunale federale e altre autorità giudiziarie della Confederazione possono essere sentiti nell'ambito della consultazione degli uffici. In merito si vedano i *n. marg. 215 e 254 segg.* 20

Affinché le unità cointeressate possano esaminare accuratamente il dossier, è essenziale che sia loro concesso un termine adeguato entro il quale esprimere un parere. Di norma il termine è di tre settimane, ma per gli affari di minore importanza e non controversi o per quelli di routine sono ammessi termini più brevi, solitamente comunque non inferiori a una settimana. 21

I progetti concernenti disposizioni costituzionali, leggi federali od ordinanze importanti (segnatamente quelle per le quali è svolta una procedura di consultazione) devono essere sottoposti al vaglio della Commissione interna di redazione (CIR) nel corso della consultazione degli uffici, vale a dire prima dell'apertura della procedura di consultazione. Alla CIR vanno trasmesse le versioni tedesca e francese del progetto, affinché possano essere esaminate in parallelo (è la cosiddetta co-redazione). 22

### **Modifica della proposta al Consiglio federale e degli allegati**

- 24 Se in sede di consultazione degli uffici emergono errori o lacune oppure si rileva l'assenza del necessario consenso politico, l'Ufficio competente modifica di conseguenza la proposta e gli allegati. Le divergenze sussistenti tra gli Uffici vanno poi segnalate in modo trasparente al Consiglio federale.
- 25 In questa fase può rivelarsi utile che l'Ufficio competente informi in anticipo le principali unità amministrative interessate circa il seguito delle operazioni. Le divergenze sono appianate se possibile prima che l'affare sia trasmesso al capo del Dipartimento perché firmi la proposta.
- 26 Se i pareri espressi determinano notevoli modifiche della proposta e degli allegati (il progetto di legge), può rivelarsi necessario svolgere una seconda consultazione degli uffici.
- 27 A seguito della seconda consultazione, il progetto di proposta al Consiglio federale e i relativi allegati rispecchieranno nella misura del possibile le posizioni degli Uffici interessati.

### **Apertura della procedura di corapporto**

- 28 La procedura di corapporto permette al Dipartimento competente (o alla Cancelleria federale) di recepire i desiderata e le obiezioni degli altri Dipartimenti e di appianare se possibile le eventuali divergenze prima della seduta del Consiglio federale.

## Svolgimento della procedura di corapporto

29

Chi	Cosa
<b>Proposta</b>	
L'Ufficio competente	trasmette la proposta e la relativa documentazione al capo del Dipartimento, perché la firmi.
Il Dipartimento responsabile	apre la procedura firmando la proposta, che trasmette quindi alla Cancelleria federale.
La Cancelleria federale	esamina (nuovamente) la documentazione sotto il profilo della completezza e della correttezza formale (conformità alle direttive per gli affari del Consiglio federale). Sottopone quindi il tutto per corapporto agli altri Dipartimenti.
<b>Corapporto</b>	
Gli altri Dipartimenti	possono pronunciarsi riguardo alla proposta mediante un corapporto motivato, da presentarsi prima della seduta del Consiglio federale.
La Cancelleria federale	trasmette gli eventuali corapporti al Dipartimento responsabile e agli altri Dipartimenti.
<b>Risposta</b>	
Il Dipartimento responsabile	può rispondere ai corapporti pervenutigli ribadendo la propria posizione, accogliendo le proposte formulate nel corapporto o presentando una nuova proposta che tenga conto delle osservazioni degli altri Dipartimenti.
I Dipartimenti che avevano approvato la proposta originaria	possono rispondere anch'essi al corapporto di un Dipartimento.
La Cancelleria federale	trasmette le risposte agli altri Dipartimenti.
<b>Replica</b>	
Gli altri Dipartimenti	possono replicare alla risposta ribadendo la propria posizione o aderendo alla nuova proposta.

La procedura di corapporto ha una durata di tre settimane almeno. Il breve tempo di cui si dispone prima della seduta del Consiglio federale richiede tempi di reazione assai rapidi da parte di tutti i soggetti coinvolti. 30

Le divergenze riguardanti aspetti giuridici o politici d'importanza minore vanno se possibile appianate d'intesa con il Dipartimento responsabile o l'ufficio competente, così da scongiurare la presentazione di un corapporto e alleviare il compito del Consiglio federale. Quanto concordato andrà integrato nella proposta mediante un cosiddetto corrigendum. 31

## Pubblicazione di atti normativi

### *Organi di pubblicazione*

32 Gli atti normativi, i disegni sottostanti a referendum e i messaggi del Consiglio federale sono pubblicati mediante gli organi ufficiali della Confederazione, vale a dire:

- *la Raccolta ufficiale delle leggi federali* (Raccolta ufficiale, RU): nella RU sono pubblicate in particolare la Costituzione federale, le leggi federali e le ordinanze (cfr. art. 2 della legge sulle pubblicazioni ufficiali, LPubb, **RS 170.512**). Tali testi creano obblighi giuridicamente vincolanti soltanto all'atto della loro pubblicazione nella RU (art. 8 cpv. 1 LPubb);
- *la Raccolta sistematica del diritto federale* (Raccolta sistematica, RS): la RS è un repertorio consolidato e ordinato per materie dei testi vigenti pubblicati nella RU (vale a dire gli atti normativi, i trattati e le risoluzioni internazionali, i trattati tra la Confederazione e i Cantoni) e delle Costituzioni cantonali. La RS viene aggiornata periodicamente (art. 11 LPubb);
- *il Foglio federale* (FF): nel FF sono pubblicati in particolare i messaggi e i disegni del Consiglio federale concernenti atti normativi dell'Assemblea federale, i rapporti e i progetti delle Commissioni legislative e le leggi federali adottate dal Parlamento (con il relativo termine di referendum; art. 13 LPubb).

33 I testi sono in linea di principio pubblicati sull'apposita piattaforma di pubblicazione, liberamente accessibile al pubblico. Per gli atti normativi della Confederazione, è appunto determinante la versione pubblicata su tale piattaforma (art. 15 cpv. 2 LPubb), e non più l'edizione cartacea della RU.

34 La Sezione del diritto della Cancelleria federale è l'unità competente per le questioni inerenti alla legislazione sulle pubblicazioni, mentre il Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU) cura gli aspetti tecnici e formali della pubblicazione. Entrambi vanno consultati quando all'orizzonte si delinea l'entrata in vigore di un atto normativo.

35 Gli atti normativi della Confederazione, i trattati e le risoluzioni internazionali nonché i trattati tra Confederazione e Cantoni hanno effetto all'atto della loro pubblicazione.

36 I testi che, per il loro carattere speciale, non si prestano alla pubblicazione nella RU e nella RS, possono essere pubblicati con un semplice rimando o con l'indicazione dell'ente presso cui possono essere ottenuti. Tale è il caso segnatamente dei testi che:

- concernono solo una cerchia ristretta di persone;
- sono di natura tecnica e si rivolgono solo a specialisti; o
- devono essere pubblicati in un altro formato.

Una legge federale o un'ordinanza possono inoltre prescrivere che la pubblicazione abbia luogo al di fuori della RU. I testi pubblicati in un altro organo di pubblicazione accessibile gratuitamente in Svizzera sono menzionati nella RU solo con

il titolo e un rimando a tale organo oppure con l'indicazione dell'ente presso cui possono essere ottenuti (art. 5 cpv. 2 LPubb). Per questo motivo gli atti normativi dell'UE, pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'UE (GU) e consultabili attraverso il portale EUR-Lex, sono spesso pubblicati soltanto con il titolo e il rimando.

Non sono pubblicati nella RU gli atti normativi della Confederazione nonché i trattati e le risoluzioni internazionali che devono essere tenuti segreti per salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera oppure in virtù di obblighi internazionali. 37

### *Preparazione dei testi destinati alla pubblicazione (procedura CPU)*

La pubblicazione dei testi della RU, della RS e del FF e il controllo dei relativi aspetti tecnici sono curati dal Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU). Il contenuto e la pianificazione dei progetti sono tuttavia di competenza degli Uffici materialmente competenti. 38

I testi sono preparati e trattati nell'ambito della procedura prevista a tal fine dal CPU (cfr. [intranet.bk.admin](#) > Coordinazioni in seno alla Confederazione > **Procedura CPU**), nel corso della quale le varie unità coinvolte (Uffici, CPU, Servizi linguistici centrali della Cancelleria federale ecc.) hanno la possibilità di intervenire sulla versione elettronica del testo. Oltre a garantire che in ciascuna fase si lavori sempre sulla versione più recente del testo, la procedura costituisce nel contempo uno strumento di pianificazione, giacché fa chiarezza riguardo alle scadenze da rispettare nelle varie fasi. Si raccomanda di utilizzare i modelli del CPU per creare la prima versione elettronica dei testi in questione e di aprire un incartamento nel sistema del CPU entro l'inizio della consultazione degli uffici. Il CPU offre l'assistenza necessaria. 39

Tra la fine della consultazione degli uffici e l'inizio della procedura di corapporto il CPU svolge il cosiddetto *circuit*, nel corso del quale i Servizi linguistici centrali e la Sezione del diritto della Cancelleria federale esaminano i testi sotto il profilo della loro correttezza linguistica e formale. Le modifiche apportate dalla Cancelleria sono trasmesse all'Ufficio responsabile, che decide se accettarle e adegua di conseguenza il testo. Occorre dunque badare a che i testi sottoposti al Consiglio federale rispecchino l'esito del *circuit*. 40

### *Fondamenti giuridici:*

- articolo 195 Cost. (**RS 101**);
- legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb, **RS 170.512**);
- ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (OPubb, **RS 170.512.1**);
- articolo 58 della legge sul Parlamento (LParl, **RS 171.10**) e articoli 6–8 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sulla Commissione di redazione (concernenti le rettifiche di atti legislativi dell'Assemblea federale, **RS 171.105**).

41

## Informazione e comunicazione

### *Competenza*

- 42 Il capo del dipartimento adotta, d'intesa con la Cancelleria federale, le misure necessarie per informare il pubblico sull'attività del suo dipartimento e designa chi è responsabile dell'informazione (art. 40 LOGA). La preparazione delle informazioni compete di norma agli Uffici.

### *Comunicazione trasparente*

- 43 Elemento essenziale della formazione dell'opinione, una comunicazione trasparente crea fiducia, veicola correttamente le informazioni e ha un notevole impatto sull'immagine che i cittadini hanno del Governo e dell'Amministrazione. L'informazione del pubblico va pertanto curata costantemente e lungo tutto l'arco del processo legislativo, financo nelle fasi che lo precedono, e non può essere considerata un aspetto secondario del quale ci si potrà eventualmente occupare una volta concluso il lavoro legislativo vero e proprio.

### *Informazione attiva*

- 44 I responsabili di un progetto di rilievo provvedono affinché il pubblico sia informato in merito a tutte le tappe importanti del progetto, in particolare riguardo all'avvio dei lavori preliminari, all'istituzione di una commissione peritale, all'apertura della procedura di consultazione, ai risultati della stessa, alla decisione del Consiglio federale sul seguito dei lavori e all'adozione del messaggio e del disegno di legge. L'informazione attiva è assicurata segnatamente con gli strumenti seguenti:
- comunicato stampa, con l'eventuale documentazione accessoria; se la fase in cui si trova il progetto lo consente, sono inoltre forniti ai media il testo di legge e i testi esplicativi che lo accompagnano;
  - conferenza stampa: è l'evento informativo nel corso del quale i contenuti di un oggetto sono presentati oralmente (p. es. dal presidente della Commissione peritale) e in cui i partecipanti rispondono alle domande dei giornalisti e concedono interviste. A seconda dei casi (p. es. se si tratta di progetti particolarmente complessi o voluminosi) può risultare opportuno svolgere colloqui informali con taluni giornalisti, specificando all'occorrenza che il contenuto di tali colloqui dovrà restare confidenziale sino alla decisione del Consiglio federale;
  - conferenza stampa del Consiglio federale: è l'evento informativo che segue la seduta del Consiglio federale, nel corso del quale il capo del Dipartimento competente presenta le grandi linee di un oggetto ed espone le sue valutazioni politiche riguardo allo stesso; alla conferenza prendono spesso parte anche quadri superiori e specialisti delle unità interessate, cui è affidato il compito di rispondere alle domande dei giornalisti riguardanti aspetti tecnici;
  - Internet: una pagina Internet dedicata ai progetti legislativi importanti, aggiornata costantemente, permette al pubblico di informarsi in qualsiasi momento in

modo semplice e rapido, e di procurarsi tutta la documentazione disponibile. La presenza di queste pagine alleggerisce dunque il carico di lavoro dell'Amministrazione.

I responsabili del progetto legislativo informano inoltre costantemente gli ambienti 45  
particolarmente interessati, segnatamente i soggetti incaricati dell'esecuzione  
(vale a dire in primis i Cantoni), in merito a ogni fatto o sviluppo rilevante.

L'informazione attiva e la pubblicazione di documenti offrono inoltre il vantaggio di 46  
ridimensionare il numero delle domande di accesso presentate in virtù della legge  
sulla trasparenza (LTras, RS 152.3), riducendo di conseguenza i costi che ne derivano per l'Amministrazione.

### *Informazione passiva*

L'attività di pubbliche relazioni comprende anche l'informazione passiva, vale a 47  
dire le informazioni fornite a seguito di domande informali (in primis di giornalisti)  
o domande di accesso ai sensi della legge sulla trasparenza (LTras, RS 152.3). In  
linea di principio l'accesso ai documenti ufficiali è garantito.

Un'eccezione importante riguarda la formazione dell'opinione e della volontà del 48  
Consiglio federale, la quale ha infatti carattere confidenziale. I progetti di atti nor-  
mativi che si trovano allo stadio della consultazione degli uffici non sono pertanto  
accessibili al pubblico, ma lo diverranno successivamente, dopo che il Consiglio  
federale avrà aperto la procedura di consultazione oppure adottato il messaggio o  
l'ordinanza in questione. Il Consiglio federale può tuttavia eccezionalmente di-  
sporre che i documenti della procedura di consultazione degli Uffici non vengano  
resi accessibili nemmeno dopo la decisione. Non sussiste peraltro alcun diritto di  
accesso ai documenti ufficiali della procedura di corapporto (art. 8 cpv. 1–3 LTras).  
Ulteriori informazioni in merito alle domande di accesso secondo la legge sulla 49  
trasparenza sono disponibili sul sito Internet dell'Incaricato federale della prote-  
zione dei dati e della trasparenza ([www.edoeb.admin.ch/](http://www.edoeb.admin.ch/) > Principio di trasparenza  
> Accesso a documenti ufficiali).

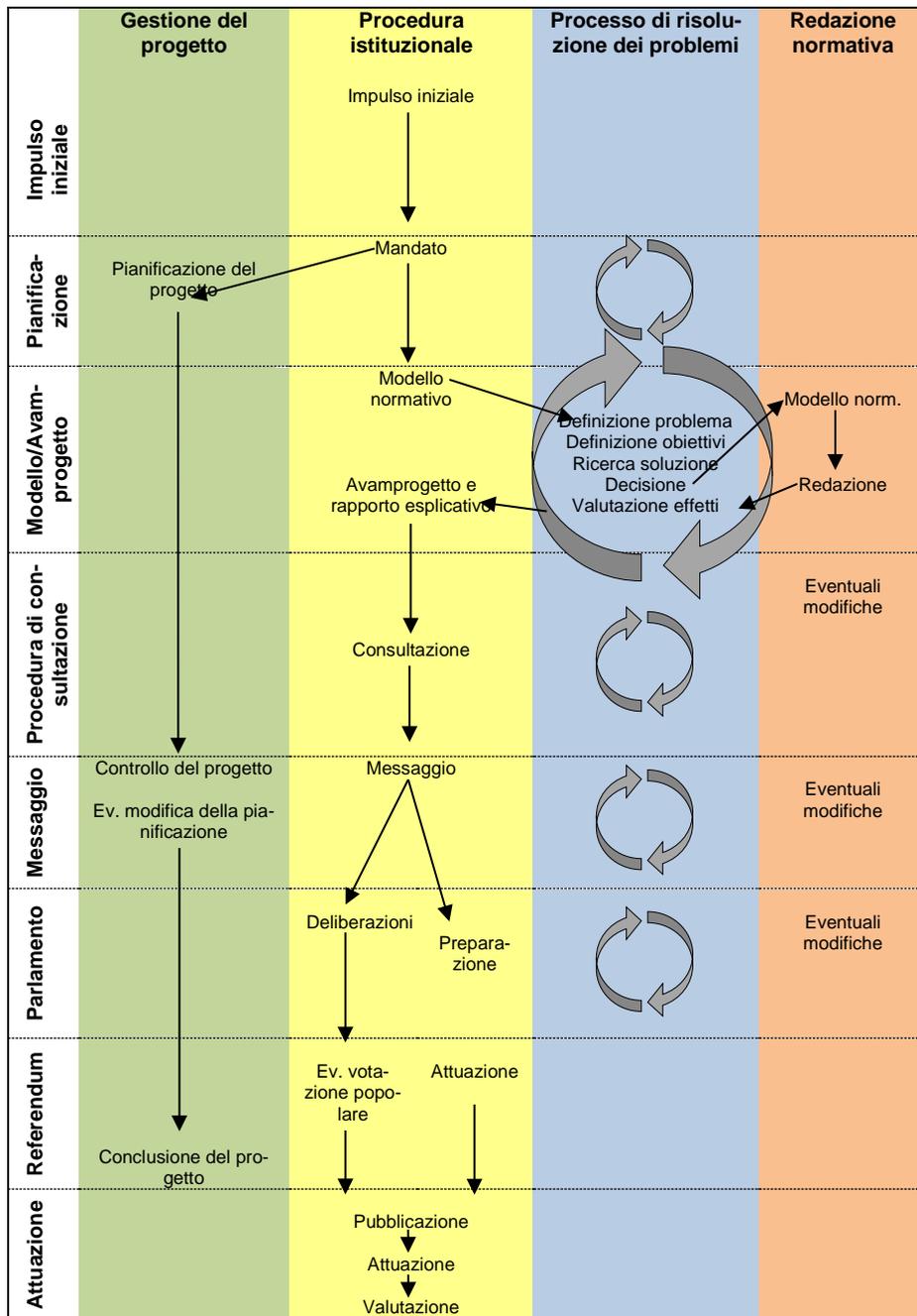
## 2 Legge federale

### Introduzione

50 Il presente capitolo descrive la procedura legislativa seguendone l'ordine cronologico, dall'impulso iniziale sino alla fase integrativa dell'efficacia. Buona parte dei principi e delle fasi qui descritti si applicano anche agli altri progetti normativi, in particolare alle ordinanze e alle modifiche costituzionali.

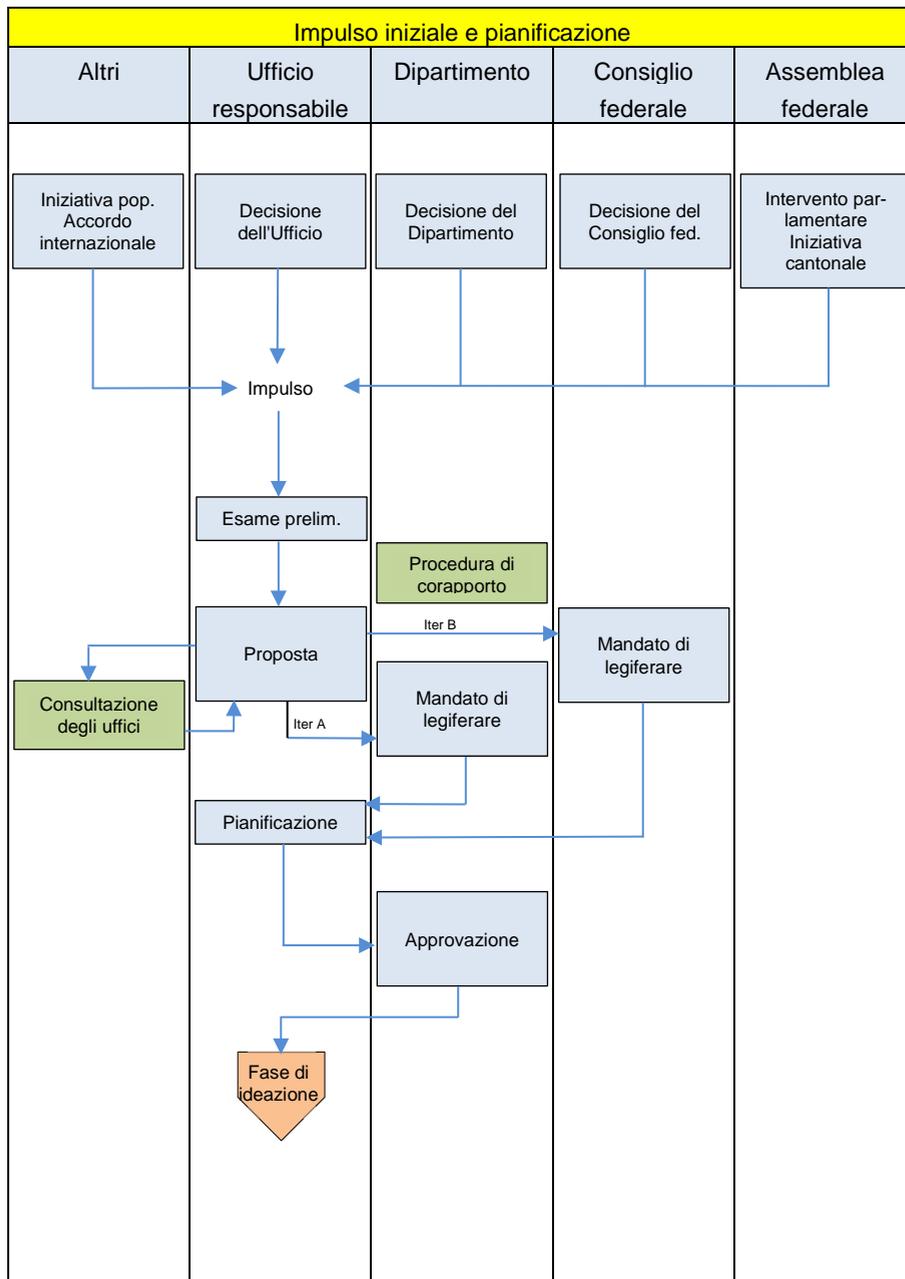
51 Il diagramma della pagina seguente illustra lo svolgimento cronologico della procedura legislativa, facendo riferimento ai quattro momenti chiave dell'attività normativa, vale a dire la gestione di progetti, le procedure istituzionali, il processo di risoluzione dei problemi e la redazione normativa. Gli schemi successivi sono invece focalizzati sulla procedura istituzionale, di cui illustrano le fasi principali.

# Rappresentazione grafica della procedura legislativa

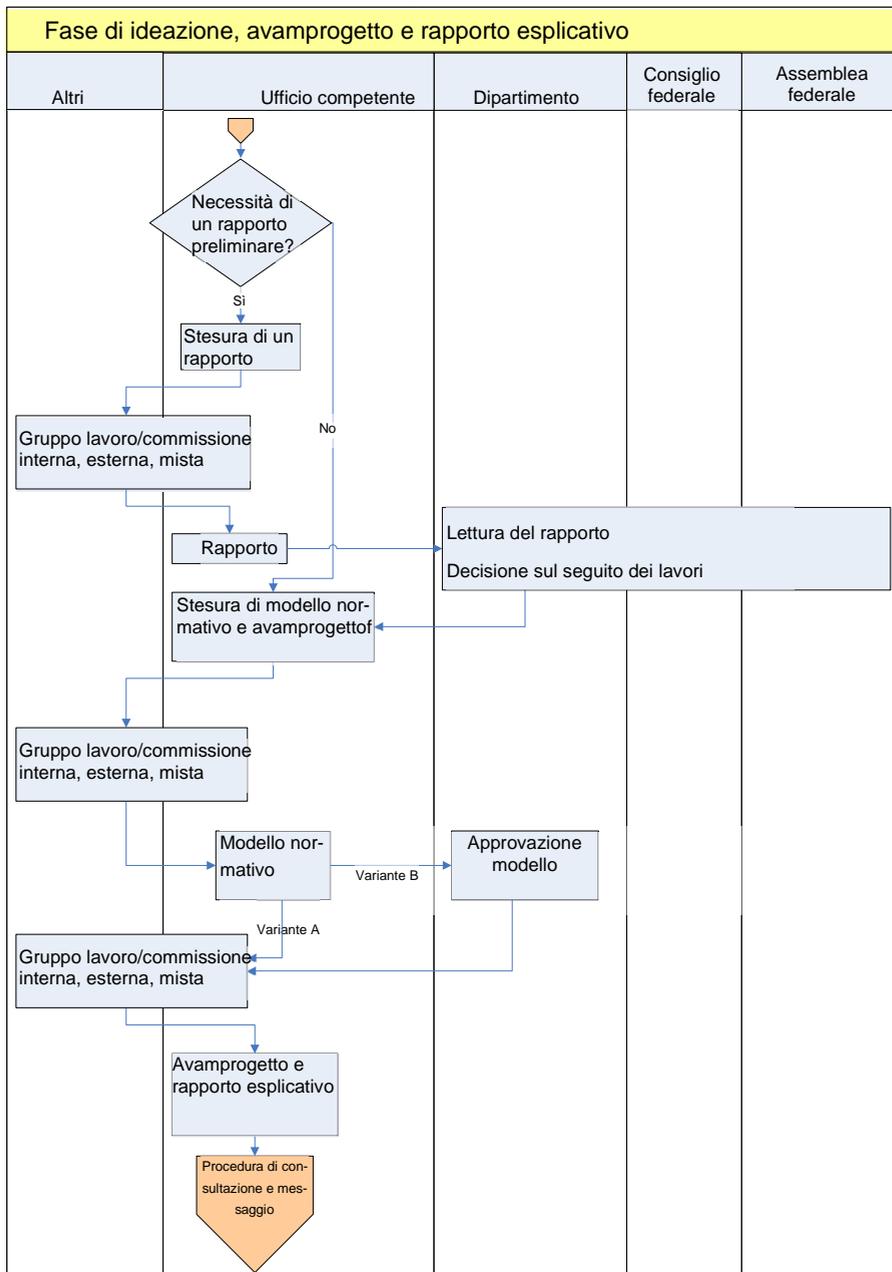


# Impulso iniziale e pianificazione

53

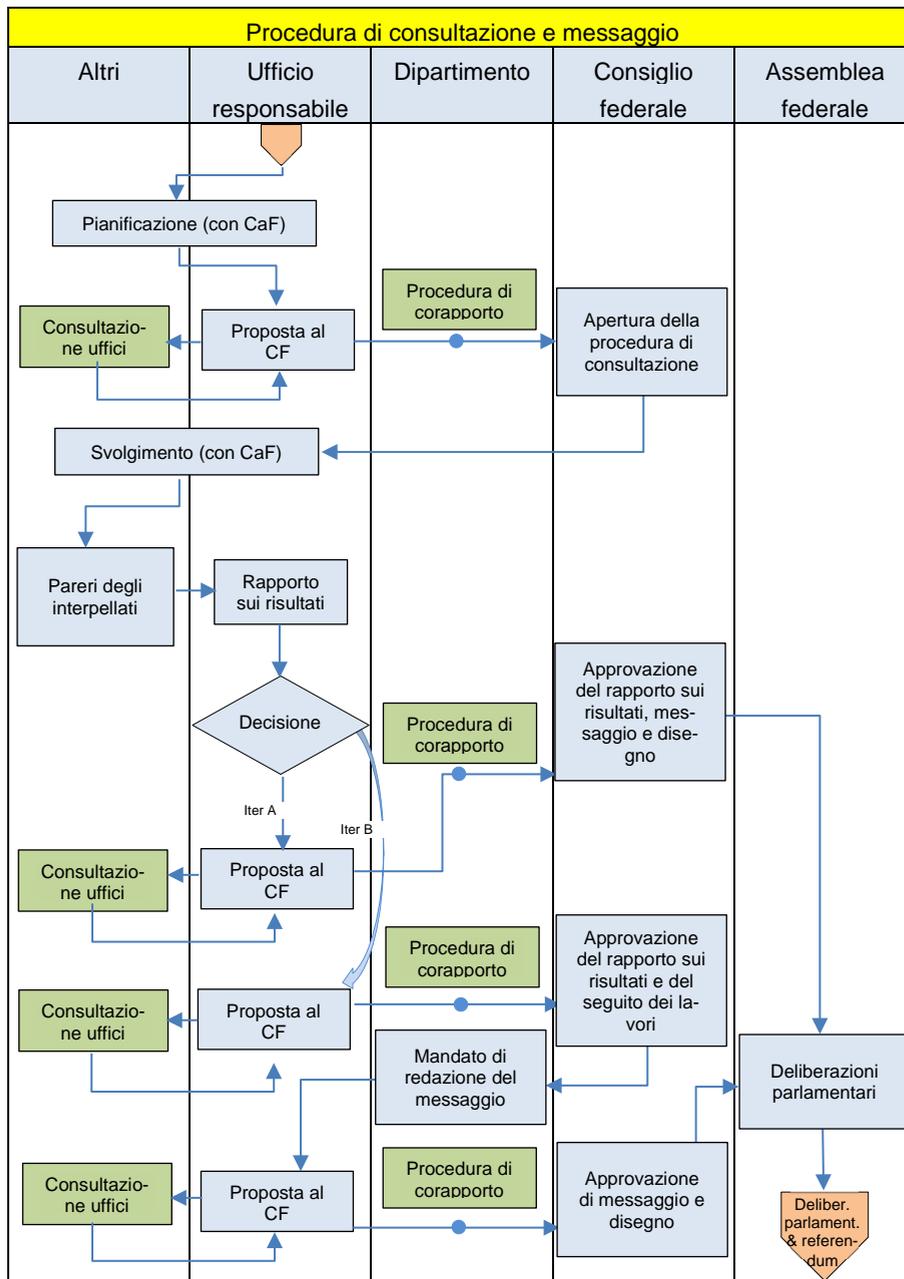


# Fase di ideazione, avamprogetto e rapporto esplicativo

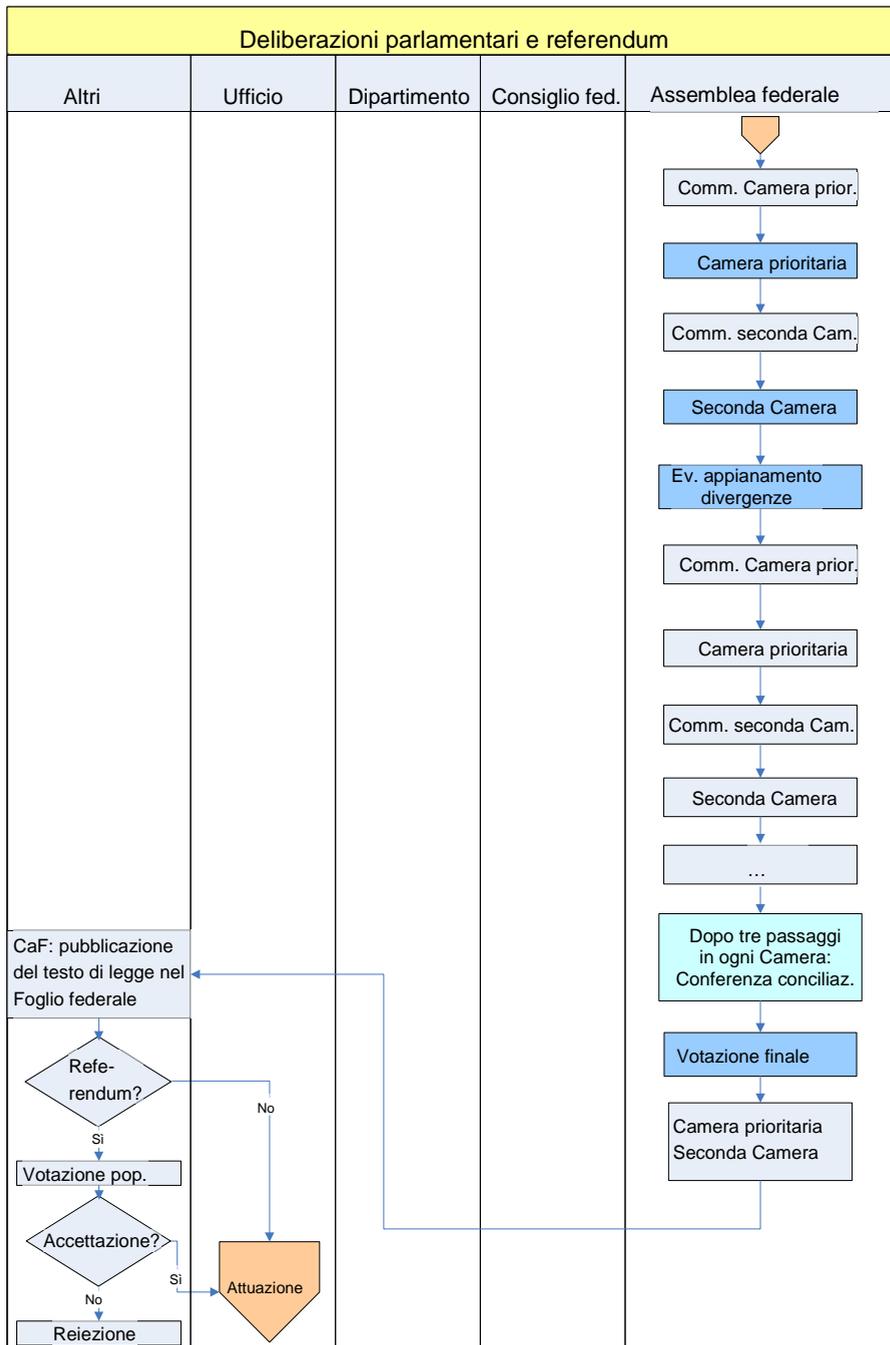


# Procedura di consultazione e messaggio

55

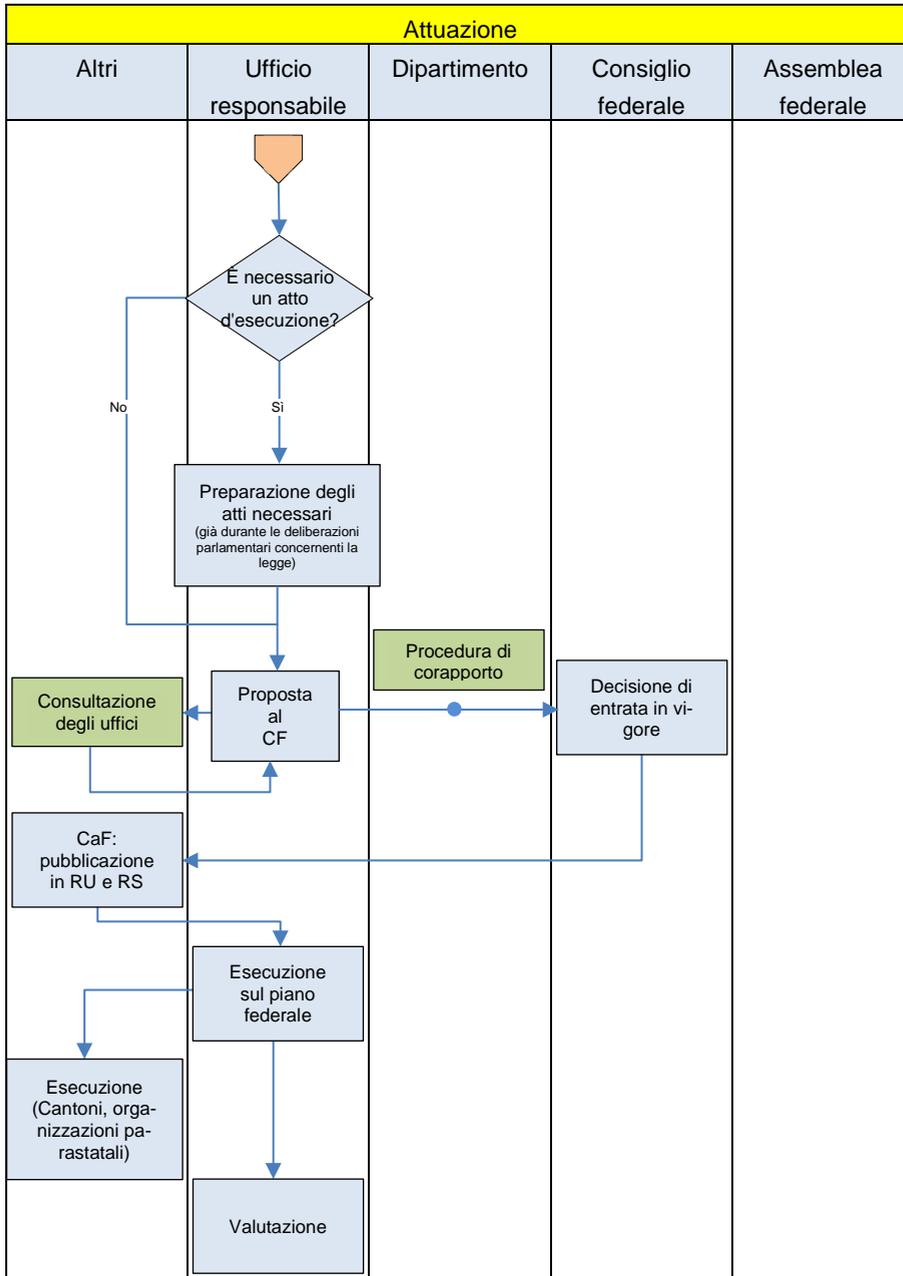


# Deliberazioni parlamentari e referendum



# Attuazione

57



## Impulso iniziale e pianificazione di un progetto legislativo

### *Impulso iniziale e attribuzione del mandato*

#### **Considerazioni generali**

##### *Impulsi iniziali*

Gli impulsi all'origine di un progetto legislativo possono essere di varia natura: i mutamenti sociali, economici o ambientali, che sono improvvisamente percepiti come un problema dalle categorie di cittadini che ne sono colpiti; le difficoltà di applicazione del diritto riscontrate dalle autorità che ne sono incaricate; le critiche mosse dai media, i risultati di studi scientifici, le decisioni del Tribunale federale, lo sviluppo del diritto di rango superiore ecc. Non di rado tali impulsi provengono poi da iniziative popolari. 58

Rilevanza sempre maggiore hanno assunto gli impulsi derivanti dal diritto di rango superiore, segnatamente il diritto internazionale. L'evoluzione del diritto unionale, ad esempio, può determinare una modifica della legislazione svizzera nel caso in cui il suo recepimento sia obbligatorio, ad esempio in forza di uno degli accordi bilaterali conclusi tra la Svizzera e l'UE. 59

##### *Formalizzazione degli impulsi*

Spesso un tema o problema politico determinato è portato alla ribalta dell'opinione pubblica da uno o più soggetti (associazioni, partiti, formazioni politiche, conferenze dei direttori cantonali, media), per essere poi riproposto attraverso uno dei canali istituzionali (un'iniziativa popolare, un'iniziativa cantonale, una mozione, un'iniziativa parlamentare, il diritto d'iniziativa del Consiglio federale ecc.). 60

Le procedure istituzionali sono finalizzate a recepire nel modo più ampio possibile le istanze dei vari ambienti della società, facendo sì che queste confluiscono nel processo di elaborazione delle leggi. 61

Il recepimento delle istanze per il tramite di processi formali garantisce in particolare il coordinamento e la coerenza dei lavori legislativi e concorre a non caricare le autorità politiche di un numero eccessivo di progetti normativi. 62

I lavori legislativi possono essere avviati dall'Assemblea federale o dal Consiglio federale (art. 181 Cost.). Ciascun membro del Parlamento, ciascun gruppo, ciascuna commissione parlamentare e ciascun Cantone ha inoltre il diritto di sottoporre iniziative all'Assemblea federale (art. 160 Cost.). 63

##### *Principio di sussidiarietà*

Ogniqualevolta è sollecitato un intervento da parte dello Stato, occorre comunque rispettare il principio di sussidiarietà (art. 5a Cost.), in virtù del quale lo Stato può farsi carico unicamente dei compiti che non possono essere assolti dai privati (le famiglie, l'economia ecc.). Dal canto suo, la Confederazione assume unicamente i compiti che è in grado di svolgere meglio dei Comuni e dei Cantoni (art. 43a Cost.). Lo Stato può peraltro agire non solo legiferando ma anche sfruttando canali informali (colloqui con i soggetti principali, comunicazioni alla cittadinanza, informazioni ecc.). 64

### *Fondamenti giuridici:*

- 65 • articoli 5, 5a, 43a, 138–139a, 160, 181 e 184 Cost. (RS 101);
- articoli 107–129 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10).

### **Fasi lavorative**

#### *Situazione iniziale*

66 L'Ufficio competente si ritrova a far fronte a impulsi legislativi. Questa situazione può prodursi in due casi tipici:

- un soggetto gerarchicamente superiore ha incaricato l'Ufficio in questione di vagliare l'opportunità di legiferare o di preparare una nuova normativa, oppure si dà per scontato che lo farà; questa situazione si verifica regolarmente quando l'avvio dei lavori legislativi è riconducibile a un intervento parlamentare o a un'iniziativa popolare;
- l'Ufficio competente rileva la necessità di legiferare in un settore determinato, senza che sia stato espressamente incaricato di farlo da un soggetto gerarchicamente superiore. Intende dunque ottenere il relativo mandato al fine di dare il via al processo legislativo.

#### *Esame dell'impulso iniziale o del mandato*

67 Nei due casi di cui sopra la procedura da seguire è sostanzialmente la stessa:

- 68 1. analizzare i problemi e fare il punto della situazione: l'analisi dei problemi ricalca nelle grandi linee il processo di risoluzione dei problemi, cfr. *n. marg. 106–161*;
- 69 2. fare chiarezza sul contesto: se ci si trova in una fase relativamente precoce del processo di formazione dell'opinione, un documento interlocutorio permetterà al Consiglio federale di discutere apertamente la problematica, così da poter mettere a confronto i punti di vista dei vari Dipartimenti circa gli obiettivi e la portata del progetto, nonché le principali opzioni a disposizione. Se il documento interlocutorio affronta questioni giuridiche importanti o controverse oppure dà luogo a proposte, occorre svolgere previamente una consultazione degli uffici.
- 70 L'analisi politica può aver luogo anche nelle Commissioni permanenti, nelle Conferenze dei direttori cantonali o in altri consessi. Anche i dibattiti parlamentari possono essere utili a stabilire gli indirizzi del progetto legislativo;
- 71 3. pianificare i lavori: già in sede di analisi del mandato è il caso di stabilire approssimativamente il calendario dei lavori e l'organico necessario, cfr. *n. marg. 88*. Occorre poi determinare, ad esempio, se il progetto può essere integrato in un progetto già in corso. A seconda del problema affrontato e della sua urgenza, potrà inoltre rivelarsi necessaria l'adozione immediata di misure.

### *Presentare la proposta di conferimento del mandato*

Alla luce dell'analisi svolta, l'Ufficio competente presenta al committente (di norma il Dipartimento o il Consiglio federale) una proposta in merito al seguito dei lavori. La proposta in questione, con cui si mira a ottenere una decisione sul da farsi o un mandato dettagliato, può ad esempio essere strutturata come segue:

- situazione iniziale;
- presentazione del problema e definizione degli obiettivi;
- possibili soluzioni (varianti);
- pregi e inconvenienti delle varianti;
- rischi e opportunità;
- investimento di tempo necessario;
- proposte.
- All'occorrenza, nella proposta può essere definito con maggiore precisione il seguito dei lavori (cfr. *n. marg. 80–88*). 73

Se il problema affrontato non è complesso e non è particolarmente delicato sotto il profilo politico, non concerne ambienti esterni all'Amministrazione o solo un numero modesto di essi, e si dispone al riguardo di informazioni solide (in particolare derivanti da lavori preliminari già svolti), a questo stadio è eventualmente già possibile presentare un rapporto e un modello normativo. 74

### *Risultato*

L'Ufficio competente dispone di un mandato di legiferare avallato da chi di dovere. 75

## *Pianificazione del progetto legislativo*

### **Considerazioni generali**

#### *Soggetti*

L'organizzazione del progetto compete di norma all'Ufficio, ma può essere assunta dal Dipartimento qualora si tratti di progetti di grande importanza o politicamente delicati. Se necessario, il Consiglio federale può istituire gruppi di lavoro incaricati di importanti compiti interdipartimentali di durata limitata (**art. 56 LOGA**). Il Consiglio federale e i dipartimenti possono inoltre far capo alla consulenza di organizzazioni e persone esterne all'Amministrazione federale (**art. 57 LOGA**). I progetti di grande importanza richiedono non solo un grande impegno da parte del responsabile del progetto e del suo team, ma anche un deciso sostegno da parte della direzione del Dipartimento o dell'Ufficio. Spesso l'investimento richiesto dai progetti più importanti e complessi viene inizialmente sottovalutato: non va scordato che può essere di gran lunga superiore rispetto a quello di un progetto semplice. 76

### *Coinvolgimento del pubblico*

77 Nelle prime fasi si consiglia di non destare aspettative eccessive nell'opinione pubblica e negli ambienti interessati. Se è molto probabile che il progetto sarà sottoposto a votazione referendaria, è opportuno farsi un'idea, già in questa fase, delle modalità con cui si intende coinvolgere gli ambienti interessati e comunicare il contenuto e le ripercussioni del progetto all'opinione pubblica.

### *Fondamenti giuridici:*

- 78
- articoli 5, 34, 36, 40, 43, 44, 56 e 57 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010);
  - articoli 11–23 e 27 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA, RS 172.010.1);
  - **Direttive per gli affari del Consiglio federale e l'iter tipico di un affare del Consiglio federale in forma di proposta** (accessibili solo via Intranet).

### *Strumenti utili*

- HERMES è un metodo di gestione dei progetti che può essere utilizzato nei settori dell'informatica, dello sviluppo di prestazioni e di prodotti, nonché dell'organizzazione aziendale. È stato sviluppato dall'Amministrazione federale ed è liberamente disponibile come standard aperto.

## **Fasi lavorative**

### *Situazione iniziale*

79 Si dispone di un mandato di legiferare. Occorre ora definire i dettagli del progetto legislativo. L'adempimento di questo compito richiede le operazioni qui appresso.

### *Considerare il contesto*

80 La pianificazione non può prescindere dal contesto normativo. Il progetto ha ripercussioni su atti normativi dell'ambito giuridico interessato o di un ambito affine oppure su progetti in corso o in programma concernenti tali ambiti? È necessario attendere la conclusione di un progetto in corso? Il progetto in questione richiede che siano modificati atti normativi di rango superiore o inferiore?

81 Particolare attenzione va prestata al coordinamento materiale con eventuali progetti in corso con i quali vi sono sovrapposizioni (p. es. la modifica di un atto normativo che è già oggetto di revisione).

### *Ridurre la complessità*

82 In presenza di progetti molto complessi assume particolare importanza la direzione del progetto. Per agevolarla si consiglia di ridurre per quanto possibile la complessità del progetto legislativo, per esempio suddividendolo in più parti o scaglionandolo in più tappe.

### *Stimare realisticamente l'investimento di tempo necessario*

Per prima cosa occorre farsi un'idea dello svolgimento dei lavori legislativi (n. marg. 52) rifacendosi alle fasi della procedura istituzionale. 83

Per stimare la durata di un progetto legislativo (dall'impulso iniziale all'entrata in vigore) possono essere d'aiuto le seguenti informazioni: 84

- la metà dei progetti legislativi (modifiche e revisioni totali) ha una durata che non supera i 33 mesi, ma la durata media è di 51 mesi, vale a dire poco più di 4 anni, due terzi dei quali sono impiegati per i lavori preparatori svolti da Consiglio federale e Amministrazione federale, mentre il terzo residuo è assorbito dalle deliberazioni parlamentari e dalla fase integrativa dell'efficacia;
- per quanto concerne la procedura di consultazione occorre tenere conto che se formalmente dura almeno tre mesi, la sua preparazione, lo svolgimento e l'analisi dei risultati richiedono tempi assai più lunghi (spesso superiori a un anno). Per una stima realistica dei tempi è quindi necessario stabilire quanto prima se occorre o è opportuno svolgere una procedura di consultazione;
- va previsto tempo sufficiente (almeno un anno) nel caso in cui occorra redigere un rapporto prima dell'elaborazione del progetto (n. marg. 98);
- in sede di pianificazione può risultare necessario prendere talune decisioni preliminari circa la raccolta di informazioni (n. marg. 102) e le modalità di acquisizione delle conoscenze necessarie (gruppo di lavoro interno all'Amministrazione, commissione di studio, commissione peritale ecc., n. marg. 103). Entrambi i compiti possono infatti incidere sul calendario dei lavori;
- occorre inoltre considerare il tempo necessario per la redazione in parallelo e le traduzioni. Non va sottovalutato neppure il tempo richiesto dalle modifiche da apportare al progetto a seguito della consultazione degli uffici, segnatamente se si tratta di temi controversi all'interno dell'Amministrazione o se vi è un grande numero di unità interessate. Questa fase si ripropone più volte nel corso del processo legislativo e può dare luogo a lunghe discussioni con le unità interessate o all'interno dell'Ufficio o Dipartimento (approvazione delle modifiche da parte dei livelli gerarchici superiori);
- se l'esecuzione dell'atto normativo è demandata ai Cantoni o ai Comuni, occorre infine concedere loro termini di esecuzione adeguati (n. marg. 297 e 297).

### *Scegliere la struttura organizzativa adeguata*

85 Poiché presuppongono di norma il possesso di numerose conoscenze e competenze, i progetti legislativi si basano in linea di principio su forme di collaborazione interdisciplinare. Vanno sempre pianificati e portati avanti con l'ausilio di giuristi, ma devono coinvolgere in particolare gli specialisti della materia che si intende disciplinare (p. es. esperti di economia, scienze naturali, ingegneria, medicina ecc.), nonché i servizi linguistici della Cancelleria federale. Dato che spesso l'esecuzione di un atto normativo prevede l'impiego di sistemi informatici, nei casi in questione occorrerà far capo per tempo a specialisti del settore.

86 Va prestata attenzione anche alla composizione linguistica del team: la presenza di persone di lingua diversa (tedesco, francese, italiano) agevola infatti la redazione in parallelo e la traduzione successiva, facilitando inoltre il controllo linguistico dei testi e concorrendo ad accrescere la qualità dei testi normativi.

87 All'atto pratico, l'organizzazione del progetto può assumere le forme seguenti:

---

#### Struttura ad hoc («task force»)

---

Casistica	<ul style="list-style-type: none"><li>• grandi progetti;</li><li>• poco tempo a disposizione.</li></ul>
Caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"><li>• organizzazione istituita ad hoc per la durata del progetto;</li><li>• il capoprogetto è in possesso di competenze estese e dirige l'organizzazione (parallelamente alle strutture gerarchiche esistenti).</li></ul>
Osservazioni	<ul style="list-style-type: none"><li>• le competenze e le responsabilità vanno definite con precisione;</li><li>• la netta divisione del lavoro tra l'organizzazione cui è affidato il progetto e la struttura gerarchica esistente può ostacolare lo scambio e l'acquisizione di conoscenze o generare conflitti all'interno della gerarchia;</li><li>• la conclusione del progetto comporta un notevole cambiamento, in quanto i membri del gruppo tornano alle rispettive mansioni nella struttura gerarchica originaria (a meno che non siano previsti altri grandi progetti o il progetto in questione dia origine a compiti di lunga durata, il che accade tuttavia di rado).</li></ul>

---

<b>Coordinamento funzionale</b>	
Casistica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• progetti di piccola o media dimensione;</li> <li>• struttura organizzativa orizzontale, caratterizzata dall'esistenza di una buona cultura della collaborazione e dall'esperienza nella gestione di progetti con team a composizione variabile.</li> </ul>
Caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la direzione del progetto si colloca al livello dello stato maggiore;</li> <li>• i membri del team continuano a lavorare nelle rispettive unità, restando subordinati ai rispettivi superiori gerarchici;</li> <li>• il capoprogetto coordina le attività del progetto d'intesa con i superiori gerarchici.</li> </ul>
Osservazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• al termine del progetto i membri del team sono incaricati di svolgere nuovi compiti o tornano a svolgere i compiti precedenti. Non vi sono tuttavia modifiche sotto il profilo della subordinazione gerarchica.</li> </ul>
<b>Forme miste</b>	
Casistica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• progetti di piccola o media dimensione;</li> <li>• presenza di compiti multidimensionali che richiedono il coinvolgimento di conoscenze settoriali diverse.</li> </ul>
Caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• una forma mista cui si ricorre di frequente consiste nell'assegnare la responsabilità del progetto a un'unità organizzativa preesistente (solitamente il servizio giuridico o l'unità materialmente responsabile), affiancandole collaboratori provenienti da altre unità, che restano nondimeno subordinati al rispettivo superiore gerarchico (come nel modello «coordinamento funzionale»);</li> <li>• un'altra opzione è costituita dall'organizzazione a matrice, in cui i membri del gruppo di progetto sono subordinati al capoprogetto per quanto concerne i compiti legati al progetto, ma restano subordinati al loro superiore gerarchico per quanto riguarda le altre mansioni. Vi è dunque una duplice subordinazione.</li> </ul>
Osservazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nella pratica le forme miste sono di gran lunga le più frequenti;</li> <li>• permettono di gestire il progetto in modo rigoroso e di valersi nel contempo delle conoscenze di esperti di varia estrazione;</li> <li>• possono nondimeno dare luogo a conflitti, derivanti dalla duplice subordinazione e da priorità eventualmente contrastanti.</li> </ul>

### ***Prevedere le risorse finanziarie e l'organico necessari***

Alla luce del calendario dei lavori e delle misure organizzative predisposte, occorre quindi stimare l'entità delle risorse finanziarie e di personale richieste dal progetto. A questo riguardo val la pena di rilevare quanto segue per quanto concerne le singole fasi del processo legislativo:

- fase preliminare: l'esperienza insegna che è questa fase a richiedere l'impegno maggiore, in quanto prevede l'elaborazione dell'avamprogetto, lo svolgimento della procedura di consultazione e la stesura del messaggio e del disegno;
- fase parlamentare: anche in questa fase la mole di lavoro può essere considerevole, per esempio poiché occorre preparare dossier strategici, redigere rap-

porti supplementari ed eventualmente concepire normative alternative, esaminare le proposte formulate nelle Commissioni e nelle Camere e pronunciarsi al riguardo;

- anche un'eventuale votazione comporta una grande mole di lavoro, giacché si tratta di preparare i testi delle spiegazioni del Consiglio federale, degli argomenti o degli interventi pubblici dei consiglieri federali;
- fase integrativa dell'efficacia: se occorre preparare anche la legislazione d'esecuzione, l'impegno richiesto da questo compito nella fase parlamentare e in quella integrativa dell'efficacia può essere equivalente o addirittura superiore a quello della fase preparatoria. In sede di pianificazione dei lavori relativi a un'ordinanza è opportuno prevedere le risorse necessarie anche per la fase successiva (p. es. per l'approntamento di strumenti di aiuto all'esecuzione).

89 Dal punto di vista finanziario, bisogna considerare (oltre agli stipendi dei collaboratori interni, che non vanno comunque messi a preventivo) soprattutto le spese di consulenza (gli onorari degli esperti, i costi delle perizie e di altri mandati esterni, ecc.), altre spese di varia natura (p. es. le indennità di viaggio) e i costi delle traduzioni (che spesso devono essere affidate a traduttori esterni a causa dell'urgenza). Nei progetti di assai grandi dimensioni occorre eventualmente prendere in considerazione ulteriori costi (p. es. per gli uffici, l'informatica e le telecomunicazioni, le pubbliche relazioni ecc.).

#### *Provvedere a informare e a comunicare*

90 In sede di pianificazione occorre prestare la debita attenzione anche all'informazione e alla comunicazione, fornendo tempestivamente ai servizi d'informazione la documentazione necessaria, cfr. *n. marg. 42 segg.*

#### *Ottenere l'approvazione della pianificazione*

91 La pianificazione del progetto dev'essere approvata dal soggetto che ha conferito il relativo mandato (di norma il Dipartimento, talvolta l'Ufficio, eventualmente anche il Consiglio federale), così da rivestire carattere vincolante per i diretti interessati. Il relativo documento fornisce informazioni in particolare sui seguenti aspetti del progetto:

- obiettivi, fasi e principali scadenze da rispettare;
- struttura organizzativa e, in particolare, poteri del capoprogetto;
- risorse necessarie (finanziarie e di personale, se del caso anche equipaggiamento informatico, uffici ecc.);
- seguito dei lavori e tappe successive.

### **Assicurare il controlling del progetto**

Il capoprogetto e, se del caso, un'unità dell'Ufficio o del Dipartimento incaricata di 92  
compiti di controlling monitorano costantemente l'avanzamento del progetto, veri-  
ficando il raggiungimento degli obiettivi intermedi e adeguando la pianificazione  
alle eventuali modifiche degli obiettivi, del calendario, delle risorse disponibili ecc.  
I livelli gerarchici superiori vanno informati e consultati in merito a ogni modifica  
essenziale della pianificazione.

### **Risultato**

Il piano del progetto è stato approvato. Il controlling del progetto è assicurato. 93

## **Ideazione**

### **Preparazione dei lavori e acquisizione delle informazioni**

#### **Considerazioni generali**

##### **Definizione e funzione**

La fase di ideazione, precedente la stesura dell'avamprogetto e del rapporto espli- 94  
cativo, consiste nel fare in modo che l'avamprogetto poggi su solide basi, il che  
presuppone il compimento di diverse operazioni (la definizione del problema, la  
formulazione degli obiettivi, la scelta della soluzione). Alla luce del loro esito è  
quindi elaborato un modello normativo, che una volta approvato permetterà di ge-  
stire a dovere la redazione dell'atto normativo vero e proprio. Sin dall'inizio dei  
lavori va assicurato il carattere interdisciplinare dell'organizzazione incaricata del  
progetto, e quindi anche il coinvolgimento di giuristi.

##### **Fondamenti giuridici:**

- articoli 7, 57 e 57a–57g della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Am- 95  
ministrazione (LOGA, RS 172.010);
- articoli 8a–8f dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Ammini-  
strazione (OLOGA, RS 172.010.1), per quanto riguarda l'istituzione di una  
commissione extraparlamentare.

##### **Supporto**

Le unità menzionate nella pagina Intranet sulla **Consultazione degli uffici** possono 96  
essere d'aiuto nella fase d'ideazione.

#### **Fasi lavorative**

##### **Situazione iniziale**

È stato conferito il mandato di elaborare un avamprogetto. 97  
I lavori di pianificazione (cfr. *n. marg. 78 segg.*) si sono conclusi.  
Bisogna ora assicurarsi di poter ottenere le informazioni necessarie alla stesura  
dell'avamprogetto in questione. Per fare ciò occorre considerare i tre aspetti qui  
appresso.

### *È necessario che le conoscenze di base siano condensate in un rapporto?*

98 Di norma la stesura di un rapporto prima dell'avvio dei lavori non è necessaria, ma può risultare utile segnatamente nei seguenti casi:

- l'Ufficio non è in grado di acquisire le conoscenze di base necessarie (neppure con l'ausilio di altri Uffici, dei Cantoni o degli ambienti interessati);
- l'Ufficio si ritrova ad affrontare nuovi problemi di grande portata o nutre incertezze riguardo alla situazione corrente e agli obiettivi che l'atto normativo dovrebbe perseguire; talvolta si tratta poi di dotare lo Stato di nuovi e complessi strumenti operativi.

99 Il rapporto può essere redatto dall'Ufficio competente, da un gruppo di lavoro interno all'Amministrazione, da una commissione di studio, da un gruppo di lavoro paritetico Confederazione-Cantoni o da periti (cfr. *n. marg. 104*).

100 Il mandato di redigere il rapporto è di norma conferito dal Dipartimento, eventualmente su richiesta dell'Ufficio competente. Talvolta è conferito dal direttore dell'Ufficio stesso.

101 I destinatari e le finalità del rapporto possono essere i seguenti:

- il capo del Dipartimento, perché possa prendere le necessarie decisioni preliminari;
- il Consiglio federale, perché possa condurre una discussione approfondita, prendere decisioni preliminari, definire indirizzi generali o indire una procedura di consultazione (su questioni di principio e in assenza di un testo normativo);
- l'Assemblea federale, perché sia informata sui lavori previsti.

### *Determinare le fonti d'informazione*

102 L'Ufficio competente può raccogliere le informazioni necessarie segnatamente attraverso uno o più dei canali seguenti:

- l'analisi sistematica delle informazioni pubblicamente accessibili (p. es. rapporti peritali, rapporti del Consiglio federale all'Assemblea federale, rapporti di commissioni parlamentari, dati statistici);
- altre unità dell'Amministrazione federale (p. es. l'Ufficio federale di statistica);
- autorità cantonali o di altro genere (p. es. un sondaggio svolto in collaborazione con una Conferenza dei direttori cantonali);
- il conferimento di un mandato esterno (p. es. un raffronto tra Paesi commissionato all'Istituto svizzero di diritto comparato, un'analisi o una valutazione della normativa vigente da parte di un istituto universitario o di un ente privato);
- un'audizione (p. es. dei Cantoni, dei Comuni, delle organizzazioni e associazioni).

### *Determinare le modalità di acquisizione delle conoscenze necessarie*

103 Talvolta le conoscenze necessarie all'elaborazione dell'atto normativo sono disponibili all'interno dell'Ufficio (collaboratori, gruppi di lavoro interni). Di regola, e in modo particolare quando si ha a che fare con un tema complesso e politicamente

controverso, si ricorre tuttavia a periti esterni all'Ufficio o all'Amministrazione. Se un progetto, e più in particolare l'esecuzione dello stesso, tocca da vicino gli interessi essenziali dei Cantoni e dei Comuni, questi vanno debitamente coinvolti nei lavori. Se la loro partecipazione non è possibile od opportuna, occorre indicarne i motivi.

---

#### Gruppo di lavoro interno all'Amministrazione

---

104

Casistica	I gruppi di lavoro interni all'Amministrazione sono indicati soprattutto quando le conoscenze della problematica in questione sono concentrate nell'Amministrazione, il tema non chiama in causa pressoché alcun interesse esterno o non è granché controverso. Possono essere istituiti anche per definire la portata dell'intervento e stabilire il seguito dei lavori.
Composizione e presidenza	Il gruppo si compone di un numero di membri compreso tra sette e dieci (in prevalenza dipendenti dell'Amministrazione federale) ed è presieduto da un esponente dell'Amministrazione.
Istituzione	Il gruppo è istituito dal capo del Dipartimento o dall'Ufficio, previa informazione del capo del Dipartimento.

---

#### Commissione di studio

---

Casistica	La commissione di studio è idonea a svolgere compiti di carattere scientifico-metodologico, p. es. condurre studi preliminari o redigere un rapporto. Se necessario, le istanze politiche possono essere prese in considerazione nel corso di apposite audizioni, eventualmente con l'ausilio di un questionario.
Composizione e presidenza	La commissione di studio si compone di esperti del settore e in linea di principio non dovrebbe contare più di 15 membri. La presidenza è di norma assunta da un esponente dell'Amministrazione, a meno che un esterno non disponga di ampie conoscenze della materia, grande esperienza e/o vanti una notevole indipendenza.
Istituzione	Le commissioni di studio sono istituite dal Dipartimento.

---

#### Commissione peritale

---

Casistica	La commissione peritale è incaricata dell'elaborazione di un progetto di atto normativo o dell'analisi di questioni specifiche. Spesso ha il compito di coagulare un consenso riguardo a una questione controversa.
Composizione e presidenza	Di norma la commissione peritale si compone prevalentemente di specialisti esterni all'Amministrazione che rappresentino in modo quanto possibile equo i gruppi di interesse, i sessi, le lingue, le regioni e le fasce d'età. Quanto maggiore è il numero dei membri, tanto più elevati sono di norma l'onere amministrativo e i costi, senza contare che anche la discussione risulta più difficoltosa. La commissione non dovrebbe pertanto contare più di 20 membri e può inoltre suddividersi in sottocommissioni. Di regola è presieduta da un esponente dell'Amministrazione, a meno che un esterno non disponga di conoscenze ed esperienza particolari e/o vanti una notevole indipendenza e goda di grande considerazione.
Istituzione	La commissione peritale è istituita dal Consiglio federale o dal capo del Dipartimento, previa informazione del Consiglio federale.

---

### Commissione extraparlamentare

---

Casistica La commissione extraparlamentare presta consulenza al Consiglio federale o a un Dipartimento in merito a determinate questioni e svolge in tale contesto determinati lavori preparatori.

---

Composizione e presidenza La commissione extraparlamentare è istituita conformemente agli articoli 57a-57g LOGA (RS 172.010) e agli articoli 8a-8i OLOGA (RS 172.010.1).  
La durata del mandato dei membri è di quattro anni e coincide con la legislatura del Consiglio nazionale.

---

### Commissione paritetica Confederazione-Cantoni

---

Casistica È opportuno istituire una commissione paritetica soprattutto quando un progetto normativo tocca da vicino i Cantoni.

---

Composizione e presidenza La commissione si compone di un numero equivalente di esponenti della Confederazione e dei Cantoni, cui sono eventualmente affiancati rappresentanti di altri ambienti (segnatamente dell'Associazione dei Comuni o dell'Unione delle Città). Può avere una struttura a più livelli (p. es. direzione politica paritetica, organizzazione progettuale paritetica). La direzione può essere assunta da un esponente della Confederazione o dei Cantoni o esercitata congiuntamente da entrambi (codirezione).

---

Istituzione La commissione paritetica è istituita dal Consiglio federale (eventualmente dal capo del Dipartimento) d'intesa con i Cantoni.

---

### Perito

---

Casistica La scelta di un perito è indicata quando questi è il massimo specialista di un determinato settore.

---

Istituzione Il perito è designato dall'Ufficio competente.

---

### Risultato

105 Le modalità di elaborazione dell'avamprogetto, segnatamente quelle di acquisizione delle conoscenze necessarie, sono state stabilite.

Ora ha inizio il lavoro vero e proprio, quello sui contenuti. Si tratta in primo luogo di definire il problema, gli obiettivi, il contesto giuridico, le opzioni a disposizione e la soluzione più idonea, per stendere poi un modello normativo ed elaborare quindi l'atto normativo.

### Definire il problema

#### Considerazioni generali

106 La definizione del problema permette di stabilire se (ed eventualmente perché) occorra disciplinare *ex novo* una questione o modificare la normativa vigente.

107 Poiché consente in particolare di determinare con precisione la necessità d'intervento e gli strumenti più idonei allo scopo, costituisce il presupposto delle tappe successive. Garantisce che la situazione sia esaminata con cura prima che vengano presi provvedimenti ed è dunque un'operazione imprescindibile segnatamente ai fini del rispetto del principio di sussidiarietà (cfr. *n. marg. 64*). Per questi

motivi è importante che il problema sia analizzato sotto ogni profilo, in modo accurato ed equilibrato.

Le varie fasi del processo di risoluzione del problema (definizione del problema, determinazione degli obiettivi ecc.) sono qui presentate secondo una prospettiva lineare, benché spesso si tratti di un processo iterativo. In sede di determinazione degli obiettivi, ad esempio, può emergere che il problema non è stato definito in modo chiaro e deve pertanto essere precisato, oppure nel valutare le soluzioni ci si rende conto che gli obiettivi devono essere stabiliti in modo più accurato. 108

Le singole fasi del processo di risoluzione del problema permettono non solo l'individuazione sistematica della soluzione più appropriata, ma anche la definizione degli elementi chiave su cui poggerà il rapporto esplicativo. Nella misura del possibile, in questa fase i testi vanno quindi redatti in modo da poter essere integrati tali e quali nel rapporto esplicativo. 109

L'analisi del problema è strettamente correlata a quella della situazione esistente (problema = divario tra la situazione esistente e quella auspicata). Talvolta, tuttavia, la necessità di legiferare non deriva da problemi veri e propri, bensì dall'evoluzione del diritto, che offre nuovi margini di manovra e opzioni migliori. 110

A volte può risultare opportuno sottoporre l'esito dell'analisi del problema ad altre unità dell'Amministrazione (direttamente interessate dalla problematica) o a periti esterni, perché si pronuncino al riguardo. 111

## **Fasi lavorative**

### ***Situazione iniziale***

È stato conferito il mandato di elaborare un avamprogetto e sono state definite le fonti d'informazione e le modalità di acquisizione delle conoscenze necessarie. 112

L'analisi del problema o la determinazione della situazione esistente sono articolate nelle tappe, parallele o progressive, descritte qui appresso.

### ***Analisi del mandato o dell'impulso iniziale***

L'impulso iniziale di un progetto legislativo o il relativo mandato fanno di norma riferimento a determinati problemi, per i quali è proposta una soluzione definita in modo più o meno concreto. Di regola occorre verificare che il mandato o l'impulso iniziale siano in linea con gli obiettivi che perseguono e con gli indirizzi delle misure proposte, esaminandone inoltre approfonditamente i contenuti. 113

Talvolta il problema è infatti definito in modo troppo unilaterale, privilegia o esclude determinate soluzioni, o è descritto in termini molto generali. 114

Può inoltre accadere che a sostegno dell'intervento dello Stato siano adottati motivi non sufficientemente ponderati o in contrasto con le reali intenzioni delle autorità.

### *Individuare la causa del problema e la sua dinamica*

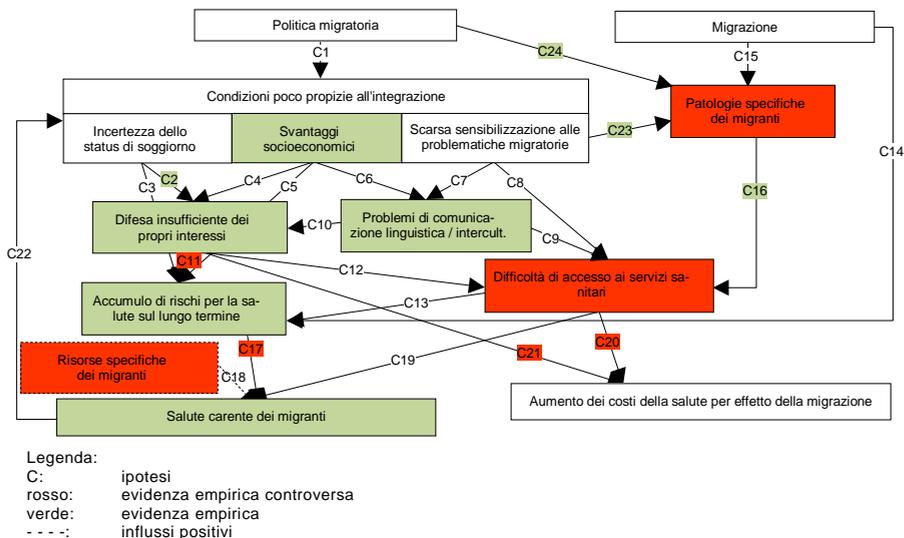
115 Basandosi sulle conoscenze di cui dispone ed eventualmente facendo capo ad esperti, l'Ufficio competente analizza il problema e la sua dinamica sotto i seguenti profili:

- la natura: in cosa consiste il problema e in che modo si manifesta?
- la causa: a cosa è dovuto? Quali sono le cause?
- il contesto: qual è il contesto sociale, economico, ambientale ecc.? Che valutazione dà del problema la società civile (opinione pubblica, partiti, ambienti interessati)?
- i provvedimenti adottati: quali provvedimenti sono stati adottati da Comuni e Cantoni, dalla Confederazione e dagli altri Paesi? Perché non si sono rivelati efficaci? Sono stati oggetto di valutazione? Cosa ne è emerso?
- la dinamica: è ravvisabile un'evoluzione del problema (variazioni periodiche, elementi di continuità)?
- la durata: il problema è di natura temporanea o permanente?
- gli effetti: chi o cosa e in che misura è toccato dal problema?
- le correlazioni: con quali altri settori e attività dello Stato è connesso il problema?
- le conseguenze dell'inazione: cosa accadrebbe se si decidesse di non intervenire? In che modo e in che misura ciò avrebbe ripercussioni su altri settori?

### *Rappresentazione grafica delle cause del problema*

116 All'occorrenza, le cause e le implicazioni del problema possono essere rappresentate graficamente (diagramma causale).

## Esempio: nessi causali tra migrazione e salute



Fonte: Büro Vatter u.a., Evaluation der Strategie «Migration und Gesundheit 2002–2006», Beilagenband 1: Evaluation des Programmkonzepts, Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), Berna, febbraio 2006.

### Se necessario: delineare scenari

Spesso può risultare utile delineare scenari, vale a dire formulare ipotesi sull'evoluzione del problema e sull'oggetto della normativa. Ciò permette di tenere conto delle incertezze legate all'evoluzione futura e in un secondo tempo di valutare con maggior precisione i rischi e le opportunità insiti nelle varie soluzioni elaborate. 117

### Risultato

Il problema è stato definito e messo per iscritto (ev. in forma di diagramma). 118

Il documento in questione costituisce il fondamento su cui poggia il capitolo «Situazione iniziale» del rapporto esplicativo e in seguito del messaggio.

La definizione del problema è inoltre la premessa su cui si basa la definizione dell'obiettivo e la ricerca di una soluzione.

Il processo legislativo può peraltro essere interrotto se è lecito presumere che la società, l'economia o i Cantoni e i Comuni saranno in grado di porre rimedio al problema in tempo utile. Possono inoltre essere prese in considerazione misure non aventi carattere normativo (atti materiali, modifica della prassi ecc.) o la conclusione di accordi. 119

## *Definire gli obiettivi*

### **Considerazioni generali**

- 120 Definire gli obiettivi consiste nello stabilire qual è il risultato che si intende ottenere o quantomeno perseguire.
- 121 La definizione degli obiettivi esplica quattro funzioni. Gli obiettivi:
- determinano l'orientamento della successiva ricerca di una soluzione;
  - sono il criterio in base al quale sono valutate le diverse soluzioni prospettate;
  - rivestono importanza ai fini dell'interpretazione dell'atto normativo;
  - sono il cardine su cui poggia la valutazione dell'efficacia dell'atto.
- 122 Integrata di norma nel capitolo «Situazione iniziale» del rapporto esplicativo e del messaggio, la definizione degli obiettivi può essere inserita anche nell'atto normativo, nell'articolo dedicato agli obiettivi o allo scopo, il quale fornisce alle autorità incaricate dell'applicazione del diritto e alle autorità giudiziarie una chiave interpretativa delle singole disposizioni di legge.
- 123 La definizione degli obiettivi non deve tuttavia predeterminare la scelta della soluzione (vale a dire che non deve essere imperniata su una soluzione specifica): in tal modo aumentano le probabilità che nel processo di ricerca di una soluzione si considerino idee che altrimenti sarebbero state scartate a priori. Tutte le possibili soluzioni devono infatti essere prese in considerazione.
- 124 Occorre inoltre definire i criteri in base ai quali saranno valutate le diverse proposte di soluzione (si tratta dunque di concretizzare gli obiettivi dal punto di vista quantitativo e qualitativo).
- 125 La distinzione tra obiettivi e mezzi non è sempre agevole, in quanto dipende dal livello di astrazione con cui vengono considerati.

### **Fasi lavorative**

#### *Situazione iniziale*

- 126 È stato conferito il mandato di elaborare un avamprogetto e sono state definite le fonti d'informazione e le modalità di acquisizione delle conoscenze necessarie. Anche l'analisi del problema è stata svolta.

#### *Analizzare gli obiettivi del mandato alla luce del contesto politico*

- 127 Si tratta di individuare gli obiettivi impliciti ed espliciti del mandato facendo capo a tutti i documenti utili (programma di legislatura, interventi parlamentari e pareri del Consiglio federale, interventi orali nelle Camere e nelle commissioni parlamentari ecc.).

#### *Definire obiettivi realistici e condivisibili*

- 128 Gli obiettivi devono essere realistici e quanto possibile concreti.

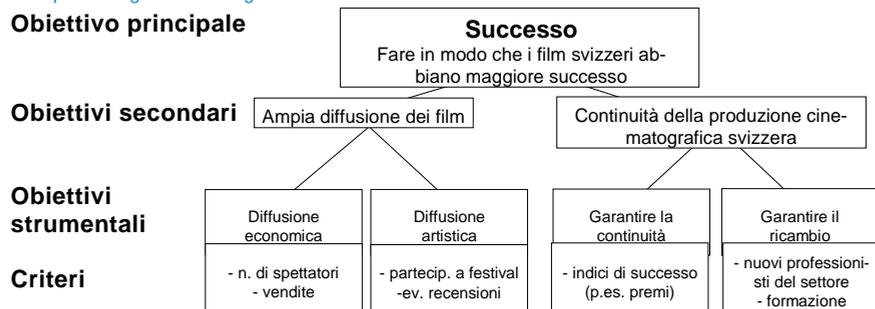
### Se necessario: tracciare un diagramma degli obiettivi

Non di rado nell'affrontare la materia che si intende disciplinare si individua una pluralità di obiettivi, che fra loro possono essere compatibili o contraddittori. 129

In tal caso occorre non perdere di vista il contesto definito in precedenza, vale a dire i capisaldi (p. es. tutela dei diritti fondamentali, neutralità dei costi, esecuzione ad opera dei Cantoni, massima riduzione degli effetti collaterali) cui non è possibile derogare nell'ambito della ricerca di una soluzione.

La relazione tra i vari obiettivi (vale a dire la loro gerarchia) può essere agevolmente raffigurata mediante un diagramma. 130

### Esempio: diagramma degli obiettivi «Promovimento del cinema»



Fonte: Cine-Bulletin 12/2005

### Se necessario: dare una definizione concreta degli obiettivi

Gli obiettivi ne guadagnano in termini di chiarezza e precisione se non sono formulati utilizzando concetti giuridici vaghi, bensì facendo capo a parametri o indicatori che permettono di misurarne il raggiungimento. 131

### Esempio:

- anziché «ridurre considerevolmente le emissioni di CO<sub>2</sub>»: «ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 20 per cento rispetto al 2007 entro il 2020».

### Risultato

Gli obiettivi sono enunciati per scritto (se del caso con l'ausilio di un diagramma). Possono così essere integrati nel rapporto esplicativo (nel capitolo «Situazione iniziale», «La normativa proposta» e/o «Motivazione e valutazione della soluzione proposta»). 132

### Determinare il contesto normativo

#### Considerazioni generali

Ogni nuovo atto normativo e ogni modifica di un atto vigente deve potersi inserire nel contesto normativo preesistente. Il suo contenuto deve dunque essere determinato in una fase relativamente precoce del processo, così da poter verificare 133

l'esistenza di una competenza normativa, assicurare la conformità dell'atto al diritto di rango superiore e garantirne la coerenza con l'ordinamento giuridico.

134 Il contesto normativo non va determinato unicamente all'inizio del processo legislativo, bensì costantemente aggiornato a mano a mano che i lavori avanzano.

135 Il contesto normativo (p. es. l'assenza di una base costituzionale per determinate soluzioni) riveste importanza ai fini della ricerca e della valutazione delle possibili soluzioni, senza tuttavia essere l'unico fattore determinante.

136 Vanno considerate in particolare le leggi di carattere generale (p. es. i codici di procedura, la legge sulla protezione dei dati o quella sui sussidi).

137 L'elaborazione di un nuovo atto normativo o la modifica di un atto esistente va coordinata con gli altri cantieri legislativi che concernono la stessa materia o gli stessi atti normativi. All'occorrenza i rimandi contenuti in altri atti normativi dovranno essere adeguati.

## **Fasi lavorative e opzioni**

### *Situazione iniziale*

138 È stato conferito il mandato di elaborare un avamprogetto e sono state definite le fonti d'informazione e le modalità di acquisizione delle conoscenze necessarie.

La determinazione del contesto normativo può essere svolta dopo che è stato definito il problema e sono stati stabiliti gli obiettivi, ma può essere effettuata anche parallelamente alle due operazioni anzidette.

### *Competenza legislativa della Confederazione*

139 Nel preparare un atto normativo occorre sincerarsi dell'esistenza di una base costituzionale che conferisca alla Confederazione la competenza di legiferare in un settore determinato o di adottare una misura specifica. In caso affermativo, bisogna poi determinarne la portata e, qualora questa si riveli insufficiente, vagliare l'opportunità di una sua modifica. Se invece non è data una base costituzionale, occorrerà istituirla o, altrimenti, rinunciare a emanare una normativa federale.

### *Contesto normativo*

140 Vanno considerati il diritto internazionale, il diritto unionale e il diritto federale, tenendo conto tanto delle disposizioni vigenti quanto dei progetti normativi in corso.

- Diritto internazionale: sono vincolanti per la Svizzera i trattati internazionali da essa conclusi con Stati esteri, organizzazioni internazionali e altri enti dotati di soggettività internazionale. Sotto il profilo materiale occorre verificare, consultando i relativi capitoli della Raccolta sistematica del diritto federale, che il problema che si intende affrontare non sia già disciplinato dal diritto internazionale. Anche il diritto internazionale cui la Svizzera non è assoggettata va preso in considerazione: derogando alle norme previste dal diritto internazionale ci si espone infatti al rischio che una futura adesione a un accordo internazionale dia luogo a conflitti tra normative.

- Diritto unionale: gli accordi bilaterali conclusi con l'UE obbligano la Svizzera, che è dunque tenuta a conformarsi al cosiddetto «acquis» da questi sancito. Se non ha concluso un accordo con l'UE in un settore determinato, la Svizzera non è in linea principio tenuta a recepire il diritto unionale nel diritto interno, fermo restando che occorre evitare il prodursi di difformità giuridiche potenzialmente contrarie agli interessi del nostro Paese.
- Diritto federale: occorre esaminare il diritto federale per stabilire se taluni aspetti del problema siano eventualmente già disciplinati e se convenga elaborare un nuovo atto normativo o modificarne uno esistente.

### **Risultato**

Il contesto normativo è noto ai responsabili del progetto ed è parte integrante delle loro riflessioni. 141

### **Individuare le soluzioni più appropriate**

#### **Considerazioni generali**

La ricerca della soluzione va condotta in modo metodico, così da evitare che sia scelta prematuramente una normativa inadeguata (p. es. quella richiesta dall'opinione pubblica). Occorre fare in modo che sia preso in considerazione l'ampio ventaglio delle misure statuali e siano inoltre esaminate, ed eventualmente applicate, anche altre soluzioni. La preferenza va data alle soluzioni in grado di raccogliere consensi e che concorrono all'attuazione dei diritti fondamentali (art. 35 Cost.). 142

#### **Fasi lavorative**

##### **Situazione iniziale**

I problemi e gli obiettivi sono stati definiti. 143

##### **Stilare un inventario delle possibili soluzioni**

Si tratta di trovare soluzioni che permettano di risolvere il problema o raggiungere gli obiettivi prefissati. Occorre dunque considerare le varie opzioni a disposizione: l'intervento statale, mediante strumenti formali o informali, l'azione al livello federale o cantonale/comunale, le varie forme di collaborazione con soggetti privati, eventualmente anche l'astenersi dall'intervenire. 144

La ricerca di possibili soluzioni presuppone una profonda conoscenza del problema e degli obiettivi perseguiti, ed eventualmente anche delle soluzioni adottate negli altri Paesi o regioni per risolvere problemi dalle analoghe caratteristiche. 145

La ricerca di una soluzione è tuttavia anche un processo creativo (che prevede tra gli altri l'impiego di tecniche come il *brainstorming* o le mappe mentali), dal quale possono scaturire nuove strategie. 146

Nel ricercare una soluzione può comunque risultare utile porsi gli interrogativi seguenti: 147

- qual è la struttura logica del problema? In che modo lo Stato può influire sui soggetti interessati, così da produrre un miglioramento della situazione?
- quali soluzioni sono state proposte nell'ambito del dibattito pubblico?
- quali soluzioni o normative sono state previste dai Cantoni o da Paesi simili al nostro per far fronte al problema o alla situazione in questione (analisi giuricomparatistica)?
- in altri settori vi sono problemi analoghi? In caso affermativo, quali soluzioni sono state adottate?
- quali sono gli strumenti più adatti tra quelli descritti ai *n. marg. 839 segg.*?
- vi sono approcci o strategie particolarmente adatti a risolvere il problema in questione? Per esempio: strategie inerenti all'economia di mercato (p. es. la creazione di (nuovi) mercati funzionali) o al diritto privato (p. es. la previsione di nuovi diritti soggettivi), strategie impiegate su divieti o sanzioni penali, strategie di carattere pedagogico (ruolo esemplare dello Stato, creazione di marchi di qualità, campagne informative ecc.), strategie basate sulla collaborazione (tra Stato e privati)?
- nel ricercare una soluzione occorre infine considerare che problemi specifici richiedono di norma soluzioni *ad hoc*.

#### **Scartare le soluzioni meno adatte**

148 Un primo esame sommario permette di norma di scartare determinate soluzioni, p. es. poiché non sono conformi al principio di proporzionalità (altre soluzioni adeguate comportano minori inconvenienti per i privati), sono poco efficaci o troppo care, pongono problemi giuridici di difficile soluzione (p. es. sono incompatibili con soluzioni adottate in precedenza, richiedono una modifica della Costituzione ecc.) o sono difficilmente in grado di raccogliere i necessari consensi.

#### **Combinare più soluzioni e prevedere alternative**

149 Le soluzioni individuate possono poi essere perfezionate come segue:

- le soluzioni i cui effetti si completano o potenziano l'un l'altro sono combinate in un pacchetto, e possono se del caso essere applicate secondo un ordine prestabilito (p. es. misure meno energiche nella fase iniziale, seguite da misure più incisive nel caso in cui le prime si rivelassero poco efficaci);
- le soluzioni o le combinazioni di soluzioni che si escludono a vicenda costituiscono alternative che possono essere presentate in contrapposizione tra loro;
- le soluzioni che possono assumere forme diverse possono essere suddivise in varianti.

#### **Risultato**

150 È stato stilato un inventario delle possibili soluzioni.

L'inventario è integrato nel capitolo «Motivazione e valutazione della soluzione proposta» del rapporto esplicativo o del messaggio.

## *Valutare le opzioni e prendere una decisione*

### **Considerazioni generali**

Le soluzioni in linea di principio più idonee sono oggetto di una valutazione finalizzata a stabilire in che misura concorrano al raggiungimento degli obiettivi e quale sia dunque il loro presumibile impatto. Alla luce di tale valutazione si determina quindi quali siano le misure o le soluzioni normative più adatte allo scopo. 151

In questa fase le soluzioni non sono solitamente tradotte in una normativa concreta: ciò avverrà soltanto in seguito (al momento della stesura dell'avamprogetto e del rapporto esplicativo; cfr. *n. marg. 171 segg.*). 152

Si raccomanda di tenere conto dei dettami dell'analisi d'impatto della regolamentazione già nella fase di ideazione. 153

### **Fasi lavorative**

#### *Situazione iniziale*

Le soluzioni più idonee a risolvere il problema sono state individuate e gli obiettivi sono stati stabiliti. 154

#### *Definire i criteri di valutazione*

Basandosi sugli obiettivi prefissati (*n. marg. 120*), sono stabiliti i criteri determinanti ai fini della valutazione delle soluzioni. Occorre fare in modo che la valutazione tenga conto nella misura del possibile di tutti i fattori rilevanti, tra cui anche quelli di carattere generale (p. es. efficacia, economicità, attuabilità, consenso politico ecc.) e le condizioni quadro (come la necessità, la proporzionalità e l'impatto sui diritti fondamentali - cfr. art. 35 Cost. -, l'impatto della regolamentazione - cfr. *n. marg. 179 segg.* -, i costi, l'organico richiesto, l'onere amministrativo, la sussidiarietà, l'accessibilità ai non specialisti). Vanno presi in considerazione anche le istanze dell'economia (in primis l'imposizione di oneri amministrativi quanto possibile contenuti, in particolare per le PMI, e una limitazione minima della libertà d'impresa), della società (rafforzamento dell'integrazione sociale, miglioramento della salute e della sicurezza pubbliche, rafforzamento della solidarietà intra e intergenerazionale) e dell'ambiente (riduzione dell'inquinamento), nonché aspetti come l'uguaglianza fra donna e uomo. In tal modo è possibile individuare gli effetti collaterali (positivi e negativi) delle soluzioni ipotizzate. 155

#### *Valutare le soluzioni (valutazione prospettica)*

Per operare la scelta tra le varie opzioni si può far capo a vari metodi collaudati, più o meno formalizzati, ognuno dei quali presenta vantaggi e inconvenienti. Per questo motivo si consiglia di combinarli. 156

I metodi poco formalizzati si basano su una profonda conoscenza della dinamica delle soluzioni ipotizzate, la quale è analizzata in modo sistematico e presentata per scritto e con l'ausilio di un diagramma. Comparando sistematicamente le dinamiche delle varie soluzioni, vengono alla luce anche i pregi e gli inconvenienti delle stesse. La valutazione non è però completamente sistematizzata: si basa infatti 157

sulle esperienze maturate (p. es. esperienze dirette, rapporti, valutazioni) nel settore in questione con gli strumenti previsti, con i soggetti preposti all'esecuzione, con i destinatari della normativa ecc.

158 I metodi formalizzati consistono in una valutazione sistematica che spesso prevede addirittura una quantificazione dei costi e dei benefici delle diverse soluzioni. In sede di analisi dei benefici, a ogni obiettivo è ad esempio attribuito un coefficiente in funzione dell'importanza (p. es. obiettivo A 20%, obiettivo B 30% e obiettivo C 50%). Le soluzioni sono poi oggetto di una valutazione quantitativa (p. es. su una scala da 1 a 10) che stabilisce per ciascuna di esse il grado di raggiungimento degli obiettivi. Ne risulta così un valore numerico che esprime i benefici prodotti da ciascuna soluzione. Tra gli altri metodi formalizzati si segnalano in particolare il metodo d'indagine Delphi, le analisi costi-benefici e costi-efficacia e le simulazioni computerizzate. L'impiego di questi metodi è indicato in particolare se si prevede un notevole investimento di fondi pubblici o se si intende prendere una decisione che comporta costi elevati per i privati (l'economia o la società) o per gli enti pubblici.

159 La valutazione non deve fondarsi su giudizi idealizzati dell'idoneità o dell'efficacia delle soluzioni, bensì su una stima realistica dell'impatto delle stesse. Per raccogliere i dati necessari all'analisi d'impatto della regolamentazione spesso è inoltre imprescindibile una «indagine sul campo». Le interviste di rappresentanti delle imprese o i sondaggi presso le autorità cantonali forniscono spesso risultati interessanti, che possono accrescere la qualità della valutazione prospettica.

### *Perfezionare talune soluzioni*

160 Alla luce dell'esito della prima valutazione è possibile perfezionare le soluzioni più promettenti o creare combinazioni migliori tra soluzioni, eventualmente prevedendo varianti all'interno di esse. In questa fase si consiglia, soprattutto nel caso in cui si abbia a che fare con progetti complessi, di rimettere mano all'analisi d'impatto della regolamentazione (valutazione prospettica) allo scopo di precisare o quantificare le ripercussioni previste.

### *Risultato*

161 È stato deciso quali soluzioni daranno luogo a un modello normativo. La valutazione delle soluzioni è poi integrata nei capitoli «Motivazione e valutazione della soluzione proposta» e «Ripercussioni» del rapporto esplicativo e del messaggio.

## *Elaborare un modello normativo*

### **Considerazioni generali**

#### *Definizione*

162 Il modello tratteggia il contenuto essenziale dell'atto normativo, presentando se possibile più varianti e fornendo spiegazioni circa gli aspetti chiave dell'atto stesso. Non contempla tuttavia la redazione di un testo normativo.

## Funzione

Tappa importante situata tra la definizione dei contenuti normativi principali e la formulazione vera e propria del testo, l'elaborazione del modello esplica una duplice funzione: 163

- funge da ausilio metodologico, in quanto fornisce una base strutturata per la redazione del testo normativo;
- costituisce uno strumento di gestione, in quanto consente alla direzione dell'Ufficio di definire gli indirizzi materiali e formali e prendere decisioni di principio.

L'elaborazione del modello è di norma affidata all'ente incaricato dei lavori legislativi (Ufficio competente, gruppo di lavoro, commissione peritale). 164

Se si dispone di un rapporto redatto da un gruppo di lavoro o di una commissione di studio, si potrà farvi capo per redigere il modello, giacché esso contiene molto di frequente elementi utili a tal fine. 165

Se si tratta di apportare modifiche minime alla legislazione e non è necessario prendere decisioni di rilievo sotto il profilo della legistica o se il contenuto della normativa è ampiamente predeterminato (p. es. dal diritto di rango superiore o dal volere del Parlamento), il modello può essere elaborato in forma semplificata o può essere tralasciato. 166

## Strumenti utili

- Istruzioni concernenti la presentazione di concetti normativi per progetti legislativi dell'Ufficio federale di giustizia

## Fasi lavorative

### Situazione iniziale

I problemi sono stati definiti, gli obiettivi politici sono stati stabiliti e i contenuti essenziali della normativa sono stati determinati. La pianificazione del progetto è stata ultimata. 167

### Elaborare il modello normativo

Il modello normativo contiene in particolare: 168

- proposte riguardo al livello normativo e alla collocazione sistematica dell'atto: il modello stabilisce il livello normativo al quale si intende legiferare (nella fattispecie: legge federale) e la base legale su cui si fonda l'atto. Specifica inoltre in che misura eventuali norme di delega affidino compiti ad autorità subordinate (p. es. autorità subordinate al Consiglio federale). Occorre inoltre precisare se occorre inserire il nuovo atto in una normativa preesistente, crearne uno *ex novo* o modificare disposizioni vigenti. Si tratta in sostanza di stabilire in che modo le nuove norme debbano integrarsi nel contesto normativo esistente;
- una presentazione del contesto normativo e proposte riguardo alla forma dell'atto: occorre tenere conto del contesto normativo (quali atti vanno presi in considerazione nel corso dei lavori ed eventualmente modificati o abrogati?) e

precisare se sia il caso di emanare un nuovo atto, procedere a una revisione parziale o totale od optare per un atto mantello;

- una presentazione della struttura sommaria dell'atto: occorre esporre i motivi alla base della scelta della struttura in questione, specificare se l'atto è suddiviso in capitoli, sezioni ecc. Si tratta quindi di presentare le disposizioni generali come l'oggetto, lo scopo, il campo d'applicazione, le definizioni ecc., i principali articoli, seguendone l'ordine di collocazione, e le disposizioni finali classiche come l'esecuzione, l'abrogazione e la modifica di altri atti normativi, le disposizioni transitorie, l'entrata in vigore ecc. Di ogni articolo è menzionata unicamente la rubrica: può risultare opportuno descriverne il contenuto con alcune parole chiave, ma non è il caso di redigere il testo completo della disposizione;
- proposte riguardo alla densità normativa: tenuto conto del principio di determinatezza (principio di legalità), occorre stabilire quali siano la densità normativa e il livello normativo necessari. Si tratta inoltre di garantire ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile nell'attuare il diritto federale (art. 46 cpv. 3 Cost.) e di ripartire adeguatamente i compiti tra le autorità legislative e quelle incaricate dell'applicazione del diritto (adeguatezza funzionale);
- una presentazione sintetica dei contenuti principali dell'atto: si tratta in particolare di definire il campo d'applicazione personale e materiale, i diritti e gli obblighi dei privati, l'istituzione di organi statali nonché i compiti e le competenze loro attribuiti, le disposizioni procedurali ecc.;
- un commento alle proposte: è necessario commentare i contenuti normativi e le proposte inerenti al livello normativo, alla densità normativa e alle varianti;
- informazioni circa le ripercussioni dell'atto sotto il profilo del personale e dell'informatica;
- le varianti da discutere: le varianti vanno descritte e valutate sotto il profilo materiale (differenze in termini di contenuto o riguardanti aspetti come il campo d'applicazione e l'efficacia) e della tecnica legislativa (p. es. nuova legge o modifica, revisione parziale o totale).

#### ***Ottenere l'approvazione del modello***

169 Il modello normativo è approvato dall'unità competente (p. es. il capo della divisione, dell'Ufficio o del Dipartimento).

#### ***Risultato***

170 Il modello normativo è stato elaborato e approvato.

## Avamprogetto e rapporto esplicativo

### *Redigere l'avamprogetto*

#### **Considerazioni generali**

##### *Definizione e funzione*

L'avamprogetto (consistente in un progetto di atto normativo) è corredato di un rapporto esplicativo. Alla luce di questi due testi gli interpellati esprimono poi il loro parere nell'ambito della procedura di consultazione. 171

##### *Strumenti utili:*

- gli strumenti e le istruzioni determinanti ai fini della redazione del disegno e del messaggio (cfr. *n. marg. 249*).

##### *Supporto*

Per la stesura dell'avamprogetto e del relativo rapporto è necessario far capo a specialisti di vari settori (interdisciplinarietà). Per gli aspetti giuridici ci si può rivolgere al Servizio giuridico dell'Ufficio o del Dipartimento oppure, accessoriamente, all'Ufficio federale di giustizia o alla Cancelleria federale. 172

In questa sede la redazione dell'avamprogetto e la stesura del rapporto esplicativo sono considerate fasi distinte e consecutive, benché possano essere svolte in parallelo. 173

#### **Fasi lavorative**

##### *Situazione iniziale*

Il modello normativo è stato elaborato e approvato. Fondandosi su di esso si procede alla stesura del testo normativo. 174

##### *Strutturare*

I contenuti vanno strutturati in modo per quanto possibile logico (*n. marg. 612 segg.*). 175

##### *Formulare*

Le disposizioni possono essere formulate in due o anche tre lingue (redazione parallela), oppure in una sola lingua, per essere quindi tradotte nelle altre due lingue ufficiali. Grazie alla redazione in più lingue, risulta più agevole individuare eventuali incoerenze e imprecisioni, e porvi quindi rimedio. 176

##### *Tradurre*

Salvo rare eccezioni, il testo italiano dell'avamprogetto è frutto di una traduzione. Se questa è stata affidata ai servizi linguistici del dipartimento competente o della Cancelleria federale, è auspicabile che un collaboratore italofono cognito della materia riveda la traduzione. Se il testo è stato invece tradotto dal collaboratore italofono in questione, è opportuno che la traduzione sia trasmessa ai servizi linguistici, giacché questi hanno di norma maggiore dimestichezza con gli aspetti giurilinguistici. 177

## *Risultato*

178 L'avamprogetto è stato elaborato conformemente a quanto previsto nel modello normativo (*n. marg. 249*).

## *Stimare le ripercussioni dell'avamprogetto*

### **Considerazioni generali**

#### *Situazione iniziale*

179 Le ripercussioni di un avamprogetto consistono nei cambiamenti che si prevedono deriveranno per le autorità incaricate dell'esecuzione (p. es. in termini di finanze, personale, servizi erogati) e per i destinatari della normativa, nonché nell'impatto che questo avrà sull'economia, la società e l'ambiente.

180 La stima delle ripercussioni dell'avamprogetto, di cui si dà conto nel rapporto esplicativo, serve a verificarne l'adeguatezza allo scopo e ad apportare i correttivi eventualmente necessari (*cfr. n. marg. 195*).

181 A seconda del progetto e del contesto politico, può risultare opportuno esporre le conseguenze di un'eventuale rinuncia alla normativa prevista. L'attenzione va comunque focalizzata sulle ripercussioni dell'avamprogetto. Le pagine seguenti si riferiscono pertanto a quest'ultimo aspetto.

#### *Fondamenti giuridici:*

- 182
- articolo 141 della legge sul Parlamento (LParl, **RS 171.10**);
  - **Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale** (*cfr. commento relativo a A Schema generico, numero 3, Ripercussioni*);
  - documentazione della SECO concernente **l'analisi d'impatto della regolamentazione** (non disponibile in italiano);
  - strumenti di lavoro relativi all'**analisi d'impatto sull'uguaglianza di genere** negli atti legislativi.

Le regole summenzionate si applicano in particolare ai messaggi, alla documentazione per la procedura di consultazione e alle proposte al Consiglio federale relative alle ordinanze.

#### *Supporto*

183 La SECO (per la precisione il settore Analisi della regolamentazione della Direzione della politica economica) presta consulenza riguardo alla preparazione e allo svolgimento delle analisi d'impatto.

### **Fasi lavorative**

#### *Situazione iniziale*

184 L'avamprogetto è stato redatto.

### *Stimare gli effetti (valutazione prospettica dettagliata)*

Lo strumento fondamentale di questa operazione è il modello d'impatto, che illustra in che misura le singole componenti dell'atto normativo modificheranno presumibilmente la situazione. Più in concreto, si tratta ad esempio di stabilire:

- come sarà attuato l'atto normativo e quale livello istituzionale sarà interessato (Confederazione, Cantoni, Comuni);
- quali destinatari saranno direttamente interessati e in che modo si modificherà il loro comportamento;
- quali altri ambienti saranno interessati;
- quali saranno gli effetti collaterali positivi e negativi, p. es. per l'economia, la società, l'ambiente e l'uguaglianza di genere;
- quali sono i costi che ne deriveranno; tra questi non figurano soltanto l'impatto sul bilancio di Confederazione, Cantoni e Comuni, ma anche quello sull'economia. In quest'ultimo rientra ad esempio l'onere che ne risulta per i destinatari della normativa (nuclei familiari e aziende, p. es. l'onere derivante dalla presentazione di domande o i costi della formazione necessaria ad assicurare un'applicazione conforme delle nuove disposizioni);
- in sintesi: quali sono i presumibili effetti diretti e indiretti.

Il modello d'impatto assume la forma di un testo discorsivo, che all'occorrenza può essere corredato di grafici o diagrammi. A determinate condizioni, può rivestire la forma di equazioni matematiche da utilizzarsi per condurre simulazioni.

### *Ridurre il margine d'incertezza inerente alla previsione degli effetti collaterali*

Nel determinare gli effetti dell'avamprogetto, occorre fare in modo che il modello non sia influenzato dalle aspettative dell'Ufficio responsabile. Vanno dunque presi in considerazione anche il punto di vista e gli interessi delle autorità incaricate dell'esecuzione, dei destinatari della normativa e degli altri soggetti interessati, il che può permettere di prevedere la loro reazione e le altre modifiche del comportamento indesiderate prodotte dalla normativa, che a seconda dei casi possono comprometterne l'impatto.

In rari casi può risultare opportuno mettere alla prova l'efficacia del progetto svolgendo simulazioni o test in cui i soggetti interessati sono chiamati ad affrontare situazioni o casi concreti.

Spesso gli effetti delle misure previste sono conformi alle aspettative soltanto se si realizzano determinate precondizioni. In tali situazioni, la simulazione teorica o modulare degli effetti di una misura all'interno di scenari diversi è utile a individuare i rischi insiti nella soluzione prescelta.

A questo punto si tratta di verificare (nuovamente) se i benefici derivanti dall'atto normativo (vale a dire la sua capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati e gli eventuali altri effetti collaterali positivi) siano superiori ai costi. Per compiere questa operazione occorre prendere in considerazione gli aspetti

materiali e immateriali, quantificabili e non quantificabili, monetizzabili e non monetizzabili. Se il rapporto costi-benefici si rivela sfavorevole, può risultare necessario accantonare il progetto.

#### ***Migliorare l'avamprogetto alla luce dell'analisi degli effetti***

190 Se si prevede che l'avamprogetto non sortirà gli effetti auspicati, occorre rimettervi mano per apportarvi le necessarie modifiche. Se si constata ad esempio che le misure previste non permettono di raggiungere gli obiettivi stabiliti, occorrerà optare per misure più incisive o prevedere obiettivi meno ambiziosi, il che comporterà verosimilmente la modifica dell'articolo sullo scopo e delle parti corrispondenti del rapporto esplicativo.

#### ***Tenere conto dell'eventuale incertezza riguardo agli effetti futuri dell'atto***

191 Se, nonostante sia stata svolta una stima degli effetti, sussistono notevoli incertezze al loro riguardo (p. es. poiché si tratta di nuovi strumenti d'intervento o di nuove soluzioni tecniche), si può sfruttare la procedura di consultazione (*n. marg. 200*) per tentare di porvi rimedio: l'Ufficio responsabile può infatti cercare di ottenere le informazioni di cui necessita dalle autorità preposte all'esecuzione, dai destinatari della norma e dagli altri interessati (o dai loro organi), ponendo loro i quesiti del caso nella lettera accompagnatoria o in un apposito questionario.

192 Se v'è da attendersi che non sarà possibile ottenere le informazioni necessarie, si dispone delle opzioni seguenti:

- circoscrivere il campo d'applicazione a una determinata regione o categoria di persone durante una fase di prova, se si presume che ciò permetterà di maturare le esperienze necessarie e sempre che sia data una base costituzionale. Se la fase di prova ha esito positivo, si potrà estendere la misura all'insieme del territorio o dei destinatari della normativa;
- redigere una legge di carattere sperimentale, limitandone la durata di validità e prevedendo una clausola di valutazione: se non avrà esplicitato gli effetti auspicati, la legge decadrà allo scadere della fase di sperimentazione; in caso contrario sarà convertita in un atto di durata indeterminata;
- redigere una legge di durata indeterminata inserendovi una clausola di valutazione o l'obbligo di presentare rapporti. Per ulteriori informazioni a questo riguardo si veda la pagina Internet dell'Ufficio federale di giustizia dedicata ai **documenti concernenti le verifiche dell'efficacia/valutazioni**.

#### ***Risultato***

193 È stato redatto un testo (corredato se del caso della documentazione necessaria) che illustra in modo realistico le presumibili ripercussioni dell'avamprogetto (rischi e opportunità) e specifica i principi che hanno presieduto alla valutazione dei suoi effetti.

Su questo testo si baserà poi il capitolo «Motivazione e valutazione della soluzione proposta» e «Ripercussioni» del rapporto esplicativo e del messaggio. 194

### *Redigere il rapporto esplicativo*

#### **Considerazioni generali**

##### *Definizione e funzione*

Il rapporto esplicativo fornisce informazioni sulle direttrici dell'avamprogetto, ne commenta le singole disposizioni e illustra le ripercussioni, il legame con il programma di legislatura e gli aspetti giuridici principali. Il rapporto serve a informare i partecipanti alla consultazione riguardo ai contenuti e alla portata dell'avamprogetto. 195

##### *Fondamenti giuridici*

Le regole previste per l'elaborazione del messaggio e del disegno (*n. marg. 249*) si applicano in ampia misura anche alla stesura del rapporto esplicativo (e, per analogia, anche alle spiegazioni contenute nelle proposte al Consiglio federale o al Dipartimento). Il rapporto esplicativo va redatto in modo tale che i suoi contenuti possano essere agevolmente trasposti nel messaggio del Consiglio federale. 196

#### **Fasi lavorative**

##### *Situazione iniziale*

È stato redatto un avamprogetto. 197

Si dispone dei testi elaborati nelle fasi precedenti (in particolare la definizione del problema, la ricerca di soluzioni, la valutazione della soluzione, la stima delle ripercussioni), che possono dunque essere integrati nel rapporto esplicativo.

##### *Redigere il rapporto esplicativo*

I testi preesistenti sono accorpatis in un testo unico, del quale occorre poi colmare le lacune (in particolare per quanto riguarda il commento alle singole disposizioni dell'avamprogetto). 198

##### *Risultato*

L'avamprogetto e il rapporto esplicativo sono stati redatti. 199

## **Procedura di consultazione**

### *Considerazioni generali*

#### **Funzione**

La procedura di consultazione ha lo scopo di coinvolgere i Cantoni, i partiti, le associazioni nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, le associazioni di categoria dell'economia e gli altri ambienti interessati nel processo decisionale delle autorità federali concernente atti normativi importanti o progetti di grande portata. 200

201 La consultazione è finalizzata ad accertare la correttezza materiale e l'attuabilità di un progetto della Confederazione, nonché il consenso raccolto da quest'ultimo. Serve inoltre ad acquisire le necessarie conoscenze settoriali e a informare gli ambienti interessati in merito alle misure previste.

202 I risultati della procedura di consultazione sono uno dei principali elementi su cui poggia la successiva decisione del Consiglio federale riguardo al progetto in questione.

#### **Fondamenti giuridici e strumenti utili:**

- 203
- articolo 147 Cost. (RS 101);
  - legge sulla consultazione (LCo, RS 172.061);
  - ordinanza sulla consultazione (OCo, RS 172.061.1);
  - **informazioni della Cancelleria federale** (accessibili soltanto via Intranet);
  - Sägesser, Thomas (2006). Vernehmlassungsgesetz: Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Berna, Stämpfli.

#### **Ruolo della Cancelleria federale**

204 La Cancelleria federale (più precisamente la Sezione del diritto) è l'unità competente in materia di procedure di consultazione. Offre consulenza agli Uffici riguardo a tutte le questioni inerenti alla consultazione e gestisce un elenco dei destinatari permanenti della consultazione.

205 La Cancelleria federale tiene inoltre un elenco delle procedure di consultazione, consultabile sulla [pagina Internet loro dedicata](#).

206 La Cancelleria federale ha anche il compito di verificare che le regole procedurali siano state rispettate e sia stata fornita la documentazione prevista. Questa le va dunque trasmessa prima dell'apertura della procedura di consultazione. La Cancelleria federale dev'essere consultata anche quando si intende rinunciare alla consultazione ([art. 3a LCo](#)).

#### *Fasi lavorative e opzioni*

##### **Situazione iniziale**

207 La redazione dell'avamprogetto e del rapporto esplicativo si avvia alla conclusione.

##### **Determinare se è necessario svolgere una procedura di consultazione**

208 La procedura di consultazione dev'essere indetta per la preparazione dei seguenti atti normativi (art. 3 cpv. 1 LCo):

- modifiche costituzionali;
- nuove leggi o modifiche di legge ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g Cost.;
- trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo

140 capoverso 1 lettera b o 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni; in merito si vedano le **domande frequenti in merito alla revisione del diritto in materia di consultazione**, n. 7, consultabili all'indirizzo intranet.bk.admin.ch > Coordinazioni in seno alla Confederazione > procedura di consultazione (accessibili soltanto via Intranet);

- ordinanze e altri progetti (p. es. rapporti) di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale;
- ordinanze che, pur non essendo di ampia portata, riguardano in misura considerevole taluni o tutti i Cantoni o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale.

Se motivi oggettivi lo giustificano, nei casi summenzionati è nondimeno possibile rinunciare alla procedura di consultazione (*n. marg. 208*) se:

- il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali; oppure
- non v'è da attendersi che dalla consultazione emergano nuove informazioni (p. es. poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note da tempo).

Di converso, la procedura di consultazione può essere indetta anche per progetti che non adempiono nessuna delle condizioni di cui all'articolo 3 capoverso 1 LCo (*n. marg. 208*).

### **Pianificare la procedura di consultazione**

Ogni sei mesi gli Uffici competenti comunicano alla Cancelleria federale le procedure di consultazione previste (specificando il titolo nelle tre lingue ufficiali e la data d'inizio e fine della procedura, e fornendo inoltre una breve descrizione dell'oggetto). La Cancelleria federale informa quindi il Consiglio federale, gli Uffici delle Camere federali, i Cantoni, i partiti e la stampa, permettendo in tal modo ai destinatari di predisporre le risorse necessarie.

Il termine utile per la presentazione di osservazioni dev'essere di almeno tre mesi, e va adeguatamente prolungato se vi sono interferenze con vacanze e giorni festivi, nonché in considerazione del contenuto e del volume del progetto (cfr. **art. 7 cpv. 3 LCo**). In caso di urgenza il termine può essere eccezionalmente abbreviato. Le ragioni oggettive che giustificano l'urgenza devono comunque essere comunicate ai destinatari della consultazione.

Il tempo necessario allo svolgimento della procedura di consultazione va stimato con largo anticipo e in modo realistico: la procedura di consultazione comporta infatti un impegno considerevole per l'Amministrazione (che deve p. es. approntare la voluminosa documentazione nelle tre lingue ufficiali e provvedere alla traduzione dei testi) e per gli interpellati.

### **Determinare la cerchia degli interpellati**

- 214 In linea di principio qualsiasi persona od organizzazione può prendere parte a una consultazione e presentare le proprie osservazioni, anche senza essere stata interpellata.
- 215 La procedura di consultazione deve tuttavia coinvolgere in ogni caso:
- i Governi cantonali;
  - i partiti rappresentati nell'Assemblea federale;
  - le associazioni nazionali dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna;
  - le associazioni nazionali di categoria dell'economia;
  - gli altri ambienti interessati nel caso concreto o le istituzioni eventualmente interessate dal progetto. Tra queste possono rientrare in particolare, oltre alle commissioni extraparlamentari, le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale (p. es. le aziende parastatali autonome come RUAG, Skyguide, FFS, La Posta Svizzera, Swisscom). Sui progetti che ne riguardano lo statuto, l'organizzazione o l'amministrazione, il Tribunale federale o un'altra autorità giudiziaria della Confederazione sono eccezionalmente invitati a esprimersi già nell'ambito della consultazione degli uffici, per essere nuovamente interpellati nel corso della procedura di consultazione.
- 216 La Cancelleria federale cura un **Elenco dei destinatari permanenti della consultazione** nel quale figurano anche i relativi recapiti.
- 217 Le unità amministrative (dell'Amministrazione federale centrale o decentralizzata) sono consultate nell'ambito della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto.

### **Aprire la procedura di consultazione**

- 218 Si tratta in sostanza di autorizzare l'unità competente a svolgere la procedura di consultazione.
- 219 Il via libera allo svolgimento della consultazione è dato:
- dal Consiglio federale, nel caso dei progetti di cui all'articolo 3 capoverso 1 LCo (*n. marg. 208*); questo è il caso più frequente;
  - dal Dipartimento competente o dalla Cancelleria federale, nel caso delle consultazioni facoltative (art. 3 cpv. 2 LCo);
  - dall'unità amministrativa interessata, se abilitata a legiferare nel settore in questione;
  - dalla commissione parlamentare competente, se il progetto è opera dell'Assemblea federale.
- 220 Nell'ambito della consultazione degli uffici vanno consultate le unità materialmente interessate e quelle che assumono compiti interdipartimentali (cfr. *n. marg. 18 segg.*). In questa fase l'avamprogetto dev'essere disponibile in tedesco e in francese.

Ha poi luogo la procedura di corapporto, con la quale sono sottoposti al Consiglio federale o al Dipartimento i seguenti documenti: 221

- la proposta di apertura della procedura di consultazione (unitamente al dispositivo della decisione);
- l'avamprogetto e il rapporto esplicativo (in tedesco e in francese);
- l'eventuale questionario (in tedesco e in francese);
- la lettera accompagnatoria (nelle tre lingue ufficiali);
- l'elenco degli interpellati;
- il comunicato stampa (in tedesco e in francese).

Tutti i documenti posti in consultazione devono essere disponibili nelle tre lingue ufficiali al più tardi in concomitanza con la decisione del Consiglio federale. Nel caso dei trattati internazionali, il progetto e il rapporto esplicativo possono essere redatti soltanto in una o due lingue ufficiali se vi è un'urgenza particolare (art. 7 cpv. 3 OCo).

### Forma dei documenti

La consultazione è comunicata a ciascuna delle tre categorie di interpellati (Cantoni, Tribunali e altri interpellati, cfr. *n. marg. 214 segg.*) con un'apposita *lettera accompagnatoria*. La lettera ai Cantoni è indirizzata alla Cancelleria dello Stato o al Consiglio di Stato. Sarà poi il Cantone stesso a provvedere al coordinamento dei relativi lavori (si veda in merito il rapporto del 13 febbraio 2012 - disponibile soltanto in tedesco e francese - redatto dal gruppo di lavoro congiunto Confederazione-Cantoni e intitolato «*Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone*», raccomandazione 6, pag. 36). 222

All'atto normativo è accluso un rapporto che illustra nel dettaglio i contenuti della normativa. La struttura del rapporto ricalca sostanzialmente quella prevista per i messaggi del Consiglio federale (cfr. *Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale; n. marg. 249*). Esempi di rapporto sono reperibili all'indirizzo Internet [Cancelleria federale > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse](#). 223

La documentazione relativa alla consultazione può all'occorrenza includere un questionario. La lettera accompagnatoria può inoltre specificare gli aspetti riguardo ai quali si sollecita in modo particolare una risposta degli interpellati, in primis quelli concernenti l'attuazione della normativa e l'impatto della stessa (cfr. *n. marg. 179 segg.* e il rapporto «*Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone*», raccomandazione 5, pag. 36). Le osservazioni presentate dagli interpellati potranno poi confluire nel messaggio (segnatamente nel capitolo concernente l'attuazione). È inoltre possibile chiedere agli interpellati che esprimano preferenze, operino una scelta tra più varianti proposte o illustrino le soluzioni previste nella loro realtà. 224

Di norma è sufficiente presentare un normale elenco di domande, alle quali gli interessati potranno rispondere liberamente nell'ambito delle osservazioni da essi presentate. 225

### Esempio:

- valutazione della consultazione relativa alla disposizione costituzionale su un sistema d'incentivazione nel settore del clima e dell'energia: **Questionario**.

226 Talvolta può rivelarsi opportuno strutturare il questionario in forma di modulo, con caselle da spuntare, il che semplifica l'esame delle risposte, sempre che il modulo sia ben strutturato e bene accetto dai destinatari.

227 Si consiglia comunque di prevedere uno spazio apposito all'interno del quale sia possibile formulare eventuali osservazioni, affinché possano dire la loro anche (e soprattutto) le persone che hanno obiezioni diverse da quelle preventivate e intendono presentare proposte alternative. Si raccomanda inoltre di non limitare a priori l'area riservata a queste osservazioni. Anche per questo motivo è consigliabile utilizzare un documento word, anziché un pdf o un modulo online.

228 I partecipanti alla consultazione hanno il diritto di esporre il loro punto di vista nel modo che ritengono più adatto, sia quanto alla forma sia quanto all'ampiezza dei contenuti. Anziché destare negli interpellati l'impressione che siano legalmente tenuti a esprimere il loro parere unicamente attraverso il modulo, si cerchi dunque di strutturare il modulo in modo intelligente, così da invogliarli a utilizzarlo e facilitare di conseguenza il lavoro di tutti i soggetti coinvolti.

### Esempi:

- pacchetto di ordinanze agricole 2016: **Modulo**;
- revisione totale della legge federale sugli esami genetici sull'essere umano (LEGU): **Formulario**;
- aggiornamento delle esigenze tecniche per i veicoli stradali: **Questionario** con caselle da spuntare.

229 Può infine risultare utile accludere alla documentazione una *tabella sinottica* in cui si mettono a confronto il diritto vigente e le nuove disposizioni.

### **Svolgere la consultazione**

230 L'Ufficio responsabile invia dunque agli interpellati le lettere, che di norma specificano il sito Internet dal quale può essere scaricata tutta la documentazione. Sempre più spesso si rinuncia all'invio della documentazione cartacea, soprattutto se voluminosa.

231 La Cancelleria federale provvede affinché l'avviso dell'apertura della procedura di consultazione sia pubblicato nel Foglio federale. La comunicazione in questione specifica l'autorità presso il quale può essere ottenuta la documentazione cartacea o il sito dal quale può essere scaricata la **versione elettronica** della stessa.

232 La procedura si svolge sostanzialmente per scritto. Eventualmente può risultare opportuno organizzare riunioni, di cui va tenuta traccia con un verbale. I pareri scritti e i verbali vanno poi pubblicati.

Per svolgere le consultazioni, le commissioni parlamentari possono far capo ai servizi dell'Amministrazione federale (art. 6 LCo). 233

### **Analizzare i risultati della consultazione e redigere il relativo rapporto**

L'Ufficio competente raccoglie i pareri pervenuti, li ordina (di norma in forma di tabella) e redige quindi il rapporto sui risultati della consultazione. Il rapporto presenta in modo sintetico e strutturato l'insieme dei pareri, senza tuttavia esprimere giudizi di valore in merito. Di regola il rapporto contempla una parte generale (che illustra l'orientamento generale dei pareri) e una parte speciale, articolata in funzione dei contenuti principali dell'avamprogetto (p. es. temi chiave, articoli di legge). Il rapporto è redatto nelle tre lingue ufficiali e trasmesso per via elettronica alla Cancelleria federale, cosicché possa pubblicarlo sul [sito Internet dedicato alle procedure di consultazione](#) ([www.admin.ch](#) > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse). 234

### **Informazione del pubblico**

#### *Documenti accessibili*

Sono accessibili al pubblico: 235

- la documentazione relativa alla consultazione;
- dopo la conclusione della consultazione: i pareri degli interpellati e i verbali di eventuali riunioni svolte con i partecipanti alla consultazione;
- dopo che l'autorità responsabile ne ha preso atto: il rapporto sui risultati della consultazione.

#### *Informazione del pubblico all'apertura della procedura di consultazione*

L'Ufficio competente prepara un comunicato stampa d'intesa con il servizio d'informazione del Dipartimento e con la Cancelleria federale. Se il progetto è di grande importanza, la conferenza stampa è diretta dal Dipartimento, anziché dall'Ufficio competente. 236

La Cancelleria federale pubblica la documentazione relativa alla consultazione sulla pagina Internet dedicata alle consultazioni ([Procedure di consultazione in corso](#)). L'Ufficio competente è dunque tenuto a trasmetterle la documentazione con la massima sollecitudine. 237

#### *Informazione del pubblico dopo l'adozione del rapporto sui risultati*

Dopo che l'autorità che ha indetto la procedura di consultazione (Consiglio federale, Dipartimento, Commissione parlamentare) ha preso atto del rapporto sui risultati sulla consultazione, l'Ufficio competente informa gli interpellati d'intesa con l'ufficio stampa del Dipartimento e con la Cancelleria federale, segnalando loro la pagina Internet da cui è possibile prelevare il rapporto. Il comunicato stampa sui risultati è preparato dall'Ufficio competente e sottoposto agli uffici stampa. Una copia cartacea della documentazione è trasmessa soltanto in casi eccezionali. 238

### Trarre le conclusioni alla luce dei risultati della consultazione

239 Durante e dopo la stesura del rapporto sui risultati, l'Ufficio competente trae le debite conclusioni dai pareri espressi, soppesandone la rilevanza e valutando la pertinenza degli argomenti addotti, p. es. alla luce della misura in cui il soggetto in questione sia interessato dal progetto, della sua rappresentatività o del suo peso politico, oppure in funzione della correttezza materiale, dell'attuabilità e della capacità di raccogliere consensi della proposta formulata. I pareri dei Cantoni sono presi particolarmente in considerazione laddove sia in causa l'attuazione del diritto federale.

### Presentare una proposta circa il seguito dei lavori

#### *Nel caso di consultazioni indette dal Consiglio federale*

240 Le conclusioni dell'Ufficio competente non sono integrate nel rapporto sui risultati, ma nella proposta al Consiglio federale. L'Ufficio deve in sostanza decidere se sottoporre all'Esecutivo, unitamente al rapporto sui risultati, il messaggio destinato al Parlamento o altre proposte circa il seguito dei lavori.

241 Condizioni	Azione raccomandata
Il disegno e il messaggio possono essere elaborati in tempi ragionevoli Dalla consultazione sono emerse chiare indicazioni	Proposta al Consiglio federale corredata di disegno e messaggio L'avamprogetto, invariato o modificato a seconda dell'esito della consultazione, è convertito in disegno. Lo stesso vale per il rapporto esplicativo, che assume la forma del messaggio ( <i>n. marg. 246</i> ). La proposta si compone dei seguenti documenti: <ul style="list-style-type: none"><li>• proposta di prendere atto dei risultati della consultazione nonché di adottare il disegno e il relativo messaggio;</li><li>• allegati: rapporto sui risultati della consultazione, messaggio, disegno di legge, progetto di comunicato stampa (nelle tre lingue ufficiali).</li></ul>
Il disegno è complesso e voluminoso Dalla consultazione non sono emerse chiare indicazioni Vi è divergenza d'opinioni nell'Amministrazione federale Vi è grande incertezza quanto al da farsi	Il Consiglio federale è chiamato a prendere una decisione circa il seguito dei lavori. La proposta si compone pertanto degli elementi seguenti: <ul style="list-style-type: none"><li>• adozione del rapporto sui risultati della consultazione;</li><li>• conclusioni tratte dal rapporto (p. es. modifica di aspetti importanti, mandato di approfondire determinate questioni);</li><li>• decisione di principio (elaborare messaggio e disegno oppure rinunciarvi, concretizzare in altro modo i contenuti dell'avamprogetto ecc.);</li><li>• calendario dei lavori.</li></ul> Al Consiglio federale sono sottoposti i seguenti documenti: <ul style="list-style-type: none"><li>• proposta;</li><li>• allegati: rapporto sui risultati della consultazione e comunicato stampa.</li></ul>

242 L'Ufficio competente dà quindi il via alla consultazione degli uffici e svolge in seguito la procedura di corapporto (cfr. *n. marg. 18 segg.*).

### *Consultazioni indette da altri soggetti*

Se la consultazione è indetta da un Dipartimento o dalla Cancelleria federale si procede sostanzialmente in modo analogo a quanto previsto per le proposte al Consiglio federale. 243

Se la consultazione è indetta da un organo dell'Assemblea federale, l'unità dell'Amministrazione che ha analizzato i risultati della consultazione trasmette quindi il relativo rapporto alla commissione competente. 244

### **Risultato**

Il soggetto che ha indetto la consultazione: 245

- ha preso atto dei risultati della consultazione;
- ha preso una decisione riguardo al seguito dei lavori (Consiglio federale: disegno e messaggio sono stati adottati o è stata presa un'altra decisione riguardo al da farsi);
- ha informato il pubblico, cfr. *n. marg. 236 segg.*

Se il Consiglio federale adotta il messaggio e il disegno di legge, questi sono poi trasmessi all'Assemblea federale perché deliberi in merito.

## Messaggio e disegno di legge

### *Considerazioni generali*

#### **Definizione**

Il messaggio è il rapporto esplicativo che il Consiglio federale indirizza alle Camere federali a sostegno di un disegno di legge governativo. I messaggi sono redatti per i disegni di modifiche costituzionali, di nuove leggi o modifiche di legge, di decreti federali, di nuove ordinanze dell'Assemblea federale o modifiche di tali ordinanze nonché di trattati internazionali. 246

#### *Esempio di messaggio concernente un'ordinanza dell'Assemblea federale:*

- messaggio concernente un'ordinanza dell'Assemblea federale sui valori limite di alcolemia nella circolazione stradale (**FF 2002 3523**).

#### **Funzione**

Nel messaggio il Consiglio federale espone al Parlamento gli obiettivi politici perseguiti e le soluzioni previste, motivando la sua proposta. Il messaggio e il disegno sono i documenti sui quali si fondano le deliberazioni e la decisione dell'Assemblea federale. In caso di votazione popolare, il messaggio fornisce inoltre a sostenitori e avversari di un progetto le informazioni necessarie circa gli obiettivi e il contenuto dello stesso. Entrato in vigore un atto normativo, il messaggio si rivela poi assai utile ai fini dell'interpretazione delle disposizioni (da parte delle autorità preposte all'esecuzione e dei tribunali). 247

248

È perciò importante che il messaggio sia di buona qualità sotto il profilo linguistico, sia strutturato in modo chiaro, risponda sinteticamente alle questioni politiche e giuridiche rilevanti e illustri in modo competente e comprensibile i contenuti dei singoli articoli.

### **Fondamenti giuridici**

249 L'articolo 141 della legge sul Parlamento (LParl, **RS 171.10**) enuncia i requisiti principali che i messaggi devono soddisfare sotto il profilo dei contenuti. Gli strumenti che seguono stabiliscono invece i requisiti formali di messaggi e disegni:

- **Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale:** si vedano in particolare i diversi schemi previsti (schema generico, per iniziative popolari, per progetti di finanziamento, per trattati internazionali, per messaggi particolari);
- **Direttive di tecnica legislativa della Confederazione;**
- **Analisi d'impatto della regolamentazione (solo in francese e tedesco);**
- **Procedura CPU, con i relativi modelli di documenti concernenti atti normativi e messaggi;**
- **Istruzioni della Cancelleria federale per la redazione dei testi ufficiali in italiano;**
- **Guida al pari trattamento linguistico di donna e uomo;**
- **strumenti per la traduzione e redazione.**

### **Supporto**

250 Le unità che devono essere obbligatoriamente consultate nell'ambito della consultazione degli uffici (*n. marg. 19*) assicurano la necessaria assistenza. Il Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU) ha messo a punto una procedura informatizzata che prevede peraltro il controllo dei testi da parte di tali unità. Il titolare del dossier del CPU assiste inoltre il responsabile dell'oggetto sino al «visto si stampi» che precede la pubblicazione nel Foglio federale o nella Raccolta ufficiale (cfr. *n. marg. 38 segg.*).

### **Informazione del pubblico**

251 Il pubblico viene informato dopo che il Consiglio federale ha adottato il messaggio e il relativo disegno. Se l'oggetto riveste importanza modesta, il Dipartimento responsabile si limita a redigere un comunicato stampa. Per i progetti importanti si organizza invece una conferenza stampa, la cui direzione è affidata al portavoce del Consiglio federale. Alla conferenza stampa in questione partecipano di norma il capo del Dipartimento responsabile e all'occorrenza un membro della direzione e specialisti dell'Ufficio competente.

## Fasi lavorative

### Situazione iniziale

Il rapporto sui risultati della consultazione è stato redatto ed è stato deciso come 252  
procedere per quanto riguarda il messaggio e il disegno. Si tratta ora di modificare  
di conseguenza l'avamprogetto e il rapporto esplicativo per trasformarli in disegno  
e messaggio.

### Elaborare il disegno e il messaggio

Svolta la consultazione e analizzatone l'esito, l'avamprogetto e il rapporto esplica- 253  
tivo vengono rimaneggiati di conseguenza – se del caso in collaborazione con gli  
Uffici, i Cantoni e gli ambienti interessati – per assumere la forma del disegno e  
del messaggio. Questa operazione può risultare alquanto impegnativa se il pro-  
getto è complesso ed è necessario apportare modifiche considerevoli (si tratta in-  
fatti di modificare i contenuti e rivedere la sistematica dell'atto normativo, di ade-  
guare i commenti e di esaminare le ripercussioni dell'atto modificato includendovi  
un'analisi dell'impatto della regolamentazione). Nel modificare i testi in questione  
si raccomanda di prestare attenzione in particolare ai seguenti aspetti:

- il messaggio e il disegno devono essere conformi alle regole tanto sotto il pro-  
filo materiale quanto sotto il profilo formale (cfr. *n. marg. 249*);
- le versioni tedesca e francese del disegno di legge devono essere disponibili  
per la consultazione degli uffici, affinché la **Commissione interna di redazione**  
possa controllarle nell'ambito della cosiddetta coredazione; in questa fase il  
messaggio può anche essere disponibile in una sola lingua ufficiale;
- occorre prestare attenzione al coordinamento con altri atti normativi eventual-  
mente in preparazione o già al vaglio del Parlamento. A seconda della situa-  
zione, può risultare necessario inserire nelle disposizioni finali la condizione  
«... entra in vigore se ...». Per la formulazione di disposizioni transitorie com-  
plesse ci si può rivolgere all'Ufficio federale di giustizia.

### Svolgere la consultazione degli uffici e la procedura di corapporto

Il messaggio e il disegno redatti da un Ufficio o da un'altra unità sono inviati in 254  
consultazione degli uffici, con la quale ci si propone non solo di appianare even-  
tuali divergenze prima che il Consiglio federale prenda una decisione politica al  
riguardo, ma anche di correggere eventuali sviste e colmare le lacune ancora pre-  
senti.

La consultazione degli uffici coinvolge gli uffici materialmente interessati e quelli 255  
che assumono compiti interdepartimentali (cfr. *n. marg. 18 segg.*).

Il messaggio e il disegno devono essere caricati nel sistema del CPU al più tardi 256  
all'avvio della consultazione degli uffici (*n. marg. 18 segg.*).

L'unità competente deve provvedere affinché, al termine della consultazione, i testi 257  
e le loro eventuali modifiche possano essere sottoposti a un controllo di qualità (il

cosiddetto *circuit*) da parte della Cancelleria federale prima che il capo del Dipartimento vi apponga la sua firma.

258 Dopo che il capo del Dipartimento ha firmato la proposta, si può dare il via alla procedura di corapporto (*n. marg. 29 segg.*), con la quale sono sottoposti al Consiglio federale i seguenti documenti:

- la proposta di adozione del messaggio e del disegno (in tedesco e francese);
- il dispositivo della decisione (in tedesco o in francese);
- gli allegati, vale a dire il messaggio e il disegno (in tedesco e francese; la versione italiana è ultimata successivamente dai servizi linguistici del Dipartimento interessato e della Cancelleria federale) nonché il comunicato stampa.

### **Trasmettere l'oggetto all'Assemblea federale**

259 Dopo che il Consiglio federale ha preso la relativa decisione, il messaggio e il disegno sono trasmessi all'Assemblea federale dalla Cancelleria federale, che ne cura anche la pubblicazione nel Foglio federale.

### *Casi particolari*

#### **Possibilità di modifica dopo la trasmissione all'Assemblea federale**

260 Se, dopo la trasmissione del messaggio al Parlamento, il Consiglio federale intende o deve – ad esempio a causa di nuovi sviluppi o di una decisione di rinvio del Parlamento – modificare il disegno in modo sostanziale o limitatamente ad alcuni aspetti, dispone delle seguenti opzioni, derivanti dal diritto di proposta (**art. 160 cpv. 2 Cost.**) e di iniziativa (**art. 181 Cost.**) di cui gode:

- **presentare un messaggio a sostegno di un nuovo disegno** (comprensivo della proposta di stralcio del disegno precedente): facendo uso del suo diritto d'iniziativa, il Consiglio federale presenta un messaggio a sostegno di un disegno dai contenuti completamente nuovi che non presenta alcun legame materiale con il messaggio precedente. Nell'operare la scelta tra le varie opzioni, il Consiglio federale dispone comunque di un certo margine di manovra. Il messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010 concernente la riforma del Governo (01.080; **FF 2010 6895**), ad esempio, con il quale sono stati sottoposti al Parlamento disegni completamente nuovi, avrebbe infatti potuto rivestire la forma del messaggio a sostegno di un nuovo disegno;
- **presentare un messaggio aggiuntivo a sostegno di un nuovo disegno** (comprensivo della proposta di stralcio del disegno precedente): facendo uso del suo diritto d'iniziativa, il Consiglio federale presenta un messaggio a sostegno di un disegno direttamente connesso con il disegno precedente. Ciò si verifica in particolare quando l'Assemblea federale rinvia l'oggetto al Consiglio federale;

#### Esempi:

- messaggi aggiuntivi concernenti la Riforma delle ferrovie 2, 05.028, **FF 2007 2457, 2011 823**;
- messaggio aggiuntivo del 27 ottobre 2010 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta»), 07.057, **FF 2010 6923**;
- **proporre la modifica del disegno mediante un messaggio aggiuntivo:** facendo uso del suo diritto d'iniziativa, il Consiglio federale presenta un messaggio aggiuntivo da pubblicarsi nel Foglio federale in cui formula proposte di modifica del primo disegno. Questa opzione risulta indicata quando le modifiche proposte sono di importanza tale da richiedere la presentazione di un commento dettagliato che garantisca il rispetto del principio di trasparenza della legislazione, permetta di ricostruire le motivazioni delle scelte operate e assicuri la completezza dei materiali preparatori;

#### Esempi:

- messaggio aggiuntivo del 1° ottobre 2010 concernente la modifica della legge sulle banche (averi non rivendicati), 10.049; **FF 2010 6629**;
- messaggio complementare del 14 giugno 2002 al messaggio concernente la modifica della legge sui cartelli (Inchieste nell'ambito dell'Accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera e la CE), 01.071, **FF 2002 4927**;
- **proporre la modifica del disegno senza presentare un messaggio aggiuntivo:** le modifiche di modesta entità che richiedono nondimeno una decisione del Consiglio federale, possono essere presentate in via eccezionale in forma di proposta nell'ambito delle deliberazioni parlamentari, senza che sia necessario pubblicare un messaggio aggiuntivo.

#### Procedura straordinaria

Si fa capo alla procedura straordinaria quando occorre chiedere all'Assemblea federale la trattazione urgente di un messaggio o di un rapporto. In tal caso, l'oggetto è discusso in ambedue le Camere nella stessa sessione, vale a dire che l'oggetto è attribuito alle Commissioni nel corso della prima sessione utile, per essere quindi trattato dalle Camere (Camera prioritaria e seconda Camera) nella sessione successiva. La procedura straordinaria è retta **dall'articolo 85 capoverso 2 LParl.**

La presentazione della relativa proposta al Consiglio federale spetta al Dipartimento responsabile (per i dettagli si veda il **Raccoglitore rosso** della Cancelleria federale, disponibile solo in Intranet).

## Fase parlamentare

### *Considerazioni generali*

#### **Definizione e funzione**

263 Le deliberazioni parlamentari si svolgono nelle commissioni e nelle due Camere dell'Assemblea federale. Il dibattito nelle Camere è una fase chiave del processo legislativo, contraddistinta da una particolare visibilità.

264 L'Amministrazione federale coadiuva i lavori parlamentari fornendo la necessaria assistenza al capo del Dipartimento o al Cancelliere della Confederazione e assolvendo gli incarichi affidatili dalle **Commissioni tematiche dell'Assemblea federale**, incarichi che possono ad esempio consistere nella preparazione di emendamenti al disegno di legge e del relativo commento.

#### **Fondamenti giuridici e strumenti utili:**

- 265
- articoli 148–173 Cost., in particolare articoli 156 e 160 capoverso 2 Cost. (**RS 101**);
  - articoli 44 capoverso 2, 47 capoverso 1, 68, 74, 83, 85, 89–95, 149, 150, 159 e 160 della legge sul Parlamento (LParl, **RS 171.10**);
  - articoli 6–8 e 18 capoverso 2 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl, **RS 171.115**);
  - articolo 4 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sulla Commissione di redazione (**RS 171.105**);
  - banca dati dei Servizi del Parlamento (**Curia vista**).

#### **Iter delle deliberazioni**

266 I presidenti delle due Camere decidono di comune accordo quale Camera tratterà l'oggetto per prima (Camera prioritaria). Le deliberazioni seguono quindi l'iter descritto qui appresso.

#### ***Camera prioritaria***

267 La Commissione della Camera prioritaria procede all'esame preliminare dell'oggetto, rivolgendo alla Camera eventuali proposte. La Camera decide dapprima se intende entrare in materia (art. 74 cpv. 1 LParl). In caso affermativo, delibera sul disegno di legge articolo per articolo, prendendo una decisione riguardo alle proposte della Commissione, e conclude l'esame con la votazione sul complesso. L'oggetto viene quindi trasmesso alla Commissione della seconda Camera. Se è entrata in materia, la Camera ha inoltre la possibilità di rinviare l'oggetto al Consiglio federale o alla commissione incaricata dell'esame preliminare, per riesame o modifica (art. 75 cpv. 1 LParl).

268 Se la Camera prioritaria ha deciso di non entrare in materia, l'oggetto passa alla seconda Camera. Se anche quest'ultima decide di non entrare in materia, l'oggetto è definitivamente accantonato. Tale è il caso anche quando la Camera prioritaria

ribadisce la propria decisione di non entrare in materia dopo che la seconda Camera aveva deciso diversamente.

### **Seconda Camera**

La procedura è identica a quella prevista per la Camera prioritaria (all'esame preliminare della commissione seguono dunque le deliberazioni nella Camera, con il dibattito sull'entrata in materia e la deliberazione di dettaglio). 269

Se la seconda Camera decide di non entrare in materia, l'oggetto torna alla Camera prioritaria, che in tal caso può anche decidere di rinviarlo al Consiglio federale o alla propria commissione. 270

### **Appianamento delle divergenze**

Se dopo l'esame di un oggetto da parte delle Camere sussistono divergenze, si cerca di appianarle. Le decisioni discordanti di una Camera ritornano dunque per decisione all'altra Camera, fintanto che sia raggiunta un'intesa. In ciascuna Camera le deliberazioni si restringono esclusivamente alle questioni per le quali non è stata raggiunta un'intesa (art. 89 LParl). Le questioni in sospeso sono trattate prima dalla commissione e quindi dalla Camera. 271

Se dopo tre deliberazioni di dettaglio in ciascuna Camera sussistono ancora divergenze, viene istituita una conferenza di conciliazione, composta di due delegazioni di 13 membri provenienti dalle commissioni di ciascuna Camera (art. 91 segg. LParl). Se la proposta di conciliazione è respinta da una Camera, l'intero oggetto è tolto dal ruolo (art. 93 cpv. 2 LParl). 272

### **Votazione finale nelle Camere**

Quando le Camere hanno raggiunto un'intesa riguardo a un progetto e la Commissione di redazione ne ha messo a punto il testo, in ciascuna Camera si procede alla votazione finale, che si svolge di norma l'ultimo giorno della sessione. 273

Se entrambe le Camere ne approvano il testo, l'atto legislativo è considerato validamente adottato. Se una o ambedue le Camere lo respingono, l'atto legislativo è considerato definitivamente respinto. 274

### **Fasi lavorative**

#### **Situazione iniziale**

Il messaggio e il disegno sono stati trasmessi all'Assemblea federale. 275

#### **Commissione incaricata dell'esame preliminare**

I collaboratori dell'Ufficio responsabile che prendono parte alle sedute della Commissione incaricata dell'esame preliminare assolvono vari compiti: 276

- preparano il dossier per il capo del Dipartimento, che comprende l'intervento relativo all'entrata in materia e, di norma, un commento nonché un argomento concernenti i singoli articoli del disegno (il contenuto del dossier è comunque determinato dal Dipartimento interessato);

- si informano presso la segreteria della Commissione riguardo a eventuali proposte di modifica e preparano il relativo argomentario per il capo del Dipartimento;
- se la commissione ha loro affidato un incarico in tal senso, approntano e trasmettono in tempo utile alla segreteria della commissione i documenti necessari in tedesco e francese (p. es. pareri di diritto, proposte concernenti aspetti redazionali);
- all'occorrenza, assicurano il coordinamento materiale con altri progetti di atti normativi che il Parlamento sta esaminando e segnalano le eventuali modifiche che ne risultano;
- assistono il capo del Dipartimento o chi lo rappresenta durante le sedute.

### **Riservatezza e informazione del pubblico**

277 I membri dell'Amministrazione rispettano la natura confidenziale delle deliberazioni, dei verbali e dei rapporti delle commissioni. Informare il pubblico è compito della commissione.

### **Ricorso a esponenti di altri Uffici federali**

278 D'intesa con i Servizi del Parlamento, l'Ufficio competente provvede se necessario ad assicurare la presenza alle sedute degli specialisti di altri Dipartimenti, in particolare quelli dell'Ufficio federale di giustizia, nel caso in cui occorra affrontare questioni giuridiche importanti e complesse.

### **Camera**

279 I collaboratori sono presenti in aula e assistono il capo del Dipartimento e il membro competente della direzione, in particolare nel rispondere alle domande dei deputati.

### **Partecipazione del Consiglio federale e dell'Amministrazione alle deliberazioni parlamentari**

#### *Pianificazione*

280 La procedura seguita durante le deliberazioni parlamentari è stabilita esclusivamente dagli organi del Parlamento (in particolare gli Uffici delle Camere, la Conferenza di coordinamento, la presidenza della Commissione, la segreteria centrale, la segreteria della Commissione). D'intesa con il capo del Dipartimento o su incarico dello stesso, l'Ufficio competente può tuttavia comunicare alla segreteria della commissione competente le proprie osservazioni al riguardo (p. es. la richiesta di trattare celermente l'oggetto o di coordinarlo con un altro oggetto il cui esame è in corso). Se tale tentativo si rivela infruttuoso o si tratta di un caso di particolare importanza, il Dipartimento può comunicare le proprie esigenze rivolgendosi per scritto al presidente della Commissione o all'Ufficio della Camera interessata. Se

è però necessario che un oggetto sia trattato dalle due Camere nella stessa sessione, il Consiglio federale deve presentare in tempo utile la relativa proposta alla Conferenza di coordinamento dell'Assemblea federale.

### ***Diritto di proposta***

Il Consiglio federale ha diritto di presentare proposte in merito a un oggetto in 281  
deliberazione (art. 160 cpv. 2 Cost.) e può esercitarlo rivolgendosi per scritto alla commissione incaricata dell'esame preliminare o alla Camera. Nell'esercitare tale diritto a nome del collegio, il capo del Dipartimento competente dispone di un certo margine di manovra, i cui limiti sono comunque stabiliti dalle decisioni che il Consiglio federale ha precedentemente preso riguardo alla materia in questione. Se non è stata presa alcuna decisione circa una questione determinata o se dalle decisioni prese non è possibile desumere la posizione del collegio, il capo del Dipartimento competente deve sottoporre la questione al Consiglio federale prima di presentare la proposta al Parlamento.

Gli esponenti dell'Ufficio competente non hanno il diritto di presentare proposte, 282  
ma nelle commissioni possono pronunciarsi in merito alle proposte dei deputati o presentare essi stessi proposte scritte (in tedesco e francese) riguardanti la formulazione delle disposizioni. I membri delle commissioni possono poi fare proprie tali proposte e presentarle nel corso delle deliberazioni.

Se nel corso delle deliberazioni il Dipartimento responsabile acquisisce la convin- 283  
zione, ad esempio a seguito di un approfondimento della questione, che il disegno del Consiglio federale necessita di modifiche che non sono di mero carattere redazionale né di natura tecnica, prima di presentare una proposta al Parlamento occorre coinvolgere il Consiglio federale, affinché questi prenda una decisione al riguardo. La decisione può concretizzarsi in:

- un messaggio aggiuntivo all'Assemblea federale (*n. marg. 260*);
- il conferimento al Dipartimento competente dell'autorizzazione a presentare le proposte in questione;
- un documento interlocutorio al Consiglio federale, se si prevede che le modifiche auspiccate siano presentate in via informale (per il tramite di un deputato).

### ***Diritti d'informazione del Parlamento***

Il Parlamento ha il diritto di essere informato dall'Amministrazione federale. La 284  
portata di tale diritto varia a seconda dell'organo coinvolto (deputato, commissione tematica, commissione di vigilanza, delegazione o commissione parlamentare d'inchiesta; si veda in merito Sägger, Thomas [2003]. Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, *LeGes 2003/2: 67–78*).

### **Commissione parlamentare di redazione**

285 I collaboratori responsabili dell'Ufficio competente partecipano alle sedute delle sottocommissioni della Commissione di redazione, concorrendo a controllare i testi, a stabilirne la versione definitiva, a verificare la concordanza fra le tre versioni ufficiali e la loro conformità alle norme redazionali e di tecnica legislativa.

### **Risultato**

286 L'atto normativo è stato adottato dall'Assemblea federale.

## **Fase integrativa dell'efficacia**

### *Referendum*

#### **Definizione e oggetto**

287 Il referendum facoltativo permette di sottoporre un atto normativo al voto popolare: affinché ciò avvenga, 50 000 aventi diritto di voto o otto Cantoni devono farne richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto (art. 141 Cost.).

#### **Situazione iniziale**

288 La domanda di referendum facoltativo è riuscita.

#### **Organizzazione**

289 In caso di votazione popolare, la direzione delle operazioni spetta alla Cancelleria federale. I collaboratori responsabili dell'Ufficio competente hanno tuttavia i compiti seguenti:

- fanno parte del gruppo di lavoro della Cancelleria federale incaricato di redigere le spiegazioni di voto del Consiglio federale. I collaboratori in questione hanno il compito di riferire in modo quanto possibile oggettivo circa i contenuti dell'oggetto e di tenere conto anche delle principali posizioni minoritarie. I collaboratori dell'Ufficio responsabile preparano di norma una prima bozza di testo, che viene quindi discussa e rimaneggiata dalla Cancelleria federale. Il comitato d'iniziativa o referendario è invitato per tempo a presentare un testo scritto che riassume la sua posizione. Il testo in questione, i cui contenuti sono oggetto di discussione, è spesso integrato tale e quale nell'opuscolo;
- coadiuvano il capo del Dipartimento o altri consiglieri federali nel corso della campagna in vista del voto, ad esempio preparando relazioni tipo e argomentari (in cui si dà risposta alle domande principali o si controbatte alle critiche);
- all'occorrenza preparano un argomentario destinato al pubblico (partiti, media e cittadini interessati).

## **Informazione del pubblico**

Nei mesi precedenti il voto, i membri del Consiglio federale espongono al pubblico la posizione dell'Esecutivo. La domenica dello scrutinio, il capo del Dipartimento competente si esprime in merito all'esito della votazione e risponde alle domande dei giornalisti. 290

Questo compito informativo viene meno nel caso delle leggi federali dichiarate urgenti la cui durata di validità è limitata a un anno, poiché non sottostanno a referendum facoltativo. 291

## *Emanazione delle disposizioni d'esecuzione e approntamento delle infrastrutture*

### **Considerazioni generali**

#### *Funzione*

La preparazione delle disposizioni d'esecuzione e l'approntamento delle necessarie infrastrutture mediante l'adozione delle opportune misure organizzative mirano a creare le premesse necessarie affinché l'atto normativo possa essere messo in vigore e applicato. 292

#### *Preparazione*

Di norma le leggi federali non sono eseguite dalla Confederazione, ma da altri enti, perlopiù dai Cantoni o dai Comuni, che spesso sono chiamati a concretizzare il diritto federale con atti normativi cantonali e a prendere i necessari provvedimenti organizzativi. Il messaggio a sostegno del disegno in questione fornisce a questo riguardo alcune informazioni circa le modalità di attuazione previste (art. 141 cpv. 2 lett. d LParl). 293

L'emanazione delle disposizioni cantonali è retta dalle relative procedure cantonali (p. es. le norme sul referendum), il che ha ovviamente un impatto sui tempi dell'intero processo. 294

Affinché gli atti normativi federali possano entrare in vigore in tempi brevi, l'Ufficio responsabile coadiuva in vari modi gli enti incaricati dell'esecuzione (di norma i Cantoni ed eventualmente le Conferenze dei direttori cantonali), ad esempio: 295

- informandoli costantemente riguardo all'andamento dei lavori legislativi;
- preparando senza indugio bozze o progetti di ordinanza e trasmettendoli agli interessati;
- informandoli tempestivamente sulla data di entrata in vigore e all'occorrenza consultandoli al riguardo;
- approntando modelli di atti normativi d'esecuzione (in collaborazione con singoli Cantoni o con la Conferenza dei direttori cantonali).

## Fasi lavorative

### *Situazione iniziale*

Le disposizioni legali sono state adottate o è stato raggiunto un consenso politico sui loro contenuti essenziali.

### *Pianificare*

296 Affinché una legge possa entrare in vigore ed essere applicata celermente dopo la votazione finale o, in caso di referendum, dopo il voto popolare, occorre compiere i necessari preparativi quanto prima, di norma già durante la fase parlamentare. Talvolta i progetti di ordinanza sono elaborati parallelamente al disegno di legge e al messaggio. In tale fase è comunque opportuno disporre quantomeno di un relativo modello normativo.

297 In sede di pianificazione, è opportuno porsi le domande seguenti:

- è necessario emanare disposizioni d'esecuzione sul piano federale? Quale dovrebbe essere il loro contenuto? Quanto tempo richiede la loro stesura?
- occorre svolgere altri preparativi o lavori d'attuazione sul piano federale? Quanto tempo richiedono?
- i Cantoni devono emanare disposizioni d'esecuzione? Di che tipo (Costituzione, legge, ordinanza)? Quanto tempo ci vorrà perché entrino in vigore?
- quali disposizioni federali occorre prevedere (a livello di legge o di ordinanza) affinché i Cantoni possano preparare la legislazione d'esecuzione?
- occorre svolgere altri preparativi o lavori d'attuazione sul piano cantonale? Quanto tempo richiedono?

298 Basandosi sul calendario previsto, la Confederazione stabilisce la data di entrata in vigore. Indicativamente, i termini di attuazione sono i seguenti:

- due anni a decorrere dall'adozione di una legge federale e un anno a decorrere dall'adozione della relativa ordinanza, se i Cantoni devono emanare una legge o modificarne una esistente;
- un anno a decorrere dall'adozione di una legge federale e sei mesi a decorrere dall'adozione della relativa ordinanza, se i Cantoni devono emanare una nuova ordinanza o modificarne una esistente.

### *Elaborare le disposizioni d'esecuzione e approntare all'occorrenza i necessari strumenti di aiuto all'esecuzione*

299 Le disposizioni di legge necessitano spesso di essere concretizzate da norme di rango inferiore (p. es. ordinanza del Consiglio federale o di un Dipartimento). Talvolta può risultare opportuno emettere anche una circolare destinata ai Cantoni.

300 Nel corso dei lavori concernenti tali ordinanze, occorre chiedersi chi debba essere consultato (la competente commissione parlamentare, i Cantoni, altri ambienti interessati) e pianificare i lavori tenendo conto del tempo necessario alla consultazione (almeno tre mesi; cfr. *n. marg. 212*).

Se l'esecuzione comporta lavori complessi, può rivelarsi opportuno o addirittura necessario prevedere strumenti di aiuto all'esecuzione (direttive, istruzioni, liste di controllo, modelli di atto normativo ecc.), affinché gli enti incaricati dell'esecuzione (in particolare gli uffici cantonali, comunali o i servizi degli enti parastatali) possano applicare senza problemi le nuove disposizioni. Gli strumenti in questione non hanno carattere normativo e non possono pertanto contenere disposizioni che impongano obblighi al cittadino. 301

Se necessario, occorrerà compiere preparativi di una certa ampiezza, ad esempio stabilendo l'ordine cronologico delle attività d'esecuzione (un calendario dei lavori), definendo le priorità dei vari progetti o prevedendo il versamento di sussidi federali ai Cantoni. Questi preparativi possono essere sfruttati anche per stabilire programmi di esecuzione (p. es. un piano di risanamento). 302

### ***Preparare gli organi preposti***

Molto spesso gli organi preposti all'esecuzione o alla vigilanza non devono essere costituiti *ex novo*, quanto piuttosto preparati allo svolgimento di nuovi compiti (creando le necessarie infrastrutture amministrative, organizzative ed edilizie, definendo le procedure, formando il personale, approntando manuali e banche dati). 303

### ***Informazione***

A seconda della situazione, occorre informare per tempo e compiutamente gli ambienti interessati (p. es. Cantoni, Comuni e Città, nonché altri soggetti interessati) in merito alla data di entrata in vigore prevista e ai compiti che saranno chiamati a svolgere. Spesso l'entrata in vigore può richiedere la prestazione di servizi supplementari, ad esempio l'organizzazione di convegni (p. es. con gli organi preposti all'esecuzione e i rappresentanti degli ambienti interessati) o la pubblicazione di promemoria o documentazione varia su Internet. 304

### ***Risultato***

Sono stati svolti i preparativi necessari sotto il profilo giuridico, amministrativo, organizzativo e infrastrutturale. L'atto normativo interessato e le relative disposizioni d'esecuzione possono entrare in vigore. 305

## ***Porre in vigore e pubblicare l'atto normativo***

### **Considerazioni generali**

#### ***Funzioni***

La pubblicazione nella Raccolta ufficiale è finalizzata a rendere noti al pubblico, affinché possano esplicare pieno effetto giuridico, le leggi federali, gli atti normativi federali, i trattati internazionali e le risoluzioni internazionali, nonché i trattati tra Confederazione e Cantoni. 306

### ***Fondamenti giuridici:***

- 307
- articolo 195 Cost. (RS 101);
  - legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb, RS 170.512);
  - ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (OPubb, RS 170.512.1);
  - articolo 58 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10) e articoli 6–8 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sulla Commissione di redazione (RS 171.105), concernenti la rettifica di atti legislativi dell'Assemblea federale).

### ***Supporto***

308 La Sezione del diritto della Cancelleria federale è l'unità competente per le questioni concernenti la legislazione sulle pubblicazioni, mentre il Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU) è competente per quelle inerenti agli aspetti tecnici della pubblicazione. Entrambi i servizi vanno consultati in vista dell'entrata in vigore di un atto normativo.

### **Fasi lavorative e opzioni**

#### ***Situazione iniziale***

309 L'atto normativo è stato approvato dall'organo competente (Popolo, Assemblea federale, Consiglio federale, capo del Dipartimento) ed è stato caricato nel sistema del Centro delle pubblicazioni ufficiali (CPU).

#### ***È necessaria una decisione di entrata in vigore?***

310 L'atto normativo stabilisce la data della sua entrata in vigore o delega tale decisione a un altro organo (di norma il Consiglio federale). Nel secondo caso, va presentata all'organo in questione una proposta circa la data di entrata in vigore.

## Data dell'entrata in vigore

Livello normativo	L'atto stabilisce la data di entrata in vigore	L'atto delega la decisione a un organo	311
Costituzione federale	Le modifiche della Costituzione federale entrano di norma in vigore al momento della loro accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni.	In taluni casi il decreto concernente la modifica costituzionale delega all'Assemblea federale o al Consiglio federale il compito di stabilire la data di entrata in vigore. Esempio: Decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria	
Leggi federali e ordinanze dell'Assemblea federale	Talvolta entrano in vigore alla data stabilita nell'atto stesso.	Di norma le leggi federali delegano al Consiglio federale il compito di stabilire la data di entrata in vigore.	
Leggi federali dichiarate urgenti	Entrano in vigore immediatamente, il giorno della loro adozione da parte del Parlamento o, di norma, qualche giorno dopo. Non è consentito differirne l'entrata in vigore di più mesi.	---	
Ordinanze del Consiglio federale	Di norma entrano in vigore alla data stabilita dal Consiglio federale.	In via eccezionale, segnatamente nel caso in cui l'entrata in vigore sia differenziata, la messa in vigore può essere delegata al presidente della Confederazione (art. 26 cpv. 4 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).	

## Proposta concernente l'entrata in vigore

Se l'atto normativo stesso non stabilisce la data di entrata in vigore, occorre presentare all'organo competente una proposta riguardo alla data di entrata in vigore. La proposta in questione segue l'iter usuale, comprensivo dunque della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto (cfr. *n. marg. 18 segg. e 28 segg.*). 312

### Data dell'entrata in vigore

Nello stabilire la data di entrata in vigore si raccomanda di tenere conto dei seguenti aspetti: 313

- il decorrere di un eventuale termine di referendum o l'esito di un'eventuale votazione popolare (compreso l'accertamento dei risultati);
- l'entrata in vigore deve aver luogo in tempi quanto possibile brevi;
- di norma, una legge federale e le relative ordinanze entrano in vigore simultaneamente;
- l'entrata in vigore va stabilita in modo da consentire agli enti preposti all'esecuzione (di norma i Cantoni o i Comuni) di prendere i provvedimenti necessari (p. es. modifiche della legislazione d'esecuzione, riorganizzazioni, approntamento delle strutture; cfr. *n. marg. 297*); se necessario, gli enti in questione vanno

consultati in merito alla data di entrata in vigore e in ogni caso vanno informati per tempo;

- l'entrata in vigore va sincronizzata con quella di atti normativi affini;
- gli atti normativi federali devono essere pubblicati nella Raccolta ufficiale almeno cinque giorni prima della loro entrata in vigore. Tra la decisione dell'organo cui compete la fissazione della data e l'entrata in vigore devono trascorrere almeno quattro settimane. Ne consegue dunque che tra la firma della proposta da parte del capo del Dipartimento e l'entrata in vigore vi è un intervallo di otto settimane.

Riguardo all'entrata in vigore differenziata si vedano i *n. marg. 1010 segg.* e le *Direttive di tecnica legislativa della Confederazione, n. marg. 176 segg.*

### **Pubblicazione**

Pubblicazione ordinaria

- 314 La pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) e nella Raccolta sistematica del diritto federale (RS) compete alla Cancelleria federale.

Pubblicazione urgente

- 315 La pubblicazione urgente è prevista nel caso in cui l'atto normativo debba entrare in vigore immediatamente o soltanto un giorno dopo la sua adozione oppure, per altri motivi, non possa essere pubblicato per tempo nella RU e l'autorità che lo emana abbia deciso in tal senso. Il testo viene dapprima pubblicato attraverso altri canali (l'atto è trasmesso per posta elettronica alle cancellerie cantonali o può essere consultato conformemente all'art. 18 della legge sulle pubblicazioni), per essere quindi pubblicato non appena possibile nella RU.

Pubblicazione mediante rimando

- 316 Non sono pubblicati nella RU e nella RS, bensì sono menzionati soltanto con il titolo e un rimando o l'indicazione dell'ente presso cui possono essere ottenuti, gli atti normativi aventi carattere speciale che:
- concernono solo una cerchia ristretta di persone;
  - sono di natura tecnica e si rivolgono solo a specialisti; o
  - devono essere pubblicati in un altro formato.

Eccezioni all'obbligo di pubblicazione

- 317 Non sono pubblicati nella RU gli atti normativi della Confederazione e i trattati internazionali che devono essere tenuti segreti per salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

### **Risultato**

- 318 L'atto normativo è stato pubblicato nella RU e nella RS ed esplica pieno effetto giuridico.

### *Chiudere il progetto*

Il progetto si conclude al più tardi all'entrata in vigore dell'atto normativo. La chiusura comporta: 319

- l'adozione di provvedimenti organizzativi e riguardanti il personale (sciogliere i gruppi di lavoro e di progetto, assegnare nuovi compiti ai collaboratori);
- lo svolgimento di determinati lavori (in particolare preparare la documentazione in vista della sua archiviazione, chiudere i conti e le voci di credito relative).

Talvolta può risultare opportuno redigere un rapporto conclusivo sulle esperienze maturate.

### *Attuare l'atto normativo*

Con l'entrata in vigore ha inizio l'attuazione dell'atto normativo. In merito si vedano i n. marg. 1047 segg. 320

### *Valutare l'atto normativo*

In merito ai contenuti della valutazione e alla relativa procedura si vedano i n. marg. 1136 segg. 321

### 3 Iniziativa parlamentare

#### Considerazioni generali

##### *Definizione*

322 Mediante un'iniziativa parlamentare un deputato, un gruppo o una commissione può proporre che una commissione elabori un progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale.

##### *Funzione*

323 L'iniziativa parlamentare consente alle Camere federali di elaborare autonomamente modifiche della Costituzione, leggi federali od ordinanze dell'Assemblea federale.

##### *Fondamenti giuridici:*

- 324 • articolo 160 capoverso 1 Cost. (RS 101);
- articoli 107–117 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10);
- articoli 25–29 del regolamento del Consiglio nazionale (RCN, RS 171.13);
- articoli 21–25 del regolamento del Consiglio degli Stati (RCS, RS 171.14);
- articolo 6 capoverso 2 della legge sulla consultazione (LCo, RS 172.061).

##### *Rilevanza*

325 Lo strumento dell'iniziativa parlamentare viene utilizzato con sempre maggiore frequenza e concerne di norma un progetto di legge federale. Oltre il 20 per cento delle leggi o delle modifiche di legge adottate trae origine da un'iniziativa parlamentare.

##### *Proposta generica e progetto elaborato*

326 L'iniziativa parlamentare può essere presentata in forma di proposta generica o di progetto elaborato. In quest'ultimo caso, il testo non è comunque vincolante: determinanti sono infatti gli obiettivi generali dell'iniziativa.

##### *Informazione del pubblico*

327 L'informazione del pubblico è assicurata dai Servizi del Parlamento.

#### Collaborazione dell'Amministrazione federale

328 La direzione delle operazioni spetta all'Assemblea federale, e più precisamente alla segreteria della Commissione competente. Le commissioni incaricate dell'esame preliminare possono inoltre invitare il Dipartimento competente o la Cancelleria federale a designare un collaboratore che fornisca alla Commissione tutte le informazioni di cui necessita (art. 112 cpv. 1 LParl). Ciò accade spesso in sede di

esame preliminare e ancor più di frequente quando si giunge all'elaborazione dell'atto legislativo.

Designato l'interlocutore all'interno dell'Amministrazione, le comunicazioni si svolgono direttamente tra questi e la segreteria della Commissione. Le segreterie delle Commissioni possono peraltro essere consultate per qualsiasi domanda concernente la procedura o il da farsi. 329

Il parere espresso dai collaboratori dell'Amministrazione federale non impegna in alcun modo il Consiglio federale. Per evitare che l'Ufficio venga identificato in misura eccessiva con le proposte avanzate dal collaboratore designato, è opportuno che questi non sia un membro della direzione. 330

Dall'interlocutore dell'Amministrazione federale ci si aspetta che non si limiti a esporre il punto di vista giuridico e materiale della propria unità, ma che presenti anche quello delle altre unità interessate. Se necessario, questi avrà dunque il compito di contattarle. Se la materia è complessa, d'intesa con la segreteria della Commissione, l'interlocutore potrà recarsi alle sedute della commissione accompagnato da rappresentanti delle unità in questione. 331

Nelle sedute della Commissione, i collaboratori designati dell'Amministrazione federale forniscono le informazioni di carattere giuridico e tecnico utili a valutare gli obiettivi dell'iniziativa e la portata della stessa. All'atto pratico, il loro compito consiste in particolare nel: 332

- segnalare l'eventuale sintonia o divergenza degli obiettivi dell'iniziativa con decisioni precedenti del Consiglio federale, con strategie dipartimentali o di un ufficio, con progetti legislativi in corso ecc.;
- fornire informazioni sulla portata giuridica dell'iniziativa (p. es. il livello normativo interessato, l'ampiezza della normativa) e segnalare eventuali problemi giuridici (p. es. tutela dei diritti fondamentali, diritto internazionale), indicando anche le possibili soluzioni;
- fornire informazioni sulle competenze di cui dispongono (o non dispongono) la Confederazione o i Cantoni e su quanto è stato intrapreso a livello federale, cantonale o intercantonale per porre rimedio al problema.

Le valutazioni di carattere politico sono riservate al Consiglio federale (cfr. *n. marg.* 333 355).

In linea di principio, non è necessario che i collaboratori dell'Amministrazione federale prendano parte alle sedute delle Camere federali. 334

## Procedura

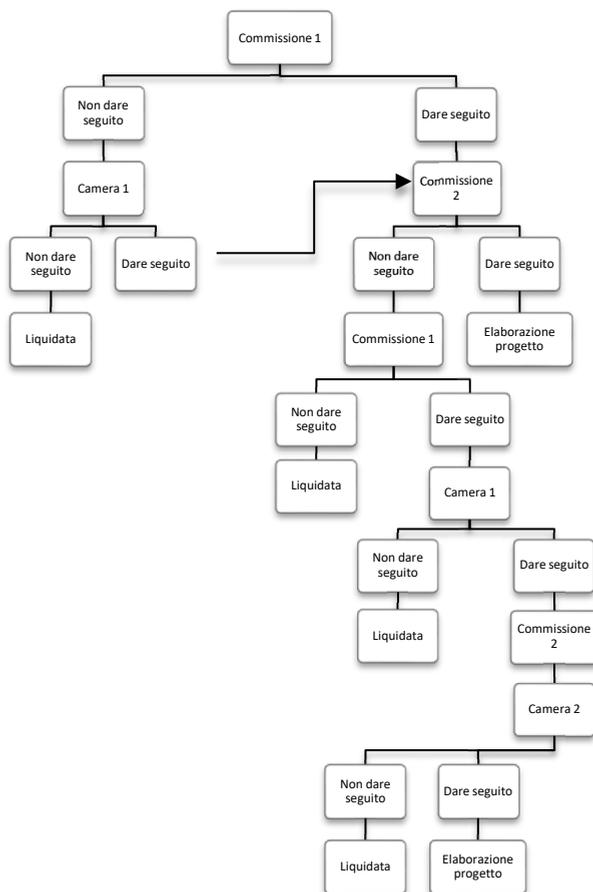
### *Due fasi*

L'iniziativa preliminare è soggetta a un esame preliminare, volto a stabilire se sia opportuno «dare seguito» o no alla stessa. In caso affermativo si apre la seconda fase, consistente nell'elaborazione del progetto legislativo. 335

### Esame preliminare

336 L'esame consiste nello stabilire se occorra in linea di principio legiferare e se l'iniziativa parlamentare sia lo strumento idoneo.

337 La procedura dell'esame preliminare può essere riassunta schematicamente come segue:



### Elaborazione del progetto e del relativo rapporto

#### Considerazioni generali

338 Se è dato seguito a un'iniziativa, la commissione competente della Camera in cui è stata presentata è incaricata di presentare entro due anni un progetto di atto legislativo e il relativo rapporto. Il termine può essere prorogato.

La Commissione può anche proporre alla propria Camera lo stralcio dell'iniziativa se questa risulta già adempiuta da un altro disegno di atto legislativo o, per altri motivi, non è necessario mantenere l'incarico conferitole. 339

Di norma i collaboratori designati dell'Amministrazione federale prendono parte alle sedute della Commissione o della sottocommissione incaricata dell'elaborazione del progetto legislativo. In tale contesto la (sotto)commissione o la segreteria assegna loro segnatamente i compiti seguenti: 340

- presentare proposte o redigere progetti che permettano di conseguire gli obiettivi e attuare i provvedimenti previsti dalla commissione o sottocommissione;
- redigere il commento che illustra gli aspetti giuridici e materiali del progetto.

Il rapporto che commenta il progetto di atto legislativo deve corrispondere alle esigenze poste ai messaggi del Consiglio federale (art. 111 cpv. 3 LParl). 341

### **Compiti dell'Amministrazione federale**

La (sotto)commissione o la sua segreteria non possono limitarsi a conferire al Dipartimento l'incarico generico di presentare un progetto di rapporto/atto legislativo, giacché a tal fine dispongono dello strumento della mozione. Nel caso dell'iniziativa parlamentare spetta alla Commissione o alla sua segreteria precisare nel dettaglio e in modo quanto possibile concreto gli obiettivi politici perseguiti. Le considerazioni d'ordine politico sono del resto di competenza della Commissione o della segreteria, e non dell'Amministrazione. 342

La documentazione destinata agli organi parlamentari va sempre approntata in tedesco e in francese (talvolta anche in italiano). L'unità responsabile del documento dovrà quindi provvedere anche alla sua traduzione, ad esempio se redige documenti di lavoro per conto della (sotto)commissione. Se l'Amministrazione si limita invece a redigere alcune parti del rapporto della Commissione, spetta alla segreteria della Commissione provvedere alla loro traduzione. 343

I lavori legislativi riguardanti materie complesse possono comportare una mole di lavoro notevole per i collaboratori interessati dell'Amministrazione federale, e spesso possono richiedere l'intervento di più persone (in particolare per la traduzione). Se non è possibile far fronte al compito con l'organico a disposizione, è opportuno che il capo del Dipartimento indirizzi una lettera al presidente della Commissione interessata, chiedendogli di esonerare l'Amministrazione da taluni compiti o di concedere una proroga. 344

I collaboratori interessati dell'Amministrazione federale sono tenuti a cooperare costruttivamente all'adempimento dei mandati anche qualora abbiano riserve riguardo agli indirizzi del progetto. 345

## Coordinamento

346 I collaboratori designati dell'Amministrazione federale assicurano la collabora-  
zione con gli altri Uffici interessati.

347 Dopo che i competenti organi parlamentari hanno deciso di elaborare un progetto  
di atto legislativo e di redigere il relativo rapporto, l'Ufficio precedentemente chia-  
mato in causa informa (analogamente a quanto accade per la consultazione degli  
uffici) gli uffici interessati, le segreterie generali e la Cancelleria federale in merito  
all'imminente elaborazione del progetto, invitandoli a presentare le osservazioni  
del caso e a designare gli interlocutori.

348 Prima che il progetto preliminare sia inviato in consultazione e qualora occorra  
apportare modifiche allo stesso a seguito dei pareri espressi, è necessario coin-  
volgere gli uffici che assumono compiti interdipartimentali (in primis la Cancelleria  
federale e la sua Commissione interna di redazione, l'Ufficio federale di giustizia e  
l'Amministrazione federale delle finanze) nell'esame concernente gli aspetti giuri-  
dici, linguistici e finanziari del progetto.

### *Procedura di consultazione*

349 Come i disegni del Consiglio federale o dei Dipartimenti, anche i progetti di atti  
legislativi scaturiti da iniziative parlamentari devono soddisfare i requisiti stabiliti  
dalla legge sulla consultazione.

350 La preparazione e lo svolgimento della procedura di consultazione, nonché l'ana-  
lisi dell'esito della stessa, sono talvolta assicurati dalla segreteria della Commis-  
sione. Di norma, all'Amministrazione federale sono nondimeno affidati compiti di  
una certa importanza, i quali sono riassunti nella tabella qui appresso.

Chi	Cosa
<b>Pianificare la procedura di consultazione</b> , cfr. n. marg. 211	
Segreteria della Commissione	informa la Cancelleria federale in merito all'imminente apertura della proce- dura di consultazione.
Cancelleria federale	assicura l'informazione del pubblico riguardo alla procedura di consultazione.
<b>Preparare e spedire la documentazione</b> , cfr. n. marg. 230	
Presidente o segreteria della Commissione	affida (di norma in modo informale, p. es. oralmente o via e-mail) ai collabora- tori designati il compito di svolgere la procedura di consultazione.
Ufficio competente, d'intesa con la segreteria della Commissione	determina la cerchia dei destinatari, prepara la documentazione e la invia ai destinatari unitamente alla lettera accompagnatoria firmata dal presidente della commissione. N. B.: per l'apertura della procedura di consultazione e l'adozione del rapporto sui risultati non ha luogo una consultazione degli uffici.

---

**Esaminare le osservazioni pervenute e stilare il relativo rapporto, cfr. n. marg. 234**

---

Ufficio competente	esamina i pareri pervenuti e li trasmette con il rapporto sui risultati della consultazione alla segreteria della Commissione, corredando il tutto di una lettera accompagnatoria. N. B.: l'Ufficio responsabile si basa sui risultati della consultazione, senza fare valutazioni di sorta circa l'esito della stessa o il seguito dei lavori.
Segreteria della Commissione	pubblica il rapporto sui risultati della consultazione (sul sito del Parlamento e della Cancelleria federale) dopo che la Commissione ne ha preso atto. N. B.: si sconsiglia di pubblicare il rapporto sul sito dell'Ufficio responsabile, giacché si tratta di un progetto del Parlamento. Se del caso si potrà eventualmente rimandare alle pagine della Cancelleria federale e del Parlamento su cui è stato pubblicato il rapporto.

---

### *Progetto e rapporto definitivi*

La Commissione prende atto del rapporto sui risultati della consultazione e, alla luce dei pareri pervenuti, decide se occorra rimettere mano al progetto e apportarvi modifiche. 352

Il progetto e il rapporto definitivi sono quindi sottoposti alla Camera. Nel contempo la Commissione stabilisce un congruo termine (di norma non inferiore a 8 settimane) entro il quale il Consiglio federale potrà esprimersi riguardo al progetto. Benché non vi sia tenuto, il Consiglio federale fa di norma uso di tale facoltà. 353

Affinché il Consiglio federale possa esprimere un parere di buona qualità nonostante il poco tempo di cui dispone, è opportuno che i collaboratori già coinvolti inizino a preparare il parere del Consiglio federale prima ancora che la Commissione abbia adottato il progetto e il rapporto definitivi. 354

## Parere del Consiglio federale

355

Chi	Cosa
Segreteria della commissione	trasmette al Consiglio federale la lettera accompagnatoria firmata dal presidente della Commissione, accludendovi il progetto e il rapporto definitivi, e provvede alla pubblicazione di questi ultimi nel Foglio federale.
Cancelleria federale	trasmette la documentazione al Dipartimento competente.
Ufficio responsabile	prepara il parere del Consiglio federale e le eventuali proposte di modifica del progetto. Sottopone quindi il tutto alla consultazione degli uffici, cfr. <i>n. marg. 18</i> . N. B.: Per permettere di identificare facilmente le modifiche del progetto formalmente proposte dal Consiglio federale, queste sono riportate alla fine del rapporto, nell'apposita sezione (Proposte del Consiglio federale). Le motivazioni a sostegno di tali proposte sono invece esposte nella parte principale del parere. Alla forma di tali proposte si applicano le regole previste per la stesura dei paragrammi; si raccomanda peraltro di consultarsi con la segreteria della Commissione, che provvederà a inserire nel paragramma una colonna riservata alle proposte del Consiglio federale.
Ufficio responsabile	valuta l'esito della consultazione degli uffici, apporta le necessarie modifiche al parere e lo trasmette al capo del Dipartimento per firma.
Capo del Dipartimento	firma la proposta destinata al Consiglio federale.
Consiglio federale	adotta il parere.
Cancelleria federale	trasmette il parere alla Camera competente e provvede a pubblicarlo nel Foglio federale.
Commissione	discute le proposte del Consiglio federale e propone alla Camera di aderirvi o di respingerle.

## Fase parlamentare e fase integrativa dell'efficacia

356

Le varie tappe della procedura coincidono con quelle previste per i disegni di legge, cfr. *n. marg. 263*.

## 4 Ordinanza

### Considerazioni generali

Il presente capitolo illustra la procedura di adozione delle ordinanze federali, soffermandosi in particolare su quelle del Consiglio federale e dei Dipartimenti. Quanto segue vale sostanzialmente anche per le altre ordinanze. 357

Buona parte dei principi e delle fasi procedurali coincidono in tutto o in parte con quelli relativi alle leggi. Di conseguenza, nelle pagine seguenti si rimanderà spesso al capitolo dedicato alla legge (*n. marg. 50 segg.*). 358

### Impulso iniziale e pianificazione di un progetto di ordinanza

#### *Impulso iniziale e conferimento del mandato*

#### **Impulso iniziale**

All'origine di una nuova ordinanza o della modifica di un'ordinanza esistente possono esservi impulsi di vario genere: 359

- un obbligo legale: se la legge lo esige, l'autorità competente è tenuta a emanare una nuova ordinanza o a modificarne una esistente (e non può esimersi dal farlo);
- il mandato conferito da un'autorità gerarchicamente superiore: l'autorità competente incarica l'Ufficio responsabile di modificare un'ordinanza o di valutare l'opportunità di una modifica. Il mandato in questione può scaturire da una procedura istituzionale (p. es. la presentazione di una mozione, di un postulato o di un'iniziativa popolare), dall'emanazione o dalla modifica di un atto normativo di rango superiore (costituzione, legge, ordinanza di rango superiore), o anche dalla giurisprudenza di un'autorità giudiziaria superiore (p. es. la Corte europea dei diritti dell'uomo o i tribunali della Confederazione);
- un'iniziativa dell'Ufficio: non di rado è l'Ufficio responsabile stesso a decidere che occorre modificare un'ordinanza, senza che un'autorità l'abbia incaricato di farlo. Poiché sono tenute a controllare periodicamente i loro compiti e le loro prestazioni (art. 5 LOGA; art. 27 cpv. 1 OLOGA), le unità amministrative possono rilevare la necessità di modificare le ordinanze non più al passo coi tempi. In tal caso è l'Ufficio stesso a definire i contenuti del mandato che dà luogo ai lavori normativi.

#### **Fasi lavorative**

##### *Questioni preliminari:*

- determinare il contesto normativo (*n. marg. 133 segg.*); 360
- decidere se optare per una revisione totale o parziale (cfr. **Direttive di tecnica legislativa (DTL)**, n. marg. 276).

### *È necessario un mandato formale?*

361 Il mandato, col quale si definiscono gli indirizzi della nuova ordinanza o della modifica, viene spesso conferito in modo implicito (p. es. nell'ambito della pianificazione del Consiglio federale, del Dipartimento o dell'Ufficio) o soltanto in un secondo tempo (p. es. al momento dell'approvazione del modello normativo).

362 Se prima di avviare i lavori è necessario che il Consiglio federale discuta talune questioni di principio, l'Ufficio competente prepara la relativa proposta e il corrispondente dispositivo e svolge una consultazione degli uffici (cfr. **Modelli**; accessibili soltanto via Intranet). Svolge quindi la consultazione degli uffici e la procedura di corapporto relative al progetto (cfr. *n. marg. 18 segg.* e *28 segg.*).

### *Fondamenti giuridici e strumenti utili:*

- 363
- articoli 147, 163 capoverso 1, 164 capoversi 1 e 2, 182 capoverso 1, 184 capoverso 3, 185 capoverso 3 Cost. (**RS 101**);
  - articoli 22 capoversi 2 e 3, nonché 151 della legge sul Parlamento (LParl, **RS 171.10**);
  - articoli 5, 7, 36 e 48 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, **RS 172.010**);
  - articoli 11, 12 e 27 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA, **RS 172.010.1**);
  - articoli 3, 3a e 10 della legge sulla consultazione (LCo, **RS 172.061**);
  - **Direttive per gli affari del Consiglio federale** («Raccogliitore rosso», accessibile soltanto via Intranet).

### *Pianificare i lavori*

#### **Considerazioni generali**

364 Qualsiasi progetto di ordinanza non può prescindere da una pianificazione accurata, nell'ambito della quale si tratterà in primo luogo di quantificare l'impegno in termini di tempo e personale. Fatte salve le precisazioni qui appresso, le spiegazioni fornite nel capitolo dedicato alla legge si applicano anche alle ordinanze (*n. marg. 76 segg.*). Può inoltre tornare utile la consultazione delle «**Direttive concernenti il flusso di lavoro del CPU per la pubblicazione nella Raccolta ufficiale di un'ordinanza del Consiglio federale, di un dipartimento e di un ufficio**» (accessibili soltanto via Intranet).

#### **Fasi lavorative**

##### *Stimare in modo realistico l'investimento necessario in termini di tempo e di personale*

365 L'investimento di tempo e il personale richiesti dipendono da vari fattori, illustrati sommariamente dalla tabella seguente.

Attività	Casistica	Impatto sul...	
		...tempo	...personale
Controllo del progetto dal punto di vista giuridico e linguistico (compresa la traduzione)	Il controllo viene svolto nell'ambito della consultazione degli uffici, indipendentemente dall'autorità cui spetta la decisione (Consiglio federale, Dipartimento, Ufficio) (a) prima dell'apertura dell'eventuale procedura di consultazione e (b) prima dell'adozione dell'ordinanza.	** / ***	** / ***
Procedura di consultazione	Se si tratta di ordinanze importanti o che riguardano in misura considerevole i Cantoni.	***	**
Consultazione del Parlamento	Se lo richiede la Commissione competente.		*
Analisi d'impatto della regolamentazione	Se il progetto ha ripercussioni per l'economia.	**	**
Coordinamento di più progetti normativi	Se gli atti in questione sono connessi.	** / ***	** / ***
Attuazione	Se l'ordinanza richiede lavori considerevoli (p. es. l'elaborazione di un'ordinanza di rango inferiore) da parte dell'Ufficio competente, di soggetti esterni all'Amministrazione federale o dei Cantoni.	** / ***	** / ***

Per pianificare il calendario dei lavori può tornare utile la pagina dedicata alla «pianificazione delle ordinanze» curata dal CPU (consultabile soltanto via Intranet).

#### **Determinazione del contesto normativo**

Occorre stabilire se l'ordinanza prevista abbia ripercussioni su altri atti normativi o progetti di atti normativi (siano essi di rango equivalente, superiore o inferiore), cfr. *n. marg. 133 segg.* 366

#### **Optare per la struttura organizzativa adeguata**

Affidare il progetto a un'apposita organizzazione può rivelarsi necessario soltanto qualora l'ordinanza rivesta grande importanza o sia complessa (cfr. *n. marg. 85 segg.*). La decisione in merito spetta di norma all'Ufficio competente. 367

Se per la preparazione della legge era stata prevista un'organizzazione apposita (gruppo di lavoro interno, commissione di studio, commissione peritale, commissione permanente, commissione paritetica Confederazione-Cantoni), l'Ufficio può decidere di farvi capo anche per l'elaborazione dell'ordinanza. Nella maggior parte dei casi si opererà tuttavia per una nuova organizzazione di dimensioni più modeste, 368

facendo comunque ricorso alle persone che avevano preso parte alla preparazione della legge, così da poterne sfruttare le conoscenze. All'occorrenza si potrà ovviamente far capo ad altri specialisti, segnatamente per approfondire singole questioni.

369 Se il progetto è particolarmente complesso può essere istituito un gruppo di lavoro interno all'Amministrazione, grazie al quale le decisioni necessarie potranno essere prese in modo celere, coordinato ed efficiente.

#### *Definire il piano del progetto*

370 A seconda della complessità del progetto, il piano fornisce informazioni sugli aspetti seguenti:

- la necessità di emanare una nuova ordinanza o di modificarne una esistente;
- l'obiettivo perseguito;
- il calendario dei lavori e le sue tappe principali;
- la data presumibile di entrata in vigore dell'ordinanza; per determinarla occorre tenere conto dei fattori seguenti:
  - le spiegazioni fornite nel messaggio a sostegno della legge riguardo all'entrata in vigore di quest'ultima,
  - il tempo necessario affinché i Cantoni adeguino la propria legislazione e le strutture,
  - il coordinamento con l'entrata in vigore di atti normativi connessi, e
  - i termini di pubblicazione;
- le risorse necessarie (personale e finanze); non vanno trascurati le risorse e il tempo richiesti dalla traduzione;
- le tappe successive ecc.

#### *Ottenere l'approvazione del piano*

371 Il piano necessita dell'approvazione:

- del capo dell'Ufficio, o eventualmente del capo del Dipartimento, se vincola unicamente i collaboratori dell'Ufficio partecipanti al progetto;
- del capo del Dipartimento, se occorre istituire un gruppo di lavoro composto di collaboratori appartenenti a più Uffici del Dipartimento in questione;
- di più capi di Dipartimento, se occorre istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale;
- del Consiglio federale, se il piano vincola (eccezionalmente) più Dipartimenti o Uffici di altri Dipartimenti. In tal caso la decisione è preceduta dalla consultazione degli uffici e dalla procedura di corapporto, cfr. *n. marg. 18 segg. e 28 segg.* L'Ufficio competente prepara dunque la proposta e il dispositivo di decisione relativi (cfr. **Modelli**, accessibili soltanto via Intranet).

## Ideazione

### *Considerazioni generali*

372

La fase d'ideazione consiste nel definire i contenuti normativi essenziali dell'ordinanza che si intende emanare. In primo luogo si tratterà dunque di raccogliere le necessarie informazioni ed elaborare quindi un modello normativo. Soltanto in un secondo tempo si procederà all'elaborazione del progetto di ordinanza vero e proprio. Le osservazioni di cui ai *n. marg. 94 segg.* si applicano sostanzialmente anche al presente caso.

### *Acquisire le informazioni necessarie*

Le informazioni necessarie possono essere di natura materiale o giuridica. 373

È possibile che siano già state raccolte, ad esempio in occasione dei lavori che hanno portato all'elaborazione della legge: in tal caso sono noti sia il problema che si intende risolvere, sia gli obiettivi perseguiti, sia le misure da adottare e la cerchia delle persone interessate, nonché il contesto normativo (che è stato p. es. stabilito nel preparare la legge). Anche nel caso in cui si tratti di modificare un'ordinanza la cui base legale è rimasta invariata è comunque necessario verificare che nell'ingresso siano citate le disposizioni corrette e pertinenti.

Se si dispone di informazioni insufficienti, p. es. poiché sono superate o incomplete, può essere opportuno procedere applicando il metodo di risoluzione dei problemi (*n. marg. 68 segg.*). 374

### *Esaminare le basi legali*

L'Ufficio competente esamina le basi legali allo scopo di determinare il margine di manovra di cui dispone nell'elaborare l'ordinanza. 375

Occorre verificare se la delega contenuta nella legge permetta di emanare norme di rango primario o secondario (*n. marg. 721 segg.*).

### *Determinare l'autorità competente*

Anche se spesso la risposta può risultare ovvia, occorre determinare a quale autorità compete l'emanazione dell'ordinanza. 376

## **Ordinanza del Consiglio federale**

La legge è di norma attuata dal Consiglio federale, suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione, che è dunque abilitato a emanare norme di rango secondario (*art. 182 Cost.*). Soltanto l'emanazione di norme di rango primario necessita di una base legale specifica (*art. 164 cpv. 2 Cost., n. marg. 721 segg.*). 377

In virtù della legge, le seguenti disposizioni devono essere previste in un'ordinanza del Consiglio federale: 378

- le disposizioni organizzative; ciò permette di salvaguardare l'autonomia organizzativa del Consiglio federale (*art. 43 cpv. 2 LOGA*);

- l'attribuzione al Consiglio federale o ad altre unità amministrative (Dipartimento, gruppo, Ufficio) della competenza decisionale riguardo ad affari determinati o a un insieme di settori (art. 47 cpv. 1 e 2 LOGA), con l'obiettivo di collocare tale competenza al livello più consono. Di norma, la competenza decisionale è attribuita all'Ufficio o al gruppo che possiede le conoscenze settoriali necessarie.

### **Ordinanza di un Dipartimento, di un gruppo o di un Ufficio**

379 Anche in assenza di una base legale specifica, il Consiglio federale può delegare competenze normative a un Dipartimento, tenendo nondimeno conto della portata delle norme in questione (art. 48 cpv. 1 LOGA). Il Consiglio federale si avvale di tale facoltà con moderazione poiché di norma comporta una limitazione dei diritti di partecipazione degli altri Dipartimenti. L'adozione di un'ordinanza dipartimentale è infatti preceduta da una consultazione degli Uffici, ma non da una procedura di corapporto.

380 Il Consiglio federale può delegare la competenza normativa a gruppi o uffici se vi è autorizzato da una legge in senso formale (art. 48 cpv. 2 LOGA). La portata delle disposizioni è determinante ai fini della scelta del livello normativo.

381 Vanno presi in considerazione in particolare la rilevanza del tema che si intende disciplinare, la cerchia dei destinatari e l'impatto che la normativa ha su di essi (p. es. la gravità di un'eventuale restrizione dei loro diritti fondamentali), nonché il grado di tecnicità del settore in questione. L'urgenza delle norme in questione è invece irrilevante, dato che la procedura di modifica di un'ordinanza del Consiglio federale comporta tempi poco più lunghi di quella relativa a un'ordinanza dipartimentale.

382 Se autorità di livelli diversi (p. es. Consiglio federale e Dipartimento) preparano simultaneamente ordinanze correlate, il coordinamento dei contenuti e dei lavori compete all'Ufficio responsabile.

### **Una sola ordinanza o più ordinanze?**

383 L'Esecutivo dispone di grande libertà nel decidere se una legge richieda l'adozione di una o più ordinanze.

### **Revisione parziale o totale?**

384 Si vedano in merito le **Direttive di tecnica legislativa (DTL)**, n. marg. 276.

### **Elaborare un modello normativo e ottenerne l'approvazione**

385 Il modello normativo va elaborato conformemente ai requisiti di cui ai *n. marg.* 162 *segg.* È inoltre opportuno che:

- specifichi le basi legali su cui poggia l'ordinanza o, se la loro elaborazione è tuttora in corso, lo stato d'avanzamento dei relativi lavori;
- indichi le norme di delega.

Se le seguenti condizioni sono adempiute...	...si consiglia di procedere come segue
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La direttiva di un Dipartimento o di un Ufficio prevede l'obbligo di preparare un modello normativo</li> <li>• Si tratta di emanare una nuova ordinanza o apportare modifiche consistenti a un'ordinanza vigente</li> <li>• L'autorità gerarchicamente superiore cui compete l'emana- zione dell'ordinanza non ha definito con sufficiente preci- sione i contenuti della stessa o il contesto normativo</li> </ul>	Elaborare un modello normativo.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La modifica è d'importanza limitata</li> <li>• L'autorità superiore competente ha definito con sufficiente precisione i contenuti dell'ordinanza o il contesto normativo</li> </ul>	Elaborare un modello normativo semplificato o, in via eccezionale, rinunciarvi del tutto.

Di norma il modello normativo dev'essere approvato dalla direzione dell'Ufficio. Se 386  
tuttavia i Cantoni sono chiamati a svolgere importanti lavori d'esecuzione, l'Ufficio  
può sottoporre loro (o alla Conferenza dei direttori cantonali interessata) il modello  
o parti di esso.

## Progetto (o avamprogetto) di ordinanza e rapporto esplicativo

Nel caso delle ordinanze si parla di norma di «progetto» e non di «disegno», così 387  
da agevolarne la distinzione rispetto ai disegni di legge, per i quali è prevista la  
fase parlamentare (ciò non vale infatti per le ordinanze, ad eccezione di quelle  
dell'Assemblea federale). L'elaborazione dei progetti di ordinanza segue tuttavia  
sostanzialmente la procedura prevista per le leggi (cfr. *n. marg. 50 segg.*).  
Se è prevista l'indizione di una procedura di una consultazione (in particolare poi-  
ché l'ordinanza ha ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, so-  
ciale o culturale), il testo in questione è detto avamprogetto.

### *Redigere il progetto di ordinanza*

Il progetto viene redatto basandosi sul modello normativo. 388

Per la redazione possono tornare utili gli strumenti di cui al *n. marg. 249*. Attra- 389  
verso la pagina **Procedura CPU** (accessibile soltanto via Intranet) si può inoltre  
accedere alla piattaforma CPU, dove è possibile reperire ordinanze cui ispirarsi.

### *Optare per la densità normativa più adeguata*

La densità normativa è frutto della ponderazione di interessi contrapposti: da un 390  
lato, la necessità di garantire un'applicazione uniforme del diritto e di concretizzare  
i concetti giuridici indeterminati eventualmente previsti nella legge, dall'altro l'esi-  
genza di concedere un margine di manovra sufficiente agli organi incaricati dell'e-  
secuzione. Spesso nell'ordinanza occorre concretizzare alcune nozioni giuridiche  
indeterminate. Occorre peraltro riconoscere ai Cantoni un margine di manovra suf-  
ficiente per quanto riguarda l'attuazione, così da poter tenere conto delle speci-  
ficità cantonali.

391 In genere l'ordinanza è contraddistinta da una densità normativa maggiore rispetto a quella della legge, giacché spesso è più dettagliata e tecnica.

392 Se più persone concorrono alla redazione di una o più ordinanze, è opportuno che nelle prime fasi dei lavori queste si concertino riguardo alla densità normativa.

### *Comunicare sollecitamente la data di entrata in vigore prevista*

393 Gli organi incaricati dell'attuazione e i destinatari della normativa vanno informati sollecitamente circa la data prevista per l'entrata in vigore dell'ordinanza o della legge.

### *Stimare le ripercussioni della normativa*

394 Nella documentazione relativa alla (eventuale) consultazione e nella proposta al Consiglio federale occorre esporre – in modo più o meno dettagliato a seconda della tematica disciplinata – le ripercussioni finanziarie, sull'organico e di altro genere per la Confederazione e i Cantoni, nonché le ripercussioni economiche, ambientali e sociali (cfr. Istruzioni della Cancelleria concernenti **le ordinanze e gli altri atti normativi**, disponibili soltanto in Intranet).

### *Redigere il rapporto esplicativo*

395 I progetti di ordinanza inviati in consultazione o sottoposti per parere al Parlamento vanno corredati di un rapporto esplicativo, il quale informa gli uffici interessati e i partecipanti alla consultazione (o il Parlamento) in merito ai contenuti del progetto.

396 Il rapporto fornisce le necessarie spiegazioni in merito all'ordinanza, soffermandosi sui principali aspetti giuridici e sulla conformità al diritto internazionale. Se non ha luogo una procedura di consultazione, il rapporto è integrato nella proposta al Dipartimento o al Consiglio federale.

397 Spesso pubblicato sul sito Internet dell'Ufficio, il rapporto può tornare utile in una fase ulteriore, per interpretare correttamente le disposizioni dell'ordinanza.

398 Nel redigere il rapporto esplicativo relativo all'ordinanza (o il commento integrato nella proposta destinata al Dipartimento o al Consiglio federale) si raccomanda di tenere conto per quanto opportuno delle istruzioni concernenti la redazione dei messaggi (**Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale**).

399 Il rapporto esplicativo è l'unico commento ufficiale inerente all'ordinanza. Poiché il messaggio relativo al disegno di legge già contiene numerose informazioni di fondo (art. 141 cpv. 2 lett. d ed f LParl), il rapporto esplicativo è redatto allo scopo di fornire informazioni soprattutto in merito alle disposizioni dell'ordinanza.

400 Il rapporto esplicativo (o la proposta di aprire la procedura di consultazione) fornisce inoltre raggugli in merito alle probabili ripercussioni del progetto.

Se sono soddisfatte le condizioni seguenti...	...si raccomanda di procedere come segue
Le probabili ripercussioni dell'ordinanza sono già note, ad esempio poiché l'ordinanza esegue una nuova legge o una modifica di legge le cui ripercussioni sono già state accertate.	Nel rapporto esplicativo si rinvia alle informazioni contenute nel messaggio relativo alla legge o si riassume in modo succinto tali informazioni.
Le probabili ripercussioni dell'ordinanza (o della modifica dell'ordinanza) sono insignificanti.	Nel rapporto esplicativo ci si limita ad affermare che non si prevedono ripercussioni significative.
Le ripercussioni dell'ordinanza (per la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati, le regioni di montagna, l'economia, l'ambiente ecc.; cfr. la <a href="#">Guida alla redazione dei messaggi</a> , n. 3) non sono note.	Occorre fare luce sulle ripercussioni eventuali, se necessario mediante un'analisi d'impatto della normativa. Nel rapporto o nella proposta destinata all'autorità competente si darà poi conto dell'esito di tali accertamenti, cfr. <i>n. marg. 179</i> .

### Controllare la traduzione

I giuristi che concorrono alla redazione del progetto e gli specialisti del settore interessato controllano la traduzione francese o tedesca, sempre che non ne siano essi stessi gli autori. In quest'ultimo caso è opportuno far capo a traduttori o giurilinguisti, giacché non sempre gli specialisti sono a loro agio nelle questioni linguistiche. 401

### Occorre svolgere una consultazione prima dell'adozione dell'ordinanza?

Se non è necessario svolgere una procedura di consultazione o consultare il Parlamento, l'Ufficio responsabile può dare subito il via alla consultazione degli uffici, cfr. *n. marg. 409*. 402

In caso contrario occorre procedere conformemente ai *n. marg. 200 e 404 segg.*  
In caso di dubbio riguardo alla procedura da seguire si vedano i *n. marg. 208 segg.*

## Procedura di consultazione e consultazione del Parlamento

### È necessario svolgere una procedura di consultazione?

Nel caso delle ordinanze occorre svolgere una procedura di consultazione nei seguenti casi (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. d ed e LCo, [RS 172.061](#)): 403

- l'ordinanza è di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale;
- l'ordinanza riguarda in misura considerevole taluni o tutti i Cantoni;
- l'esecuzione dell'ordinanza sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale.

Una procedura di consultazione può essere indetta anche per progetti che non adempiono nessuna delle condizioni summenzionate (art. 3 cpv. 2 LCo). 404

## Consultazione del Parlamento

405 Spetta alla competente commissione parlamentare stabilire se nel caso concreto un progetto di ordinanza debba esserle sottoposto per parere. La procedura è definita nello specchio qui sotto.

406 Chi ...	fa cosa?
La competente commissione parlamentare	<ul style="list-style-type: none"><li>• in sede di deliberazione della legge esige che le sia sottoposto per parere il progetto di ordinanza (art. 151 cpv. 2 della legge sul Parlamento); l'Ufficio ne è informato poiché partecipa alla seduta della Commissione e riceve il relativo verbale; oppure</li><li>• comunica al Dipartimento competente che desidera essere consultata. Gli Uffici delle Camere ricevono semestralmente dalla Cancelleria federale la lista delle consultazioni previste (art. 5 e 12 cpv. 2 dell'ordinanza sulla consultazione, RS 172.061.1).</li></ul>
L'Ufficio	stabilisce, d'intesa con la segreteria della competente commissione parlamentare ed eventualmente con il servizio giuridico della Cancelleria federale, il termine utile per la presentazione di osservazioni.
Il capo del Dipartimento o il direttore dell'Ufficio	sottopone alla commissione parlamentare il progetto di ordinanza. Nella lettera accompagnatoria fa riferimento alla decisione di aprire la procedura di consultazione e ne specifica il termine. <i>Direttive per gli affari del Consiglio federale &gt; Ordinanze e altri atti normativi (accessibili soltanto in Intranet).</i>
La competente commissione parlamentare	<ul style="list-style-type: none"><li>• invita il capo del Dipartimento a prendere parte alla seduta, così da poterli rivolgere le raccomandazioni che ritiene opportune;</li><li>• si pronuncia per scritto; o</li><li>• comunica per scritto al Dipartimento di non avere osservazioni riguardo all'ordinanza.</li></ul> I contatti ufficiali sono intrattenuti perlopiù dal presidente della Commissione e dal capo del Dipartimento.
Il capo del Dipartimento	<ul style="list-style-type: none"><li>• partecipa alla seduta della Commissione, accompagnato da un membro della direzione e da uno specialista in materia; oppure</li><li>• non partecipa in prima persona alla seduta, ma è rappresentato dalle suddette persone.</li></ul>
La competente commissione parlamentare	<ul style="list-style-type: none"><li>• rivolge una raccomandazione nel corso della seduta; l'Ufficio ne viene informato mediante il relativo verbale; oppure</li><li>• si pronuncia per scritto.</li></ul>
La competente commissione parlamentare	all'atto della pubblicazione dell'ordinanza nella Raccolta ufficiale e nella Raccolta sistematica, determina in che misura si sia tenuto conto delle sue proposte.

### *Coordinare la procedura di consultazione e la consultazione del Parlamento*

Per guadagnare tempo, può tornare utile che la procedura di consultazione e la consultazione del Parlamento si svolgano contemporaneamente. In tal caso occorre comunque tenere conto del fatto che i tempi saranno influenzati dai ritmi e dagli impegni del Parlamento (le date delle sedute, il numero delle consultazioni previste) e da fattori politici come l'importanza del progetto. Non vi è pertanto una soluzione standard: l'Ufficio dovrà determinare il calendario dei lavori d'intesa con la segreteria della Commissione competente e con il servizio giuridico della Cancelleria federale.

L'Ufficio comunica semestralmente alla Cancelleria federale l'elenco delle procedure di consultazione previste, cfr. *n. marg. 211*.

### *Aprire la consultazione degli uffici*

Anche se la decisione di aprire la procedura di consultazione spetta al Dipartimento, il progetto è sottoposto agli uffici interessati nell'ambito della consultazione degli uffici, così da poterne consolidare i contenuti.

La consultazione degli uffici consente di svolgere un primo controllo qualitativo del progetto, segnatamente per quanto concerne la forma e la struttura dello stesso, il che non esclude tuttavia che possano derivarne modifiche materiali. Tale controllo riveste grande importanza: l'esperienza dimostra infatti che le disposizioni esenti da critiche nell'ambito della procedura di consultazione non sono pressoché mai riviste in modo approfondito, né sotto il profilo della forma, né sotto quello del contenuto.

Il progetto di ordinanza e il relativo rapporto esplicativo sono sottoposti agli Uffici in tedesco o in francese, cfr. *n. marg. 18 segg. Direttive per gli affari del Consiglio federale > Iter procedurale > Consultazione degli uffici* (consultabile soltanto via Intranet). Se si tratta di ordinanze voluminose si consiglia di redigere il progetto in entrambe le lingue.

### *Decisione di indizione della procedura di consultazione*

La procedura di consultazione è indetta (art. 5 LCo):

- dal Consiglio federale, se sono adempiuti i criteri di cui al *n. marg. 403*;
- dal dipartimento competente o dalla Cancelleria federale, per i progetti che non devono essere obbligatoriamente posti in consultazione;
- dall'unità competente dell'Amministrazione federale, se ha la facoltà di emanare norme di diritto nel settore in questione;
- dalla competente commissione parlamentare, se si tratta di un progetto dell'Assemblea federale.

413 L'Ufficio sottopone al dipartimento (che presenta al Consiglio federale la proposta di indire la procedura di consultazione) i documenti seguenti:

- la proposta di indire la procedura di consultazione, corredata dei seguenti allegati:
  - l'avamprogetto di ordinanza;
  - il rapporto esplicativo;
  - la lettera accompagnatoria;
  - l'elenco degli interpellati.

### *Informare il pubblico*

414 A questo riguardo si veda il *n. marg.* 42.

### *Redigere il rapporto sui risultati della consultazione*

415 Pervenuti i pareri degli interpellati, l'Ufficio stila il relativo rapporto, nel quale si astiene dall'esprimere giudizi di valore (art. 20 cpv. 1 OCo). I pareri dei Cantoni sulle questioni relative all'attuazione del diritto federale sono presentati in un capitolo separato (art. 20 cpv. 2 OCo). Il rapporto sui risultati della consultazione è pubblicato nelle tre lingue ufficiali.

### *Trarre le debite conclusioni dall'esito della consultazione*

416 Alla luce dei pareri espressi dai partecipanti alla consultazione ed eventualmente dal Parlamento, l'Ufficio trae le conclusioni del caso, modificando di conseguenza il progetto di ordinanza e il rapporto esplicativo. Se l'ordinanza ha ripercussioni considerevoli per l'economia e il progetto ha subito importanti modifiche, occorrerà modificare anche le sezioni dedicate all'analisi d'impatto della regolamentazione e alle ripercussioni per l'economia.

417 In questa fase si tratta inoltre di stabilire la data di entrata in vigore dell'ordinanza o della legge. Sono ipotizzabili due situazioni:

- l'ordinanza è elaborata e modificata unitamente alla legge relativa, che delega al Consiglio federale il compito di porre in vigore l'ordinanza. In questo caso la legge e l'ordinanza entrano di norma in vigore alla stessa data, che è stabilita nel dispositivo della decisione. In via eccezionale, segnatamente se è opportuno scaglionare nel tempo l'entrata in vigore dell'ordinanza del Consiglio federale, tale decisione può essere delegata al presidente della Confederazione (art. 26 cpv. 2 LOGA);
- l'ordinanza è adottata indipendentemente dalla legge.

### *Fare approvare il rapporto sui risultati della consultazione*

418 L'Ufficio trasmette il rapporto all'autorità competente, perché questa ne prenda atto.

## Adozione dell'ordinanza

### *Avviare la consultazione degli Uffici*

La consultazione degli Uffici è svolta allo scopo di prendere in considerazione altri punti di vista, di colmare eventuali lacune e di correggere eventuali errori. Benché l'adozione dell'ordinanza sia di competenza del dipartimento, la consultazione degli uffici dev'essere comunque svolta, a meno che non abbia già avuto luogo prima della procedura di consultazione e da allora l'ordinanza sia rimasta invariata. 419

L'Ufficio non consulta soltanto gli uffici materialmente interessati, ma anche quelli che assumono compiti interdipartimentali (cfr. *n. marg. 19*). 420

Sono inviati in consultazione i documenti seguenti: 421

- la nuova ordinanza (o la modifica di ordinanza);
- il relativo testo esplicativo o il commento ai singoli articoli (che può essere all'occorrenza integrato nella proposta all'autorità competente); e
- il dispositivo della decisione (p. es. «L'ordinanza [...] è adottata ed entra in vigore il [...]»). **Modelli** (consultabili soltanto in Intranet).

L'Ufficio provvede affinché, dopo la consultazione degli uffici e le eventuali modifiche che ne derivano, i documenti siano trasmessi alla Cancelleria federale (ai servizi linguistici tedesco e francese, come pure al servizio giuridico), perché possa effettuare un controllo di qualità prima che il capo del dipartimento firmi la proposta. 422

### *Aprire la procedura di corapporto*

Se l'adozione dell'ordinanza è di competenza del Consiglio federale, dopo la consultazione degli uffici ha luogo la procedura di corapporto. Ciò non è il caso per le ordinanze dipartimentali. 423

### *Decisione formale*

L'autorità competente (il Consiglio federale o il dipartimento): 424

- prende atto dei risultati della procedura di consultazione;
- adotta l'ordinanza e ne stabilisce la data di entrata in vigore.

### *Informazione attiva e passiva*

Il progetto di ordinanza e gli altri documenti sottoposti a consultazione degli uffici sono accessibili al pubblico soltanto una volta adottata l'ordinanza. Il Consiglio federale può eccezionalmente disporre che i documenti non vengano resi accessibili nemmeno dopo tale decisione (art. 8 cpv. 3 della legge sulla trasparenza, LTras, **RS 152.3**). 425

L'Ufficio informa gli interpellati in merito alla pubblicazione del rapporto sui risultati della procedura di consultazione, specificando l'indirizzo Internet dove questo può essere consultato (cfr. *n. marg. 238*). 426

427 Per le ordinanze del Consiglio federale è di norma diramato un comunicato stampa. Nel caso delle ordinanze dipartimentali spetta al dipartimento decidere in che misura sia opportuno informare il pubblico.

428 La pubblicazione in Internet del rapporto esplicativo può risultare utile ai fini dell'attuazione dell'ordinanza.

### *Attuazione*

429 Cfr. *n. marg. 1047 segg.*

### *Valutazione retrospettiva*

430 Poiché la legge e l'ordinanza costituiscono un insieme organico, gli effetti dell'ordinanza non possono essere considerati separatamente da quelli della legge. Nel corso della procedura di adozione e nelle prime fasi di attuazione, sono pertanto poste le basi per l'analisi dell'efficacia. La valutazione dell'ordinanza è quindi svolta nell'ambito di un'eventuale valutazione della legge.

431 Se si prevede che la nuova ordinanza (o la modifica di un'ordinanza esistente) avrà notevoli ripercussioni, può risultare utile impostare la valutazione focalizzandosi su queste, cfr. *n. marg. 1136 segg.*

## 5 Costituzione

### Impulso iniziale e tipologie di revisione

#### *Impulso iniziale*

All'origine di una revisione della Costituzione federale possono esservi impulsi provenienti dall'Assemblea federale, da un Cantone o dal Consiglio federale (art. 160 cpv. 1 e 181 Cost.). A differenza delle modifiche legislative, la revisione della Costituzione può inoltre scaturire da un'iniziativa popolare (art. 138 e 139 Cost.).

#### *Revisione totale e revisione parziale*

La Costituzione distingue tra revisione totale e revisione parziale (art. 193 e 194 Cost.), per le quali sono previste regole diverse. Nella presente guida non ci si soffermerà sulla revisione totale, poiché estremamente rara (ha avuto luogo soltanto in due occasioni, nel 1874 e nel 1999). Le revisioni parziali della Costituzione sono invece relativamente frequenti: alla fine del 2015 la Costituzione del 18 aprile 1999 aveva infatti subito la modifica di oltre 80 disposizioni.

### Peculiarità della revisione costituzionale

#### *Considerazioni generali*

L'elaborazione di una revisione costituzionale è paragonabile sotto diversi aspetti a quella di una legge federale. Alla prima è dunque applicabile buona parte delle regole procedurali previste per la seconda (art. 192 cpv. 2 Cost.), riguardo alle quali si rimanda al capitolo dedicato alle leggi federali (*n. marg. 50 segg.*).

Deroghe a questo principio sono nondimeno previste dalla Costituzione stessa (art. 139, 139b, 156 cpv. 3 e 192–195 Cost.), dalla legge e dall'ordinanza sui diritti politici (art. 58 e 68–76 LDP, RS 161.1; art. 23–26 ODP, RS 161.11) e dalla legge sul Parlamento (art. 96–106 LParl, RS 171.10). Le deroghe in questione riguardano in particolare:

- la presentazione, la forma, la riuscita e il ritiro di un'iniziativa popolare;
- la votazione su iniziative e controprogetti;
- l'adozione di una revisione parziale;
- i termini di trattazione; e
- l'entrata in vigore.

Nel caso di una revisione costituzionale rivestono importanza, oltre al testo della modifica costituzionale e al relativo messaggio del Consiglio federale, soprattutto le spiegazioni di voto redatte in vista della votazione, le regole concernenti l'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali e la legislazione d'applicazione.

### *Redazione delle spiegazioni di voto*

437 Le spiegazioni di voto sono curate dalla Cancelleria federale, con la collaborazione degli uffici interessati.

438 A seconda della rilevanza e della complessità dell'oggetto posto in votazione, nelle fasi precedenti il voto l'ufficio e il capo del dipartimento saranno chiamati a far fronte a un impegno più o meno considerevole sotto il profilo della comunicazione (dovranno p. es. preparare argomentari, rilasciare interviste, partecipare a dibattiti e tenere discorsi).

### *Referendum ed entrata in vigore*

439 Le modifiche della Costituzione sottostanno a referendum obbligatorio (art. 140 Cost.).

440 Di norma, tali modifiche entrano in vigore con l'accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni (art. 195 Cost.). Il testo della modifica può nondimeno disporre altrimenti (art. 15 cpv. 3 LDP).

441 In alcuni casi, il decreto concernente la nuova disposizione costituzionale delega all'Assemblea federale o al Consiglio federale il compito di stabilire la data di entrata in vigore.

#### *Esempio:*

- decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria, **FF 1999 7454**.

### *Legislazione d'esecuzione*

442 Spesso le nuove disposizioni costituzionali necessitano di essere concretate da una legge. Che si tratti di un progetto proposto dal Consiglio federale o dal Parlamento oppure di un'iniziativa popolare con o senza controprogetto, occorrerà pertanto stabilire:

- se sia necessario emanare nuove disposizioni d'esecuzione o modificare leggi od ordinanze esistenti;
- la data entro la quale debbano essere operate tali modifiche;
- se sia più opportuno definire nel messaggio concernente la revisione costituzionale i tratti essenziali delle disposizioni d'esecuzione, oppure sottoporre (in via eccezionale) al Parlamento, unitamente alle disposizioni costituzionali, anche le disposizioni d'esecuzione.

## Fasi lavorative

### *Progetti del Consiglio federale o del Parlamento*

Se il Consiglio federale propone una modifica costituzionale (art. 181 Cost.), si segue l'iter procedurale definito nel capitolo dedicato alle leggi federali (*n. marg. 50 segg.*). Se la modifica è invece richiesta da un'iniziativa proposta in seno all'Assemblea federale (art. 160 cpv. 1 Cost.), si segue l'iter descritto al capitolo 6 (iniziativa parlamentare). 443

### *Iniziative popolari*

#### **Considerazioni generali**

La Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale prevede uno schema apposito per i messaggi concernenti le iniziative popolari, nei quali occorre in particolare fornire ragguagli circa la riuscita dell'iniziativa, i termini di trattazione, la validità e l'interpretazione del testo, dando inoltre una valutazione dell'iniziativa. 444

#### **Riuscita e validità**

##### *Riuscita*

Se entro 18 mesi dalla pubblicazione dell'iniziativa nel Foglio federale sono depositate presso la Cancelleria federale le 100 000 firme necessarie (art. 139 cpv. 1 Cost.; art. 71 LDP), l'iniziativa è da considerarsi formalmente riuscita. La Cancelleria federale accerta la riuscita in un'apposita decisione, pubblicata nel Foglio federale (art. 72 LDP). 445

##### *Esame della validità*

###### Considerazioni generali

Il messaggio del Consiglio federale deve pronunciarsi riguardo alla validità materiale dell'iniziativa. Questa è data se l'iniziativa rispetta il principio dell'unità della materia (art. 139 cpv. 3 e 194 cpv. 2 Cost.) e della forma (art. 139 cpv. 3 e 194 cpv. 3 Cost.) e non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale (art. 139 cpv. 3, 193 cpv. 4 e 194 cpv. 2 Cost.; art. 75 LDP). Se queste tre condizioni non sono soddisfatte, l'Assemblea federale dichiara nulla l'iniziativa, in tutto o in parte (art. 139 cpv. 3 Cost., art. 75 LDP). Questa situazione si verifica nondimeno assai di rado (quattro iniziative dal 1955 a oggi). L'«iniziativa per l'attuazione» è stata ad esempio dichiarata valida soltanto in parte poiché in contrasto con le disposizioni cogenti del diritto internazionale (FF 2015 2247). 446

###### Unità della materia

L'unità materiale è rispettata se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse (art. 75 cpv. 1 LDP). Le disposizioni proposte devono dunque essere strettamente correlate e perseguire un obiettivo comune, così da garantire la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. È ad esempio consentito abbinare un obiettivo alle modalità di procacciamento dei fondi necessari al suo conseguimento o affiancare alle nuove disposizioni quelle concernenti il regime 447

transitorio.

448 Per ulteriori informazioni circa la prassi del Consiglio federale e del Parlamento riguardo all'unità della materia, si vedano i messaggi concernenti le seguenti iniziative popolari:

- iniziativa popolare «Stop alla sovrappopolazione» (Iniziativa Ecopop), [FF 2013 7455](#), in particolare 7462 segg.;
- iniziativa popolare «Tassare le eredità milionarie per finanziare la nostra AVS (Riforma dell'imposta sulle successioni)», [FF 2014 121](#), in particolare 126 segg.

Unità della forma

449 L'unità formale è rispettata se l'iniziativa riveste esclusivamente la forma di proposta generale o di progetto già elaborato ([art. 75 cpv. 3 LDP](#)). Non sono ammesse forme ibride, in particolare poiché alle due forme di iniziativa si applicano procedure diverse.

Rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale

450 Conformemente alla prassi delle autorità federali, le disposizioni cogenti del diritto internazionale sono:

- il divieto di ricorrere alla forza nelle relazioni tra Stati, della tortura, del genocidio, della schiavitù, della servitù, dei lavori forzati e il divieto di privare qualcuno arbitrariamente della vita;
- i principi «nulla poena sine lege» e «ne bis in idem»;
- la dimensione interiore della libertà religiosa;
- i principi fondamentali del diritto internazionale (Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale, [FF 2010 2015](#), in particolare 2066).

### **Termini di trattazione**

451 Per ogni fase della procedura prevista per la trattazione di iniziative popolari concernenti una revisione parziale della Costituzione, la legge sul Parlamento stabilisce i termini che il Consiglio federale e il Parlamento sono tenuti a rispettare. Nel caso di un'iniziativa in forma di progetto elaborato, il Consiglio federale deve ad esempio presentare il messaggio e il disegno di decreto entro 12 mesi dal deposito dell'iniziativa. Il termine è portato a 18 mesi se il Consiglio federale intende presentare un controprogetto diretto o indiretto ([art. 97 LParl](#)).

452 Il dibattito politico può talvolta indurre il Consiglio federale a tornare sui suoi passi e a non presentare un controprogetto: anche in tal caso dovrà tuttavia rispettare il termine di 12 mesi, affinché il lasso di tempo a disposizione del Parlamento non ne risenta.

### **Le opzioni del Consiglio federale**

Di norma il Consiglio federale si occupa di un'iniziativa popolare a tre riprese, e cioè quando: 453

- determina il Dipartimento responsabile;
- stabilisce gli indirizzi del messaggio;
- adotta il messaggio.

Per quanto riguarda invece la posizione che intende assumere nei confronti dell'iniziativa, quando si rivolge alle Camere il Consiglio federale dispone di quattro opzioni: 454

- raccomandare l'accettazione dell'iniziativa;
- raccomandare la reiezione dell'iniziativa;
- raccomandare la reiezione dell'iniziativa e proporre un controprogetto diretto;
- raccomandare la reiezione dell'iniziativa e proporre un controprogetto indiretto.

Di norma il Consiglio federale prende una decisione preliminare mediante un documento interlocutorio, nel quale opera una scelta fra le quattro opzioni a disposizione. 455

### **Compiti del dipartimento responsabile**

Poco dopo che ha avuto inizio la raccolta delle firme, il Consiglio federale designa il dipartimento competente per la trattazione dell'iniziativa. Il dipartimento responsabile (o un suo ufficio) ha quindi i seguenti compiti: 456

- definire il calendario dei lavori e la procedura;
- preparare le decisioni relative agli indirizzi del messaggio del Consiglio federale (documento interlocutorio);
- svolgere la procedura di consultazione relativa al controprogetto diretto o indiretto e valutarne l'esito (cfr. *n. marg. 200 segg.*); e
- redigere il messaggio.

A seconda della velocità con cui vengono raccolte le firme, il Dipartimento ha a disposizione dai 10 ai 30 mesi per assolvere i compiti summenzionati. 457

La Sezione dei diritti politici della Cancelleria federale può fornire informazioni utili sulla genesi dell'iniziativa e l'andamento della raccolta delle firme. 458

Si raccomanda di prepararsi per tempo (già durante la raccolta delle firme), stilando gli argomenti pro e contro l'iniziativa e sottoponendo in tempi brevi al capo del dipartimento, dopo il deposito dell'iniziativa, il documento interlocutorio relativo alla decisione di principio del Consiglio federale circa l'orientamento del messaggio. 459

#### **Strumenti utili:**

- **Direttive di tecnica legislativa (DTL)**

Trattazione delle iniziative popolari: tabella sinottica

Assemblea federale	Consiglio federale	Cancelleria federale	Dipartimento o Ufficio competente	Altri
		Esame preliminare dell'iniziativa		
				Comitato d'iniziativa: raccolta delle firme
	Designazione del dipartimento responsabile (su proposta della CaF)			
		Decisione di riuscita		
			Pianificazione dei lavori	
	Decisione preliminare			
			In caso di controprogetto diretto o indiretto: procedura di consultazione	Interpellati: parere in merito al controprogetto
			Analisi dei risultati della consultazione, stesura del messaggio	
	Adozione del messaggio			
Deliberazioni sull'iniziativa				
		Spiegazioni di voto		Comitato d'iniziativa: stesura del testo per le spiegazioni di voto
	Adozione delle spiegazioni di voto			
	Campagna informativa		Campagna informativa	

## 6 Diritto internazionale

### Osservazioni preliminari

La procedura di elaborazione degli atti normativi nazionali si distingue da quella relativa ai trattati internazionali. Nel diritto interno, lo Stato legifera infatti in modo autonomo e dispone di ampia libertà. Il diritto internazionale scaturisce invece dall'interazione tra più Stati: un trattato internazionale è sempre il frutto di negoziati e della volontà di cooperazione tra Stati od organizzazioni internazionali.

Il presente capitolo si sofferma su aspetti come la conclusione, l'approvazione e l'attuazione dei trattati internazionali e contiene alcuni cenni sulla procedura relativa ad altri strumenti internazionali come la *soft law*.

Nella «Guida alla prassi in materia di trattati internazionali» (2019), la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) illustra in modo esauriente le regole applicabili e la prassi svizzera in materia di trattati internazionali.

### Definizione di trattato internazionale

Per trattato o accordo internazionale si intende un accordo concluso di norma per scritto con cui due o più soggetti di diritto internazionale manifestano la comune volontà di assumere impegni di diritto internazionale (cfr. GAAC 51 [1987], IV, n. 58, pag. 374 seg.).

La terminologia utilizzata è tuttavia assai eterogenea. Sono d'uso comune in particolare le nozioni di «Accordo», «Carta», «Convenzione» e «Statuto».

Per stabilire se l'accordo stipulato tra due soggetti di diritto internazionale debba essere considerato un atto vincolante o una semplice dichiarazione d'intenti si farà riferimento non tanto alla sua denominazione, quanto piuttosto al suo contenuto e alla manifestazione concorde della volontà delle parti contraenti (cfr. GAAC 68.83, con i relativi rimandi), che andrà determinata mediante interpretazione.

### Competenze

La Confederazione ha il potere di concludere trattati internazionali anche nei settori in cui spetta ai Cantoni legiferare. La partecipazione di questi ultimi al processo decisionale è comunque garantita dalla Costituzione e dalla legge (cfr. art. 55 Cost. e legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, LFPC, RS 138.1). I Cantoni possono inoltre concludere con l'estero trattati nei settori di loro competenza (art. 56 cpv. 1 Cost.).

### Diritto internazionale derivato

Le organizzazioni internazionali possono prevedere organi appositi cui è affidato il compito di emanare norme di diritto internazionale derivato. Se gli Stati membri hanno così stabilito nel trattato istitutivo dell'organizzazione, le decisioni degli organi dell'organizzazione in questione sono giuridicamente vincolanti (è ad esempio

il caso delle decisioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; cfr. art. 25 dello Statuto delle Nazioni Unite, **RS 0.120**).

467

A questo riguardo è opportuno tenere conto dei seguenti aspetti:

- nel messaggio occorre specificare chi rappresenta la Svizzera o il Consiglio federale in seno all'organo in questione;
- va chiarito se le decisioni dell'organo in questione (di modifica del trattato, dei suoi protocolli o allegati nonché quelle relative a raccomandazioni) debbano essere approvate dal Consiglio federale ed eventualmente dall'Assemblea federale (**art. 184 cpv. 1 Cost.**). Si applicano in tal caso le consuete disposizioni di diritto interno concernenti la conclusione e l'approvazione dei trattati internazionali;
- le raccomandazioni e le decisioni vanno in linea di principio pubblicate nella RU. In taluni casi ci si può limitare a menzionare il titolo e un rimando o indicare l'ente presso cui possono essere ottenute (**art. 5 LPubb**).

**Esempio:**

- ordinanza del DATEC del 10 gennaio 2000 sull'approvazione di decisioni e raccomandazioni internazionali (**RS 814.201.81**).

## Procedura di consultazione

### *Trattati da sottoporre a consultazione*

468

Una procedura di consultazione è indetta per la preparazione dei trattati internazionali (**art. 3 LCo**) che:

- prevedono l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali;
- comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto;
- per la loro attuazione richiedono l'emanazione di leggi federali;
- hanno ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale;
- riguardano interessi essenziali dei Cantoni; o
- saranno eseguiti in gran parte da organi esterni all'Amministrazione federale.

### *Trattati per i quali la consultazione non è obbligatoria*

469

Se l'accordo interessato non è politicamente controverso né contiene novità sostanziali, non v'è da attendersi alcuna nuova informazione da un'eventuale procedura di consultazione e vi si può pertanto rinunciare (**art. 3a lett. b LCo**). Per garantire la trasparenza, nel messaggio occorre esporre i motivi della rinuncia alla procedura di consultazione.

### *Tempistica della procedura di consultazione*

La procedura di consultazione può essere indetta prima del conferimento del mandato di negoziazione oppure dopo la firma del trattato. Spetta alla competente unità amministrativa valutare quale momento sia più opportuno sotto il profilo materiale e della tattica negoziale. Occorre tuttavia fare in modo che per ogni trattato sia sempre indetta un'unica consultazione. 470

Se la consultazione viene indetta prima dell'assegnazione del mandato di negoziazione è possibile coinvolgere sin dall'inizio gli ambienti esterni; inoltre, la conoscenza degli aspetti chiave prima dell'avvio del negoziato permette di evitare rinegoziazioni successive. La pubblicità data al mandato può tuttavia indebolire la posizione dei negoziatori. Inoltre, la consultazione può concernere aspetti, o addirittura un intero progetto, che saranno accantonati nel corso dei negoziati. 471

Se la procedura di consultazione ha luogo dopo la firma del trattato, il testo definitivo di quest'ultimo è sottoposto agli interpellati. Poiché il trattato non può più essere modificato, i partecipanti alla consultazione possono esprimersi unicamente riguardo all'opportunità di ratificarlo. La consultazione fornisce ragguagli circa il consenso raccolto dal trattato e la sua attuabilità. 472

#### *Strumenti utili:*

- Cancelleria federale: **Domande frequenti in merito alla revisione del diritto in materia di consultazione** (accessibili soltanto via Intranet);
- **Guida alla prassi in materia di trattati internazionali** della Direzione del diritto internazionale pubblico.

## **Avvio dei negoziati e composizione della delegazione**

### *Competenze*

I trattati internazionali sono negoziati dal Consiglio federale e dal dipartimento competente (cfr. **art. 184 cpv. 1 Cost.**; cfr. anche le istruzioni del 29 marzo 2000 sulla cura dei rapporti internazionali dell'Amministrazione federale, **FF 2000 2546**). La decisione di intavolare negoziati è presa di norma dal Consiglio federale. 473

L'Assemblea federale partecipa all'elaborazione della politica estera (cfr. **art. 166 cpv. 1 Cost.**). Il Consiglio federale deve dunque consultare per tempo le Commissioni della politica estera delle Camere, che possono così dire la loro sui mandati concernenti negoziati internazionali importanti (**art. 152 cpv. 2 e 3 LParl.**). In linea di principio, l'Assemblea federale non è invece coinvolta nei negoziati veri e propri. Se i progetti di politica estera toccano le competenze dei Cantoni, il Consiglio federale deve coinvolgerli nella preparazione del mandato (**art. 55 Cost.**; **art. 5 LFPC**). 474

Il Consiglio federale può avere ulteriori obblighi di consultazione, poiché previsti da leggi speciali (cfr. p. es. l'art. 66 cpv. 3 della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, **LPSU, RS 414.20**). 476

### *Composizione della delegazione*

477 Il Consiglio federale invita rappresentanti dei Cantoni a partecipare ai negoziati relativi a trattati che toccano le competenze cantonali, e può peraltro invitarli anche se le competenze dei Cantoni non sono toccate. I rappresentanti sono proposti dai Cantoni e designati dalla Confederazione (art. 55 Cost.; art. 5 LFPC).

478 I gruppi d'interesse svizzeri come le associazioni e le organizzazioni non governative possono essere coinvolti nelle conferenze internazionali e nei relativi lavori preparatori e successivi (cfr. n. 15, 17, 23, 24, 32 e 72 delle direttive del 7 dicembre 2012 concernenti l'invio di delegazioni a conferenze internazionali, FF 2012 8341).

### Chiusura dei negoziati

479 I negoziati si chiudono con la firma o la parafatura da parte dei partecipanti ai negoziati che dispongono dei relativi poteri (art. 10 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati).

### *Parafatura*

480 La parafatura consiste nell'apposizione delle iniziali, da parte dei negoziatori, su ogni pagina del trattato internazionale o in calce allo stesso. Questa formalità, comunque non obbligatoria, è espletata al termine dei negoziati, nel caso in cui i negoziatori non siano abilitati a firmare il trattato o le disposizioni di quest'ultimo non siano conformi alle istruzioni impartite nel mandato negoziale.

### *Firma*

481 Apposta con riserva di ratifica dal rappresentante designato e incaricato dal Consiglio federale (cfr. art. 184 cpv. 2 Cost.), la firma segna una sorta di chiusura provvisoria dei negoziati e certifica unicamente l'autenticità del testo concordato, senza tuttavia vincolare gli Stati firmatari.

482 Lo Stato firmatario deve nondimeno astenersi dal compiere atti suscettibili di privare un trattato del suo oggetto e del suo scopo (art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). Per principio la Svizzera firma unicamente i trattati che ha intenzione di ratificare.

### Approvazione sul piano interno

#### *Approvazione da parte dell'Assemblea federale*

483 In linea di principio l'approvazione dei trattati internazionali negoziati e firmati dal Consiglio federale spetta all'Assemblea federale (art. 166 cpv. 2 Cost., art. 24 cpv. 2 LParl). L'approvazione del Parlamento precede la ratifica o la firma definitiva (cfr. n. marg. 535).

484 L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti a referendum. Approva gli altri trattati internazionali mediante decreto federale semplice (art. 24 cpv. 3 LParl).

Il decreto d'approvazione specifica inoltre se occorre formulare riserve o dichiarazioni interpretative. 485

#### Esempio di riserva:

- articolo 1 capoverso 4 del decreto federale del 27 settembre 2013 che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione di Aarhus e il suo emendamento (FF 2013 6355).

#### Esempio di dichiarazione:

- dichiarazioni della Svizzera riguardo alla Carta europea dell'autonomia locale (RS 0.102).

Se il decreto d'approvazione sottostà a referendum facoltativo, può contenere anche le disposizioni legislative necessarie alla sua attuazione; se sottostà a referendum obbligatorio, può contenere le disposizioni costituzionali necessarie alla sua attuazione (art. 141a Cost.; n. marg. 266). 486

#### Esempi di decreto d'approvazione recante modifiche legislative:

- decreto federale del 27 settembre 2013 che approva la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote) e la traspone nel diritto svizzero (FF 2013 6347);
- decreto federale del 27 settembre 2013 che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione di Aarhus e il suo emendamento (FF 2013 6355).

Di norma i trattati internazionali sono sottoposti al Parlamento singolarmente. In determinate circostanze possono tuttavia essere raggruppati in un pacchetto, che può a sua volta contenere clausole che prevedano la conclusione di accordi di esecuzione e l'emanazione di leggi d'esecuzione (si vedano alcuni esempi in Kommentar zum Parlamentsgesetz, Ad art. 24, n. marg. 11 segg). 487

#### *Trattati conclusi dal Consiglio federale in virtù di una delega*

L'approvazione del Parlamento non è necessaria per i trattati la cui conclusione spetta soltanto al Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (cfr. art. 166 cpv. 2 Cost., art. 24 cpv. 2 LParl, art. 7a cpv. 1 LOGA). 488

#### Esempi:

- articolo 1 capoverso 1 del trattato del 28 ottobre 1994 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente l'IVA nel Principato del Liechtenstein (RS 0.641.295.142);
- articolo 31 della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI, RS 420.1).

Accade sempre più spesso che il legislatore deleghi al Consiglio federale il compito di concludere trattati internazionali. 489

490 Talvolta le norme di delega contengono anche disposizioni concernenti gli obblighi di consultazione e la possibilità di una subdelega a dipartimenti e uffici.

Esempio di obblighi di consultazione:

- articolo 66 capoverso 3 della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU, RS 414.40).

Esempi di subdelega a dipartimenti e uffici:

- articolo 100 capoversi 4 e 5 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20);
- articolo 5 capoverso 2 della legge federale sulla meteorologia e la climatologia (LMet, RS 429.1).

491 Può capitare anche che la norma di delega autorizzi il Consiglio federale a concludere accordi che derogano alla legge.

Esempio:

- l'articolo 25 della legge federale del 21 giugno 1991 sulla pesca (LFSP, RS 923.0) autorizza il Consiglio federale a concludere con altri Stati convenzioni sulla pesca nelle acque svizzere di confine che derogano alla legge.

### *Competenza del Consiglio federale di concludere accordi di portata limitata*

492 Il Consiglio federale può concludere autonomamente accordi internazionali di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA), per i quali non è dunque necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale.

493 Secondo l'articolo 7a capoverso 3 LOGA sono considerati di portata limitata segnatamente i trattati che:

- non istituiscono nuovi obblighi per la Svizzera, né comportano la rinuncia a diritti esistenti;
- servono all'esecuzione di trattati già approvati dall'Assemblea federale e si limitano a precisare i diritti, gli obblighi o i principi organizzativi già sanciti nel trattato di base; o
- sono diretti alle autorità e disciplinano questioni tecnico-amministrative.

494 L'elenco non è esaustivo. A seconda dell'evoluzione della prassi, è possibile che vi si aggiungano altre categorie. La possibilità di concludere autonomamente trattati è in ogni caso subordinata alla condizione che il trattato sia di portata limitata.

495 Secondo l'articolo 7a capoverso 4 LOGA, non sono considerati di portata limitata segnatamente i trattati che:

- sottostanno a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.);
- contengono disposizioni concernenti materie il cui disciplinamento è di esclusiva competenza dei Cantoni; o

- comportano spese uniche di oltre cinque milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi all'anno.

Neppure questo elenco è esaustivo: possono infatti esservi altri motivi per cui un trattato non può essere considerato di portata limitata, nonostante rientri in linea di principio in una delle categorie di cui all'articolo **7a cpv. 3 LOGA**. 496

### *Delega a dipartimenti e uffici*

Il Consiglio federale può delegare a un dipartimento il compito di concludere trattati internazionali. La delega a gruppi o uffici è ammessa soltanto per i trattati di portata limitata (**art. 48a cpv. 1 LOGA**). 497

### *Approvazione preventiva di un trattato*

In via eccezionale l'Assemblea federale e il Consiglio federale possono approvare un trattato prima che si siano conclusi i relativi negoziati, a condizione che gli elementi essenziali dello stesso siano già noti; quest'ultimo aspetto permette peraltro di distinguere l'approvazione preventiva dalla delega al Consiglio federale (*n. marg. 488 segg.*; cfr. **GAAC 51 [1987] IV n. 58, n. 7**). L'approvazione preventiva può quindi riferirsi unicamente a un trattato i cui negoziati sono a uno stadio avanzato. 498

Il Parlamento non delega la competenza d'approvazione al Consiglio federale, bensì la esercita in una fase anteriore. La forma dell'atto con cui l'Assemblea federale esprime tale approvazione è del resto la stessa prevista per la procedura ordinaria, vale a dire quella del decreto federale. 499

L'approvazione preventiva non può tuttavia riferirsi a un trattato che, in virtù del suo contenuto, sottostà o è sottoposto a referendum. L'Assemblea federale non può dunque valersi dell'approvazione preventiva per limitare i diritti popolari, travalicando le competenze riconosciute dalla Costituzione (cfr. **art. 166 cpv. 2 Cost.**). 500

### *Rapporto annuale all'Assemblea federale*

Il Consiglio federale riferisce ogni anno all'Assemblea federale sui trattati che ha concluso e su quelli conclusi dai dipartimenti, dai gruppi o dagli uffici federali (cfr. **art. 48a cpv. 2 LOGA**). Il rapporto è redatto dalla Direzione del diritto internazionale pubblico sulla base delle informazioni fornitele dalle segreterie generali dei dipartimenti. 501

Se sono dell'avviso che un trattato avrebbe dovuto essere approvato dal Parlamento, mediante una mozione le Camere possono esigere che il Consiglio federale lo sottoponga loro per approvazione. Se la mozione è accolta da entrambe le Camere, il Consiglio federale è tenuto a presentare il relativo messaggio al Parlamento. Se le Camere non approvano il trattato, il Consiglio federale è dunque tenuto a denunciare il trattato alla prima scadenza utile. Va però detto che sinora il Consiglio federale non si è mai visto costretto a presentare un siffatto messaggio. 502

### *Applicazione provvisoria di un trattato*

503 Un trattato o una parte di esso può essere applicato a titolo provvisorio prima della sua effettiva entrata in vigore se le parti contraenti hanno così convenuto (art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). L'applicazione provvisoria esplica gli stessi effetti dell'entrata in vigore.

504 L'applicazione provvisoria può essere disposta o convenuta se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono (art. 7b LOGA). La relativa decisione compete al Consiglio federale, il quale è nondimeno tenuto a consultare previamente le competenti commissioni parlamentari. Se ambedue le commissioni esprimono parere negativo, il Consiglio federale deve rinunciare all'applicazione provvisoria (art. 7b LOGA e 152 cpv. 3<sup>bis</sup> LParl). Il Consiglio federale è nondimeno libero di applicare un trattato a titolo provvisorio se vi è autorizzato da una legge speciale.

505 L'applicazione provvisoria cessa dopo sei mesi se nel frattempo il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale il messaggio e il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato in questione (art. 7b LOGA).

### *Competenza di concludere accordi giuridicamente non vincolanti*

506 Laddove si tratti di ricorrere a strumenti internazionali che non vincolano la Svizzera sotto il profilo giuridico, ma dal punto di vista politico (p. es. dichiarazioni d'intenti congiunte), è prassi consolidata che l'Assemblea federale non abbia voce in capitolo.

507 La conclusione di tali strumenti compete di norma al Consiglio federale (art. 184 cpv. 1 Cost.), ma può spettare eventualmente anche a un dipartimento se lo strumento in questione riveste importanza secondaria dal punto di vista della politica estera svizzera. Gli strumenti in questione possono tuttavia essere conclusi da un gruppo o da un Ufficio federale soltanto se questi dispone anche della competenza di concludere trattati nel settore interessato.

#### *Strumenti utili:*

- comunicazione congiunta della Direzione del diritto internazionale pubblico e dell'Ufficio federale di giustizia del 14 febbraio 2006 (GAAC 70 [2006] IV n. 69, pag. 1119 segg., in particolare 1125 seg.).

## Referendum in materia di trattati internazionali

### *Considerazioni generali*

508 Nei messaggi concernenti disegni di decreti federali che approvano trattati internazionali occorre specificare se e perché il trattato in questione sottostia a referendum facoltativo od obbligatorio (cfr. Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale).

Il referendum non verte sul trattato stesso, ma sul decreto federale che autorizza il Consiglio federale a ratificare il trattato. 509

La modifica di un trattato sottostante a referendum sottostà a referendum se essa stessa adempie le condizioni del referendum (facoltativo od obbligatorio). 510

### *Referendum facoltativo*

Sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.): 511

- di durata indeterminata e indenunciabili;
- che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale;
- che comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

### *Trattati di durata indeterminata e indenunciabili*

Un trattato sottostà a referendum facoltativo se non è denunciabile ed è stato concluso per una durata indeterminata (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 1 Cost.). 512

#### *Esempi:*

- Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (RS 0.103.1);
- Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2).

I trattati di durata determinata o che possono essere denunciati una volta raggiunto il loro scopo devono comunque essere sottoposti a referendum se comportano per la Svizzera obblighi di durata indeterminata o indenunciabili. 513

Il Trattato sull'Antartide del 1959 (RS 0.121), ratificato dalla Svizzera nel 1990 e che consente il recesso soltanto a particolari condizioni (cfr. art. XII n. 2 lett. c), è stato ad esempio sottoposto a referendum facoltativo. 514

I trattati internazionali conclusi per una durata indeterminata e che non prevedono una clausola di denuncia non sottostanno per contro a referendum secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 1 Cost. se la possibilità di una denuncia o di un ritiro può essere dedotta dall'intenzione delle parti o dalla natura del trattato (cfr. art. 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). 515

Non sono sottoposti a referendum neppure i trattati la cui denuncia è subordinata a condizioni che non limitano tuttavia in modo sostanziale il diritto di denuncia. 516

#### *Esempi:*

- articolo IV dell'accordo sulla proibizione degli esperimenti con armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio e sott'acqua (RS 0.515.01);
- articolo X del trattato di non proliferazione nucleare (RS 0.515.03);
- articolo VIII del trattato che vieta di collocare armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sul fondo dei mari e degli oceani come anche nel loro sottosuolo (RS 0.515.04).

517 Il diritto di denunciare i trattati summenzionati è subordinato a una condizione materiale, nella fattispecie il prodursi di avvenimenti straordinari concernenti la materia dell'accordo che minacciano gli interessi supremi del Paese. Ciascun Paese stabilisce da sé se sussistono avvenimenti di tale portata. Quando si ha a che fare con trattati di questo tipo, occorre nondimeno verificare che non sottostiano a referendum secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 e soprattutto numero 3 Cost.

### *Trattati di adesione a un'organizzazione internazionale*

518 L'organizzazione internazionale di cui all'articolo **articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 Cost.** è caratterizzata dalle seguenti proprietà (cfr. GAAC 42 [1978] II n. 38, pag. 185 segg.; GAAC 44 [1980] I n. 1, pag. 23 segg.; **FF 1987 III 141, in particolare 150 seg.**):

- si basa su un trattato internazionale;
- i suoi membri sono Stati o altri soggetti del diritto internazionale;
- è dotata di organi propri, la cui volontà è distinta da quella degli Stati membri;
- è dotata di personalità giuridica internazionale e, in particolare, può concludere trattati con Stati o altre organizzazioni internazionali.

#### *Esempi:*

- Istituzioni di Bretton Woods (messaggio, **FF 1991 II 929, in particolare 1028 segg.**; decreto federale, **FF 1991 II 1041**);
- Organizzazione mondiale del commercio (messaggio, **FF 1994 IV 1, in particolare 357 segg.**; decreto federale, **FF 1994 IV 373 seg.**);
- Centro di consulenza giuridica sulla legislazione dell'OMC (messaggio, **FF 2003 977, in particolare 980**; decreto federale, **FF 2003 2512**);
- Agenzia di cooperazione e d'informazione per il commercio internazionale (messaggio, **FF 2003 961**; decreto federale, **FF 2003 2513**).

519 L'approvazione di trattati che emendano trattati istitutivi di un'organizzazione internazionale non è considerata un'adesione se gli obiettivi e i compiti originari dell'organizzazione restano sostanzialmente invariati. L'approvazione di tali trattati non sottostà pertanto a referendum.

#### *Esempio di decreto federale non sottostante a referendum:*

- decreto federale d'emendamento dell'Accordo istitutivo della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (**FF 2012 909**).

520 Può tuttavia accadere che gli emendamenti contengano importanti norme di diritto e vadano pertanto sottoposti a referendum facoltativo.

#### *Esempio:*

- decreto federale che approva gli emendamenti alla Costituzione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (**FF 2013 4021**; messaggio: **FF 2012 8041, in particolare 8049 seg.**).

*Trattati comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o la cui attuazione richiede l'emanazione di leggi federali*

**Principio**

I trattati comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali sottostanno a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.). 521

**Disposizioni importanti contenenti norme di diritto**

Contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze (art. 22 cpv. 4 LParl). Questi criteri non sono necessariamente soddisfatti da ogni trattato concluso tra soggetti del diritto internazionale. È il caso ad esempio dei trattati che per loro natura non sono concepiti in termini generali e astratti. 522

Contengono norme di diritto in particolare le disposizioni direttamente applicabili (self-executing), ma anche quelle generali e astratte che, benché non direttamente applicabili, impongono obblighi o conferiscono diritti alla Confederazione o ai Cantoni. 523

L'articolo 164 capoverso 1 Cost. prevede un elenco non esaustivo di disposizioni importanti. Nel caso concreto, si tratta fondamentalmente di stabilire se le disposizioni dell'Accordo abbiano un tenore normativo tale da dover essere emanate quale legge in senso formale (federale o cantonale) qualora fossero norme del diritto interno (cfr. GAAC 68 [2004] n. 83, pag. 1077 seg.; GAAC 69 [2005] n. 75, pag. 905 segg.). 524

**Esempi:**

- messaggio del 1° febbraio 2006 concernente gli Accordi con l'Albania e la Macedonia concernenti la collaborazione di polizia per la lotta alla criminalità (FF 2006 2033, in particolare 2047); decreto federale del 23 marzo 2007 (RU 2007 3911);
- decreto federale che approva il Trattato tra la Svizzera e il Liechtenstein concernente la prassi in materia di circolazione transfrontaliera di armi da fuoco (RU 2013 1127);
- messaggio dell'11 dicembre 2015 concernente l'approvazione del Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 alla Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni (FF 2016 163).

Le disposizioni che sanciscono obblighi internazionali sono da ritenersi importanti anche nel caso in cui tali obblighi siano già previsti dal diritto interno e non richiedano pertanto di essere attuate mediante una legge in senso formale. Il solo fatto che le disposizioni del trattato impongano l'iscrizione degli obblighi in una legge conferisce loro la qualifica di importanti. Gli obblighi internazionali limitano peraltro 525

anche il margine di manovra del legislatore federale o cantonale, che nel legiferare non potrà più derogare agli obblighi sanciti dal trattato, a meno che il Consiglio federale non l'abbia precedentemente disdetto.

Esempi:

- decreto federale che approva il Protocollo addizionale di Nagoya-Kuala Lumpur in materia di responsabilità e risarcimenti al Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (FF 2014 4543);
- messaggio del 24 agosto 2016 concernente la ratifica del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (FF 2016 6253).

526 Dal fatto che un trattato sia attuato mediante un'ordinanza non si può comunque evincere che il trattato non preveda disposizioni importanti contenenti norme di diritto e che per tale motivo non debba essere sottoposto a referendum. Il fatto che si sia resa necessaria una norma di delega per disciplinare la materia in questione in un'ordinanza, induce per contro a ritenere che si tratti di una materia importante.

Esempi:

- decreto federale che approva un emendamento alla Convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (FF 2012 7301; messaggio: FF 2012 1485);
- decreto federale che approva il Protocollo del 30 novembre 1999 alla Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, del 1979, relativo alla riduzione dell'acidificazione, dell'eutrofizzazione e dell'ozono troposferico (RU 2006 257; messaggio: FF 2004 2633, in particolare 2643 seg.).

527 I trattati che prevedono disposizioni importanti contenenti norme di diritto sottostanno a referendum facoltativo anche nel caso in cui la Svizzera abbia concluso con numerosi altri Stati trattati contenenti disposizioni analoghe (è il caso ad esempio degli accordi di libero scambio, di protezione degli investimenti e di sicurezza). La conclusione di tali trattati può nondimeno essere delegata al Consiglio federale o all'Assemblea federale mediante un atto sottostante a referendum (legge federale o decreto d'approvazione).

### **Attuazione mediante una legge federale**

528 L'approvazione dei trattati internazionali la cui attuazione richiede l'emanazione o la modifica di leggi federali sottostà a referendum. Se la legge in questione è già entrata in vigore, il decreto d'approvazione del trattato è comunque sottoposto a referendum, in modo tale che la Svizzera sia tenuta, in virtù del diritto internazionale, a mantenere invariata la legge (cfr. *n. marg.* 525).

### Esempi:

- messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione del Protocollo ONU sulle armi da fuoco (FF 2011 4077, in particolare 4137 seg.);
- GAAC 69 [2005] n. 75, allegato pag. 914 segg.

### Revisioni parziali del trattato e referendum facoltativo

Per stabilire se una successiva revisione parziale del trattato soddisfa le condizioni di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. e deve pertanto essere sottoposta a referendum facoltativo, occorre esaminare la natura giuridica e la portata della modifica in questione. 529

### Referendum obbligatorio

Sottostanno a referendum obbligatorio (e quindi al voto del Popolo e dei Cantoni; art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.) i trattati che prevedono l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva (p. es. l'ONU) o a comunità sopranazionali (p. es. l'UE). 530

### Organizzazioni di sicurezza collettiva

Le organizzazioni di sicurezza collettiva sono contraddistinte dal divieto del ricorso alla forza nei rapporti fra Stati membri e dall'obbligo di intervenire nei confronti dello Stato membro che abbia violato tale divieto. A differenza dei trattati di alleanza e di mutua assistenza, i trattati di sicurezza collettiva hanno per oggetto non tanto le aggressioni di terzi, quanto piuttosto il divieto dell'uso della forza nei rapporti fra i membri. Tali organizzazioni prevedono pertanto un meccanismo di composizione amichevole delle controversie e un organo investito del potere di infliggere sanzioni. 531

L'organizzazione di sicurezza collettiva più celebre è l'ONU. L'unico caso di referendum obbligatorio, oltre alla votazione sullo SEE, riguarda appunto l'adesione alle Nazioni Unite. 532

### Esempio:

- decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)» (RU 2002 885).

### Comunità sopranazionali

Una comunità ha carattere sopranazionale se soddisfa le quattro condizioni seguenti: 533

- i suoi organi sono composti di persone indipendenti che non sottostanno alle istruzioni del Governo del loro Paese;
- i suoi organi prendono di norma le decisioni a maggioranza semplice o qualificata dei membri e non all'unanimità;
- le sue decisioni hanno efficacia diretta e possono essere direttamente vincolanti per i cittadini;
- il suo raggio d'azione è relativamente ampio.

### Esempi:

- l'esempio classico di comunità sopranazionale è l'UE (cfr. FF 1974 II 1113, in particolare 1138);
- non sono comunità sopranazionali:
  - lo SEE (FF 1992 IV 1, in particolare 370 seg.),
  - l'OMC (FF 1994 IV 1, in particolare 358 segg.),
  - l'associazione a Schengen e Dublino (FF 2004 5273, in particolare 5586 segg.),
  - il GATS; il Consiglio nazionale ha negato il carattere sopranazionale poiché l'adesione non avrebbe automaticamente comportato l'adeguamento della legislazione interna (Iv. Pa. 05.407; Boll. Uff. N 2006 980).

### Referendum obbligatorio straordinario

534 Anche se non adempie i criteri di cui all'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost., un trattato può essere sottoposto al voto del Popolo e dei Cantoni qualora la sua importanza sia tale da elevarlo a rango costituzionale ed esso modifichi profondamente la struttura delle nostre istituzioni (FF 2010 6131, in particolare 6153 seg.).

### Esempi:

- SEE: l'Accordo SEE è stato sottoposto a referendum obbligatorio poiché rivestiva un'importanza politica ed economica capitale per la Svizzera e il decreto d'approvazione prevedeva una revisione della Costituzione federale (si veda il relativo messaggio, FF 1992 IV 1, in particolare 372; decreto federale, FF 1992 VI 54);
- 535 • nel caso dell'accordo di associazione a Schengen e Dublino, per contro, si è ritenuto, considerato l'oggetto e la portata dell'accordo, che questo non avesse rango costituzionale (FF 2004 5273, in particolare 5588).

## Ratifica o firma definitiva

### Ratifica

536 La ratifica di un trattato internazionale è operata dal Consiglio federale successivamente all'approvazione dello stesso da parte dell'Assemblea federale (art. 184 cpv. 2 Cost.). La ratifica è l'atto con il quale uno Stato sancisce sul piano internazionale il proprio consenso ad essere vincolato da un trattato, sempre che questo entri in vigore. La ratifica avviene di norma mediante lo scambio degli strumenti di ratifica tra gli Stati contraenti o il deposito degli stessi presso il depositario designato.

### *Firma definitiva*

Apposta da un rappresentante del Consiglio federale, la firma definitiva esplica gli stessi effetti della ratifica. 537

La firma definitiva costituisce l'eccezione ed è ammissibile soltanto se: 538

- il trattato stesso la prevede;
- i titolari dei pieni poteri hanno segnalato il ricorso a tale modalità; e
- il Consiglio federale o l'Assemblea federale hanno dato il loro assenso o una legge delega tale competenza a un dipartimento o a un ufficio.

## Entrata in vigore

I trattati internazionali e gli impegni che ne derivano si applicano anche sul piano interno (si tratta del cosiddetto monismo; cfr. *n. marg. 698 segg.*). 539

Affinché il trattato possa imporre obblighi ai singoli, è nondimeno necessario che sia pubblicato nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (*art. 8 LPubb*; cfr. *n. marg. 32*). 540

## Attuazione

*Competenza* 541

La competenza relativa all'attuazione dei trattati internazionali è retta dal diritto interno: nei settori di loro competenza, l'attuazione è compito dei Cantoni, mentre in quelli di competenza della Confederazione, è quest'ultima a farsene carico.

### *Attuazione ad opera dei Cantoni*

In virtù delle ampie competenze di cui dispone in materia di politica estera, la Confederazione può stipulare trattati internazionali anche in ambiti che sul piano interno sono di competenza dei Cantoni. In tali casi l'attuazione dei trattati è nondimeno di spettanza dei Cantoni (cfr. *FF 1997 I 1, in particolare 214*), che sono tenuti a procedere tempestivamente ai necessari adeguamenti (*art. 7 LFPC*). 542

Quale soggetto del diritto internazionale, la Confederazione è responsabile dell'osservanza degli impegni internazionali da essa assunti. Nel contesto della vigilanza federale, può pertanto vigilare sull'applicazione e sull'interpretazione dei trattati da parte dei Cantoni (*art. 49 cpv. 2 Cost.*). Se necessario, può dunque disporre che questi siano applicati correttamente e nel rispetto dei termini e all'occorrenza provvedere essa stessa all'adozione dei necessari provvedimenti. 543

### *Attuazione ad opera della Confederazione*

Se l'attuazione di un trattato è di competenza della Confederazione, in virtù dell'articolo *articolo 141a Cost.* l'Assemblea federale può includere nel decreto d'approvazione le modifiche costituzionali e legislative necessarie per l'attuazione del trattato, a condizione che il decreto sottostia a referendum obbligatorio nel caso delle modifiche costituzionali e a quello facoltativo nel caso delle modifiche legislative. Negli ultimi anni l'Assemblea federale si è avvalsa di tale facoltà piuttosto spesso, 544

giacché consente di evitare scrutini inutili e di prevenire votazioni contraddittorie, ad esempio l'accettazione di un trattato e il rifiuto dell'atto legislativo d'attuazione (FF 2001 5411, in particolare 5423 seg.).

545 Nel decreto d'approvazione possono essere incluse le disposizioni d'esecuzione che derivano direttamente dagli impegni internazionali assunti e riguardo ai cui contenuti il legislatore nazionale non dispone di alcun margine di manovra.

Esempi:

- decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il terzo Protocollo aggiuntivo dell'8 dicembre 2005 alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale (RU 2007 185);
- decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la Convenzione di Aarhus e il suo emendamento (RU 2014 1021).

546 Possono essere integrate nel decreto anche le disposizioni attuative riguardo alle quali sussiste un certo margine di manovra. L'Assemblea federale non ha ancora definito una prassi univoca riguardo all'applicazione dell'articolo 141a Cost., benché si sia sinora dimostrata indulgente quando si tratta di stabilire se le disposizioni siano necessarie all'attuazione del trattato.

Esempi:

- decreto federale che approva l'Atto di revisione della Convenzione sul brevetto europeo e modifica la legge sui brevetti (RU 2007 6479);
- decreto federale che approva l'Accordo tra la Svizzera, l'Austria e il Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia (RU 2014 2297).

547 Di norma non vanno per contro inserite nel decreto d'approvazione né poste in votazione unitamente a quest'ultimo le misure legislative collaterali che, nonostante siano connesse con l'attuazione di un trattato, sono motivate da fattori esclusivamente interni (si veda p. es. il messaggio concernente la legge federale sulla revisione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone, FF 2004 5863, in particolare 5884 seg.).

# Parte seconda: Tipologie e struttura degli atti normativi

## 7 Tipologie

### Introduzione

- 548 Sul piano federale, il compito di legiferare spetta a:
- il Popolo, con il concorso dei Cantoni;
  - l'Assemblea federale, con o senza il concorso del Popolo;
  - il Consiglio federale e l'Amministrazione federale (dipartimenti o uffici);
  - i tribunali della Confederazione, in un settore ben definito.
- 549 Gli atti normativi federali possono assumere le forme seguenti (cfr. **art. 163 Cost.**):
- Costituzione federale;
  - leggi federali;
  - ordinanze dell'Assemblea federale;
  - ordinanze del Consiglio federale o di enti subalterni e ordinanze dei tribunali della Confederazione.
- 550 Gli atti che non hanno carattere normativo possono invece assumere le forme seguenti:
- decreti federali;
  - decreti federali semplici;
  - istruzioni, circolari e simili (le cosiddette regolamentazioni amministrative);
  - decisioni.
- 551 Gli atti normativi si collocano in una precisa gerarchia (in merito si veda il *n. marg. 561 segg.*): la Costituzione ha rango superiore alle leggi, che a loro volta sono gerarchicamente superiori alle ordinanze. Ne consegue che la Costituzione può derogare alle leggi e alle ordinanze e queste devono sempre osservare la Costituzione. Le norme di rango superiore sono adottate mediante una procedura complessa, che conferisce loro maggiore legittimità e, di norma, stabilità. Il rigore della gerarchia è nondimeno attenuato dal fatto che il Tribunale federale è tenuto ad applicare una legge anche se la ritiene contraria alla Costituzione (cfr. **art. 190 Cost.**). In merito al rapporto tra diritto interno (Costituzione compresa) e diritto internazionale si vedano i *n. marg. 691 segg.*

## Norma di diritto

### Definizione

552 Una norma di diritto (o una norma giuridica) è una norma generale e astratta (art. 22 cpv. 4 LParl), vale a dire:

- una norma: una proposizione prescrittiva e vincolante (non è ad es. il caso delle raccomandazioni o istruzioni non vincolanti rivolte all'Amministrazione);
- generale: poiché si rivolge a una pluralità indeterminata di soggetti;
- astratta: poiché si riferisce a una pluralità indeterminata di situazioni concrete.

### La distinzione tra norma di diritto e decisione

553 Secondo l'articolo 5 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), sono decisioni i provvedimenti delle autorità nel singolo caso, concernenti la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi. A differenza della norma di diritto, la decisione non è generale, giacché si rivolge a un soggetto specifico, né astratta, dato che si riferisce a una situazione specifica. La decisione deve inoltre fondarsi su una base legale (cfr. n. marg. 717 segg.).

554 Le decisioni di portata generale si collocano tra la norma di diritto e la decisione, in quanto si rivolgono a una pluralità indeterminata di soggetti ma concernono fatti specifici e definiti nello spazio e/o nel tempo. Tali decisioni sono dunque «generali», ma anziché essere «astratte» sono «concrete» (ne sono un esempio la segnaletica stradale e la protezione di un luogo storico o di un paesaggio determinato).

	Norma di diritto		Decisione di port. generale		Decisione	
Destinatario	generale	individuale	generale	individuale	generale	individuale
Fatti	astratta	concreta	astratta	concreta	astratta	concreta

555 Le differenze tra norma di diritto e decisioni si ripercuotono soprattutto sulla competenza normativa, sulla pubblicazione o notifica e sull'impugnabilità:

- norma di diritto: è emanata da un'autorità (Popolo e Cantoni, Assemblea federale, Consiglio federale, tribunali della Confederazione, dipartimenti, gruppi, uffici) espressamente investita di tale competenza. L'atto normativo è inoltre pubblicato conformemente alle disposizioni della legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb, RS 170.512; in merito si veda il n. marg. 306). Contro le norme del diritto federale non è infine dato alcun rimedio giuridico;
- decisione di portata generale/decisione: conformemente all'articolo 1 PA, è pronunciata dalle autorità federali e da altri organismi indipendenti dall'amministrazione federale che agiscono in adempimento d'un compito di diritto pubblico (p. es. il Fondo nazionale svizzero). L'autorità che notifica la decisione (di portata generale) deve motivarla e indicare i rimedi giuridici (cfr. art. 34 segg. PA; l'art. 36 lett. c PA concerne le decisioni di portata generale); la decisione può essere impugnata con ricorso al Tribunale amministrativo federale o con

ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (cfr. *n. marg.* 762 segg.).

**Esempio:**

- decisione generale dell'Ufficio federale dell'agricoltura del 20.2.2015 concernente l'omologazione di un prodotto fitosanitario in casi particolari, fondata sull'articolo 40 dell'ordinanza concernente l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari (FF 2015 1557; RS 916.161).

La decisione di portata generale può riferirsi unicamente a un oggetto determinato: 556  
se si tratta di vietare un prodotto, ad esempio, occorrerà dunque indicarne il produttore o la marca e specificarne la tipologia (p. es. «accessorio di taglio BROGIO Flail Head»). Se ci si limita a descrivere genericamente l'oggetto in questione (p. es. «accessorio di taglio del tipo a flagelli per decespugliatori portatili»), si tratta dunque di una norma generale e astratta (cfr. Kommentar zum Parlamentsgesetz, Ad art. 22, n. marg. 36 segg.).

**La distinzione tra ordinanza e regolamentazione amministrativa**

L'iperonimo «regolamentazione amministrativa» designa le norme generali e 557  
astratte che non impongono obblighi o conferiscono diritti in forma direttamente vincolante, bensì si prefiggono di uniformare l'applicazione del diritto (direttive, istruzioni, circolari, opuscoli, comunicazioni ecc.). Le regolamentazioni amministrative costituiscono dunque una categoria teorica, ma non sono una forma particolare di atto normativo (che è direttamente vincolante).

Sotto il profilo del contenuto, tali atti concernono segnatamente l'organizzazione 558  
dell'attività amministrativa (è il caso ad esempio delle direttive della Cancelleria federale per la preparazione e il disbrigo degli affari del Consiglio federale, il cosiddetto Raccoglitore rosso) nonché il coordinamento e l'armonizzazione della prassi mediante l'interpretazione delle norme giuridiche (è il caso ad esempio delle direttive dell'Ufficio delle assicurazioni sociali concernenti i contributi alle assicurazioni sociali, cfr. [www.ufas.admin.ch](http://www.ufas.admin.ch) > Assicurazioni sociali > Panoramica > Contributi).

La differenza tra le ordinanze (giuridicamente vincolanti) e le regolamentazioni 559  
amministrative risiede in primis nelle modalità di emanazione e di pubblicazione nonché negli effetti giuridici:

- le ordinanze sono emanate da un'autorità (Assemblea federale, Consiglio federale, tribunali della Confederazione, dipartimenti, gruppi, uffici) espressamente investita di tale competenza. Devono inoltre essere redatte conformemente alle Direttive di tecnica legislativa (DTL) e pubblicate conformemente alla legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb, RS 170.512; cfr. *n. marg.* 306). All'atto della pubblicazione, l'ordinanza diviene direttamente vincolante per tutti i soggetti giuridici e per gli organi preposti alla sua esecuzione;
- l'emanazione di regolamentazioni amministrative non presuppone per contro

l'attribuzione della relativa competenza da parte del diritto di rango superiore. Essa si fonda infatti sulla posizione gerarchica dell'autorità in questione o sui poteri di vigilanza della stessa, che la abilitano a impartire istruzioni alle autorità o persone incaricate dell'applicazione del diritto. In linea di principio, le direttive, le istruzioni, le circolari ecc. non sono vincolanti per i terzi né per i tribunali (benché questi ultimi di norma ne tengano conto e vi derogano soltanto in via eccezionale, in primis qualora contrastino con il diritto di rango superiore). Per questo motivo non è previsto che debbano essere pubblicate ufficialmente, benché siano di norma pubblicate sul sito Internet dell'autorità che le ha emanate. Le regolamentazioni amministrative esplicano effetti indiretti anche nei confronti dei terzi, ragione per cui sono criticate da parte della dottrina (cfr. Kommentar zum Parlamentsgesetz, Ad art. 22, n. marg. 26).

#### Esempi:

- circolari della FINMA sulla legislazione in materia di mercati finanziari (v. [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Documentazione > Circolari);
- direttive del DFAE sull'aiuto sociale agli Svizzeri all'estero e sul prestito d'emergenza per le persone che soggiornano temporaneamente all'estero (cfr. [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Il DFAE > Organizzazione del DFAE > Direzione e divisioni > Direzione consolare > Centro di servizio per i concittadini > Aiuto sociale agli Svizzeri all'estero (ASE) – Basi legali).

560 La regolamentazione mediante istruzioni, direttive, circolari ecc. è consentita soltanto se ci si propone di intervenire in modo poco incisivo sui comportamenti dei soggetti giuridici (prevedendo inoltre deroghe nel caso concreto, come nel caso della *soft law*). Se si intende invece emanare norme vincolanti, è necessario optare per una legge o un'ordinanza.

## Le varie tipologie di atti normativi

### Considerazioni generali

561 Nell'emanare una normativa occorre prestare attenzione al fatto che questa sia collocata al livello confacente all'interno della gerarchia degli atti normativi. Se la Confederazione non dispone di alcuna competenza nel settore in questione, occorrerà in primis modificare la Costituzione, stabilendo poi se la normativa debba assumere la forma della legge federale o quella dell'ordinanza. A determinate condizioni è inoltre possibile delegare a un'autorità subalterna l'emanazione di norme di rango primario (ordinanze su delega legislativa). Può infine risultare opportuno prevedere una forma di controllo sulla legislazione delegata.

## Costituzione federale

La Costituzione federale stabilisce i fondamenti dello Stato federale, e più in particolare i compiti e l'impianto organizzativo della Confederazione (la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, tra il Parlamento, il Governo e i tribunali, nonché l'assetto dei diritti politici), nonché gli aspetti fondamentali dello status giuridico dei cittadini (diritti fondamentali, diritti di cittadinanza, obiettivi sociali). Disciplina inoltre la procedura prevista per la sua revisione. 562

Rispetto alle leggi federali e alle ordinanze, la modifica della Costituzione federale è subordinata a condizioni più severe (referendum obbligatorio, maggioranza di Popolo e Cantoni). È del resto la Costituzione ad avere il rango più elevato nella gerarchia delle norme, il che ne fa il fondamento delle leggi federali. 563

Ogni modifica della Costituzione dev'essere approvata dalla maggioranza del Popolo e dei Cantoni (art. 140 cpv. 1 lett. a e art. 195 Cost.). All'origine della votazione popolare possono esservi un'iniziativa popolare e un eventuale controprogetto (art. 138 segg. Cost.) o un progetto dell'Assemblea federale (art. 192 segg. Cost.). 564

## Leggi federali e ordinanze dell'Assemblea federale

### Leggi federali

La legge federale è l'atto normativo emanato dall'Assemblea federale sottostante a referendum facoltativo (cfr. art. 163 cpv. 1 in combinato disposto con art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.). Oltre alle norme di diritto, la legge federale può prevedere anche atti individuali (o singoli atti, secondo la terminologia consacrata dalla Costituzione e dalla LParl; cfr. p. es. gli art. 23 segg. della legge federale sulla radiotelevisione [LRTV, RS 784.40], che impongono una serie di obblighi a un'unica società, vale a dire la SSR). Non è per contro consentita l'emanazione di leggi consistenti esclusivamente in atti individuali. Gli atti individuali dell'Assemblea federale per i quali non è data una base giuridica possono essere emanati nella forma del decreto federale conformemente all'articolo 29 capoverso 2 LParl (cfr. Kommentar zum Parlamentsgesetz, Ad art. 29, n. marg. 5 segg. e 13 segg.). 565

Nella gerarchia degli atti normativi, le leggi federali si situano immediatamente al di sotto della Costituzione. La loro modifica è quindi subordinata a condizioni meno severe di quest'ultima (sottostanno a referendum facoltativo, per il quale è richiesta unicamente la maggioranza del Popolo), ma più rigorose rispetto alle ordinanze (che non sottostanno a referendum). 566

Le leggi federali possono essere dichiarate urgenti e messe immediatamente in vigore (art. 165 Cost.). In tal caso la loro validità deve essere limitata nel tempo. Le leggi dichiarate urgenti non accettate in votazione non possono essere rinnovate. La Costituzione federale distingue due categorie di leggi federali urgenti: 567

- le leggi dichiarate urgenti aventi una base costituzionale (art. 165 cpv. 1 e 2 Cost.): se la loro validità è superiore a un anno sottostanno a referendum fa-

coltativo (art. 141 cpv. 1 lett. b Cost.). Possono comunque essere messe immediatamente in vigore (cfr. *n. marg.* 1000), ma se sono respinte in votazione popolare decadono un anno dopo la loro adozione;

- le leggi dichiarate urgenti prive di base costituzionale (art. 165 cpv. 3 Cost.): sottostanno a referendum obbligatorio e hanno dunque rango costituzionale. Decadono un anno dopo la loro adozione se nel frattempo non sono state accettate dal Popolo e dai Cantoni.

568 Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto vanno emanate sotto forma di legge federale (un'ordinanza non sarebbe infatti conforme al principio di legalità). Sono considerate importanti in particolare le disposizioni fondamentali in materia di:

- esercizio dei diritti politici;
- restrizioni dei diritti fondamentali;
- diritti e doveri delle persone;
- cerchia dei contribuenti, oggetto e calcolo dei tributi;
- compiti e prestazioni della Confederazione;
- obblighi dei Cantoni nell'attuazione e esecuzione del diritto federale;
- organizzazione e procedura delle autorità federali.

569 Anche la delega di competenze normative deve essere prevista da una legge federale (art. 164 cpv. 2 Cost.; cfr. *n. marg.* 721).

570 Né la Costituzione, né le leggi precisano, oltre a quanto stabilito dall'articolo 164 capoverso 1 Cost., i criteri in base ai quali si operi la distinzione tra le disposizioni importanti e quelle che non lo sono. A tal fine converrà tenere conto in particolare dei seguenti criteri:

- la misura in cui si limitino i diritti fondamentali;
- la rilevanza della normativa dal punto di vista politico-istituzionale;
- la rilevanza della cerchia dei destinatari del provvedimento o della normativa;
- le ripercussioni finanziarie della normativa;
- il carattere più o meno controverso del provvedimento previsto.

### **Ordinanze dell'Assemblea federale**

571 La Costituzione (cfr. p. es. art. 159 cpv. 4 Cost.) o una legge federale può abilitare l'Assemblea federale a emanare ordinanze, vale a dire in primis quelle che concernono l'organizzazione e l'attività dell'Assemblea federale stessa. Le ordinanze dell'Assemblea federale non sottostanno a referendum.

Esempi:

- ordinanza dell'Assemblea federale sulle relazioni internazionali del Parlamento (ORInt, RS 171.117);
- ordinanza dell'Assemblea federale sulla Commissione di redazione (RS 171.105).

## Decreto federale

Il decreto federale è la forma prevista per gli atti dell'Assemblea federale che non 572  
contengono norme di diritto (art. 163 cpv. 2 Cost.).

Vi sono due tipi di decreto federale:

573

- i decreti federali: i decreti federali sottostanno a referendum obbligatorio (p. es. quando concernono modifiche della Costituzione oppure l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o comunità sopranazionali; cfr. art. 140 cpv. 1 lett. a e b Cost.) o facoltativo (p. es. quando concernono trattati internazionali; cfr. art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.). I decreti federali sono pubblicati nella RU e nella RS;

Esempi:

- approvazione di trattati internazionali sottostanti a referendum (art. 24 cpv. 3 LParl);
  - conferimento dell'obbligatorietà generale a trattati intercantionali (art. 48a cpv. 2 Cost.);
  - modifiche territoriali tra Cantoni (art. 53 cpv. 3 Cost.);
  - decisioni di principio e programmatiche di ampia portata (art. 28 cpv. 3 e 148 cpv. 4 LParl);
- i decreti federali semplici: questi decreti concernono atti individuali (detti anche singoli atti) non sottostanti a referendum e non sono pubblicati nella RU né nella RS. I decreti federali semplici non sono però designati in quanto tali: li si riconosce soltanto in virtù dell'assenza della clausola referendaria.

Esempi:

- approvazione di trattati internazionali non sottostanti a referendum (art. 166 cpv. 2 Cost., art. 24 cpv. 3 secondo per. LParl);
- conferimento della garanzia a costituzioni cantonali (art. 172 cpv. 2 Cost. in combinato disposto con art. 29 cpv. 1 LParl);
- decreti di stanziamento (art. 25 cpv. 2 LParl);
- decisioni concernenti domande di grazia o amnistie (art. 173 cpv. 1 lett. k in combinato disposto con art. 157 cpv. 1 lett. c Cost. e art. 29 cpv. 1 LParl).

## Ordinanze del Consiglio federale, di unità subalterne o dei tribunali della Confederazione

### Tipologie di ordinanza

Gli atti contenenti norme di diritto emanati dal Consiglio federale, dai tribunali della 574  
Confederazione o da dipartimenti, gruppi e uffici sono detti ordinanze. Queste possono essere distinte da un lato in ordinanze indipendenti e dipendenti e dall'altro in ordinanze d'esecuzione e su delega legislativa.

### **Ordinanze indipendenti e dipendenti**

575 L'ordinanza è detta *indipendente* se si fonda direttamente sulla Costituzione.

#### Esempi:

- le ordinanze fondate direttamente sull'**articolo 184 capoverso 3 Cost.** (tutela degli interessi del Paese nelle relazioni con l'estero) e sull'**articolo 185 capoverso 3 Cost.** (prevenzione e gestione di gravi turbamenti dell'ordine pubblico o della sicurezza esterna o interna); secondo la Costituzione la validità di queste ordinanze deve essere limitata nel tempo;
- le ordinanze fondate direttamente sull'**articolo 197 numero 11 capoverso 2 Cost.** (regolazione dell'immigrazione);
- le ordinanze d'esecuzione fondate sull'**articolo 182 Cost.** servono a completare la legge o a disciplinare aspetti di secondaria importanza.

576 Sono dette *dipendenti* le ordinanze fondate su un atto normativo di rango inferiore alla Costituzione che prevede una delega del Legislativo all'Esecutivo.

### **Ordinanze d'esecuzione e ordinanze su delega legislativa**

577 L'ordinanza d'esecuzione precisa il contenuto della legge definendone i dettagli. Tali ordinanze devono presentarsi come la logica conseguenza dell'atto normativo su cui si fondano, il che non esclude tuttavia che possano prevedere nuove disposizioni, purché siano in linea con le finalità perseguite dalla legge e siano atte a conseguire gli obiettivi (GAAC 47 [1983], I, n. 18, pag. 91; GAAC 31 [1962-63], n. 20, pag. 54).

#### Esempio:

- ordinanza del 30 novembre 2011 che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (**RS 935.221**).

578 Le ordinanze su delega legislativa prevedono per contro disposizioni che potrebbero a buon diritto figurare in una legge. Devono fondarsi su una delega corrispondente prevista dalla legge.

#### Esempio:

- ordinanza del 16 marzo 2007 concernente l'attribuzione di organi per il trapianto (**RS 810.212.4**).

579 I confini tra ordinanze d'esecuzione e ordinanze su delega legislativa sono spesso labili. Un'ordinanza può sovente contenere, infatti, tanto vere e proprie disposizioni d'esecuzione (vale a dire norme di rango secondario) quanto disposizioni di rango primario. In sede di preparazione di un'ordinanza è perciò opportuno chiedersi se le disposizioni previste siano mere norme d'esecuzione o se poggino su una delega e siano in tal caso tenute a rispettarne i limiti (cfr. *n. marg. 721 segg.*).

## Tipologie di atti normativi e referendum

Atto normativo	Referendum	Approvazione da parte di
Modifiche della Costituzione* (art. 140 cpv. 1 lett. a Cost.)	obbligatorio	Popolo e Cantoni
AdeSIONE a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali* (art. 140 cpv. 1 lett. b Cost.)		
Leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno* (art. 140 cpv. 1 lett. c Cost.)		
Iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione* (art. 140 cpv. 2 lett. a Cost.)		
Iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione in forma di proposta generica (respinta dal Parlamento)* (art. 140 cpv. 2 lett. b Cost.)		Popolo
Legge federale (contenente norme di diritto, non urgente) (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.)	facoltativo	
Legge federale (contenente norme di diritto, costituzionale, dichiarata urgente, con validità superiore a un anno) (art. 141 cpv. 1 lett. b Cost.)		
Decreto federale, sempre che lo prevedano la Costituzione o una legge federale (art. 141 cpv. 1 lett. c Cost.)		
Taluni trattati internazionali (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.)		
Decreto federale privo di base legale (singoli atti) (art. 29 cpv. 2 LParl)		
Decreto federale semplice (singoli atti) (art. 163 cpv. 2 Cost.)	–	–
Ordinanza del Consiglio federale o dell'Assemblea federale (art. 163 cpv. 1 e 182 Cost.)		

580

\* Questi testi sono posti in votazione mediante decreto federale.

## 8 Struttura

### Definizione dei contenuti dell'atto

#### *Introduzione*

581 Prima di redigere l'atto normativo vero e proprio occorre elaborare un modello normativo (cfr. *n. marg. 162 segg.*), grazie al quale sarà possibile individuare gli elementi normativi nella materia che si intende disciplinare. Questa operazione è indispensabile poiché può portare alla luce anche elementi privi di carattere normativo, quali ad esempio considerazioni e motivazioni di ordine politico. L'atto normativo deve tuttavia contenere esclusivamente norme di diritto, vale a dire norme generali e astratte che conferiscono diritti o impongono obblighi a persone fisiche o giuridiche (cfr. *n. marg. 551 segg.*). Se il modello prevede ad esempio una procedura di rilascio di autorizzazioni, in questa prima fase occorrerà definire determinate nozioni e stabilire le condizioni di rilascio, l'autorità competente, le vie di ricorso, le eventuali sanzioni, le norme transitorie ecc.

582 Nel determinare il contenuto dell'atto normativo vanno considerati alcuni aspetti fondamentali:

- la scelta della modalità di intervento statale più consona allo scopo (cfr. *n. marg. 839 segg.*);
- il diritto intertemporale (cfr. *n. marg. 1025 segg.*);
- l'armonia dell'ordinamento giuridico;
- la densità normativa;
- l'unità della materia.

#### *Principi*

##### **Armonia dell'ordinamento giuridico**

###### *Considerazioni generali*

583 In linea di principio il diritto è modificabile. Benché l'emanazione di nuove disposizioni comporti sempre una modifica dell'ordinamento esistente, è opportuno che il nuovo diritto presenti un minimo di continuità col passato, poiché l'adattamento dei cittadini alle nuove norme riveste grande importanza ai fini della loro attuazione. I principi della certezza del diritto, dell'affidamento e della proporzionalità impongono peraltro che, pure nel caso in cui un atto venga modificato più volte in rapida successione, non vi siano dubbi o incertezze riguardo alla sua applicabilità. I cittadini devono sapere quale sia la disposizione determinante e poter fare affidamento sul fatto che i loro atti od omissioni non comporteranno inconvenienti eccessivi a seguito di una modifica di legge (cfr. DTF 139 II 470, consid. 4). Questi aspetti vanno presi in considerazione soprattutto quando la modifica dell'atto normativo riguarda fattispecie di durata (cfr. *n. marg 1038 segg.*).

La modifica dell'ordinamento giuridico può dare luogo a problemi e conflitti soprattutto se: 584

- non si differenzia a sufficienza il nuovo dal vecchio diritto, il che si traduce in imperfezioni sotto il profilo materiale e formale (p. es. contraddizioni, lacune, incertezze ecc.). Ferma restando l'impossibilità di assicurare una perfetta ed assoluta omogeneità dell'ordinamento, in particolare poiché non è possibile prevedere ogni possibile conflitto o incoerenza, qui di seguito si parlerà di armonia dell'ordinamento, anche se l'obiettivo permane l'omogeneità. Il nuovo diritto non può infine smarcarsi in modo troppo netto e senza ragione dalle norme esistenti, poiché ciò metterebbe a repentaglio l'efficacia della novella;
- le nuove norme, in primis i nuovi trattati internazionali, non sono coordinate a dovere con la legislazione vigente, il che si traduce anche in questo caso in imperfezioni materiali e formali. Spesso si trascura il fatto che nel settore che si intende disciplinare già esiste una normativa o nel formulare le nuove norme non si tiene conto a dovere del loro rapporto con il diritto vigente;
- gli obiettivi del nuovo diritto non coincidono con quelli diritto vigente. Ciò si verifica quando due distinti ambiti sono interessati da una modifica: si intende ad esempio promuovere un determinato ramo economico, ma non si modifica o non si prende in considerazione il regime fiscale. È evidente come atti normativi con obiettivi contraddittori finiscano per ostacolarsi l'un l'altro, perdendo quindi di efficacia.

In sede di elaborazione di un atto normativo, per prevenire conflitti e contraddizioni occorre modificare o abrogare una o più disposizioni di altri atti normativi, in particolare quando sono conclusi nuovi trattati internazionali. Questo lavoro di coordinamento pone seri problemi sotto il profilo della tecnica legislativa, in quanto la modifica di altri atti normativi non deve compromettere la sistematica, lo stile e la coesione interna di questi ultimi. L'armonia dell'ordinamento giuridico va preservata sotto ogni profilo. 585

### **Metodo**

In che modo si può favorire l'armonia dell'ordinamento giuridico? Adottando il metodo proposto qui di seguito. 586

In primo luogo è importante farsi un'idea precisa dei contenuti del diritto vigente, individuando accuratamente i settori che presentano contraddizioni, lacune, incertezze, sovrapposizioni e conflitti. La raccolta sistematica è senz'altro d'aiuto, ma l'ampiezza e la dispersione della legislazione rendono arduo il compito e richiedono ricerche che possono risultare impegnative. 587

Un raffronto tra il nuovo diritto e il diritto vigente consente di individuare i punti di contatto. Non è però sufficiente paragonare i testi di legge: occorre infatti tenere conto anche della prassi e delle sue ripercussioni concrete. 588

589 La presenza di contraddizioni e di conflitti tra gli obiettivi può tuttavia essere determinata con precisione soltanto se sono presi in considerazione anche la probabile interpretazione che verrà data delle nuove disposizioni e le conseguenze che si auspica queste possano produrre.

590 Una volta determinato, grazie al suddetto raffronto, in che modo il nuovo diritto incide sull'assetto normativo vigente, occorre esaminare se le seguenti norme sul conflitto di leggi permettano di stabilire un chiaro rapporto tra le norme:

- *lex superior derogat inferiori*: in linea di principio il diritto internazionale prevale sul diritto interno (cfr. *n. marg. 590 segg.*), così come il diritto federale prevale sul diritto intercantonale e cantonale (art. 49 cpv. 1 Cost.; questa regola riveste importanza per l'attuazione del diritto federale). La Costituzione prevale poi sulle leggi e queste prevalgono sulle ordinanze;
- *lex posterior derogat priori*: il nuovo diritto prevale sul diritto anteriore;
- *lex specialis derogat generali*: le disposizioni speciali, vale a dire quelle più specifiche, prevalgono su quelle di carattere più generale. Spesso non è facile, tuttavia, stabilire quale sia, tra due disposizioni, quella speciale o comunque più speciale.

591 Queste regole generali non sono sempre affidabili e possono lasciare irrisolte talune questioni. Si raccomanda pertanto di porre rimedio alle evidenti contraddizioni tra il nuovo diritto (in particolare i trattati internazionali) e il diritto vigente modificando di conseguenza quest'ultimo. È inoltre opportuno definire con precisione il rapporto tra il nuovo e il vecchio diritto, se necessario prevedendo le disposizioni transitorie del caso (cfr. *n. marg. 1035 segg.*)

## Densità normativa

### Definizione

592 La nozione di densità normativa viene utilizzata con riferimento a due distinte situazioni:

- il grado di dettaglio e di specializzazione della normativa concernente un determinato settore (p. es. legislazione edilizia);
- più in generale, il rapporto tra i settori della società regolamentati e quelli non regolamentati.

593 Il concetto di densità normativa è qui utilizzato nella sua prima accezione e designa quindi il grado di dettaglio di un atto normativo: se questo è alquanto dettagliato si è in presenza di un'elevata densità; se contiene prevalentemente prescrizioni di carattere generale la sua densità è per contro modesta. Va peraltro rilevato che, in genere, la densità normativa di un atto è inversamente proporzionale alla sua importanza e alla sua collocazione nella gerarchia degli atti normativi: la densità normativa di una legge è infatti solitamente inferiore a quella di un'ordinanza. Nel caso di una legge processuale è invece vero il contrario, giacché la procedura necessita di essere disciplinata in modo circostanziato.

### *Densità normativa adeguata*

Per stabilire la densità normativa consona al caso concreto, si raccomanda di tenere conto dei seguenti aspetti: 594

- la rilevanza del settore disciplinato;
- le esigenze dei destinatari della normativa (certezza del diritto);
- il livello normativo.

La densità normativa di un atto è da ritenersi eccessiva se questo: 595

- disciplina aspetti che possono essere tranquillamente regolati da un atto di livello inferiore;
- disciplina aspetti atipici;
- opera inutili distinzioni e risponde a quesiti che nessuno ha posto;
- correda il testo di motivazioni.

Esempio:

- **l'articolo 106 Cost.** è decisamente troppo lungo e dettagliato, per un articolo di rango costituzionale. Lo stesso vale per **gli articoli 95 capoverso 3 e 123a Cost.**

La densità normativa di un atto è da ritenersi insufficiente se questo: 596

- si limita a enunciare principi generali anziché prescrivere chiare regole di comportamento;
- è troppo vago, breve e lacunoso;
- lascia irrisolti i casi dubbi e non risponde a quesiti di grande importanza;
- non tiene conto di differenze sostanziali.

### **Unità della materia**

Il legislatore dispone di un margine di manovra relativamente ampio nel suddividere la normativa tra più atti. Per stabilire se convenga condensare la materia in un unico atto o distribuirla tra più atti ci si basa sull'obiettivo e sulle finalità delle nuove disposizioni, sulla loro funzione e sull'interdipendenza delle diverse loro parti. Determinanti sono dunque considerazioni di opportunità. Non bisogna tuttavia dimenticare che la decisione non deve risultare arbitraria (vale a dire basata su criteri inappropriati) alla luce del principio della libera formazione della volontà e dell'espressione fedele del voto (**art. 34 cpv. 2 Cost.**). Nel caso di un referendum facoltativo, i cittadini non devono infatti essere chiamati a pronunciarsi su tematiche distinte prive di una connessione materiale. 597

Occorre dunque osservare le seguenti regole e tenere conto dei seguenti aspetti: 598

- un atto normativo deve disciplinare un'unica materia in modo quanto possibile esaustivo (nei limiti definiti dal livello normativo prescelto). Si tratta dunque di stabilire quali aspetti siano materialmente connessi e quali no;
- gli aspetti che presentano una connessione materiale vanno inseriti nello stesso atto normativo;

- gli aspetti che non sono correlati vanno trattati in atti distinti;
- occorre inoltre chiedersi:
  - la materia in questione trova qui la sua collocazione corretta?
  - l'unione o la separazione delle normative è consona alle esigenze dei destinatari?
  - raggruppando le tematiche materialmente connesse in un unico atto si favorisce l'integrazione della normativa nell'ordinamento giuridico, la sua reperibilità, la sua comprensibilità e il suo utilizzo? O la separazione di dette tematiche è più funzionale a tali scopi?

Esempi:

- legge federale del 19 giugno 2015 sul pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (RU 2015 4747);
- legge federale del 26 settembre 2014 sul diritto d'informazione delle vittime di reati (Modifica del Codice penale, del Diritto penale minorile, del Codice di procedura penale e della Procedura penale militare), RU 2015 1623).

599 Il principio dell'unità della materia si applica sia alle leggi, sia alle ordinanze, benché nel secondo caso il margine di manovra sia più ampio. Talvolta può nondimeno risultare opportuno emanare un'unica ordinanza per una data legge.

Esempi:

- legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0) e ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC, RS 611.01);
- legge federale sulla radiotelevisione (LRTV, RS 784.40) e ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV, RS 784.401).

600 Per motivi di trasparenza, può nondimeno rivelarsi opportuno che più ordinanze si basino sulla stessa legge.

Esempio:

- sulla legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP, RS 831.40) si basano ben otto ordinanze del Consiglio federale (una di esse si basa anche su un'altra legge federale; RS 831.4).

## Redazione e articolazione

Nel presente capitolo la redazione di atti normativi è esaminata sotto il profilo della sua articolazione. Per i principi di tecnica legislativa inerenti alla struttura si vedano anche le **DTL**, n. marg. 1 segg. 601

La lingua riveste importanza fondamentale ai fini dell'efficacia e dell'applicazione di un atto normativo. Soltanto grazie a formulazioni chiare e comprensibili è possibile stabilire il significato e gli obiettivi della legge, nonché la volontà del legislatore. 602

La concezione e la stesura di un atto normativo sono operazioni strettamente correlate. Per poter definire la struttura di una situazione complessa è di norma necessario tradurla progressivamente in parole, fermo restando che la struttura finale è spesso frutto di svariati aggiustamenti. In sede di stesura del testo può infatti emergere che un aspetto non sia stato sufficientemente chiarito o che la formulazione prescelta non restituisca a dovere il senso voluto. 603

La redazione di un testo consiste pertanto nel ricercare continuamente una chiara e diretta corrispondenza tra i contenuti che si intende comunicare e la loro rappresentazione testuale. 604

## L'importanza dell'articolazione

L'articolazione e la struttura di un atto normativo, così come l'ordine delle singole disposizioni, rivestono importanza non solo ai fini della comprensibilità e della chiarezza, ma anche dell'applicazione e dell'interpretazione dell'atto in questione. Spesso le correlazioni o il senso di una disposizione affiorano soltanto grazie alla sua collocazione sistematica all'interno dell'atto. È perciò indispensabile strutturare la materia in modo logico e consono allo scopo, prestando inoltre grande attenzione al tenore delle rubriche. 605

Solo chi padroneggia la materia in questione può strutturare il relativo atto in modo chiaro e coerente. L'atto può essere formulato in modo chiaro soltanto se le persone o l'ufficio incaricati del progetto conoscono a fondo gli obiettivi da raggiungere e la materia da disciplinare, così da poter strutturare l'atto in modo logico e coerente, stabilendo le correlazioni del caso tra le varie disposizioni. 606

Una sistematica insoddisfacente può essere il sintomo della presenza di problemi materiali. Se un atto normativo risulta eccessivamente complesso sotto il profilo redazionale e dell'articolazione, occorre verificare che non lo sia anche sotto il profilo materiale e che non comporti pertanto problemi di applicazione. Se è invece la sistematica a destare perplessità, occorre verificare che l'atto sia stato concepito in modo sufficientemente chiaro e coerente dal punto di vista della materia e dello scopo. 607

## La sistematica

608 L'atto normativo deve poggiare su una sistematica chiaramente identificabile. A questo riguardo si opera una distinzione tra sistematica superficiale e profonda: la prima concerne l'articolazione formale e il rapporto con altri atti normativi, mentre la seconda si riferisce all'impostazione materiale e concettuale dell'atto.

609 La sistematica superficiale riguarda in primo luogo la struttura dell'atto normativo. Si tratta in sostanza di stabilire come si intende suddividere la materia (p. es. in parti, titoli, capitoli, sezioni e articoli; cfr. **DTL**, n. marg. 49 segg.) alla luce dei criteri prescelti (cfr. *n. marg. 612*). La sistematica superficiale può essere di grande aiuto, in sede di applicazione del diritto, per acquisire una rapida visione d'insieme della materia, reperire una disposizione e contestualizzarla. Spesso l'importanza di una disposizione emerge peraltro soltanto alla luce del contesto in cui è collocata. La struttura riveste grande importanza ai fini della comprensione, dell'interpretazione e dell'efficacia dell'atto normativo. Per poter definire una struttura coerente è imprescindibile la stesura di un modello normativo (cfr. *n. marg. 162 segg.*).

610 La sistematica di un atto normativo subordinato (p. es. un'ordinanza) dovrebbe se possibile coincidere con quella dell'atto di rango superiore (la legge).

### Esempio:

- legge federale sulla radiotelevisione (LRTV, **RS 784.40**) e ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV, **RS 784.401**).

611 Una sistematica profonda soddisfacente è contraddistinta dall'assenza di contraddizioni. Qui di seguito sono riportate le più frequenti:

- contraddizioni assiologiche o teleologiche: l'atto persegue più obiettivi in contraddizione tra loro;
- contraddizioni tra principi: il modello normativo si basa su principi in contrasto fra loro (principio di causalità, principio del promovimento, principio di solidarietà);
- contraddizioni tra norme: si combinano tipologie di norme che si escludono a vicenda (divieto e autorizzazione, prescrizione e perenzione ecc.);
- contraddizioni concettuali o terminologiche: si impiegano concetti provenienti da settori diversi o si utilizzano termini diversi per definire lo stesso concetto; per prevenire e rimuovere queste contraddizioni possono essere d'aiuto vari strumenti informatici (ricerca e sostituzione di termini ecc.).

## I criteri di articolazione

### Considerazioni generali

Nel definire la struttura dell'atto occorre tenere conto delle regole di tecnica legislativa e delle caratteristiche della materia disciplinata. 612

### Criteri legistici

La struttura prevista nella maggior parte degli atti normativi può essere riassunta come segue (cfr. DTL, n. marg. 1 segg.): 613

Struttura tipo	
Introduzione	Obiettivo/Scopo
	Campo d'applicazione
	Articoli definitivi
Parte principale (l'articolazione di questa parte è dettata prevalentemente da criteri materiali)	Organizzazione
	Procedura
	Finanziamento
	Spese
	Emolumenti
Disposizioni finali	Disposizioni penali
	Esecuzione
	Abrogazione e modifica di altri atti normativi
	Disposizioni transitorie
	Referendum
	Entrata in vigore

### Criteri materiali

È difficile stabilire regole generali e schematiche cui attenersi per definire la struttura e l'articolazione degli atti normativi: conviene piuttosto basarsi sulla materia disciplinata e modellare la struttura in funzione di quest'ultima. Tematiche diverse richiedono approcci diversi e impongono talvolta l'adozione di soluzioni *ad hoc*. È nondimeno opportuno che le materie identiche siano disciplinate applicando la medesima struttura (è il caso ad es. degli atti o delle sezioni concernenti gli emolumenti). 614

### Principi generali di strutturazione

Vi sono comunque taluni principi cui è possibile ispirarsi nel definire la struttura di un atto normativo. 615

- la cronologia: i processi e le procedure vanno disciplinati seguendo l'ordine cronologico in cui si svolgono;

#### Esempi:

- domanda, trattazione, decisione, rimedi giuridici, esecuzione;
- riciclaggio di rifiuti: raccolta, trasporto, deposito, riciclaggio, smaltimento.

- nesi causali: lo svolgimento della procedura va disciplinato seguendo la successione naturale degli eventi, vale a dire che la causa o la preconditione va regolata prima dell'effetto o della conseguenza;
- le gerarchie organizzative: sono menzionate per prime le autorità di rango superiore e quindi quelle subordinate;
- il ruolo delle persone coinvolte: nel disciplinare una determinata operazione o attività conviene raggruppare le disposizioni in funzione delle persone chiamate in causa:
  - nel caso del contratto di acquisto o di locazione, ad esempio, è opportuno separare le disposizioni concernenti sia il venditore/locatore che il compratore/conducente da quelle concernenti unicamente il venditore/locatore o il compratore/conducente;
- criteri logici: oltre ai criteri inerenti alla materia, possono rivestire importanza anche quelli di ordine logico:
  - gli aspetti generali precedono quelli particolari,
  - i principi precedono i dettagli,
  - la regola precede l'eccezione.

In virtù della regola secondo cui il principio precede il dettaglio, ad esempio, si stabilirà in primo luogo chi necessita di un'autorizzazione e in quali casi, definendo poi la procedura applicabile;

- criteri giuridici: affini ai criteri logici sono quelli inerenti a nozioni e istituti giuridici sviluppati dalla dottrina;
  - autorizzazione – concessione; uso comune del demanio pubblico – uso comune accresciuto – uso speciale; espropriazione formale – materiale.
- criteri inerenti ai destinatari della normativa: la struttura dell'atto deve rispondere alle aspettative dei destinatari. La sistematica deve dunque essere in linea con l'approccio da questi seguito nell'affrontare un determinato problema e l'ordine delle disposizioni deve coincidere con quello dei quesiti che si pongono. Gli aspetti che per i destinatari rivestono maggiore importanza vanno poi affrontati prima di quelli a loro giudizio meno significativi. Le disposizioni concernenti i soggetti direttamente interessati dall'atto normativo devono ad esempio precedere quelle che disciplinano le competenze delle autorità;
- criteri inerenti allo scopo: la rilevanza di una disposizione dipende, oltre che dall'importanza attribuita dai destinatari, anche dal rilievo che assume in rapporto alle finalità dell'atto o della sezione in cui è collocata. La struttura dell'atto deve dunque rispecchiare anche questo aspetto, raggruppando le disposizioni accomunate dalla stessa finalità.
- chiarezza dell'articolazione: l'atto deve essere strutturato secondo un principio chiaro e riconoscibile, nella misura del possibile direttamente desumibile dal rapporto materiale e logico tra le sue singole parti. Tale è il caso soprattutto quando la struttura si ispira direttamente all'approccio usualmente seguito dai

- soggetti direttamente interessati. Il criterio prescelto va comunque applicato in modo quanto possibile uniforme e coerente, così da consentire al lettore di ritrovarsi anche all'interno di un atto normativo estremamente complesso;
- anteporre le disposizioni generali o comuni a quelle speciali: le disposizioni applicabili a più aspetti o situazioni vanno collocate nella parte iniziale dell'atto o della sezione. Ciò vale in particolare per le disposizioni concernenti lo scopo, il campo d'applicazione, le definizioni e i principi inerenti all'applicazione dell'atto, nonché per le disposizioni riguardanti aspetti diversi ma contraddistinti da numerose affinità. Così facendo è possibile evitare rimandi e ripetizioni;
  - non disperdere le disposizioni materialmente connesse:
    - si intende ad esempio versare contributi federali a vari produttori di alimenti per animali. I contributi sono previsti per alimenti di vario genere e il loro versamento, oltre ad essere effettuato con modalità distinte, è subordinato a condizioni diverse. La relativa disposizione risulta più chiara se il criterio generale fa riferimento al tipo di alimento, anziché al produttore. Applicando questo criterio, i nessi emergono con maggiore chiarezza.

---

Anziiché:

- a. <sup>1</sup> La Confederazione corrisponde un contributo di x franchi per l'alimento A.  
<sup>2</sup> La Confederazione corrisponde un contributo di y franchi per l'alimento B.
- b. <sup>1</sup> Il contributo federale per l'alimento A è versato dall'Ufficio federale P.  
<sup>2</sup> Il contributo federale per l'alimento B è versato dall'Ufficio federale Q.

Si opti per:

- a. <sup>1</sup> La Confederazione corrisponde un contributo di x franchi per l'alimento A.  
<sup>2</sup> Il contributo federale è versato dall'Ufficio federale P.
- b. <sup>1</sup> La Confederazione corrisponde un contributo di y franchi per l'alimento B.  
<sup>2</sup> Il contributo federale è versato dall'Ufficio federale Q.

---

### *La decisione in merito alla struttura*

Nel caso concreto, basandosi sulle caratteristiche del settore che si intende disciplinare si stabilisce il criterio principale in base al quale definire la struttura dell'atto normativo. Se questo disciplina l'organizzazione di un ente, è consigliabile optare per una struttura che ricalchi quella dell'ente (p. es. anteponendo l'unità gerarchicamente superiore a quelle subordinate o l'unità centrale alle altre ecc.). 616

Se si tratta di disciplinare una tematica che vede coinvolti più soggetti o di regolare i rapporti o gli obblighi reciproci di più enti, è spesso preferibile strutturare l'atto in funzione dello status di questi (p. es. Confederazione–Cantoni). 617

Talvolta è possibile applicare contemporaneamente ambedue i criteri (svolgimento dell'attività – ripartizione dei ruoli), fermo restando che la struttura che riproduce lo svolgimento dell'attività garantisce di norma una maggiore chiarezza. 618

### La chiarezza dell'articolazione

619 La suddivisione dell'atto in più unità e la successione delle stesse rivestono grande importanza ai fini della comprensibilità del testo, giacché consentono al lettore di districarsi anche in un testo complesso e gli permettono di collocare la norma nel contesto sistematico, facilitandogli l'interpretazione del testo. L'articolazione del testo ha un impatto anche sulla formulazione di una singola disposizione. Un'articolazione poco soddisfacente obbligherà infatti l'estensore del testo a riproporre di continuo taluni elementi o a ricorrere di frequente a rimandi interni.

620 È pressoché impossibile stabilire regole universali per la strutturazione di un atto normativo. Un'opzione che val la pena di considerare consiste comunque nell'individuare le disposizioni che si applicano a più sezioni dell'atto, collocandole nella parte iniziale (o eventualmente finale) dello stesso e designandole in quanto disposizioni generali, per farle poi seguire dalle disposizioni speciali.

621 Nel distribuire la normativa su più articoli o capoversi e nello stabilire la successione delle disposizioni è spesso opportuno attenersi all'ordine naturale delle cose: si ricalca lo svolgimento di un processo, si antepone la regola all'eccezione, i principi ai casi particolari, le condizioni alle loro conseguenze ecc. (cfr. *n. marg.* 615). Si consiglia inoltre di prevedere unità di partizione che non siano né troppo estese né troppo piccole (capoverso, articolo, sezione, cfr. *DTL*, *n. marg.* 77 segg.). Si raccomanda pertanto di ispirarsi alla regola di Eugen Huber, secondo cui:

1. un articolo può contare al massimo tre capoversi;
2. un capoverso può contare al massimo un periodo;
3. un periodo può esprimere al massimo un concetto.

#### Esempio:

- articolo 5 della legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali (*RS* 901.2):

«La Confederazione rimborsa alla Cooperativa di fideiussione le spese amministrative da questa sostenute per la concessione di fideiussioni nelle regioni di montagna, sempre che tali spese non siano assunte dal beneficiario della fideiussione».

Dal tenore della disposizione non si evince che il beneficiario della fideiussione può essere tenuto ad assumere le spese: dal testo non traspare dunque con evidenza che si è in presenza di due norme distinte.

È perciò preferibile la soluzione seguente:

<sup>1</sup> La Confederazione assume le spese amministrative della Cooperativa di fideiussione in quanto derivino da attività svolte in virtù della presente legge.

<sup>2</sup> Il beneficiario della fideiussione può essere tenuto a partecipare alle spese amministrative.»

Talvolta una norma può rivelarsi di complessità tale (p. es. poiché prevede una serie di condizioni correlate) da raccomandare una recisione del «nodo gordiano» e la scomposizione in più periodi (o eventualmente la separazione, mediante un punto e virgola, di frasi strettamente correlate). I periodi che contano più di 15 parole sono di norma di difficile comprensione. 622

**Esempio:**

- articolo 140e capoverso 1 della legge sui brevetti (RS 232.14):  
«Il certificato è valido a decorrere dalla scadenza della durata massima del brevetto e per un periodo corrispondente al tempo intercorso tra la data del deposito giusta l'articolo 56 e la data della prima autorizzazione di immissione in commercio del prodotto quale medicinale in Svizzera, ridotto di cinque anni».  
La norma è complessa e trabocca di contenuti: conviene dunque scinderla in due disposizioni, l'una concernente la decorrenza e l'altra la durata della validità: «Il certificato è valido dalla scadenza del brevetto; la sua durata si estende al tempo intercorso tra la data del deposito giusta l'articolo 56 e la data della prima autorizzazione in Svizzera, ridotto di cinque anni».

Poiché gli articoli e le unità di partizione superiori devono essere corredati di una rubrica o di un titolo (cfr. DTL, n. marg. 79 segg.), è necessario verificare che tali unità di partizione (e in modo particolare gli articoli) siano coese sotto il profilo normativo. Benché i capoversi non dispongano di una rubrica, può essere d'aiuto chiedersi quale potrebbe essere il titolo del capoverso in questione. 623

Molte norme assumono la forma di una regola generale per la quale sono previste determinate eccezioni o riserve. La regola e le sue eccezioni costituiscono sostanzialmente la norma, ragione per cui si può essere indotti a condensarle in un unico periodo. Per motivi di chiarezza, si raccomanda nondimeno di scindere in modo netto la regola dalle eccezioni. 624

**Esempio:**

- anziché scrivere «Fatta eccezione per la giurisdizione di reclamo e il tribunale d'appello, la Confederazione e i Cantoni possono istituire più autorità penali dello stesso tipo»,  
si opti per «La Confederazione e i Cantoni possono istituire più autorità penali dello stesso tipo; fanno eccezione ...».

Se un tema non può essere trattato nell'ambito di una singola unità testuale, è opportuno suddividerlo in più sottotemi, ciascuno dei quali va appunto condensato in una singola unità testuale. Un capoverso può così essere scisso in più capoversi, un articolo in più articoli e una sezione in più sezioni. Nell'operare questi aggiustamenti strutturali occorre in primis garantire la coesione materiale delle unità testuali. 625

626 Si sconsiglia d'altro canto di suddividere il testo in un numero eccessivo di unità. Il fatto che più sezioni siano composte di un solo articolo, ad esempio, può indicare che la struttura prevista sia troppo complessa.

## Allegati

### *Considerazioni generali*

627 Gli atti normativi federali sono spesso corredati di un allegato consistente in una tabella o in un elenco (talvolta comprensivo di commento) che precisa i contenuti dell'atto normativo. Poiché fanno parte integrante dell'atto normativo, gli allegati esplicano gli stessi effetti giuridici di quest'ultimo.

628 Prevedere un allegato può rivelarsi opportuno per i seguenti scopi:

- elencare le unità amministrative e gli atti che rientrano nel campo d'applicazione dell'atto normativo;

#### Esempi:

- allegati 1a e 2 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub, **RS 172.056.11**), concernenti le prestazioni assoggettate alla legge;
- allegato dell'OLOGA (**RS 172.010.1**);
- definire aspetti procedurali;

#### Esempio:

- allegato 4 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (**RS 172.056.11**), concernente le indicazioni minime per il bando pubblico di una commessa nell'ambito della procedura libera o selettiva;
- illustrare con una tabella le attribuzioni e i poteri di autorità amministrative;

#### Esempio:

- allegati 2 e 3 dell'ordinanza sul casellario giudiziale (Ordinanza VOSTRA, **RS 331**);
- definire gli elementi del diritto internazionale (p. es. mediante definizioni) di cui è prevista la trasposizione nel diritto svizzero;

#### Esempio:

- allegato 1 dell'ordinanza sull'autorizzazione dei medicinali (OAMed, **RS 812.212.1**);
- elencare i vari emolumenti e il relativo importo;

#### Esempio:

- allegato 1 dell'ordinanza sugli emolumenti per le pubblicazioni (**RS 172.041.11**);

- elencare nozioni settoriali o geografiche.

#### Esempio

- allegato dell'ordinanza riguardante l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere (OISOS, [RS 451.12](#)).

Si raccomanda nondimeno di dare prova di una certa prudenza nel ricorrere agli allegati: da un lato, bisogna fare in modo che il contenuto degli allegati non contraddica le disposizioni normative dell'atto in questione, dall'altro occorre sempre chiedersi se l'allegato sia realmente indispensabile. Se ad esempio si tratta unicamente di chiarire il senso delle disposizioni dell'atto normativo, sono più idonei allo scopo un commento o delle spiegazioni, che possono essere trasmessi agli interessati con una circolare o un documento analogo. 629

#### Modifica

Poiché gli allegati sono parte integrante dell'atto normativo, la loro modifica deve essere operata dallo stesso organo che ha emanato l'atto. Il potere di modificare gli allegati può nondimeno essere delegato, nel rispetto delle regole previste per le deleghe, a un'unità amministrativa subordinata (cfr. *n. marg. 721 segg.*). 630

Se le disposizioni e gli elementi previsti da un allegato necessitano di essere aggiornati e adeguati agli sviluppi internazionali, tale aggiornamento può essere delegato a dipartimenti o gruppi. 631

#### Esempio:

- articolo 16 della legge sugli embarghi (LEmb, [RS 946.231](#)).

#### Pubblicazione

La pubblicazione di un allegato nella RS e nella RU può porre problemi a causa della sua mole o della forma che riveste. Conformemente all'articolo 5 LPubb ([RS 170.512](#)), l'allegato può pertanto essere menzionato soltanto con un rimando o l'indicazione dell'ente presso cui può essere ottenuto. 632

#### Esempio:

- nota a piè di pagina relativa agli allegati 1 e 2 della legge sulla tariffa delle dogane (LTD, [RS 632.10](#)).

Spesso tali allegati sono pubblicati in Internet dagli Uffici federali materialmente competenti. 633

#### Esempio:

- nota a piè di pagina relativa all'allegato 7 dell'ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti della Siria ([RS 946.231.172.7](#)).

## Parte 3:           Aspetti giuridici

### 9   Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

#### Introduzione

- 634   La legislazione interna si articola in linea di principio su tre livelli distinti:
- il livello federale: secondo gli articoli 3 e 42 capoverso 1 Cost., la Confederazione deve disporre di una base costituzionale per poter legiferare in un determinato settore;
  - il livello cantonale: i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale (cfr. art. 3 Cost.);
  - il livello comunale: l'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale (cfr. art. 50 cpv. 1 Cost.). Nell'ambito del suo agire, la Confederazione tiene conto delle possibili conseguenze per i Comuni (art. 50 cpv. 2 Cost.), prendendo inoltre in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna (art. 50 cpv. 3 Cost.).

635   È inoltre possibile che un settore sia disciplinato mediante un trattato tra Comuni, tra Cantoni o tra la Confederazione e i Cantoni (cfr. art. 48 Cost.; in merito ai trattati contenenti norme di diritto si veda il rapporto del Consiglio federale del 27 marzo 2002 sui trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni: [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Temi > Stato & Cittadino > Federalismo). Il presente capitolo si limita nondimeno ad affrontare la tematica della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

#### L'ordinamento federalistico delle competenze

636   La ripartizione dei compiti e le relazioni tra Confederazione e Cantoni sono disciplinate agli articoli 3, 5a e 42–49 Cost.

637   L'articolo 3 prevede una riserva concernente le competenze federali: in altri termini, i Cantoni sono sovrani nella misura in cui la Costituzione non sancisca espressamente una competenza della Confederazione. L'articolo 42 capoverso 1 Cost. ribadisce tale norma.

638   Secondo gli articoli 3 e 42 capoverso 1 Cost., le competenze attribuite sono da ritenersi esaustive. Per determinarle non è tuttavia sufficiente basarsi sul testo letterale della Costituzione, giacché occorre tenere conto anche delle competenze tacite. Queste possono essere suddivise in competenze implicite e intrinseche.

Le competenze implicite sono strettamente connesse a quelle esplicite o possono essere desunte da queste ultime. 639

Esempi:

- tasse d'incentivazione;
- concessione di aiuti finanziari e di indennità (cfr. l'ingresso della legge sui sussidi, LSu, RS 616.1);
- emanazione del diritto penale accessorio.

Le competenze intrinseche sono invece riconducibili all'essenza stessa della Confederazione e alla sua natura. In virtù di tali competenze, la Confederazione ha il potere di determinare la data della Festa nazionale, l'inno nazionale e lo stemma della Svizzera, stipulare accordi riguardo al Grütli, istituire autorità federali e stabilirne l'organizzazione, nonché adottare misure a tutela della sicurezza interna ed esterna della Svizzera o delle sue istituzioni e organi. 640

Esempi:

- risoluzione federale sullo stemma della Confederazione (RS 111);
- convenzione di diritto pubblico tra la Confederazione Svizzera e la Società svizzera d'utilità pubblica sulla collaborazione in materia di gestione immobiliare concernente il Rütli (FF 2010 1541);
- legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI, RS 120);
- messaggio concernente l'utilizzazione delle riserve di oro e una legge federale sulla Fondazione Svizzera solidale (FF 2000 3455, in particolare 3493 seg.);
- messaggio concernente l'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)» e il controprogetto indiretto (legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981) (FF 2016 73, in particolare 111).

## Normativa federale o cantonale?

### *Principio di sussidiarietà*

L'articolo 3 Cost. riconosce ai Cantoni una competenza generale sussidiaria, secondo cui un compito statale è di spettanza dei Cantoni nella misura in cui la Costituzione non preveda sia di competenza della Confederazione. 641

La Costituzione enuncia i principi che presiedono all'attribuzione di un compito alla Confederazione: in virtù del principio di sussidiarietà, un compito dev'essere svolto dal livello statale superiore soltanto se il livello statale inferiore non è in grado di assolverlo o il compito in questione necessita di essere disciplinato in modo uniforme (art. 5a Cost.). Questo principio non si applica del resto unicamente ai rapporti tra Confederazione e Cantoni, ma anche a quelli tra Cantoni e Comuni. Non 642

implica tuttavia che un concordato nazionale sia da preferirsi all'uniformità garantita da una legge federale. L'articolo 43a Cost. concretizza il principio di sussidiarietà e si rivolge tanto al costituente (poiché disciplina l'attribuzione delle competenze) quanto al legislatore (in quanto disciplina l'esercizio delle competenze).

643 Spesso gli atti normativi federali limitano o azzerano le competenze normative dei Cantoni, ma possono anche attribuire loro nuovi compiti o incitarli a intervenire in un determinato settore (si pensi ad es. ai compiti cantonali in materia di aiuto alle vittime previsti dall'art. 124 Cost.). Dato che le normative federali possono presentare vantaggi ma anche inconvenienti, occorre valutarne con attenzione l'effettiva necessità e la portata, stabilendo in particolare in che misura si debba riservare la competenza normativa complementare dei Cantoni.

### *Principi della NPC*

644 Nei messaggi relativi a disegni riguardanti la ripartizione o l'adempimento dei compiti da parte di Confederazione e Cantoni occorre prevedere, laddove opportuno, considerazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale. In tal modo ci si propone di indurre tutti i soggetti interessati da una normativa a tenere conto dei principi della NPC, così da promuoverne il rispetto e opporre una sorta di contrappeso istituzionale alla tendenza alla centralizzazione immanente al sistema (cfr. [rapporto del Consiglio federale del 12 settembre 2014 sul rispetto dei principi della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni](#) - non disponibile in italiano).

### *Criteri di attribuzione dei compiti*

#### **Competenza esclusiva dei Cantoni**

645 Depongono a favore dell'attribuzione di una competenza esclusiva ai Cantoni in particolare i seguenti fattori:

- i Cantoni assolvono già in ampia misura compiti affini;
- i benefici derivanti dal compito in questione restano circoscritti al territorio cantonale;
- il decentramento può incentivare la concorrenza tra gli offerenti di servizi, ridimensionando i costi e promuovendo l'innovazione;
- i Cantoni vantano un rapporto particolarmente stretto con il compito e sono in grado di assolverlo autonomamente;
- la familiarità con persone e territorio costituisce un vantaggio;
- è opportuno che gli interessati in loco siano chiamati ad assumersi parte della responsabilità;
- la fornitura decentrata di prestazioni è più efficace e appropriata poiché più vicina al cittadino;

- fornendo prestazioni differenziate e individualizzate si tiene meglio conto delle esigenze particolari delle varie regioni interessate;
- la cooperazione intercantonale è un'alternativa valida alla competenza federale.

### **Attribuzione di un compito alla Confederazione**

Depongono a favore dell'attribuzione di un compito alla Confederazione in particolare i seguenti fattori: 646

- si intende produrre benefici uniformi sull'insieme del territorio nazionale;
- è indispensabile prevedere una soluzione uniforme per non compromettere gravemente le pari opportunità;
- ci si propone di assicurare la coesione sul piano interno;
- si intende ridurre le disparità nella distribuzione della ricchezza;
- una soluzione decentrata è inefficiente poiché dà luogo a doppioni costosi, richiede un notevole impegno in termini di coordinamento o impedisce di ottenere effetti di scala;
- l'uguaglianza giuridica e la certezza del diritto sono prioritarie;

#### Esempi:

- AVS;
- prestazioni AI individuali;
- per motivi di ordine tecnico, è necessario prevedere regole e standard uniformi sul piano nazionale.

#### Esempi:

- disciplina del settore finanziario;
- strade nazionali (gestione di un'infrastruttura di rete).

### **Collaborazione intercantonale**

I Cantoni possono assolvere compiti anche collaborando tra loro. Di per sé, il fatto che taluni Cantoni non siano in grado di assolvere un determinato compito non giustifica dunque l'adozione di una soluzione federale. A determinate condizioni, l'articolo 48 capoverso 4 Cost. autorizza organi intercantionali a emanare disposizioni contenenti norme di diritto. L'articolo 48a Cost. riconosce inoltre al Parlamento la facoltà di dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantionali conclusi in determinati settori o di obbligare i Cantoni a parteciparvi. Questa competenza va nondimeno esercitata unicamente quale *ultima ratio* e soltanto qualora Cantoni interessati lo richiedano. 647

### Autonomia organizzativa e finanziaria dei Cantoni

648 Nel decidere se attribuire competenze alla Confederazione o ai Cantoni occorre inoltre stabilire se la Confederazione rispetti gli interessi e le competenze dei Cantoni e ne salvaguardi l'autonomia organizzativa e finanziaria (art. 47 cpv. 2 Cost.).

### Portata dell'intervento federale

649 Qualora si ritenga necessario un intervento della Confederazione, occorre stabilirne la portata, in particolare determinando gli strumenti che si intende utilizzare nei rapporti con i Cantoni. Sotto il profilo del federalismo, i vari strumenti di intervento statale (cfr. *n. marg. 839 segg.*) presentano vantaggi e inconvenienti assai diversi.

Strumenti della Confederazione	Vantaggi	Inconvenienti
Consulenza, servizi (p. es. redazione di atti normativi tipo), formazione	Esigenze modeste quanto alla base costituzionale, misure blande	Presuppone che i Cantoni siano motivati; è pressoché impossibile che ridimensioni le differenze tra i Cantoni
Indennità e aiuti finanziari	Intervento funzionale al raggiungimento di determinati obiettivi; con lo strumento dell'accordo programmatico la Confederazione può concentrarsi sulla definizione degli obiettivi	Impatto sulle finanze federali
Disposizioni legali che riconoscono un certo margine di manovra ai Cantoni	I Cantoni possono prevedere soluzioni consone alla loro situazione	Differenze di applicazione tra i Cantoni
Disposizioni legali che non riconoscono alcun margine di manovra ai Cantoni	È possibile prevedere soluzioni uniformi per tutta la Svizzera	Non possono essere previste soluzioni su misura per i Cantoni

### Equivalenza fiscale

650 Il principio dell'equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 e 3 Cost.) prevede che i beneficiari di una prestazione debbano assumerne i costi e siano investiti del relativo potere decisionale (in parole povere: «chi paga comanda»). Secondo tale principio un solo e medesimo ente pubblico (che si tratti della Confederazione, dei Cantoni o dei Comuni) deve dunque:

- decidere in merito alle prestazioni;
- beneficiare delle stesse; e
- assumerne gli eventuali costi.

651 Per stabilire se il principio dell'equivalenza è stato rispettato occorre porsi in particolare le domande seguenti:

- quale livello statale trae beneficio dai beni o servizi di cui tratta l'atto normativo in questione? Se il beneficiario è l'intero territorio nazionale, spetta alla Confederazione finanziare le prestazioni in questione. Qualora il beneficio sia

- invece circoscritto ad alcuni Cantoni, il finanziamento incomberà a questi;
- la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni prevista dall'atto normativo riflette la ripartizione delle competenze decisionali inerenti alle prestazioni interessate?

### *Spiegazioni nel messaggio*

Nei progetti destinati al Parlamento è necessario fornire informazioni circa il rispetto dei principi di sussidiarietà (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.) e di equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 e 3 Cost.) nei seguenti casi: 652

- il progetto tocca in modo sostanziale la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni o l'adempimento di tali compiti e le ripercussioni finanziarie del progetto per Confederazione o Cantoni ammontano ad almeno 10 milioni di franchi; o
- in un progetto la questione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni o l'adempimento di tali compiti si rivela particolarmente controversa.

Si veda in merito la *Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale*, cap. 5.5.

## Modalità di ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni

### *Considerazioni generali*

Per determinare le competenze federali o le competenze rispettive di Confederazione e Cantoni la dottrina fa capo a diversi criteri. Qui di seguito ci si limita a illustrare i criteri principali. 653

### *Criteri per l'attribuzione di competenze alla Confederazione*

L'attribuzione di competenze alla Confederazione può fondarsi sui tre fattori seguenti: 654

- la tematica o l'ambito giuridico (p. es. esercito, art. 60 Cost.; banche e assicurazioni, art. 98 Cost.);
- il problema o il settore trasversale (p. es. protezione dell'ambiente, art. 74 Cost.);
- la funzione statale (legislativa, esecutiva o giudiziaria, p. es. esecuzione affidata ai Cantoni, fatta salva la legislazione federale: protezione degli animali, art. 80 cpv. 3 Cost.).

### *Rapporto tra competenze federali e cantonali*

655 Un altro metodo per illustrare le competenze di Confederazione e Cantoni fa riferimento al rapporto tra le due:

- **competenza federale esclusiva:** la Confederazione vanta una competenza esclusiva; la preesistente competenza cantonale si estingue all'atto dell'iscrizione della competenza federale nella Costituzione;

Esempi:

- monete e banconote (art. 99 cpv. 1 Cost.);
- dazi doganali (art. 133 Cost.);
- **competenza federale concorrente (competenza federale con effetto derogatorio a posteriori):** i Cantoni possono legiferare fintanto che non lo faccia la Confederazione. Si tratta del caso più frequente;

Esempio:

- protezione dell'ambiente (art. 74 Cost.);
- **competenze parallele:** Confederazione e Cantoni legiferano entrambi in un determinato settore – ciascuno nell'ambito di sua competenza e di concerto tra loro;

Esempi:

- promozione della cultura (art. 69 cpv. 2 Cost.);
- sicurezza (art. 57 Cost.);
- imposte dirette (art. 128 Cost.).

### *Portata delle competenze legislative*

656 Le competenze federali possono inoltre essere classificate in base alla loro ampiezza:

- **competenza federale esaustiva:** la Confederazione ha il potere di regolare un settore o una questione sotto ogni profilo;

Esempi:

- legislazione militare (art. 60 cpv. 1 Cost.);
- ferrovie (art. 87 Cost.);
- **competenza federale frammentaria:** la Confederazione può disciplinare unicamente una parte di un determinato settore o legiferare soltanto in una determinata direzione;

Esempi:

- protezione della salute (art. 118 Cost.);
- imposte dirette (art. 128 cpv. 1 Cost.)

- **Competenza circoscritta ai principi:** la Confederazione può disciplinare unicamente le grandi linee di una materia (... «la Confederazione stabilisce i principi»...), regolandone i dettagli soltanto con riferimento a questioni specifiche e in misura limitata.

Esempi:

- pianificazione del territorio (art. 75 cpv. 1 Cost.);
  - foreste (art. 77 cpv. 2 Cost.);
  - sentieri e percorsi pedonali (art. 88 cpv. 1 Cost.);
- **competenze di promozione:** la Confederazione ha unicamente il potere di promuovere un determinato settore o attività; in linea di principio la competenza generale spetta dunque ai Cantoni;

Esempio:

- lingue (art. 70 cpv. 3–5 Cost.).

### Obbligo o facoltà

Le competenze federali possono infine essere suddivise in imperative e facoltative. 657 Una *disposizione imperativa* è quella prevista dall'articolo 107 Cost., concernente le armi e il materiale bellico, mentre l'articolo 81 Cost., relativo alle opere pubbliche, ha carattere *potestativo*.

## Margine di manovra dei Cantoni

### In generale

Quando è necessario emanare una normativa federale è comunque possibile con- 658 cedere ai Cantoni un certo margine di manovra, ad esempio:

- stabilendo obiettivi: si fissano obiettivi che i Cantoni devono raggiungere e si dotano questi ultimi degli strumenti legali necessari, lasciandoli liberi di scegliere lo strumento più idoneo allo scopo;

Esempio:

- ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIAt, RS 814.318.142.1), in particolare articolo 31.
- definendo il quadro generale, ma non tutti i dettagli: si stabiliscono i principi, si definiscono gli standard minimi o massimi, si forniscono varie opzioni normative.

Esempio:

- legge sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700).

### In materia di affari esteri

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost., gli affari esteri competono alla Confede- 659 razione. La competenza federale di concludere trattati internazionali si estende a tutti i settori – compresi quelli che sul piano interno sono di competenza dei Cantoni, come la polizia, la cultura, la scuola o il diritto fiscale. In materia di affari

esteri, la Confederazione vanta competenze materiali più ampie di quelle legislative.

Esempi concernenti la prassi delle autorità federali:

- FF 1994 548 II, in particolare 552 segg.; 1999 1237, in particolare 1270 seg.; 2000 763, in particolare 811 seg.; 2002 457, in particolare 539 seg.; 2005 859, in particolare 891 e 937 seg.; 2006 2033, in particolare 2046 seg. e 2086.

660 La Confederazione deve nondimeno tenere conto delle competenze dei Cantoni e salvaguardarne gli interessi (cfr. art. 54 cpv. 3 Cost.). Dà pertanto prova di prudenza nell'esercitare gli ampi poteri di cui dispone per quanto riguarda la conclusione dei trattati internazionali: in linea di principio non conclude infatti trattati che incidono sulle competenze dei Cantoni né trattati cui i Cantoni si oppongono.

Esempi:

- messaggio concernente la ratifica del Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali, FF 2016 6253, in particolare 6255 seg.;
- messaggio relativo agli Accordi con l'Albania e la Macedonia concernenti la collaborazione di polizia per la lotta alla criminalità, FF 2006 2033, in particolare 2046;
- messaggio concernente l'Accordo con la Romania sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità, FF 2006 2073, in particolare 2086.

661 Oltre al diritto di concludere trattati internazionali, la Confederazione dispone di una competenza generale in materia di affari esteri: ha ad esempio il potere di emanare atti normativi interni (p. es. leggi o decreti di stanziamento di crediti) concernenti le relazioni con l'estero.

Esempi:

- legge federale su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9);
- legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (RS 192.12);
- legge federale sulla restituzione dei valori patrimoniali di provenienza illecita di persone politicamente esposte (RS 196.1).

## 10 Diritti fondamentali

### Nozione

Sono detti diritti fondamentali i diritti che la Costituzione e le convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo riconoscono all'individuo nei confronti dello Stato. 662

La nozione di diritti fondamentali è meno ampia di quella di diritti costituzionali, giacché questi ultimi abbracciano l'insieme dei diritti garantiti dalla Costituzione e la cui lesione può essere invocata dinanzi al Tribunale federale. Oltre ai diritti fondamentali, i diritti costituzionali comprendono ad esempio anche il principio della separazione dei poteri, la preminenza del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.), il principio di legalità nel diritto tributario (art. 127 cpv. 1 Cost.) e il divieto della doppia imposizione intercantonale (art. 127 cpv. 3 Cost.). 663

Utilizzata soprattutto negli accordi internazionali, la nozione di diritti dell'uomo include, oltre ai diritti fondamentali, anche istanze che in Svizzera sono considerate obiettivi sociali (si veda il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali, RS 0.103.1, in particolare gli art. 6 [diritto al lavoro], 9 [diritto alla sicurezza sociale], 11 [diritto a un livello di vita adeguato] e 13 [diritto all'istruzione]). Secondo l'ordinamento svizzero, gli obiettivi sociali si distinguono dai diritti fondamentali per il fatto che non conferiscono diritti direttamente deducibili in giudizio e devono essere concretati dal legislatore (cfr. art. 41 cpv. 4 Cost.). 664

### Tipologie di diritti fondamentali

#### *Diritti di libertà*

I diritti di libertà proteggono l'individuo dalle ingerenze dello Stato, imponendo a quest'ultimo di tollerare una situazione o di astenersi dall'intervenire. 665

Esempi:

- libertà personale (art. 10 Cost.);
- protezione della sfera privata (art. 13 Cost.);
- libertà d'opinione e d'informazione (art. 16 Cost.).

Oltre ad assolvere la predetta funzione di tutela, i diritti di libertà possono caratterizzarsi come principi che improntano l'intero ordinamento giuridico e l'azione dello Stato (art. 35 cpv. 1 Cost.), in forza dei quali lo Stato è tenuto ad agire o ad adempiere obblighi di protezione. 666

Esempio:

- la libertà di opinione e di riunione impone allo Stato di concedere l'utilizzo del suolo pubblico e assicurare la protezione dei partecipanti, affinché una dimostrazione possa svolgersi senza intralci (DTF 127 I 164, pag. 169 consid. 3b).

#### *Garanzie dello Stato di diritto*

667 Le garanzie dello Stato di diritto riconoscono all'individuo il diritto di essere trattato equamente dallo Stato.

Esempi:

- uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.);
- protezione dall'arbitrio e tutela della buona fede (art. 9 Cost.);
- diritto d'essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.).

### *Diritti fondamentali di carattere sociale*

668 I diritti fondamentali di carattere sociale sono diritti costituzionali dell'individuo a una prestazione dello Stato. Affinché tali diritti possano essere invocati dinanzi al giudice, le condizioni e l'entità della prestazione devono generalmente essere disciplinate dal legislatore.

669 Soltanto in rari casi può infatti essere dedotto dalla Costituzione un diritto individuale a una prestazione da parte dello Stato.

Esempi:

- diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.);
- diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita (art. 19 Cost.).

670 L'articolo 11 capoverso 1 Cost. (che sancisce il diritto sociale dei fanciulli e degli adolescenti a una particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo) obbliga le autorità incaricate dell'applicazione del diritto a tenere conto delle particolari esigenze di protezione dei minori (DTF 132 III 359, pag. 373 consid. 4.4.2).

## Fondamenti giuridici

### *Considerazioni generali*

671 Nel diritto interno la Costituzione federale è la fonte principale dei diritti fondamentali, fermo restando che anche le costituzioni cantonali li garantiscono in misura più o meno ampia.

672 Nel diritto internazionale i diritti fondamentali sono previsti in primis dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dal Patto internazionale dell'ONU relativo ai diritti civili e politici, entrambi strumenti direttamente applicabili (in merito all'applicabilità diretta del diritto internazionale si veda il *n. marg.* 701).

### *Costituzione federale*

673 Il capitolo 1 della Costituzione federale prevede un elenco esaustivo dei diritti fondamentali (art. 7–34 Cost.). I diritti politici non vi sono trattati diffusamente, benché l'articolo 34 Cost. sancisca la loro natura di diritto fondamentale, proteggendo espressamente la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto.

Per determinare l'estensione e la rilevanza di un diritto fondamentale è indispensabile consultare i materiali relativi alla Costituzione federale (cfr. **FF 1997 I 1** segg.), tenendo inoltre conto della giurisprudenza e della dottrina. 674

### *Costituzioni cantionali*

Anche le costituzioni cantionali riconoscono diritti fondamentali. Tali diritti hanno una portata autonoma nella misura in cui garantiscano una protezione più ampia di quella prevista dal diritto federale. 675

#### *Esempi:*

- diritto alla formazione e a condizioni di accesso uguali per tutti (art. 14 Cost. ZH, **RS 131.211**);
- diritto di accesso ai documenti ufficiali (art. 17 Cost. ZH; art. 17 cpv. 3 Cost. BE, **RS 131.212**);
- diritto a ottenere un aiuto statale alla formazione professionale iniziale (art. 37 Cost. VD, **RS 131.231**).

### *Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)*

La Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, **RS 0.101**), entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974, sancisce uno standard europeo. I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali previsti dalla CEDU e dai suoi protocolli hanno una portata analoga ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale, tant'è che sotto il profilo procedurale il Tribunale federale li tratta da sempre come questi ultimi (cfr. DTF 101 Ia 66). 676

Se la Costituzione federale o una costituzione cantonale riconosce una tutela più ampia di quella prevista dalla CEDU, si applica il diritto costituzionale svizzero (cfr. **art. 53 CEDU**). Di converso, le garanzie sancite dalla CEDU sono determinanti qualora prevedano una protezione più ampia. Il Tribunale federale ha stabilito che tale era il caso in un paio di circostanze. 677

#### *Esempi:*

- diritto di ricorrere contro la detenzione, articolo 5 capoverso 4 CEDU (DTF 114 Ia 84, pag. 86, consid. 3);
- diritto al rispetto della vita familiare, articolo 8 capoverso 1 CEDU (DTF 109 Ib 183, pag. 185, consid. 2a).

La CEDU riveste grande importanza per l'ordinamento giuridico svizzero: il Tribunale federale tiene infatti conto della giurisprudenza della Corte anche quando non riguarda direttamente la Svizzera. 678

#### *Esempi:*

- le disposizioni sul ricovero a scopo d'assistenza (cfr. **art. 426 segg. CC**) si rifanno all'articolo 5 CEDU;
- la modifica del Codice penale militare e della procedura penale militare

operata nel 1979 è riconducibile a una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Engel c. Paesi Bassi, serie A, n. 22);

- alla luce della sentenza della Corte nel caso De Cubber contro Belgio (serie A, n. 86), il Tribunale federale ha ritenuto che il sistema dell'unione personale del giudice istruttore e del giudice di merito non fosse compatibile con l'articolo 6 paragrafo 1 CEDU (cfr. DTF 112 Ia 290);
- nella DTF 126 I 33 il Tribunale federale ha definito la nozione di controversia civile basandosi su decisioni della Corte concernenti la Francia.

679 La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è alquanto copiosa. Ne consegue che occorre tenersi al corrente riguardo alla sua evoluzione.

680 Le necessarie informazioni possono essere ottenute attraverso i canali seguenti:

- la giurisprudenza completa della Corte può essere consultata all'indirizzo [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int);
- una selezione di decisioni è pubblicata dal 1996 in forma cartacea con il titolo «Cour européenne des droits de l'homme, Recueil des arrêts et décisions» (in precedenza: «Publication de la Cour européenne des droits de l'homme, série A: Arrêts et décisions»);
- è infine possibile rivolgersi all'Ufficio federale di giustizia (Settore Protezione internazionale dei diritti dell'uomo).

### *Altre Convenzioni sui diritti dell'uomo*

681 Il 16 dicembre 1966 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato i due Patti seguenti, entrati in vigore per la Svizzera il 18 settembre 1992:

- 682 • il Patto I (Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, **RS 0.103.1**) garantisce diritti che, secondo il Tribunale federale, di norma non fondano pretese deducibili in giudizio (cfr. DTF 130 I 113, pag. 123, consid. 3.3, concernente l'aumento delle tasse universitarie e la critica della stessa in AJP 11/2004, pag. 1402 segg.);
- 683 • il Patto II (Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, **RS 0.103.2**) sancisce, agli articoli 6-27, i classici diritti dell'uomo. Tali disposizioni sono perlopiù direttamente applicabili e il Tribunale federale le equipara ai diritti garantiti dalla CEDU (cfr. DTF 120 Ia 247, consid. 5a; 122 I 109, consid. 3c).

684 Entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997, la Convenzione sui diritti del fanciullo (**RS 0.107**) prevede varie disposizioni direttamente applicabili (DTF 133 I 286, pag. 291, consid. 3.2; 135 I 153, consid. 2.2.2).

685 Oltre ai tre accordi summenzionati, occorre tenere conto delle convenzioni seguenti:

- la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (**RS 0.104**);
- la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (**RS 0.105**);

- la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (RS 0.106);
- la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108);
- la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (RS 0.109).

## Esame della costituzionalità degli atti normativi

### Rilevanza

L'articolo 141 capoverso 2 lettera a LParl impone al Consiglio federale di esporre, nel messaggio a sostegno di un atto legislativo, le ripercussioni dello stesso sui diritti fondamentali. Tale disposizione si propone di impedire che il Consiglio federale possa sottoporre alle Camere un disegno di legge contrario alla Costituzione. Poiché in Svizzera non è previsto un controllo di costituzionalità delle leggi federali (art. 190 Cost.), è assai importante che l'Amministrazione esamini con cura la conformità alla Costituzione dei progetti di legge destinati all'Assemblea federale, verificando in particolare che siano soddisfatte le condizioni cui sono subordinate le limitazioni dei diritti fondamentali. 686 687

### Restrizioni dei diritti fondamentali

Le restrizioni dei diritti fondamentali sono subordinate alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost.: 688

1. *base legale*: le gravi restrizioni di un diritto fondamentale devono essere previste da una legge in senso formale. Per le restrizioni di lieve entità è sufficiente un'ordinanza;
2. *interesse pubblico*: la restrizione del diritto fondamentale dev'essere giustificata da un interesse pubblico, riferibile in particolare agli atti compiuti dallo Stato nell'adempiere i suoi compiti al servizio del bene comune, ad esempio la protezione di interessi di polizia (la quiete e l'ordine pubblici, la sicurezza pubblica, la salute pubblica, i buoni costumi e la buona fede nei rapporti d'affari) e la protezione dei diritti fondamentali altrui;
3. *proporzionalità*: la restrizione dev'essere proporzionata, e soddisfare dunque tre condizioni cumulative:
  - essere idonea allo scopo: la misura dev'essere idonea a raggiungere lo scopo perseguito nell'interesse pubblico. Esempio: il divieto di costruire edifici di altezza superiore a tre metri garantisce che tutti abbiano una visuale minima,
  - essere necessaria: la misura dev'essere necessaria, vale a dire che non è data una misura meno incisiva che permetta di raggiungere l'obiettivo. Rifacendosi all'esempio precedente, la visuale minima può essere garantita anche se il divieto colpisce soltanto gli edifici di altezza superiore a cinque metri. Ne consegue che il divieto di tre metri non è necessario,

- proporzionalità tra obiettivo e impatto della misura: nel caso concreto, dev'esservi un rapporto ragionevole tra l'obiettivo della misura e l'impatto della stessa. Si tratta quindi di ponderare gli interessi pubblici e privati in causa. Una misura è sproporzionata quando le ripercussioni negative sono prevalenti. Nell'esempio di cui sopra, il divieto di edifici di altezza superiore a cinque metri è idoneo e necessario, ma se la vista non è di grande valore la misura è da ritenersi sproporzionata;
4. tutela dell'essenza dei diritti fondamentali: i diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza. Un ottimo esempio in tal senso è dato dall'articolo 7 Cost. (sul rispetto e la protezione della dignità umana): le misure lesive della dignità umana sono infatti sempre inammissibili.

689 Le quattro condizioni summenzionate sono state concepite in relazione ai diritti di libertà (FF 1997 I 1, in particolare 181 segg.), ma la giurisprudenza del Tribunale federale e la dottrina ne hanno esteso l'applicazione agli altri diritti fondamentali (cfr. Häfelin/Haller/Keller, n. marg. 303 segg.).

690 La limitazione di taluni diritti garantiti dalla CEDU, ad esempio il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU), è subordinata a condizioni più severe; altri diritti, ad esempio il divieto della tortura (art. 3 CEDU), hanno invece carattere assoluto.

## 11 Compatibilità con il diritto internazionale

### Considerazioni generali

Il diritto internazionale è, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, una componente essenziale del nostro ordinamento giuridico. Per rendersene conto è sufficiente dare un'occhiata all'indice degli accordi internazionali contenuti nella Raccolta sistematica del diritto federale (il cui numero è preceduto da uno zero). Gli accordi internazionali abbracciano l'intero spettro dell'attività statale e hanno ripercussioni rilevanti sul diritto interno. 691

### Fondamenti

#### *Nozione e campo d'applicazione*

Il diritto internazionale, detto anche diritto internazionale pubblico o, in origine, diritto delle genti (*droit international public*; *internationales Recht*; *public international law*), disciplina i rapporti tra gli Stati, ma anche i diritti e i doveri degli individui all'interno degli Stati (diritti umani, diritto penale internazionale) nonché le organizzazioni internazionali e i loro rapporti con gli Stati. 692

I rapporti disciplinati dal diritto internazionale pubblico possono avere carattere bilaterale, multilaterale, regionale o globale. Un ruolo particolare è svolto dal diritto dell'Unione europea (*Europarecht*; *droit européen*; *european law*), un ordinamento giuridico «sui generis» che è sempre più arduo collocare all'interno delle categorie tradizionali del diritto internazionale. 693

#### *Fonti*

La fonte principale del diritto internazionale è costituita dai trattati internazionali. Altre fonti sono la pratica degli Stati (la consuetudine internazionale) e i principi generali di diritto riconosciuti dagli ordinamenti nazionali. Tali fonti sono sancite dall'articolo 38 paragrafo 1 lettere a-c dello Statuto della Corte internazionale di Giustizia del 26 giugno 1945 (RS 0.193.501). 694

Non rientrano per contro tra le fonti le decisioni giudiziarie e la dottrina, benché siano utili a determinare le norme giuridiche (art. 38 par. 1 lett. d dello Statuto della Corte internazionale di Giustizia). Tra queste rivestono importanza soprattutto le sentenze della Corte internazionale di giustizia dell'Aia. 695

Accanto alle fonti summenzionate, dette fonti primarie, si è sviluppata una fonte secondaria: taluni trattati istitutivi di organizzazioni internazionali abilitano infatti gli organi delle stesse a emanare decisioni vincolanti per gli Stati membri. Ne sono un esempio le decisioni contenute nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che gli Stati membri sono tenuti ad accettare ed eseguire in forza dell'articolo 25 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945 (RS 0.120). 696

## Soft law

697 L'espressione *soft law* designa le regole che, pur non essendo giuridicamente vincolanti, per certi versi assumono comunque rilevanza sotto il profilo giuridico. Tra queste figurano ad esempio le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, gli accordi internazionali non vincolanti, per esempio quelli concernenti il controllo degli armamenti, e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. La pratica giuridica e l'adesione degli Stati possono nondimeno tramutare la *soft law* in diritto consuetudinario.

## Il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno

### Il rapporto con il diritto interno

698 Il rapporto tra diritto internazionale e diritto interno è determinato da tre fattori:

- validità: il diritto internazionale esplica direttamente i suoi effetti a livello nazionale (monismo) o deve prima essere trasposto in un atto legislativo nazionale (dualismo)?
- applicabilità: tale diritto può essere applicato direttamente dalle autorità e dai tribunali competenti o deve prima essere concretizzato dal legislatore?
- rango: in caso di conflitto il diritto internazionale prevale sul diritto nazionale o viceversa?

Qui di seguito i tre fattori in questione sono esaminati più da vicino.

### Validità

699 L'ordinamento giuridico svizzero è monistico. Con la sua entrata in vigore, un trattato internazionale diviene quindi automaticamente parte integrante del diritto svizzero, senza che a tal fine sia necessario un atto di trasposizione (a differenza di quanto accade per esempio in Paesi come l'Italia o la Germania).

700 Nella Costituzione federale, l'adesione al monismo si evince dal fatto che non è prevista alcuna procedura di trasposizione del diritto internazionale nel diritto nazionale. L'approvazione dei trattati da parte dell'Assemblea federale non costituisce peraltro un atto di trasposizione, giacché essa non ha luogo nell'ambito della procedura legislativa e assume la forma del decreto federale (art. 163 cpv. 2 Cost.), che è poi pubblicato nella Raccolta ufficiale delle leggi federali unitamente al trattato in questione.

### Applicabilità

701 Il diritto internazionale è direttamente applicabile sul piano interno (giustiziabile, «self-executing») se è sufficientemente concreto e chiaro da permettere alle persone di dedurre diritti che possano far valere dinanzi ad autorità amministrative o giudiziarie. Il Tribunale federale può di conseguenza giudicare le controversie per violazione del diritto internazionale (art. 189 cpv. 1 lett. b Cost.).

Per poter imporre obblighi ai singoli, i trattati internazionali devono comunque essere pubblicati nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (art. 8 LPubb). 702

Non sono invece direttamente applicabili (non giustiziabili, «non-self-executing») le norme di natura programmatica o che si rivolgono allo Stato nel suo complesso. Affinché possano fondare diritti e doveri per i privati ed essere fatte valere dinanzi ad autorità amministrative o giudiziarie, tali norme devono essere concretizzate dal legislatore nazionale (*n. marg. 541 segg.*). 703

Per concretizzare un trattato può ad esempio rivelarsi necessario stabilire con precisione le persone cui sono conferiti diritti e imposti obblighi o determinare la portata di tale diritto od obbligo e le condizioni cui è subordinato. Occorrerà inoltre definire le autorità competenti e i rimedi giuridici, stabilendo dunque le competenze e la procedura. 704

La questione dell'applicabilità diretta si pone anche con riferimento al diritto europeo che la Svizzera ha recepito mediante un accordo bilaterale. 705

- In linea di principio, i regolamenti dell'UE sono vincolanti per tutti gli Stati membri e sono direttamente applicabili, tant'è che gli Stati membri non hanno il diritto di concretizzarne i contenuti. Questo principio non si applica tuttavia alla Svizzera, giacché non è membro dell'UE. Per determinare se un regolamento incluso in un accordo bilaterale sia direttamente applicabile o necessiti di essere concretizzato, occorre basarsi sulle regole generali d'interpretazione dei trattati internazionali.
- Le direttive europee devono invece essere trasposte nella legislazione nazionale. Anche in questo caso la Svizzera dispone di un margine di manovra, in quanto devono essere trasposte unicamente le disposizioni che non sono direttamente applicabili. Va inoltre rilevato che occorre recepire unicamente le norme di diritto (art. 22 cpv. 4 LParl, **RS 171.10**): le parti che hanno finalità di commento possono essere inserite in documenti ausiliari quali istruzioni amministrative, liste di controllo ecc. (cfr. *n. marg. 557 segg.*). Nel caso di una legge federale, è per contro sufficiente farne menzione nel relativo messaggio.

## Rango

La questione del rango di una norma di diritto internazionale si pone quando questa ha validità sul piano interno, è direttamente applicabile e confligge con il diritto interno, vale a dire che quest'ultimo non può essere interpretato in modo conforme al diritto internazionale. La Costituzione non prevede espressamente alcuna regola per la risoluzione di questi conflitti. 706

Il Tribunale federale ha pertanto sviluppato la «giurisprudenza Schubert» (**DTF 99 Ib 39**) e la «giurisprudenza PKK» (**DTF 125 II 417**), che può essere sintetizzata nelle tre regole seguenti: 707

1. in linea di principio il diritto internazionale prevale sul diritto interno;
2. se tuttavia l'Assemblea federale ha consapevolmente derogato al diritto internazionale, prevale la legge federale in questione;

3. gli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, ad esempio la CEDU, prevalgono però sempre sulle leggi federali che li contraddicono; tuttora controversa è invece la questione se l'accordo di libera circolazione con l'Unione europea prevalga sul diritto interno (di questo avviso è la DTF 142 II 35, consid. 3.3; di avviso contrario sono invece le sentenze 6B\_378/2018 e 6B\_48/2019).

708 Non vi è ancora una prassi consolidata delle autorità amministrative e giudiziarie riguardo a determinate questioni, in particolare in merito ai conflitti tra diritto costituzionale e diritto internazionale.

709 Il primato del diritto internazionale (inteso quale regola di risoluzione dei conflitti) non va peraltro confuso con la riserva del diritto internazionale prevista da numerosi atti normativi federali (p. es. art. 1 cpv. 2 LDA [RS 231.1]: «Sono salvi gli accordi internazionali»; cfr. anche art. 1 cpv. 2 LDIP [RS 291] o art. 2 LStrl [RS 142.20], in cui la riserva concerne accordi determinati). Tali disposizioni vanno se possibile evitate, giacché hanno carattere meramente dichiarativo.

710 Sono per contro utili le norme, il cui utilizzo è del resto sempre più frequente, che impongono al Consiglio federale di emanare le disposizioni d'esecuzione tenendo conto delle norme e raccomandazioni internazionali.

#### Esempi:

- articolo 4 capoverso 2 della legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro, RS 930.11);
- articolo 39 capoverso 1 della legge sui prodotti chimici (LPChim, RS 813.1).

#### Carattere vincolante del diritto internazionale

711 Nei rapporti internazionali, la Svizzera risponde conformemente alle disposizioni sulla responsabilità internazionale ogniqualvolta venga meno ai suoi obblighi internazionali. L'articolo 26 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111) sancisce il principio «pacta sunt servanda» (i patti vanno rispettati). Secondo l'articolo 27 di tale Convenzione, una parte non può inoltre invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato.

#### Documentazione utile:

- La relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale. Rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 (FF 2010 2015);
- rapporto complementare del Consiglio federale al rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (FF 2011 3299).

## Verifica della conformità di un atto normativo con il diritto internazionale

In sede di elaborazione di un atto normativo, occorre verificarne la conformità con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. È perciò indispensabile consultare la sezione internazionale della Raccolta sistematica del diritto federale. 712

All'occorrenza ci si può rivolgere alla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del DFAE, onde verificare la completezza delle fonti di cui si dispone. La DDIP può essere interpellata anche per ottenere informazioni riguardo al diritto internazionale o alla sua interpretazione. 713

I messaggi del Consiglio federale devono prevedere, per quanto siano possibili indicazioni sostanziate, un capitolo dedicato alla conformità dell'atto normativo con gli impegni internazionali (art. 141 cpv. 2 lett. a LParl). 714

## Rapporto con il diritto europeo

I messaggi del Consiglio federale e le proposte relative alle ordinanze devono prevedere un capitolo concernente il rapporto con il diritto europeo. Nei messaggi concernenti disegni che hanno ripercussioni internazionali occorre esporre in che misura le nuove disposizioni siano compatibili con il diritto europeo in vigore o in preparazione cui la Svizzera non è vincolata, onde evitare di creare involontariamente o senza necessità nuove discrepanze che potrebbero ostacolare il riconoscimento reciproco dei differenti regimi giuridici (cfr. FF 1988 III 209, in particolare 335). Nel capitolo in questione non occorre invece esaminare la compatibilità con gli accordi bilaterali tra Svizzera e UE, dato che tale esame è effettuato in un altro capitolo del messaggio, vale a dire quello sulla compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera. 715

Per l'esame della conformità con il diritto europeo è prevista la procedura seguente (cfr. FF 1988 III 209, in particolare 398 seg.): 716

- l'Ufficio federale che ha elaborato il disegno di legge o il progetto di ordinanza descrive il contesto giuridico europeo e la sua relazione con il disegno in questione;
- la Direzione degli affari europei analizza in seguito il testo sotto il profilo della politica d'integrazione e verifica se sono stati presi in considerazione tutti gli sviluppi importanti in corso nell'UE;
- la Direzione del diritto internazionale pubblico tratta tutte le questioni di diritto internazionale pubblico che si pongono nello sviluppo delle relazioni tra la Svizzera e l'UE;
- l'Ufficio federale di giustizia coadiuva i servizi federali competenti nella loro attività normativa e, all'occorrenza, formula proposte intese ad assicurare la compatibilità del diritto svizzero con quello europeo.

## 12 Principio di legalità, delega di competenze legislative e rimandi

### Principio di legalità

#### Principio

- 717 Il principio di legalità è sancito dall'articolo **articolo 5 capoverso 1 Cost.**, secondo cui il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato. Cardine del nostro ordinamento giuridico, il principio di legalità prevede che ogni atto dello Stato debba fondarsi su una normativa generale e astratta che sia sufficientemente precisa, emanata al livello corretto dall'organo competente e resa nota nelle forme prescritte (**art. 8 LPubb**; cfr. *n. marg. 32 segg.*).
- 718 Una normativa (una legge, un'ordinanza ecc.) è generale e astratta quando si rivolge a una pluralità indeterminata di soggetti e si applica a una pluralità indeterminata di situazioni concrete (riguardo alla nozione di norma di diritto si vedano i *n. marg. 552 segg.*).
- 719 Il principio di legalità concorre da un lato ad assicurare la separazione dei poteri e dall'altro ad attuare i principi dell'uguaglianza giuridica e della prevedibilità dell'azione statale (cfr. DTF 123 I 1, con i relativi rimandi). Non esige tuttavia che l'intera attività sia prevista nei minimi dettagli da norme generali e astratte. Nei limiti dei dettami costituzionali (in particolare gli **art. 36 e 164 Cost.**), può infatti risultare opportuno (anche nell'interesse dei cittadini stessi) poter disporre di un certo margine di manovra nell'applicare la legge, così da tenere conto delle peculiarità del caso concreto.

#### Eccezioni

- 720 Il principio di legalità soffre le eccezioni seguenti:
- Le attività amministrative ausiliarie  
Si tratta delle attività che, pur non consistendo direttamente nell'adempimento di un compito statale, sono necessarie al suo svolgimento. Si pensi in particolare all'acquisto e alla manutenzione delle infrastrutture necessarie all'adempimento di un compito determinato o al ricorso ai servizi di terzi per assolvere un compito (in merito alla delega vera e propria di compiti statali a terzi si vedano i *n. marg. 957 segg.*).
  - La clausola generale di polizia  
È pressoché impossibile regolare a priori, mediante norme astratte, tutte le situazioni suscettibili di costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblici. Per permettere allo Stato di intervenire anche a fronte di eventi straordinari, imprevedibili e urgenti, si ricorre alla cosiddetta clausola generale di polizia, che fa le veci di una base legale ed è prevista dall'**articolo 36 capoverso 1**,

terzo periodo Cost. e da numerose costituzioni cantonali. Per il Consiglio federale, la clausola in questione è peraltro esplicitamente sancita dall'**articolo 185 capoverso 3 Cost.** Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 130 I 381 segg.; 126 I 118; 121 I 22 segg., 106 la 60 segg., 103 la 310 segg.), la clausola generale di polizia può essere invocata quando si tratta di sventare un pericolo serio, immediato e non altrimenti scongiurabile per beni giuridici essenziali (la vita, l'integrità fisica, la salute, l'ordine pubblico). Il Consiglio federale può dunque appellarsi a tale clausola soltanto per dare una risposta temporanea a situazioni straordinarie.

## Delega di competenze legislative

### Principi

L'**articolo 182 Cost.** abilita il Consiglio federale a emanare disposizioni d'esecuzione, vale a dire norme di rango secondario che precisano ad esempio il senso di una disposizione di legge, ne descrivono le conseguenze giuridiche pratiche, concretizzano determinate nozioni giuridiche o regolano aspetti organizzativi. 721

L'**articolo 164 capoverso 2 Cost.** consente al legislatore di delegare l'emanazione di norme di rango primario (cfr. *n. marg. 577 segg.*), precisando che tali competenze possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la Costituzione non lo escluda. Ne consegue dunque che può essere delegata anche l'emanazione di disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'**articolo 164 capoverso 1 Cost.** (cfr. GAAC 66 [2002] n. 99). È perciò errato supporre che, per loro natura, le ordinanze contengano unicamente disposizioni «poco o per nulla importanti» (cfr. *Kommentar zum Parlamentsgesetz, Ad art. 22, n. marg. 10*): ogni delega deve tuttavia rispettare le condizioni stabilite dalla prassi e dalla giurisprudenza. La legge in senso formale deve in particolare stabilire gli elementi chiave e gli indirizzi principali della normativa da emanare. 722

Se la delega inerente alla disciplina di una determinata materia non è esclusa a priori (cfr. p. es. **art. 29a e 36 cpv. 1 Cost.**), occorre esaminare se sia giustificata sotto il profilo materiale. Tale è ad esempio il caso quando è necessario attribuire una competenza normativa al Consiglio federale per assicurare la necessaria flessibilità all'azione dello Stato oppure per fare in modo che la legge non sia contraddistinta da un'eccessiva densità normativa (cfr. *n. marg. 591*). 723

Se prevede l'attribuzione di determinati poteri, la delega dev'essere di norma prevista a favore del Consiglio federale e non di autorità inferiori, affinché l'esecutivo possa conservare le sue prerogative di supremo organo direttivo dell'Amministrazione e decidere da sé se occorra prevedere una subdelega. In ogni caso, nel messaggio il Consiglio federale è tenuto a motivare la legittimità e la necessità delle norme di delega. 724

### Esempi (ipotetici) di delega non consentita:

- il legislatore non può delegare la scelta tra il sistema di ripartizione e quello di capitalizzazione nei settori dell'assicurazione contro la disoccupazione e della previdenza professionale;
- il legislatore non può delegare la decisione di introdurre nel diritto ambientale un sistema basato su valori limite, ma può delegare la fissazione di tali valori.

### Requisiti delle norme di delega

725

La norma di delega deve definire l'oggetto, l'obiettivo (a meno che non sia evidente), la portata (p. es. stabilendo limiti quantitativi) e – nella misura del possibile – le grandi linee della normativa delegata. Queste indicazioni, che rivestono importanza soprattutto quando la normativa ha un impatto rilevante sulla situazione giuridica dei singoli, possono consistere nella formulazione di chiare istruzioni, nella previsione di elenchi non esaustivi o nell'enunciazione di principi e obiettivi.

- Principi e obiettivi

#### Esempi:

- articoli 13, 14 e 15 della legge sulla protezione dell'ambiente (valori limite; LPAmb, **RS 814.01**);
- articolo 1 in combinato disposto con articolo 7 capoversi 4-6 della legge sulle derrate alimentari (LDerr, **RS 817.0**).

- Chiare istruzioni

#### Esempi:

- articolo 11 capoverso 2 della legge sugli agenti terapeutici (LATer, **RS 812.21**);
- articolo 10 della legge sui prodotti da costruzione (LProdC, **RS 933.0**).

- Elenco non esaustivo di aspetti da disciplinare

#### Esempi:

- articoli 7b capoverso 4 e 14a capoverso 2 della legge sull'energia (LEne, **RS 730.0**);
- articolo 54 capoverso 7 della legge sugli agenti terapeutici (LATer, **RS 812.21**).

726

Non è ammessa la previsione di una delega generale («Il Consiglio federale disciplina l'entrata e l'uscita dal Paese»), perché non sarebbero soddisfatti i requisiti della norma di delega. Se si opta per la formula «Il Consiglio federale disciplina i dettagli», occorre esaminare se la disposizione non sia superflua poiché concerne unicamente disposizioni d'esecuzione (cfr. *n. marg.* 728).

## Le ordinanze

### Ordinanze del Consiglio federale

Nella gerarchia del diritto interno, le ordinanze si collocano al di sotto della Costituzione e delle leggi federali, cui devono essere conformi. Rispetto alla Costituzione e alle leggi, le ordinanze sono più facilmente modificabili (a causa dell'influsso limitato esercitato dal Parlamento e dell'assenza del referendum). 727

Le ordinanze del Consiglio federale devono fondarsi su una delle seguenti basi legali: 728

- Competenza generale di esecuzione

Il Consiglio federale deve provvedere all'esecuzione della legislazione federale (art. 182 cpv. 2 Cost.). A tal fine può emanare ordinanze (ordinanze d'esecuzione), sempre che si tratti di disposizioni di minore importanza. In virtù della Costituzione, il Consiglio federale può infatti legiferare per via d'ordinanza in tutti i settori, senza che sia necessaria a tal fine una delega esplicita in una legge. Per questa ragione, ha poco senso inserire nella legge clausole potestative come «Il Consiglio federale può emanare disposizioni d'esecuzione». Con una clausola imperativa («Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione»), il legislatore può nondimeno imporre al Consiglio federale di disciplinare l'esecuzione mediante norme generali e astratte (nonché giuridicamente vincolanti).

- Delega di competenze legislative in una legge

Fondandosi sull'articolo 164 capoverso 2 Cost., il legislatore può delegare al Consiglio federale competenze normative primarie (cfr. *n. marg.* 721).

#### Esempi:

- articolo 45 della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV, RS 312.5, adeguamento degli importi massimi e minimi);
- articolo 107 capoversi 1 e 2 della legge sull'IVA (LIVA, RS 641.20, deroghe all'imposizione).

- Delega di competenze legislative nella Costituzione

In rari casi la Costituzione abilita espressamente il Consiglio federale a legiferare per via d'ordinanza.

#### Esempi:

- tutela degli interessi del Paese, articolo 184 capoverso 3 Cost.;
- clausola generale di polizia, articolo 185 capoverso 3 Cost.

## **Ordinanze di dipartimenti, gruppi o uffici**

### *Subdelega di competenze legislative da parte del Consiglio federale*

729 Fondandosi sull'articolo 48 capoverso 1 LOGA, il Consiglio federale può delegare ai dipartimenti la competenza di emanare norme di diritto a condizione che il legislatore non escluda esplicitamente o implicitamente una simile subdelega. Per stabilire se una normativa possa essere delegata occorre tenere conto della sua portata. Nel definire i contenuti delle disposizioni il legislatore deve attenersi ai principi previsti per le deleghe, i quali si applicano per analogia. Poiché il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva dell'Amministrazione, è opportuno che faccia uso con moderazione della subdelega, giacché questa si traduce in una limitazione dei diritti di partecipazione degli altri dipartimenti e dei relativi uffici.

730 Secondo l'articolo 48 capoverso 2 LOGA, il Consiglio federale può delegare competenze normative a gruppi o uffici soltanto se vi è espressamente autorizzato da una legge federale. Anche in questo caso, per stabilire se una delega è giustificata occorre prendere in considerazione la portata delle norme di diritto.

731 Le disposizioni delle ordinanze emanate da dipartimenti, gruppi o uffici possono concernere unicamente i settori previsti dalla delega e le norme d'esecuzione eventualmente necessarie.

### *Requisiti delle norme di subdelega*

732 I requisiti coincidono con quelli previsti per le deleghe del legislatore a favore del Consiglio federale o di altre unità (cfr. *n. marg. 725 segg.*). Un aspetto cui occorre prestare particolare attenzione è la portata della delega, che va definita con precisione.

## *Controllo della legislazione delegata*

### **Ad opera del Parlamento**

#### *Considerazioni generali*

733 In linea di principio le ordinanze sono emanate senza il concorso del Parlamento, benché questo sia informato dal Consiglio federale in merito alla loro preparazione (art. 151 cpv. 3 LParl, **RS 171.10**). Se il Consiglio federale sta tuttavia preparando un'ordinanza importante, la commissione competente può esigere che il relativo progetto le sia sottoposto per parere (art. 151 cpv. 1 LParl). Se un'ordinanza dev'essere emanata o modificata immediatamente a complemento di un atto legislativo dell'Assemblea federale, nel voto sul complesso dell'atto legislativo la commissione decide se intende essere consultata, fermo restando che il Consiglio federale è comunque tenuto a informare l'Assemblea federale (art. 151 cpv. 2 LParl; in merito alle possibilità di partecipazione del Parlamento si veda il *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, ad art. 151, n. marg. 409 segg.).

Oltre alle facoltà di partecipazione summenzionate, vi sono poi casi in cui il legislatore prevede un vero e proprio diritto di controllo sulle ordinanze, che può tradursi addirittura nell'obbligo di sottoporle al Parlamento per approvazione. Tale controllo parlamentare sulle ordinanze dell'Esecutivo è nondimeno poco apprezzato e addirittura ritenuto incostituzionale da parte della dottrina, giacché confonde i confini tra le competenze normative del Legislativo e quelle dell'Esecutivo. Tali poteri di controllo vanno pertanto previsti soltanto in presenza di motivi determinati, ad esempio quando in tempi brevi occorre prendere decisioni che per la loro importanza sarebbero nondimeno di competenza del legislatore. 734

Il legislatore può esercitare tale controllo secondo varie modalità. Queste possono essere suddivise in particolare nelle due categorie seguenti: 735

### **Approvazione parlamentare di ordinanze del Consiglio federale**

In questo caso, le ordinanze del Consiglio federale necessitano dell'approvazione del Parlamento (a priori o a posteriori), che assume la forma del decreto federale semplice. Tali riserve d'approvazione sono rare e negli ultimi anni molte di esse sono state abrogate. 736

Esempio:

- decreto federale del 18 settembre 2012 che approva le modifiche dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri (*too big to fail*), **FF 2012 7425**.

### **Presentazione di un rapporto e diritto d'intervento del Parlamento**

Questa modalità di controllo prevede che il Consiglio federale debba riferire all'Assemblea federale in merito alle ordinanze che ha emanato in virtù di una delega. La clausola di delega può ad esempio attribuire al Parlamento il potere di esigere che l'ordinanza venga abrogata o modificata. Sotto il profilo degli effetti giuridici che esplica, questo diritto d'intervento è paragonabile a una mozione. 737

Esempi:

- articolo 52 capoverso 4 della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP, **RS 531**);
- articolo 13 capoverso 2 della legge sulla tariffa delle dogane (LTD, **RS 632.10**);
- articolo 6a della legge federale sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (**RS 632.111.72**).

### **Controllo da parte di autorità giudiziarie e amministrative**

Le autorità giudiziarie e amministrative possono controllare la legalità (e la costituzionalità) delle disposizioni di una legge o di un'ordinanza con riferimento a un caso concreto d'applicazione, rifiutandosi di applicarle qualora ne accertino l'illegalità (si tratta del cosiddetto controllo normativo concreto). In linea di principio, i 738

tribunali sono nondimeno tenuti ad applicare le leggi federali in forza dell'**articolo 190 Cost.** (in merito si vedano i *n. marg. 551 segg.*)

## Rimandi

### *Considerazioni generali*

739 Il «rimando» consiste nel fare riferimento a un'altra disposizione, astenendosi così dal prevederne una nuova. Il rinvio costituisce dunque il legame che unisce la norma di rinvio all'oggetto cui si riferisce. Se è priva d'oggetto, la norma di rinvio è dunque incompleta.

740 Va distinta dal rinvio la cosiddetta incorporazione (vale a dire la riproduzione testuale di una norma all'interno di un altro atto), benché entrambi abbiano l'effetto di integrare la disposizione nell'atto normativo in questione e conferirle carattere vincolante al pari delle altre disposizioni. Il rinvio fa inoltre riferimento a disposizioni esistenti e non implica l'attribuzione di competenze normative, il che lo differenzia dalla delega.

741 Se utilizzati in modo opportuno, i rinvii consentono di abbreviare considerevolmente il testo di legge, concorrendo a migliorarne la comprensibilità e a evidenziare il rapporto con altre norme rilevanti (p. es. disposizioni del diritto europeo o norme tecniche), senza dimenticare che possono ridimensionare la necessità di un intervento legislativo.

742 Il rinvio contravviene tuttavia al principio secondo cui un atto normativo deve nella misura del possibile poter essere compreso quale testo a sé stante. Inserendo rinvii imprecisi o scelti in modo approssimativo si può peraltro compromettere la chiarezza e la comprensibilità di un atto normativo. Possono inoltre porsi problemi d'ordine giuridico, ad esempio qualora si rinvii a norme non statuali. I rinvii possono infine tradursi in restrizioni dei diritti fondamentali, ad esempio la libertà di commercio e d'industria. Occorre pertanto attenersi al principio di legalità anche nel caso dei rinvii.

743 Vi sono varie categorie di rinvii:

- i rinvii propriamente detti (o costitutivi) creano il legame giuridicamente necessario tra la norma di rinvio e l'oggetto dello stesso; sono i rinvii su cui si focalizzerà l'attenzione qui di seguito;
- i rinvii impropriamente detti (o dichiarativi) fanno riferimento a norme che si applicano comunque alla materia disciplinata dalla norma di rinvio; tali rinvii sono spesso superflui;
- i rinvii intratestuali fanno riferimento a una disposizione figurante all'interno del medesimo atto normativo. Sotto il profilo giuridico non pongono problema alcuno, fermo restando che un atto strutturato in modo chiaro e logico li rende perlopiù superflui;

- i rimandi intertestuali rinviano a una disposizione di un altro atto normativo federale o di un atto non facente parte del diritto federale. Nella maggior parte dei casi, un rimando gerarchicamente corretto ad altre disposizioni del diritto federale non pone problemi dal punto di vista giuridico. I rimandi intertestuali possono essere suddivisi nelle seguenti categorie:
  - rimando indiretto: non rinvia a un determinato insieme di norme ma a uno «standard» (p. es. «le regole tecniche e scientifiche») o a determinati atti normativi che però sono menzionati soltanto a titolo di esempio (poiché rappresentativi di uno standard),
  - rimando diretto: rinvia espressamente a un determinato insieme di norme. Tra i rimandi diretti si distinguono:
    - il rimando statico: rinvia a una versione determinata (p. es. art. 3 della legge nel tenore del..., direttiva (EU) ... del ..., o: norma SIA n. ... nel tenore del...),
    - il rimando dinamico: rinvia a una normativa nel suo tenore più recente. Talvolta è arduo distinguere un rimando statico da un rimando dinamico: in tal caso occorre stabilirne il carattere mediante interpretazione.

### *Rimando a norme di organismi di normazione privati*

#### **Rilevanza**

Le norme elaborate da organizzazioni non statali – in particolare nel campo della tecnica e della scienza – rivestono sempre maggiore importanza. 744

#### *Esempio:*

- articolo 4 dell'ordinanza sulla corrente forte (RS 734.2):
  - <sup>1</sup> Gli impianti a corrente forte ... devono essere costruiti, modificati, mantenuti e controllati secondo le prescrizioni della presente ordinanza e secondo le regole riconosciute della tecnica. ... Laddove la presente ordinanza non contiene prescrizioni, si farà riferimento alle regole riconosciute della tecnica.
  - <sup>2</sup> Per regole riconosciute della tecnica si intendono in particolare le norme della CEI e del CENELEC. In mancanza di norme armonizzate a livello internazionale si applicano le norme svizzere (...).

Il richiamo di norme di organismi privati da parte del legislatore può rivelarsi opportuno quando consente di assicurare la protezione preventiva della vita, della salute e dei beni materiali. 745

## **Vantaggi**

746 Il rimando a norme di organismi privati ha il pregio di sgravare non solo l'autore della regolamentazione ma anche l'atto normativo stesso, poiché grazie al rimando non occorre inserirvi voluminose e complesse disposizioni di carattere tecnico. A seconda delle modalità con cui viene effettuato, il rimando permette inoltre di adeguare rapidamente il contenuto dell'atto normativo all'evoluzione della tecnica e della scienza.

747 Il rimando ha infine il pregio di coinvolgere indirettamente gli specialisti del settore nell'attività legislativa, il che accresce le probabilità che la normativa raccolga ampi consensi.

## **Inconvenienti**

748 Il rimando a norme di organismi privati presenta nondimeno alcuni inconvenienti. Nonostante siano richiamate da un atto normativo statale, tali norme conservano infatti il loro carattere privato, senza che la pubblicazione in un canale ufficiale possa conferire loro il carattere di norme di diritto, giacché non sono adottate secondo le procedure ordinarie da un organo dotato di poteri legislativi. Questa lacuna non può essere peraltro colmata neppure dall'eventuale concorso di autorità statuali (cfr. GAAC 41 [1977], IV, n. 110, pag. 105; GAAC 44 [1980], I, n. 28, pag. 121). L'oggetto del rimando non viene del resto pubblicato nella Raccolta ufficiale (cfr. art. 5 della legge sulle pubblicazioni, **RS 170.512**). Soprattutto nel caso di un rimando dinamico, gli interessati dovranno quindi appurare quale sia la versione determinante e individuare il luogo in cui poterla consultare (cfr. GAAC 41 [1977], IV, n. 110, pag. 106). È pertanto opportuno che le norme di questo genere non assumano la veste dell'atto normativo: conviene invece raccomandarne l'applicazione mediante direttive o circolari (cfr. anche GAAC 44 [1980], I, n. 28, pag. 121 seg.).

749 Quando le regole della tecnica e della scienza cui si rimanda sono state emanate da consessi la cui composizione è oltremodo unilaterale, è inoltre possibile che gli interessi pubblici non vengano debitamente considerati.

750 Sotto il profilo della procedura d'elaborazione, le normative private non rispettano inoltre i requisiti previsti per l'azione statale, attività legislativa compresa. Principi dello Stato di diritto come la salvaguardia dei diritti fondamentali, l'uguaglianza giuridica, il divieto dell'abuso di diritto o dell'arbitrio e il principio di legalità vincolano infatti il regolatore privato in misura minore del legislatore statale.

751 Il contenuto di una norma di diritto deve infine essere conforme, in tutte le sue parti, al diritto di rango superiore (in particolare alle disposizioni costituzionali e legislative) e rispettare i limiti derivanti dal diritto costituzionale. Quando si intende rimandare a una normativa privata occorre pertanto verificare la conformità di quest'ultima all'ordinamento giuridico.

## Ammissibilità

Per i motivi anzidetti occorre quindi verificare se un rimando a una normativa privata sia ammissibile. 752

- Il rimando indiretto per il tramite di una clausola generale («le regole riconosciute della tecnica», «lo stato della scienza e della tecnica») è consentito, giacché non contempla l'obbligo di uniformarsi a una determinata norma tecnica. Ciò vale anche nel caso in cui si menzioni una normativa tecnica a guisa d'esempio, poiché rappresentativa di uno standard. Se lo ritengono più giudizioso, i destinatari della normativa possono sempre dimostrare che gli obiettivi della legge possono essere raggiunti anche senza richiamare le norme di un'associazione di categoria.
- Nel caso del rimando diretto si fa invece riferimento a una determinata disposizione o normativa, che va dunque designata con precisione.
- La dottrina e la giurisprudenza considerano leciti i rimandi statici. Se permette di adottare una normativa adeguata alla situazione corrente e all'immediato futuro, il rimando diretto è un'ottima soluzione, fermo restando che deve rispettare i requisiti previsti dal principio di legalità. Va rilevato che il rimando statico richiede di essere adeguato ogniqualvolta il regolatore privato (che non è vincolato dal rimando) modifichi o abroghi la normativa cui ci si richiama. In tal caso il legislatore può dunque verificare la legalità di detta normativa prima di modificare la norma di rimando.
- Nel caso del rimando dinamico si pone il problema della costituzionalità. Al momento dell'entrata in vigore della norma di rimando, il legislatore ha un'idea concreta del contenuto della normativa cui si rimanda e in particolare è in grado di valutare se la versione vigente della normativa in questione sia conforme alla legge. Poiché tuttavia si tratta di un rimando dinamico, non v'è la certezza che anche in futuro la normativa si manterrà entro i limiti stabiliti dal legislatore e che, in altri termini, non vengano successivamente modificate *contra legem* norme che costituiscono una componente necessaria dell'atto normativo statutale. In forza dell'automatismo insito nel rimando dinamico, le modifiche apportate all'oggetto del rinvio si ripercuotono sul diritto interno anche contro il volere del legislatore. In sintesi, il rimando dinamico equivale a un assegno in bianco firmato dal legislatore. Per questi motivi, il rimando dinamico non è di norma ammesso alla luce del diritto costituzionale vigente (cfr. anche GAAC 41 [1977], n. 110, pag. 106 seg.).

Il rimando dinamico è nondimeno eccezionalmente consentito quando sono soddisfatte le condizioni per la delega a un soggetto privato (cfr. *n. marg. 959 segg.*) o quando le norme in questione:

- concernono una materia di carattere marcatamente tecnico;
- hanno prevalentemente valore di raccomandazione;
- sono già ampiamente applicate dagli interessati; e

- sono modificate da organi e secondo una procedura nota e accettata dagli interessati, nell'ambito della quale possono peraltro far valere i loro interessi.
- Rimandi nella legislazione sui prodotti: conformemente al cosiddetto «new approach» e al «new legislative framework», il diritto nazionale stabilisce unicamente le «esigenze fondamentali». La definizione dei dettagli è affidata alle normative emanate dalle associazioni di categoria, fermo restando che un'autorità nazionale è incaricata di designare i soggetti chiamati ad emanarle. Se un prodotto è fabbricato conformemente alle norme designate, si presume che soddisfi le esigenze fondamentali.  
Tale presunzione conferisce al rimando un carattere indiretto, dato che non è previsto l'obbligo di applicare una norma determinata. È la soluzione prevista ad esempio dall'ordinanza sugli ascensori (RS 819.13).

### Rimandi al diritto unionale e internazionale

753 I rimandi al diritto internazionale (trattati internazionali o normative di organizzazioni internazionali o sovranazionali) sono divenuti una componente a pieno titolo dell'ordinamento giuridico svizzero. Se il rimando a norme private mira in primo luogo allo sfruttamento delle conoscenze specialistiche delle organizzazioni di categoria, il rimando al diritto internazionale è invece finalizzato ad armonizzare il diritto svizzero con il diritto internazionale, e più in particolare con il diritto dell'UE.

### Rimandi a trattati conclusi dalla Svizzera

754 In un atto normativo del diritto interno si può rinviare a disposizioni di un trattato mediante il quale la Svizzera ha assunto impegni internazionali.

#### Esempio:

- articolo 64 capoverso 3 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi, RS 142.31): lo statuto di rifugiato e l'asilo hanno termine se, conformemente all'articolo 1 sezione C numero 3 della convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, lo straniero acquista la cittadinanza svizzera.

755 Se in un trattato bilaterale sono elencati atti normativi dell'UE, un atto normativo svizzero può anche rinviarvi direttamente (cfr. *n. marg.* 758).

### Rimandi al diritto unionale non vincolante per la Svizzera

756 Nel contesto della cosiddetta trasposizione autonoma si rimanda anche ad atti normativi dell'UE che la Svizzera non ha recepito nell'ambito di un accordo bilaterale.

#### Esempi:

- articolo 2 capoverso 3 dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr, RS 817.02): «L'espressione «preparato» utilizzata in relazione agli oggetti d'uso nella presente ordinanza e nelle ordinanze del DFI

o dell'USAV fondate sulla medesima corrisponde all'espressione «miscela» utilizzata nei seguenti atti legislativi dell'Unione europea (UE): a. regolamento (CE) n. 1223/2009; b. direttiva 2009/48/CE»;

- articolo 4 capoverso 4 dell'ordinanza del 21 dicembre 2006 sugli impianti a fune adibiti al trasporto di persone (Ordinanza sugli impianti a fune, OIFT, **RS 743.011**): «I Cantoni possono emanare disposizioni complementari e deroghe, purché la LIFT e il regolamento UE sugli impianti a fune lo consentano».

Il carattere vincolante della normativa cui si rinvia riveste importanza ai fini dell'ammissibilità del rimando dinamico. 757

### **Ammissibilità dei rimandi al diritto unionale**

Il rimando integrale ad atti normativi del diritto europeo può porre problemi sotto il profilo della sovranità, poiché appunto si rimanda al diritto di un altro soggetto sovrano. La Svizzera non partecipa al processo decisionale che dà luogo al diritto unionale, il quale non è tuttavia direttamente vincolante per il nostro ordinamento giuridico. L'esame dell'ammissibilità di un simile rimando riveste pertanto particolare interesse. 758

- Il rimando statico diretto a disposizioni del diritto internazionale è consentito se è rispettato il principio di legalità e, in particolare, è assicurata la conformità dell'atto cui si rinvia con il diritto svizzero di rango superiore e con i principi dello Stato di diritto. Il rimando statico dev'essere riconoscibile come tale, p. es. grazie a precisazioni come «nel tenore del...» o, nel caso di un rimando al diritto dell'UE, grazie alla menzione dell'edizione della Gazzetta ufficiale dell'UE (GU) in cui è pubblicato l'atto in questione.
- Come il rimando alle regole della tecnica e della scienza, il rimando dinamico ad atti normativi del diritto europeo è consentito soltanto se si fonda su un trattato internazionale ed eventualmente sulla Costituzione o su una legge (cfr. *n. marg. 752*).

Il rimando dinamico è comunque sempre ammesso se rinvia al diritto unionale menzionato in un trattato internazionale vincolante per la Svizzera, in particolare in uno degli accordi bilaterali tra Svizzera e UE. In tal caso il rimando dinamico è da ritenersi lecito poiché i trattati internazionali vincolanti per la Svizzera e le risoluzioni del diritto internazionale sono parte integrante del diritto federale e qualsiasi adeguamento a nuove norme europee è effettuato conformemente alla procedura prevista per la conclusione dei trattati internazionali.

#### **Esempio:**

- articolo 77 capoverso 4 dell'ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea (ONA, **RS 748.01**): «Tutti gli eventi da segnalare sono elencati nel regolamento di esecuzione (UE) 2015/1018<sup>4</sup>».

La nota a piè di pagina 4 ha il tenore seguente: «Regolamento di esecuzione (EU) 2015/1018 ..., nella versione vincolante per la Svizzera conformemente al numero 3 dell'allegato all'accordo sul trasporto aereo ... »

### *Principi generali applicabili ai rimandi*

- 759 Nel redigere un atto normativo si raccomanda di attenersi ai seguenti principi:
- nel limite del possibile, le leggi e le ordinanze vanno strutturate in modo tale da rendere superflui i rimandi, in quanto ne rendono difficoltosa l'applicazione. L'enunciato normativo deve pertanto essere quanto possibile completo. Ciò vale anche per la trasposizione del diritto dell'UE nel diritto svizzero;
  - occorre evitare i doppi rimandi e i rimandi a catena, giacché ostacolano la comprensione dell'atto normativo;
  - i rimandi vanno utilizzati soltanto se migliorano considerevolmente la leggibilità e non compromettono la comprensione dell'atto;
  - il rimando deve rispettare il principio di legalità e le condizioni cui è subordinata la delega di competenze legislative;
  - se si decide di far capo a un rimando, occorre verificarne la conformità all'ordinamento giuridico;
  - i rimandi statici diretti devono designare in modo chiaro e inequivocabile l'atto e la versione dello stesso cui si rinvia. Il luogo presso cui è possibile prendere visione dell'atto (p. es. le norme tecniche) e l'organo ufficiale di pubblicazione (p. es. la Gazzetta ufficiale dell'UE) devono essere indicati in una nota a piè di pagina;
  - in linea di principio, l'oggetto del rimando deve applicarsi nella sua integralità; si sconsiglia pertanto di utilizzare formule che richiamano una applicazione analogica quali «per analogia» o simili.
- 760 Il rimando indiretto va utilizzato con riferimento a uno standard determinato (p. es. «le regole della tecnica e della scienza»). All'occorrenza possono essere menzionate, a titolo esemplificativo, le norme che sono ritenute essere rappresentative dello standard in questione. In tal caso il carattere rappresentativo va evidenziato mediante espressioni come «in particolare» o «di norma».

#### *Esempi:*

- articolo 7 capoverso 1 dell'ordinanza sull'accreditamento e sulla designazione (OAccD, **RS 946.512**): «Il richiedente deve rispondere ai criteri determinanti a livello internazionale, come risultano segnatamente dalle norme e dai principi di cui all'allegato 2»;
- articolo 55 capoverso 2 dell'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali (OETV, **RS 741.41**): «I tachimetri devono essere conformi allo stato attuale della tecnica, come descritto in particolare nel regolamento UNECE n. 39. La velocità indicata dal tachimetro non deve mai

essere inferiore alla velocità effettiva del veicolo... ».

Per gli aspetti inerenti alla tecnica legislativa dei rimandi si vedano le Direttive di 761  
tecnica legislativa (DTL, n. marg. 96 segg.).

## 13 Le disposizioni procedurali negli atti normativi

### Introduzione

762 Nel presente capitolo ci si propone di fornire informazioni utili circa l'integrazione di disposizioni procedurali in atti normativi che non siano i codici di procedura (*n. marg. 763*). Nel preparare tali atti normativi v'è da chiedersi se sia necessario prevedere nuove disposizioni procedurali. In caso affermativo, bisogna appurare se le disposizioni procedurali in questione debbano essere integrate nell'atto in preparazione o nei codici di procedura. Sotto il profilo dei contenuti e della sistematica, occorre fare in modo che sia assicurata la coerenza del sistema introdotto dalla riforma giudiziaria del decennio scorso e che i nuovi sviluppi di tale sistema siano in linea con gli obiettivi di detta riforma.

### È necessario prevedere disposizioni procedurali?

763 La procedura dinanzi alle autorità amministrative e ai tribunali della Confederazione è disciplinata in linea di principio in modo esaustivo dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia. Tra queste rientrano in primo luogo:

- la legge federale sulla procedura amministrativa (PA, **RS 172.021**);
- la legge sul Tribunale federale (LTF, **RS 173.110**);
- la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, **RS 173.32**);
- la legge sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP, **RS 173.71**);
- la legge di procedura civile federale (**RS 273**);
- il Codice di procedura penale (CPP, **RS 312.0**);
- la legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, **RS 313.0**).

764 È opportuno inserire disposizioni procedurali in una legge speciale soltanto se le disposizioni delle leggi procedurali generali non permettono di disciplinare in modo adeguato il settore in questione e sono soddisfatte le condizioni previste dal presente capitolo. Si raccomanda peraltro di evitare il rimando puro e semplice ai codici di procedura generali, a meno che, in via eccezionale, non siano indispensabili alla comprensione dell'enunciato normativo.

765 Le competenze delle autorità di ricorso sono disciplinate da leggi formali. In virtù dell'articolo 47 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, **RS 172.010**), l'autorità amministrativa di prima istanza può invece essere designata mediante ordinanza.

## Evitare la creazione di nuovi tribunali della Confederazione

I principali tribunali della Confederazione sono il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale penale federale e il Tribunale federale dei brevetti. Vi sono poi alcune Commissioni di arbitrato (autorità giudiziarie inferiori del Tribunale amministrativo federale che giudicano nei procedimenti promossi mediante azione), le Commissioni federali di stima, la Commissione di ricorso dei Politecnici federali, i tribunali militari e l'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva. In linea di principio si raccomanda pertanto di non istituire nuove autorità giudiziarie. Più in particolare, occorre fare in modo che il Tribunale amministrativo federale resti «il tribunale amministrativo generale della Confederazione» (art. 1 cpv. 1 LTAF). Se motivi oggettivamente validi impongono nondimeno l'introduzione di un procedimento su azione (in merito si veda il *n. marg. 774*), può risultare opportuno istituire una Commissione d'arbitrato, così da sgravare il Tribunale amministrativo federale. 766

## Il principio dei tre gradi di giudizio

### *Principio*

In linea di principio l'iter giurisdizionale prevede, dopo la decisione di prima istanza, due gradi di ricorso. Il diritto federale può prevedere un iter più breve o più lungo soltanto se lo richiedono motivi particolari. 767

Di norma le decisioni di prima istanza (di un'autorità amministrativa federale o cantonale, di un tribunale regionale, circondariale o distrettuale) possono essere impugnate dinanzi a un tribunale (tribunale cantonale, Tribunale amministrativo federale o Tribunale penale federale) che costituisce l'autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale. Nei casi in cui contro le decisioni del Tribunale amministrativo federale è escluso il ricorso al Tribunale federale (art. 83 e 85 LTF), viene meno il secondo grado di ricorso. Se l'autorità finale di ricorso è il Consiglio federale, l'iter giurisdizionale è retto dall'articolo 47 capoverso 1 lettere a e d PA. 768

### *Casi particolari*

#### **L'opposizione**

L'opposizione nei confronti di una decisione (da non confondersi con l'opposizione nei confronti di domande di costruzione o progetti) è un rimedio giuridico (cfr. art. 32 cpv. 2 lett. a LTAF) che impone all'autorità di prima istanza di riesaminare la propria decisione. Quando è prevista la possibilità di opposizione, l'autorità chiamata a decidere può privilegiare l'efficienza e la celerità a scapito dell'accuratezza della disamina e della motivazione, tant'è che può anche esimersi dal sentire le parti (art. 30 cpv. 2 lett. b PA). La procedura d'opposizione vanta una tradizione consolidata soprattutto nel campo del diritto fiscale e delle assicurazioni sociali, settori nei quali, a fronte del gran numero di casi da trattare, risulta logico e con- 769

veniente investire meno risorse nell'emanazione della prima decisione impugnabile. La procedura d'opposizione può essere prevista anche in altri settori, sempre che siano soddisfatti i predetti criteri. La necessità di decidere celermente rinunciando eventualmente a sentire gli interessati può del resto giustificare la previsione di tale procedura anche quando si debba far fronte a un numero contenuto di casi.

**Esempi:**

- articolo 6 capoverso 2<sup>bis</sup> della legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, **RS 142.20**);
- articolo 35 capoverso 2 della legge sui sussidi (LSu, **RS 616.1**);
- articolo 59b della legge sulle epizootie (LFE, **RS 916.40**).

**Ricorso dinanzi a un'autorità amministrativa**

770 Per le decisioni impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale secondo gli articoli 31 e 32 capoverso 1 LTAF può essere previsto l'obbligo di ricorrere dapprima dinanzi a un'autorità amministrativa. Onde evitare che l'iter giurisdizionale contempli più di due gradi di ricorso, è opportuno che tale soluzione venga adottata di norma soltanto nei settori nei quali è escluso il ricorso al Tribunale federale.

771 Se la competenza di pronunciare decisioni è affidata a organismi privati (art. 1 cpv. 2 lett. e PA), può talvolta risultare opportuno che l'autorità federale competente funga da autorità di ricorso, così da assicurare il coordinamento ed esercitare la vigilanza. Anche in tal caso, tuttavia, si raccomanda di dare la priorità al principio dei due gradi di ricorso. La LTAF si basa pertanto sul presupposto che le decisioni di organismi esterni all'amministrazione siano impugnabili direttamente dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 33 lett. h LTAF). Anziché investire del ricorso un Ufficio federale, al fine di abbreviare l'iter giurisdizionale si può prevedere che nei casi controversi l'organismo privato, anziché decidere lui stesso, sia tenuto a deferire la causa all'Ufficio.

**Esempi:**

- articolo 40 capoverso 2 della legge militare (LM, **RS 510.10**);
- articolo 61 capoverso 1 lettera b della legge sulla formazione professionale (LFPr, **RS 412.10**);
- articolo 16 capoverso 2 lettera b della legge sugli impianti elettrici (LIE, **RS 734.0**).

### **Decisioni di prima istanza del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale, del Tribunale penale federale o di un'istanza cantonale unica**

Le corti penali del Tribunale penale federale decidono sempre in prima istanza (art. 35 LOAP). L'ampiezza della loro competenza giurisdizionale dipende principalmente dal numero di reati assoggettati alla giurisdizione federale secondo gli articoli 23 segg. CPP, il quale è determinato in primo luogo da considerazioni inerenti alla politica di lotta alla criminalità. 772

Le decisioni di prima istanza del Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale o di un tribunale cantonale che decide in istanza unica rivestono carattere eccezionale, giacché comportano per il tribunale in questione un impegno maggiore rispetto alle controversie che seguono il normale iter giurisdizionale. 773

Nel campo del diritto pubblico, la procedura d'impugnazione (che prevede il ricorso contro una decisione) risulta in linea di principio più efficiente per tutti i soggetti coinvolti di quanto non sia un procedimento promosso mediante azione. Le azioni proponibili dinanzi al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale sono elencate in modo esaustivo rispettivamente all'articolo 35 LTAF e all'articolo 120 LTF: in linea di principio le leggi speciali non possono pertanto prevederne altre. Se l'articolo 35 LTAF può nondimeno essere modificato in presenza di un motivo particolare, la previsione di nuove azioni all'articolo 120 LTF è da ritenersi, alla luce della genesi dell'articolo in questione, un tabù pressoché assoluto. 774

Per quanto riguarda le cause civili, l'istanza cantonale unica è prevista agli articoli 5–8 del Codice di procedura civile (CPC, RS 272). Per i motivi suesposti, si raccomanda di astenersi, nella misura del possibile, dal prevedere ulteriori fattispecie di giudizio in istanza cantonale unica ai sensi dell'articolo 75 capoverso 2 lettera a LTF. 775

### **Il Consiglio federale quale autorità di prima istanza o d'istanza unica**

L'attribuzione al Consiglio federale del giudizio in prima istanza o in istanza unica entra in linea di conto soltanto per questioni che rivestono un carattere eminentemente politico. 776

Gli articoli 6 capoversi 1 e 13 CEDU e l'articolo 29a Cost. lasciano poco spazio all'opzione del giudizio in istanza unica. Per quanto consentito dal diritto di rango superiore, l'attribuzione al Consiglio federale di una simile competenza deve poi trovare riscontro nell'elenco di cui all'articolo 32 LTAF (cfr. p. es. art. 32 cpv. 1 lett. d–f e h LTAF). In caso contrario si applica la delega automatica al dipartimento di cui all'articolo 47 capoverso 6 LOGA. 777

Se si intende affidare al Consiglio federale il giudizio in prima (ma non unica) istanza, tale competenza giurisdizionale va iscritta nell'articolo 33 lettera b LTAF, concernente le autorità inferiori del Tribunale amministrativo federale. 778

### Vincoli di diritto federale circa il numero dei gradi di ricorso cantonali

779 L'iter giurisdizionale cantonale deve soddisfare i requisiti di cui agli articoli 75 capoverso 2, 80 capoverso 2, 86 capoversi 2 e 3, 87, 88 capoverso 2, 110–112 e 114 LTF. Di norma questi requisiti sono da ritenersi sufficienti; alla luce dell'articolo 46 capoverso 3 Cost., è peraltro possibile prevederne di nuovi soltanto in casi giustificati.

#### Esempio:

- articolo 57 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, RS 830.1).

### Esclusione del ricorso al Tribunale federale

780 L'attuale elenco degli ambiti (art. 73, 79, 83, 84 LTF) in cui è escluso il ricorso (in materia civile, penale o di diritto pubblico) al Tribunale federale non risponde a criteri dettati da una logica ferrea. Si possono nondimeno distinguere le casistiche qui appresso:

- gli ambiti in cui le possibilità di verifica fattuale sono limitate e per i quali un duplice esame giudiziario non sarebbe granché utile: si pensi ad esempio ai risultati di esami e valutazioni attitudinali, alla concessione di sovvenzioni sulle quali non si può vantare alcun diritto, all'approvazione del tipo di veicoli a motore, all'assegnazione di concessioni radiofoniche nell'ambito di un concorso pubblico;
- le questioni che richiedono una decisione in tempi relativamente brevi e per le quali è comunque successivamente garantita la tutela giurisdizionale: ad esempio le tariffe dei fornitori di prestazioni nell'ambito dell'assicurazione malattie, l'attribuzione di un organo nella medicina dei trapianti, l'assistenza amministrativa internazionale, le offerte pubbliche d'acquisto secondo la legge sulle borse;
- i settori in cui l'iter giurisdizionale è tradizionalmente più breve a causa dell'elevato numero di cause e dell'ampio potere discrezionale delle autorità d'esecuzione: ad esempio il diritto in materia di asilo e di stranieri, il servizio militare, civile o di protezione civile, la dilazione e il condono di tasse;
- le decisioni in cui le considerazioni d'ordine politico svolgono un ruolo determinante, ad esempio quelle nel campo della politica estera o della sicurezza interna ed esterna. In questi casi il Consiglio federale decide in ultima istanza (cfr. art. 72 lett. a PA; art. 32 cpv. 1 lett. a LTAF).

781 L'elenco può essere ampliato soltanto in presenza di convincenti motivi oggettivi. La commissione peritale incaricata della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria aveva inteso ridimensionarlo, riducendolo a un numero relativamente ristretto di fattispecie che avrebbero nondimeno permesso di sgravare considerevolmente il Tribunale federale senza limitare oltremisura la tutela giurisdizionale o quantomeno non più di quanto facesse il diritto vigente. Qualora si intenda vagliare

l'opportunità di prevedere nuove fattispecie è opportuno lasciarsi guidare da questa riflessione, evitando dunque di includere nell'elenco fattispecie che riguardano un numero irrilevante di casi o servono principalmente ad alleviare l'onere dell'autorità giudicante. Quanto alla necessità di decidere in tempi brevi, trattasi di una giustificazione che va relativizzata: il Tribunale federale può infatti risolvere il problema trattando prioritariamente tali ricorsi o negando la concessione dell'effetto sospensivo (cfr. art. 103 LTF; in linea di principio il ricorso al Tribunale federale non ha effetto sospensivo).

Eventuali nuove eccezioni (in particolare all'art. 83 LTF) vanno formulate in modo tale che sia possibile determinare quantomeno approssimativamente le decisioni contro le quali è escluso il ricorso, senza necessariamente essere costretti a consultare altre leggi. Non è pertanto sufficiente rimandare semplicemente a un articolo di una legge speciale (un esempio negativo in tal senso è l'art. 83 lett. p n. 2 e 3 LTF). Va comunque sottolineato che, nel caso in cui l'esecuzione di disposizioni materiali federali sia affidata ai Cantoni, le decisioni di questi ultimi devono in linea di principio poter essere impugnate mediante un rimedio giuridico federale con cui si possa invocare la violazione del diritto federale. Il ricorso subsidiario in materia costituzionale di cui agli articoli 113 segg. LTF non è in tal caso sufficiente. 782

## Autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale

Gli articoli 75, 77, 80 e 86–88 LTF designano le autorità di grado inferiore i cui atti sono direttamente impugnabili dinanzi al Tribunale federale. Salvo alcune eccezioni concernenti il diritto di voto, le elezioni e le votazioni (art. 88 cpv. 1 lett. b e cpv. 2 LTF; in merito si veda la DTF 134 I 199 consid. 1.2) nonché le decisioni cantonali di carattere prevalentemente politico (art. 86 cpv. 3 LTF), la LTF annovera unicamente tribunali tra le autorità di grado immediatamente inferiore. Tali tribunali garantiscono che le controversie siano giudicate da un'autorità indipendente tanto sotto il profilo dei fatti, quanto sotto quello del diritto. Dinanzi al Tribunale federale, infatti, possono in linea di principio essere invocate unicamente violazioni del diritto. 783

Tranne che nei casi summenzionati, né il Consiglio federale né autorità amministrative possono essere previste quali autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale. Onde assicurare che i tribunali superiori assolvano in modo ottimale la loro funzione di filtro, si raccomanda inoltre di non designare più quali autorità inferiori commissioni federali o autorità giudiziarie cantonali di grado inferiore (cfr. art. 86 cpv. 2 LTF). 784

## Ricorsi al Tribunale amministrativo federale contro decisioni cantonali

785 Le decisioni cantonali sono impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo federale soltanto se una legge federale lo prevede (art. 33 lett. i LTAf). Tale possibilità va peraltro ammessa soltanto in via eccezionale. Di norma, contro le decisioni cantonali è dato il ricorso dinanzi a un tribunale cantonale superiore, la cui decisione può quindi essere impugnata davanti al Tribunale federale.

### Esempio:

- articolo 53 della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal, RS 832.10).

## Qualità di parte e diritto di ricorso

786 Per quanto riguarda il diritto civile e penale, la legittimazione a ricorrere è disciplinata in modo esaustivo da CPC, CPP, DPA e LTF.

787 Nel campo del diritto pubblico, invece, gli articoli 48 capoverso 2 PA e 89 capoverso 2 lettera d LTF stabiliscono che tale diritto possa essere riconosciuto da una legge speciale, il che ha ripercussioni sulla qualità di parte nel procedimento di prima istanza in virtù degli articoli 6 PA e 111 capoverso 1 LTF. La previsione di un diritto di ricorso supplementare può risultare opportuna nel caso delle decisioni che, pur potendo ledere interessi pubblici, sono impuginate soltanto di rado dalle parti usuali o qualora un'autorità federale esterna all'Amministrazione centrale (art. 2 cpv. 3 LOGA) ne abbia bisogno per adempiere i compiti di esecuzione o di vigilanza che le sono stati affidati. Il diritto di ricorso del Dipartimento può essere delegato a un'unità subordinata (art. 89 cpv. 2 lett. a LTF) anche mediante ordinanza.

### Esempi:

- articolo 28 della legge sull'ingegneria genetica (LIG, RS 814.91);
- articolo 21 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi (LSP, RS 942.20);
- articolo 51 capoverso 2 della legge sulla cittadinanza (LCit, RS 141.0);
- articolo 54 capoverso 2 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA, RS 956.1).

788 I ricorsi delle associazioni e delle autorità volti a favorire il destinatario di una decisione vanno evitati poiché contrastano con il principio della disponibilità della tutela giurisdizionale (è in tal senso problematico l'art. 9 cpv. 2<sup>bis</sup> della legge federale sul mercato interno, LMI, RS 943.02).

789 I diritti di ricorso previsti dalla LTF e dalla PA non devono essere limitati da leggi speciali.

## Definizione degli atti impugnabili (decisione; decisione pregiudiziale, incidentale, parziale e finale)

Se utilizzate in una legge speciale, le nozioni inerenti agli atti impugnabili previste dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale devono mantenere il significato stabilito da queste ultime. 790

Non è quindi consentito discostarsi dalle definizioni previste dagli articoli 5, 45 e 46 PA e dagli articoli 90–93 LTF. Eventuali restrizioni della tutela giurisdizionale possono essere previste all'occorrenza nell'ambito delle disposizioni concernenti la competenza per materia, senza tuttavia modificare la definizione degli atti impugnabili. In linea di principio, non si dovrebbe neppure stabilire condizioni particolari per l'impugnazione di decisioni pregiudiziali o incidentali in un determinato settore. 791

Se vi sono dubbi riguardo al fatto che un atto sia da ritenersi impugnabile (p. es. in quanto decisione o decisione incidentale atta a causare un pregiudizio irreparabile), è possibile introdurre le necessarie precisazioni nella legge speciale. In presenza di un'attestata esigenza di tutela giurisdizionale, il legislatore può prevedere l'obbligo di decidere mediante decisione formale in merito a determinate questioni o atti materiali – a prescindere dalla sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 5 PA. 792

### Esempi:

- articolo 24 capoverso 2 della legge sulle banche (LBCR, RS 952.0);
- articolo 29 della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub, RS 172.056.1);
- articolo 40 capoverso 1 lettere d ed e della legge federale sulle ferrovie (Lferr, RS 742.101).

## Motivi di ricorso

793 La LTF disciplina i motivi di ricorso dei ricorsi unitari (e con essi il potere di cognizione del Tribunale federale) agli articoli 95, 96, 97 capoverso 1 e 98, quelli del ricorso sussidiario in materia costituzionale all'articolo 116 e quelli del ricorso in materia civile contro lodi arbitrali all'articolo 77 capoverso 1 e 2 LTF (il pieno controllo dei fatti previsto dall'art. 97 cpv. 2 LTF nei ricorsi contro le decisioni d'assegnazione o di rifiuto di prestazioni pecuniarie dell'assicurazione militare o dell'assicurazione contro gli infortuni non è conforme al sistema e andrà pertanto soppresso alla prima occasione utile).

Ai ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo federale si applicano i motivi di ricorso di cui all'articolo 49 PA (cfr. art. 37 LTAF). Ciò significa che può essere invocata anche l'inadeguatezza, sempre che il ricorso non sia diretto contro una decisione su ricorso cantonale. In sede di preparazione della LTAF si è deciso di conferire al Tribunale amministrativo federale i poteri di piena cognizione allora riconosciuti alle Commissioni di ricorso. Secondo il relativo messaggio, si è inteso in tal modo 794

mantenere invariata l'ampiezza della tutela giurisdizionale.

795 I motivi di ricorso della LTF non devono essere modificati né dalla LTF stessa, né da una legge speciale. Lo stesso vale in linea di principio per la PA, benché diverse leggi speciali escludano la censura dell'inadeguatezza.

796 **Esempi:**

- articolo 31 della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub, **RS 172.056.1**);
- articolo 32 capoverso 3 della legge sul cinema (LCin, **RS 443.1**).

## Termini di ricorso

797 Nel caso dei rimedi giuridici ordinari, il termine è di norma pari a 30 giorni, tanto per le decisioni finali quanto per le decisioni incidentali (art. 100 cpv. 1 e 101 LTF; art. 50 cpv. 1 PA; art. 311 cpv. 1 e 321 cpv. 1 CPC; art. 67 cpv. 1 DPA). Nell'interesse della certezza del diritto, è opportuno limitare quanto possibile le eccezioni a questa regola.

798 Abbreviare i termini di ricorso per accelerare il procedimento è opportuno soltanto nel caso in cui sia evidente, a causa della natura stessa dell'oggetto del procedimento, che l'autorità giudicante è chiamata a decidere in tempi brevi, in altre parole quando il guadagno di tempo risultante dell'abbreviazione del termine di ricorso rappresenta una porzione considerevole dell'intera durata del procedimento. Termini più brevi sono inoltre ipotizzabili quando la parte può ricorrere senza dover redigere un vero e proprio atto scritto.

**Esempi:**

- articolo 64a capoverso 2 della legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, **RS 142.20**);
- articolo 100 capoversi 2-4 della legge sul Tribunale federale (LTF, **RS 173.110**);
- articolo 354 del Codice di procedura penale (CPP, **RS 312.0**).

799 Le leggi speciali non possono prevedere, per il ricorso al Tribunale federale, termini diversi da quelli previsti dalla LTF.

## Effetto sospensivo e provvedimenti cautelari

800 Di norma non è necessario prevedere disposizioni speciali sull'effetto sospensivo dei rimedi giuridici o sull'adozione di provvedimenti cautelari nel procedimento.

801 In linea di principio, i Codici di procedura generali riconoscono a chi dirige il procedimento un margine di manovra sufficientemente ampio, che gli consente di fare un uso giudizioso di detti strumenti. Una decisione corretta riguardo a tali questioni presuppone di norma una ponderazione degli interessi in causa.

802 In casi particolari, la legge può prevedere che il ricorso secondo la PA sia privo di effetto sospensivo (cfr. la riserva di cui all'art. 55 cpv. 5 PA). Occorre nondimeno

200 Le disposizioni procedurali negli atti normativi

specificare se l'effetto sospensivo sia del tutto escluso o se nel caso concreto l'autorità di ricorso possa decidere altrimenti.

Esempi:

- articolo 74 capoverso 2 della legge sul diritto d'autore (LDA, **RS 231.1**);
- articolo 93 capoverso 5 della legge sull'IVA (LIVA, **RS 641.20**): l'effetto sospensivo è del tutto escluso, anche se non lo si specifica espressamente.

Secondo la giurisprudenza e la dottrina, l'articolo 56 PA relativo ai provvedimenti d'urgenza può applicarsi in via sussidiaria anche ai procedimenti di prima istanza, benché il testo e la sistematica della legge non sembrino ammetterlo. 803

I provvedimenti d'urgenza che hanno valore di decisione finale ai sensi dell'articolo 90 LTF (vale a dire quelli che non sono previsti unicamente per la durata del procedimento, sino alla decisione finale sul merito della causa) devono disporre di una base legale sufficiente. 804

Esempi:

- articolo 23 capoverso 3 della legge sugli impianti a fune (LIFT, **RS 743.01**);
- articolo 26 della legge sulle banche (LBCR, **RS 952.0**).

## Termini di trattazione

L'articolo 29 capoverso 1 Cost. sancisce, nei procedimenti dinanzi ad autorità amministrative o giudiziarie, il diritto fondamentale di ognuno a essere giudicato entro un termine ragionevole. Un procedimento efficiente e che non soffra ritardi presuppone il possesso delle necessarie risorse tecniche e di personale da parte dell'autorità competente. Chi dirige il procedimento deve inoltre dare prova di circospezione e lungimiranza, concentrandosi sulle questioni giuridicamente rilevanti e tenendo conto anche delle tattiche processuali delle parti al procedimento. 805

Di norma non è giudizioso prevedere termini di trattazione, giacché non permettono di considerare a dovere le diverse circostanze del caso concreto. Il mancato rispetto di tali termini, inoltre, può difficilmente essere corredato di sanzioni efficaci. 806

La previsione di un termine di trattazione può eccezionalmente risultare indicata quando occorre imperativamente limitare la durata del procedimento per tutelare interessi superiori, in particolare per assicurare la protezione contro violazioni dei diritti fondamentali. 807

Esempio:

- articolo 80 capoverso 2 della legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, **RS 142.20**).

I dipartimenti e gli uffici possono nondimeno stabilire indicativamente, in direttive interne, la durata massima dei procedimenti in settori determinati. 808

## Coordinamento dei procedimenti

809 Se più autorità sono chiamate a prendere decisioni correlate riguardo a una situazione determinata, occorre fare in modo che le norme procedurali ne permettano il coordinamento.

810 L'obbligo di coordinare i procedimenti è stato previsto soprattutto nella legislazione sulla pianificazione del territorio e in quella ambientale (cfr. **DTF 137 II 182 consid. 3.7.4.1**), ma va considerato anche in altri settori, se vi si producono situazioni analoghe.

811 Occorre garantire quantomeno che nel caso concreto le autorità di prima istanza coinvolte possano coordinare il loro operato sotto il profilo materiale e procedurale. In altri termini, le norme procedurali speciali che si applicano all'una (p. es. concernenti la procedura d'opposizione o termini speciali) dovrebbero applicarsi anche all'altra. Gli iter ricorsuali dovrebbero inoltre portare quanto prima alla medesima autorità di ricorso – il Tribunale amministrativo federale, se vi sono più autorità federali coinvolte – per rimanere quindi congiunti sino all'ultima istanza. Se vi è da attendersi che sia spesso necessario coordinare determinati procedimenti, si raccomanda di attribuire tale responsabilità a una delle autorità amministrative coinvolte.

### Esempio:

- articolo 25a della legge sulla pianificazione del territorio (LPT, **RS 700**).

812 Se non vi si oppongono le competenze dei Cantoni sancite dalla Costituzione, il legislatore può disporre che per tutte le autorizzazioni necessarie per un'attività o un impianto (comprese le opposizioni contro le espropriazioni) siano previste un'unica decisione e un'unica procedura (concessione, approvazione dei piani o autorizzazione). L'autorità decidente è in tal caso tenuta a chiedere un parere alle autorità specializzate interessate prima di prendere una decisione (cfr. **art. 62a LOGA**).

### Esempi:

- articoli 26 capoverso 2 e 28 capoverso 1 della legge federale sulle strade nazionali (LSN, **RS 725.11**);
- articoli 49 capoverso 2 e 57 della legge federale sull'energia nucleare (LENu, **RS 732.1**).

## 14 Protezione dei dati

### Fondamenti

#### *Il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali*

L'articolo 13 capoverso 2 Cost. sancisce il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali. Secondo la giurisprudenza e la dottrina prevalenti, tale diritto ha una portata più ampia di quella risultante dal tenore letterale dell'articolo e comprende, oltre alla tutela da un «impiego abusivo dei dati personali», anche quella da qualsiasi attività dello Stato inerente a dati personali (p. es. il rilevamento, la raccolta, l'elaborazione, la conservazione e la comunicazione; si tratta del cosiddetto diritto all'autodeterminazione informativa [*informationelles Selbstbestimmungsrecht*, cfr. DTF 128 II 259, pag. 268, consid. 3.2]). Qualsiasi operazione relativa ai dati personali deve pertanto soddisfare le condizioni generali cui è subordinata la restrizione dei diritti fondamentali (cfr. *n. marg.* 688). In sede di elaborazione di un atto normativo che disciplini o comporti il trattamento di dati personali occorre perciò assicurarsi che tali condizioni siano rispettate. 813

#### *Ripartizione federalistica delle competenze*

Poiché la Costituzione federale non la abilita espressamente a legiferare in materia di protezione dei dati, la Confederazione può emanare norme al riguardo soltanto nei settori in cui dispone di una competenza legislativa. 814

#### *Esempio:*

- la Confederazione ha emanato la legge sulla protezione dei dati (LPD, RS 235.1), che disciplina il trattamento dei dati da parte di privati e di organi federali, fondandosi sulla competenza a legiferare in materia di diritto civile e nel campo dell'attività economica privata (FF 1988 II 353, in particolare 364 seg.).

Per il resto spetta ai Cantoni disciplinare la protezione dei dati, in particolare il trattamento dei dati personali da parte di autorità cantonali e comunali. È irrilevante che i dati personali siano stati raccolti direttamente dalle autorità cantonali o che queste ultime li abbiano ricevuti nell'ambito dell'assistenza amministrativa o per il tramite di un accesso online a una banca di dati federale (FF 2003 1885, in particolare 1889). 815

Taluni settori di competenza della Confederazione dispongono di una normativa apposita sulla protezione dei dati. Nei settori in cui la Costituzione le attribuisce il potere di legiferare, ad esempio le assicurazioni sociali, la Confederazione può emanare norme sulla protezione dei dati che si applicano anche alle autorità cantonali d'esecuzione. Anche in tali casi, la Confederazione deve tuttavia rispettare il diritto cantonale in materia d'organizzazione (FF 1988 II 353, in particolare 365; cfr. *n. marg.* 648). Una soluzione può dunque consistere nel rimandare alle disposizioni federali sulla protezione dei dati e alla legislazione cantonale. 816

### Esempi:

- se la Confederazione e i Cantoni trattano dati personali congiuntamente, il Consiglio federale può regolare in modo specifico i controlli e la responsabilità in materia di protezione dei dati (art. 16 cpv. 2 LPD);
- nella misura in cui le norme cantonali sulla protezione dei dati non garantiscano una protezione adeguata, il trattamento di dati personali da parte di organi cantonali che agiscono in applicazione del diritto federale è retto da alcune disposizioni della legge sulla protezione dei dati (art. 37 cpv. 1 LPD);
- nel campo delle assicurazioni sociali si riscontrano norme specifiche sulla protezione dei dati (ne è un esempio l'art. 49a della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS, RS 831.1);
- la legislazione federale si applica al trattamento dei dati personali nell'ambito dell'attuazione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI, RS 120);
- l'articolo 111f della legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20) prevede che il diritto d'accesso sia retto «dalle disposizioni federali o cantonali in materia di protezione dei dati».

817 Il trattamento dei dati da parte di organi cantonali nell'ambito della legge sulla statistica federale è retto in parte dal diritto federale (art. 17 cpv. 1 della legge sulla statistica federale, LStat, RS 431.01).

### *Portata della legge sulla protezione dei dati*

818 La legge sulla protezione dei dati disciplina la protezione della personalità e dei diritti fondamentali delle persone fisiche e giuridiche i cui dati sono oggetto di trattamento da parte di privati e organi federali (art. 1 e 2 LPD). La legge non si applica quando un organo federale tratta dati che non contengono informazioni relative a una persona identificata o identificabile.

819 In forza della legge sulla protezione dei dati, i seguenti principi si applicano al trattamento di dati personali nella legislazione federale:

- gli organi federali hanno il diritto di trattare e comunicare dati personali soltanto se a tal fine esiste una base legale (art. 17 cpv. 1 LPD);
- in linea di principio, i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità possono essere trattati soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale (art. 17 cpv. 2 e 19 LPD);
- nel trattare i dati personali occorre rispettare i principi della liceità, della buona fede, della proporzionalità, della conformità allo scopo e della riconoscibilità nonché dell'esattezza (art. 4 seg. LPD).

820 Le disposizioni della LPD si applicano salvo disposizione contraria di una legge speciale. In alcuni casi si giustifica di prevedere disposizioni derogatorie in una legge speciale, fermo restando che in una simile evenienza è opportuno prevedere

l'applicazione della LPD in via sussidiaria. Le leggi speciali dovrebbero tuttavia limitarsi a precisare e sviluppare i principi della LPD, senza relativizzarne la portata.

L'articolo 3 LPD definisce in particolare le seguenti nozioni:

821

- dati personali: tutte le informazioni relative a una persona identificata o identificabile;
- dati personali degni di particolare protezione: i dati concernenti le opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza, le misure d'assistenza sociale, i procedimenti o le sanzioni amministrativi e penali (l'elenco è esaustivo);
- profilo della personalità: una compilazione di dati che permette di valutare caratteristiche essenziali della personalità di una persona fisica.

La base legale formale su cui si fondano i sistemi di gestione delle pratiche delle autorità amministrative è costituita dall'articolo 57h della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010). Per tali sistemi non è pertanto necessaria una normativa speciale.

822

## Requisiti della base legale

### *Dati personali*

Gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali soltanto se a tal fine esiste una base legale (art. 5 cpv. 1 Cost.; art. 17 cpv. 1 LPD). La base legale in questione deve sostanzialmente stabilire quanto segue:

823

- le persone autorizzate a trattare i dati, lo scopo del trattamento e la natura dei dati in questione (chi, perché, cosa);
- le persone autorizzate a comunicare i dati e quelle autorizzate a riceverli, lo scopo della comunicazione, la natura dei dati e le modalità di comunicazione (chi, perché, cosa, a chi, come).

### *Dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità*

#### **Trattamento**

Il trattamento di dati degni di particolare protezione e profili della personalità dev'essere previsto da una legge in senso formale (una legge federale; art. 17 cpv. 2 LPD). La legge deve disciplinare in particolare i seguenti aspetti:

824

- chi – determinazione del detentore dei dati: la legge deve designare l'autorità autorizzata a trattare i dati personali. In tal modo gli interessati sanno qual è l'autorità tenuta a garantire il rispetto dei principi della protezione dei dati e nei confronti della quale possono far valere i loro diritti, in particolare il diritto d'accesso (art. 8 LPD);

825

#### *Esempio:*

- l'articolo 2 della legge federale sui sistemi d'informazione della Confederazione nel campo dello sport (LSISpo, RS 415.1) stabilisce quali autorità siano autorizzate a trattare dati;

- 826
- perché – lo scopo del trattamento: lo scopo del trattamento dev'essere definito con precisione e in modo riconoscibile per gli interessati. La precisione con cui è definita la finalità del trattamento dev'essere commisurata al rischio di violazioni dei diritti della personalità.

Esempio:

- secondo l'articolo 96*b* della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI, RS 837.0), le autorità competenti possono trattare i dati personali di cui necessitano per adempiere i compiti conferiti loro dalla legge;

- 827
- cosa – le categorie dei dati degni di particolare protezione e dei profili della personalità: la legge deve specificare se l'autorità federale è autorizzata a trattare dati degni di particolare protezione e profili della personalità. La disposizione in questione va redatta in modo tale da garantire la trasparenza del trattamento nei confronti degli interessati. La base legale può ad esempio elencare le categorie di dati trattati alla luce dell'articolo 3 lettera c LPD, specificando ad esempio se si tratti di dati concernenti le opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza, le misure d'assistenza sociale, i procedimenti o le sanzioni amministrativi e penali. Conformemente al principio di proporzionalità, nella legge devono essere indicate soltanto le categorie di dati di cui il detentore necessita per adempiere i compiti affidatigli dalla legge. I dati degni di particolare protezione possono anche essere elencati in un'ordinanza.

Esempio:

- nel campo delle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero, l'autorità competente è autorizzata, per l'adempimento dei suoi compiti legali, a trattare dati personali degni di particolare protezione relativi a sanzioni o perseguimenti amministrativi o penali (art. 20 della legge federale del 27 settembre 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero, LPSP, RS 935.41).

- 828
- È inoltre possibile *delegare* al Consiglio federale il compito di emanare norme di rango primario o disposizioni d'esecuzione (cfr. *n. marg. 721 segg.*).

Esempio:

- nel campo delle prestazioni di sicurezza private, il Consiglio federale è incaricato di disciplinare il catalogo dei dati personali degni di particolare protezione e la loro durata di conservazione (art. 38 cpv. 1 lett. b LPSP).

## La comunicazione come forma particolare di trattamento

### Nozione

La comunicazione è una forma particolare di trattamento dei dati (art. 3 lett. e ed f 829 LPD) per cui la legge prevede disposizioni speciali (art. 19 segg. LPD).

Nel disciplinare la comunicazione, da parte di un organo federale, di dati personali 830 degni di particolare protezione o profili della personalità occorre valutare le varie modalità di comunicazione disponibili. Si tratta anche di determinare in che misura il trattamento leda i diritti della personalità, tenendo conto in particolare della finalità del trattamento, della tipologia di dati e delle persone informate.

La modalità di comunicazione deve inoltre essere conforme al principio di propor- 831 zionalità. Se ad esempio la comunicazione dei dati su domanda e a discrezione dell'autorità richiesta è sufficiente per raggiungere gli obiettivi stabiliti dalla legge, non è necessario prevedere uno scambio di dati più ampio.

L'interessato deve essere in grado di determinare a chi sono comunicati i suoi dati 832 personali e a quale scopo. Anche in questo caso occorre rispettare il principio di proporzionalità: in altri termini, possono essere comunicati al destinatario unicamente i dati di cui questi necessita.

### Esempio:

- nell'AVS, le autorità competenti possono, in singoli casi e su richiesta scritta e motivata, comunicare dati personali alle autorità d'assistenza sociale, qualora ne necessitino per determinare o modificare prestazioni, chiederne la restituzione o prevenire pagamenti indebiti (art. 50a cpv. 1 lett. e n. 1 della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS, **RS 831.10**).

La legge in senso formale deve disciplinare in particolare i seguenti aspetti: 833

- chi – l'autorità cui compete la comunicazione dei dati;
- perché – le finalità della comunicazione;
- cosa – le categorie di dati, con riferimento alle nozioni definite all'articolo 3 lettera c LPD;
- come – le modalità della comunicazione, che devono essere definite dalla legge;
- a chi – il soggetto cui sono comunicati i dati.

### Modalità di comunicazione

Si distinguono quattro modalità di comunicazione (LeGes 2012/3, pag. 389): 834

- obbligo di comunicazione: d'ufficio o su richiesta scritta, l'autorità è tenuta a 835 comunicare a terzi i dati personali e al riguardo non dispone di alcun potere discrezionale. La relativa normativa deve specificare che si tratta di un obbligo, ad esempio utilizzando la formula «comunica a ....». A scanso di equivoci, occorre precisare se l'autorità sia tenuta a comunicare i dati d'ufficio o su richiesta;

#### Esempi:

- la SEM comunica alle competenti autorità preposte al perseguimento penale le informazioni e i mezzi di prova concernenti richiedenti l'asilo seriamente sospettati di aver commesso un crimine contro il diritto internazionale (art. 98a della legge sull'asilo, LAsi, **RS 142.31**);
- le autorità della Confederazione e dei Cantoni sono tenute a comunicare su richiesta alle autorità incaricate dell'esecuzione della legge sull'imposta federale diretta ogni informazione necessaria per la sua applicazione (art. 112 cpv. 1 primo per. della legge federale sull'imposta federale diretta, LIFD, **RS 642.11**);

- 836
- comunicazione spontanea: l'autorità può comunicare spontaneamente dati a terzi in un caso concreto, ma non è tenuta a farlo. Per scongiurare il rischio di confusione con l'obbligo di comunicazione, la norma in questione deve esprimere il carattere facoltativo della comunicazione, utilizzando formule come «può», «è autorizzata a» o «ha il diritto di»;

#### Esempio:

- le autorità della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni possono avvertire di moto proprio le autorità incaricate dell'esecuzione se presumono che una tassazione sia incompleta (art. 112 cpv. 1 secondo per. LIFD, **RS 642.11**);

- 837
- comunicazione su richiesta e a discrezione dell'autorità interpellata: l'autorità interpellata decide, conformemente alla legge e al potere discrezionale di cui dispone, se accogliere o respingere la richiesta di comunicazione dei dati personali. Per evitare il rischio di confusione con la comunicazione spontanea e quella obbligatoria, occorre precisare espressamente da un lato che i dati sono comunicati soltanto dietro richiesta scritta, e dall'altro che la relativa decisione ha carattere discrezionale (utilizzando dunque formule come «può», «è autorizzata a» o «ha il diritto di»);

#### Esempi:

- secondo l'articolo 32 capoverso 1 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, **RS 830.1**), le autorità amministrative e giudiziarie comunicano gratuitamente agli organi delle singole assicurazioni sociali, su richiesta scritta e motivata nei singoli casi, i dati necessari per determinare, modificare o restituire prestazioni, prevenire versamenti indebiti, fissare e riscuotere i contributi, esperire azioni di regresso contro terzi responsabili;

- 838
- procedura di richiamo: si ha una procedura di richiamo quando più unità amministrative gestiscono il medesimo sistema informatico o terzi possono accedere liberamente ai dati di detto sistema. Tale procedura va prevista soltanto se è

assolutamente necessaria affinché i terzi possano adempiere i compiti loro assegnati. Semplici motivi di praticità non sono quindi sufficienti. Questa modalità di comunicazione va scelta soprattutto quando un terzo ha la necessità di consultare spesso i dati. Nel redigere la relativa disposizione, si raccomanda di optare per le espressioni «procedura di richiamo» o «accesso in linea». Le basi legali relative alla gestione della procedura di richiamo devono essere tanto più precise quanto più grave è la lesione dei diritti della personalità. Quest'ultima va valutata alla luce della natura dei dati trattati e dello scopo del loro trattamento.



# Parte 4: Le modalità d'azione dello Stato

## 15 Gli strumenti a disposizione

### Introduzione

Nella ricerca di una soluzione occorre optare per gli strumenti più idonei al conseguimento dell'obiettivo della normativa in questione. I principali strumenti a disposizione sono i seguenti: 839

- prescrizioni di comportamento (cfr. *n. marg.* 840);
- autorizzazioni o notifiche obbligatorie (cfr. *n. marg.* 841 segg.);
- disposizioni finanziarie (cfr. *n. marg.* 849 segg.);
- disposizioni penali (cfr. *n. marg.* 880 segg.);
- mezzi coattivi amministrativi (cfr. *n. marg.* 913 segg.);
- disposizioni di responsabilità civile (cfr. *n. marg.* 919 segg.);
- pianificazione (cfr. *n. marg.* 925 segg.);
- altri strumenti (persuasione e informazione, cfr. *n. marg.* 934 segg.; forme di cooperazione, cfr. *n. marg.* 944 segg.).

### Prescrizioni di comportamento

La parte principale di un atto normativo si concentra di norma sui diritti e sugli obblighi dei destinatari delle norme. Le prescrizioni di comportamento permettono di imporre a questi ultimi un obbligo di fare o di tollerare. 840

#### Esempi:

- disposizioni sul trattamento degli animali (art. 4 e 6–21 della legge federale sulla protezione degli animali, LPAn, **RS 455**; art. 3–80 dell'ordinanza sulla protezione degli animali, OPan, **RS 455.1**);
- norme della circolazione (art. 26–53 della legge federale sulla circolazione stradale, LCStr, **RS 741.01**, e l'ordinanza sulle norme della circolazione stradale, ONC, **RS 741.11**).

### Autorizzazioni e notifiche obbligatorie

#### *Autorizzazione obbligatoria*

Quando un'attività comporta potenzialmente una minaccia o un rischio considerevoli, il suo esercizio può essere subordinato al rilascio di un'autorizzazione o a una notifica. Rientrano in questa categoria anche le procedure di ammissione e di verifica. 841

L'obbligo di autorizzazione consente di dirigere il comportamento degli interessati con riferimento a una situazione specifica. A differenza delle prescrizioni generali 842

di comportamento, tale obbligo comporta tuttavia un considerevole onere amministrativo.

843 Se si intende introdurre un obbligo di autorizzazione in un atto normativo occorre esaminare in particolare gli aspetti seguenti:

- è realmente indispensabile dirigere il comportamento degli interessati nella situazione in questione?
- il comportamento auspicato può eventualmente essere determinato con strumenti meno complessi (p. es. con un obbligo di pubblicazione, di notifica o di registrazione degli interessati, eventualmente abbinato a poteri d'intervento dell'autorità di esecuzione)?

844 Il principio dell'autorizzazione obbligatoria deve in ogni caso essere sancito nella legge in senso formale, mentre i dettagli relativi alla procedura possono essere disciplinati nell'ordinanza, ovviamente nel rispetto dei principi generali inerenti alla delega di competenze legislative (cfr. *n. marg. 721 segg.*).

845 L'atto normativo deve disciplinare in modo chiaro gli aspetti seguenti:

- quale comportamento è consentito soltanto previa autorizzazione?
- a chi può essere rilasciata l'autorizzazione (persone fisiche o giuridiche)?
- a quali condizioni è subordinato il suo rilascio?
- quale autorità è chiamata a decidere in prima istanza?
- quale status hanno i terzi interessati?
- l'autorizzazione è di durata limitata?
- l'autorizzazione è trasferibile?
- quali sono i motivi che danno eventualmente luogo all'estinzione o alla revoca dell'autorizzazione?

846 Nel disciplinare la procedura occorre tenere conto del fatto che nella legge in senso formale devono necessariamente figurare soltanto le disposizioni che integrano la legge sulla procedura amministrativa (PA, **RS 172.021**) o vi derogano; ciò vale anche per l'iter ricorsuale (in merito si veda anche il capitolo «disposizioni procedurali», *n. marg. 762 segg.*).

#### Esempi:

- articoli 28 segg. della legge sulla radioprotezione (LRaP, **RS 814.50**);
- articoli 9 segg. della legge sui prodotti chimici (LPChim, **RS 813.1**).

#### Notifica obbligatoria

847 La finalità principale della notifica obbligatoria consiste nell'assicurare allo Stato le informazioni di cui necessita. Strumento meno incisivo rispetto all'obbligo d'autorizzazione, può nondimeno affiancarsi a quest'ultimo (cfr. *n. marg. 841 segg.*). A seguito della notifica, l'autorità non è necessariamente tenuta ad agire, ma può calibrare l'intervento adeguandolo alla situazione. In tal senso, anche gli obblighi di notifica possono servire a dirigere il comportamento degli interessati.

L'inosservanza di un obbligo di notifica comporta di norma l'applicazione di sanzioni.

848

**Esempio con sanzioni:**

- annunci relativi al traffico di animali (art. 14 seg. dell'ordinanza sulle epizootie, OFE, RS 916.401).

**Esempio senza sanzioni:**

- obbligo d'iscrizione nel registro degli Svizzeri all'estero (art. 11 della legge sugli Svizzeri all'estero, LSEst, RS 195.1).

## Disposizioni finanziarie

### Tributi di diritto pubblico

In quanto iperonimo, i tributi comprendono le imposte, le tasse d'incentivazione, le tasse di vigilanza, i contributi di migloria, gli emolumenti ecc.

849

I tributi (cfr. GAAC 64.25)

	Nesso tra destinazione del gettito e assoggettati	Requisiti della base costituzionale	Requisiti della base legale
<b>Imposte</b> (p. es. imposte sul reddito e sulla sostanza)	Nesso assente	Base costituzionale esplicita e specifica	La cerchia degli assoggettati, l'oggetto del tributo e le relative modalità di calcolo devono essere stabilite in una legge in senso formale
<b>Imposte di attribuzione dei costi</b> (p. es. supplemento fiscale sugli oli minerali, tassa di soggiorno)	Nesso il meno possibile arbitrario (anche con gli assoggettati estranei alle finalità per cui è riscossa l'imposta)		
<b>Tributi speciali</b> (p. es. tasse di vigilanza delle banche e delle assicurazioni private)	Nesso particolare, come un'equivalenza di gruppo qualificata, vale a dire che la cerchia degli assoggettati e quella delle persone che beneficiano dell'impiego dei proventi della tassa coincidono	Riscossione in forza del nesso materiale, vale a dire in base alla competenza legislativa della Confederazione (p. es. l'art. 98 Cost. per la tassa di vigilanza sulle banche e le assicurazioni private)	La legge in senso formale può prevedere per delega che il calcolo della tassa sia definito nell'ordinanza, purché tale calcolo sia verificabile sotto il profilo dell'equivalenza e della copertura dei costi
<b>Contributi di migloria</b> (p. es. quelli versati dai proprietari di immobili per le opere di urbanizzazione)	Equivalenza individuale		
<b>Emolumenti</b>			

## Imposte

### *Tipologie*

850 Le imposte sono prelevate a copertura del fabbisogno finanziario della collettività e sono riscosse presso chi integra la fattispecie prevista dalla legge. L'obbligo contributivo è «incondizionato», in quanto non è legato a una determinata contro-prestazione dell'ente pubblico, per esempio il vantaggio o il beneficio che il contribuente trae da un provvedimento statale. Si distinguono le seguenti categorie di imposte:

- le imposte generali, prelevate a copertura del fabbisogno finanziario e comprendenti le imposte dirette (imposta sul reddito, sulla sostanza, sugli utili da capitale) e quelle indirette (tassa di bollo, imposta sul valore aggiunto);
- le imposte a scopo speciale, destinate a finanziare esclusivamente determinati compiti statali definiti a priori, p. es. l'imposta sul tabacco, l'imposta sulle bevande distillate e la tassa sui casinò (il cui prodotto netto va utilizzato, secondo l'art. 112 cpv. 5 Cost., per finanziare l'AVS e l'AI);
- le imposte di attribuzione dei costi, come le tasse di soggiorno o l'imposta di consumo sui carburanti di cui all'articolo 86 capoverso 4 Cost.

### *Destinazione vincolata: sì o no?*

851 Destinare il gettito di un'imposta a uno scopo è una delle opzioni che assicura l'adempimento di un compito che riveste un'importanza specifica per la collettività. In forza di tale vincolo, il gettito può dunque essere utilizzato unicamente per il compito in questione e non più a copertura del fabbisogno finanziario generale. Questa soluzione ha tuttavia lo svantaggio di incidere negativamente sulla flessibilità della politica finanziaria, oltre a quello di non incentivare lo sfruttamento di eventuali potenziali di risparmio nel caso in cui l'imposta produca un gettito superiore a quanto necessario per l'adempimento del compito previsto.

### *Principi inerenti alla legislazione*

852 Vanno osservati i seguenti principi:

- la Confederazione può riscuotere unicamente le imposte previste dalla Costituzione federale (cfr. art. 128 e 130–133 Cost., art. 106 cpv. 3 Cost.);
- l'articolo 127 Cost. enuncia i principi dell'imposizione fiscale: il regime fiscale, in particolare la cerchia dei contribuenti, l'imponibile e il suo calcolo, deve essere disciplinato nelle sue linee essenziali da una legge in senso formale (cfr. anche art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.; DTF 136 II 149 consid. 5.1). Per quanto compatibile con il tipo di imposta, vanno osservati in particolare i principi dell'universalità e dell'uniformità dell'imposizione, come pure il principio dell'imposizione secondo la capacità economica (cfr. DTF 136 I 49 consid. 5.2);
- devono essere previste da una legge in senso formale anche le eccezioni all'obbligo contributivo (cfr. DTF 122 I 305 consid. 6, 103 la 242) e un'eventuale destinazione vincolata del gettito;

- la pressione fiscale non può essere elevata al punto da intaccare il patrimonio dei contribuenti nella sua sostanza o di impedire loro la costituzione di un nuovo patrimonio (divieto dell'imposizione confiscatoria, cfr. DTF 128 II 112 consid. 10 b.bb).

### **Tasse d'incentivazione**

Le tasse d'incentivazione sono prelevate allo scopo di influenzare il comportamento dei contribuenti, ad esempio per tutelare l'ambiente (come nella legge sul CO<sub>2</sub>, RS 641.71, o negli art. 35a segg. della legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb, RS 814.01). Il gettito della tassa è in tal senso soltanto un effetto collaterale: la tassa d'incentivazione non può dunque essere prelevata esclusivamente per motivi di carattere finanziario. Per questa ragione la dottrina esita ad ammettere che il gettito delle tasse d'incentivazione debba imperativamente essere utilizzato nell'interesse dell'obiettivo definito dalla legge.

853

Principi inerenti alla legislazione:

854

- non è necessario che le tasse d'incentivazione siano espressamente previste dalla Costituzione: è infatti sufficiente che l'obiettivo da esse perseguito rientri in una delle materie di competenza della Confederazione;
- il principio di legalità si applica di norma alle tasse d'incentivazione nella stessa misura prevista per gli altri strumenti orientativi di cui dispone l'amministrazione (DTF 125 I 183, consid. 4d). Se occorre adeguare di frequente l'entità della tassa, l'importo definitivo della stessa può anche essere stabilito in un'ordinanza, purché la legge definisca in modo adeguato i relativi criteri di calcolo (p. es. la differenza tra il prezzo di un prodotto agricolo sul mercato globale e i costi di produzione sul piano nazionale).

### **Contributi di miglioria**

Come gli emolumenti, anche i contributi di miglioria sono tributi causali che, in quanto tali, vengono corrisposti dalle persone che traggono un beneficio economico particolare da un'opera realizzata da un ente pubblico e sono destinati a finanziarne i costi.

855

**Esempio:**

- il contributo versato dal proprietario di un immobile per la costruzione di una strada o l'allacciamento alle canalizzazioni.

Il contributo di miglioria è calcolato in funzione della spesa da sostenere (o di una percentuale della stessa) e posto a carico di chi trae beneficio dall'opera in proporzione corrispondente all'entità del vantaggio economico che ne risulta per l'interessato. Per stabilire l'entità del beneficio economico ci si può basare su criteri schematici (cfr. DTF del 30.6.2005, ZBI 2006 382, consid. 3; DTF 128 I 46, consid. 4, 122 I 305, consid. 4b, 110 la 205, consid. 4c).

856

857 Come le imposte, anche i contributi di miglioria devono rispettare il principio di legalità. Per quanto concerne l'ammontare del contributo, la legge in senso formale deve stabilire quantomeno quali costi debbano essere coperti mediante il contributo, in che misura e in base a quali criteri vengano ripartiti tra i contribuenti (cfr. DTF 132 II 371, consid. 2).

### **Tasse sostitutive**

858 Tributi causali al pari degli emolumenti e dei contributi di miglioria, le tasse sostitutive sono corrisposte dalle persone esentate da un obbligo pubblico di fornire una prestazione in natura o un servizio.

#### **Esempi:**

- tasse sostitutive riscosse in luogo della costruzione di posteggi o del rimboschimento di una foresta;
- tassa d'esenzione dall'obbligo militare (cfr. legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, LTEO, **RS 661**).

859 La tassa sostitutiva è stabilita in funzione del vantaggio che il contribuente trae dall'esenzione dall'obbligo in questione (cfr. DTF del 18.8.1999, ZBI 2003, 551, consid. 5, DTF 97 I 792, consid. 8). Non può eccedere quanto necessario a compensare tale vantaggio, ma non deve neppure essere modesta al punto da incitare gli interessati a non assolvere l'obbligo.

860 In linea di massima, le tasse sostitutive sottostanno al principio di legalità come gli altri tributi causali (DTF 135 I 233 consid. 9). L'ammontare della tassa può essere stabilito in un'ordinanza, purché la natura dell'obbligo permetta di stabilire con sufficiente precisione i criteri di calcolo del vantaggio che si intende compensare.

### **Emolumenti**

861 A differenza delle imposte, che sono dovute a prescindere, gli emolumenti sono riscossi quale contropartita di una prestazione dello Stato o della concessione di un vantaggio determinato. Si tratta dunque di tributi causali.

862 Gli emolumenti amministrativi sono dovuti dalle persone che hanno fatto capo a una prestazione amministrativa. Fra questi rientrano ad esempio le tasse di cancelleria.

863 Le tasse d'uso sono il compenso percepito per l'utilizzo di impianti e installazioni pubblici.

864 Le tasse di concessione (dette anche tasse di monopolio o di regalia) costituiscono la controprestazione versata dalle persone cui è riconosciuto il diritto di esercitare un'attività riservata allo Stato o l'utilizzo esclusivo di un bene pubblico.

865 Principi inerenti alla legislazione:

- in linea di principio gli emolumenti devono essere previsti da una legge in senso formale (cfr. **art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.**). La base legale costituita dall'articolo 46a LOGA consente di riscuotere emolumenti per le decisioni e le

216 Gli strumenti a disposizione

prestazioni di servizi dell'Amministrazione federale, ma non per altri atti amministrativi come ad esempio l'esecuzione di controlli e simili (cfr. Thomas Braunschweig, LeGes 2005/2, pag. 9 segg., in particolare n. 2.2 e 3.3). L'ammontare dell'emolumento può essere stabilito in un'ordinanza purché sia possibile, tenuto conto della natura della prestazione amministrativa in questione, applicare i principi della copertura dei costi e dell'equivalenza (cfr. DTF 135 I 130 consid. 7.2, con i relativi rimandi);

- non è invece necessaria una base legale formale per le tasse di cancelleria, che possono dunque essere prelevate in virtù di un'ordinanza. Sono considerate tali le tasse riscosse per atti amministrativi semplici che non richiedono verifiche o controlli particolari. Tali tasse non devono tuttavia eccedere un importo modesto (p. es. 30 franchi, cfr. DTF 125 I 173 consid. 9b);
- in virtù del principio di copertura dei costi, il ricavo degli emolumenti non può superare i costi globali del settore amministrativo in questione (cfr. DTF 131 II 735 consid. 3.2; messaggio relativo al programma di sgravio 2003 del budget della Confederazione; commento ad art. 46a LOGA, [FF 2003 4857, in particolare 4999 seg.](#)). Il principio di copertura dei costi non si applica tuttavia a emolumenti come le tasse di concessione, di monopolio o di regalia (cfr. DTF 131 II 735 consid. 3.2, 4, 124 I 11 consid. 5b); dal canto loro, le tasse d'uso possono generare un certo utile (cfr. DTF 124 I 11 consid. 5d);
- il principio di equivalenza, che discende dal principio di proporzionalità, prevede che l'ammontare del tributo non possa essere manifestamente sproporzionato rispetto al valore della prestazione e si situi entro limiti ragionevoli. Il valore di una prestazione è stabilito in funzione del beneficio che ne trae il contribuente o dei costi causati dalla prestazione in questione in rapporto ai costi globali del ramo amministrativo interessato (cfr. DTF 132 II 47 consid. 4.1, 130 III 225 consid. 2.3);
- la tariffa degli emolumenti deve rispettare il principio dell'uguaglianza e il divieto dell'arbitrio: in altri termini, dev'essere strutturata secondo criteri oggettivi e non deve operare distinzioni prive di un motivo ragionevole. È nondimeno consentito calcolare l'emolumento in modo schematico, basandosi su valori medi empirici (cfr. DTF 138 II 70 consid. 6.2–7.4, 130 III 225 consid. 2.4, 125 I 1, 106 la 241, 244).

### **Contributi sociali**

I contributi sociali servono a finanziare in tutto o in parte le spese degli istituti delle assicurazioni sociali. 866

La cerchia degli assoggettati dev'essere definita da una legge in senso formale. Oltre agli assicurati, vi rientrano spesso anche i datori di lavoro. L'obbligo contributivo può peraltro essere previsto anche da un contratto collettivo di obbligatorio generalità (cfr. DTF 138 V 32, consid. 3.2). 867

868 Le assicurazioni sociali si propongono spesso di conseguire, oltre a una semplice ripartizione dei rischi, obiettivi di uguaglianza sociale. I contributi possono pertanto eccedere quanto strettamente necessario sotto il profilo attuariale e prevedere una quota dettata da criteri di solidarietà. Tali contributi di solidarietà presentano spesso le caratteristiche tipiche delle imposte a destinazione vincolata. Qualora assumano proporzioni significative all'interno di un determinato settore (p. es. AVS/AI), il loro ammontare deve essere stabilito da una legge in senso formale.

## Sussidi

### Aiuti finanziari e indennità

869 La legge sui sussidi distingue due forme di sussidi: gli aiuti finanziari e le indennità.

870 Con gli aiuti finanziari la Confederazione promuove attività di terzi che rivestono importanza per la popolazione e che difficilmente potrebbero essere svolte senza il sostegno federale (cfr. art. 3 cpv. 1 della legge sui sussidi, LSu, **RS 616.1**). Secondo la LSu gli aiuti finanziari possono essere erogati in particolare se:

- la Confederazione ha interesse a finanziare lo svolgimento di un'attività determinata;
- l'attività privata o cantonale in questione non può essere svolta adeguatamente senza l'aiuto finanziario della Confederazione;
- le altre modalità di finanziamento non sono sufficienti;
- non vi sono misure più idonee.

871 Lo strumento dell'indennità serve invece a compensare o attenuare gli oneri finanziari derivanti dall'adempimento di un compito prescritto dal diritto federale (cfr. art. 3 cpv. 2 LSu). I beneficiari sono spesso aziende federali o cantonali che svolgono determinati compiti in nome dell'ente pubblico in questione. Tali prestazioni si fondano:

- su una legge o un'ordinanza dell'Assemblea federale;

#### Esempio:

- la Confederazione versa 50 milioni di franchi allo scopo di ridurre i prezzi di distribuzione di quotidiani e periodici (art. 16 cpv. 7 della legge sulle poste, LPO, **RS 783.0**);

- su un contratto.

#### Esempio:

- le imprese di trasporto ricevono un'indennità per i costi non coperti dell'offerta di trasporto ordinata da Confederazione e Cantoni nell'ambito del traffico regionale (art. 28 segg. della legge sul trasporto di viaggiatori, LTV, **RS 745.1**).

872 All'atto pratico non è sempre agevole tracciare un confine tra aiuti finanziari e indennità (cfr. **FF 1998 1543**, in particolare **1551**).

Le spiegazioni che seguono si propongono di chiarire il principio che impronta la legge sui sussidi, secondo il quale la disciplina concernente aiuti finanziari e indennità deve tenere conto per quanto possibile degli imperativi della politica finanziaria, in particolare subordinando la prestazione alle disponibilità creditizie e stabilendo aliquote massime (art. 7 lett. h e 10 cpv. 1 lett. d LSu). 873

Va rilevato che negli atti normativi inerenti ai sussidi la subordinazione ai crediti stanziati assume un significato diverso rispetto al principio sancito all'articolo 57 capoverso 2 della legge sulle finanze della Confederazione, secondo cui le unità amministrative possono effettuare pagamenti soltanto nel quadro dei crediti stanziati. La riserva della disponibilità creditizia prevista per i sussidi esplica infatti effetti esterni, comportanti l'esclusione o la relativizzazione delle pretese giuridiche. Il principio sancito dalla legge sulle finanze della Confederazione, per contro, produce effetti unicamente sul piano interno: se i crediti stanziati non sono sufficienti a finanziare i sussidi occorre infatti chiedere l'erogazione di crediti supplementari (cfr. GAAC 49, [1985], IV, n. 59, pag. 374 seg.). 874

### **Disposizioni sui sussidi e flessibilità finanziaria**

Nei seguenti casi il contenuto delle disposizioni sui sussidi può essere definito in modo tale da garantire una certa flessibilità sotto il profilo della politica finanziaria: 875

- aiuti finanziari: la flessibilità dev'essere compatibile con la finalità dell'aiuto finanziario in questione. Tale compatibilità è di norma data nel caso degli aiuti finanziari accordati a investimenti, mentre non lo è quando l'aiuto finanziario è destinato a promuovere attività di lunga durata (si pensi ad es. agli aiuti finanziari volti a finanziare le spese d'esercizio);
- indennità: la flessibilità dev'essere compatibile con il compito che si intende indennizzare. Tale compatibilità è di norma data quando le disposizioni determinanti riconoscono alle autorità incaricate dell'esecuzione una certa libertà nello stabilire l'ammontare dell'indennità o il momento in cui viene versata.

### **Garanzia della flessibilità finanziaria**

#### *La base legale*

L'erogazione di aiuti finanziari e indennità necessita di una base legale in una legge in senso formale. Affinché la Confederazione possa disporre della necessaria flessibilità finanziaria, si raccomanda di astenersi dal riconoscere un diritto legale al sussidio. Eventualmente tale diritto può essere riconosciuto senza tuttavia stabilire l'ammontare del sussidio. In tal caso il legislatore dispone di due opzioni: 876

- specificare che gli aiuti finanziari sono concessi soltanto entro i limiti dei crediti stanziati (la formula usuale è in tal caso la seguente: «Nei limiti dei crediti stanziati, la Confederazione accorda aiuti finanziari/indennità ...»). Il diritto al sussidio sussiste dunque unicamente entro tali limiti;
- optare per una formulazione potestativa come «La Confederazione può accordare aiuti finanziari/indennità ...». Benché a prima vista tale formulazione non

sembri fondare un diritto legale al sussidio, la realtà è leggermente diversa. L'amministrazione non può infatti decidere in modo arbitrario e deve fondare le sue decisioni su criteri oggettivi. Una volta sviluppatasi una prassi riguardo all'esame delle domande di sussidio, non è inoltre possibile derogarvi senza motivo. Il potere discrezionale dell'Amministrazione non è dunque assoluto. Se le domande presentate o prevedibili superano i mezzi disponibili, i dipartimenti competenti devono istituire un ordine di priorità per la valutazione delle domande (art. 13 cpv. 2 LSu).

877 Se si intende ridimensionare il potere discrezionale dell'Amministrazione, occorre prevedere ulteriori restrizioni nella legge o nell'ordinanza.

**Esempi:**

- promozione del turismo (cfr. art. 1–3 della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo, **RS 935.22**);
- la Confederazione può concedere aiuti finanziari in casi «urgenti» o «particolarmente complessi» (cfr. art. 4a dell'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio, OPN, **RS 451.1**).

***Sussidi limitati all'anno del preventivo***

878 I sussidi sono perlopiù accordati e versati con riferimento a un anno determinato. In tal caso l'Ufficio competente deve chiedere un credito di pagamento (in merito alla terminologia inerente ai vari crediti si vedano gli art. 20 segg. dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione, OFC, **RS 611.01**). A determinate condizioni tali crediti possono nondimeno essere riportati all'anno successivo.

***Sussidi concernenti impegni di lunga durata***

879 Se il versamento dei sussidi è destinato a finanziare compiti di durata eccedente l'anno del preventivo, occorre chiedere la concessione di un credito d'impegno (art. 21 della legge federale sulle finanze della Confederazione, LFC, **RS 611.0**, e art. 10 segg. OFC). In tal caso si raccomanda la formulazione seguente: «L'Assemblea federale stabilisce mediante decreto federale semplice l'ammontare massimo per l'anno xy / per gli anni xy dei mezzi finanziari».

**Esempi:**

- articolo 28 capoverso 3 della legge sulla promozione dello sport (LPSpo, **RS 415.0**);
- articolo 4 della legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (**RS 861**).

## Disposizioni penali

### *Introduzione*

In virtù dell'articolo 123 capoverso 1 Cost., la Confederazione ha il diritto di legiferare nel campo del diritto penale sostanziale, di cui il Codice penale svizzero (CP, RS 311.0) costituisce il nucleo essenziale. Il Codice penale sanziona i comportamenti ritenuti di per sé inammissibili e meritevoli di pena. Il cosiddetto diritto penale accessorio, dal canto suo, comprende le disposizioni penali previste nelle leggi speciali. La caratteristica principale di tali disposizioni risiede nel loro essere accessorie al diritto amministrativo: il comportamento sanzionato è infatti penalmente perseguibile soltanto poiché costituisce un'infrazione a una norma del diritto amministrativo. Il diritto penale accessorio serve quindi in primo luogo ad assicurare il rispetto del diritto materiale. La competenza di emanare queste disposizioni non discende dall'articolo 123 capoverso 1 Cost., bensì dalle competenze normative della Confederazione nel settore in questione. 880

Il diritto penale accessorio è eterogeneo sia sotto il profilo materiale, sia sotto quello formale. Qui di seguito si cercherà nondimeno di individuare alcuni principi applicabili all'intera categoria. 881

La legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0) è una componente essenziale del diritto penale accessorio. Oltre a prevedere alcune disposizioni penali materiali (simili a quelle del Codice penale sulla truffa, la falsità in documenti e il favoreggiamento), uniforma la procedura penale per quanto concerne i procedimenti di competenza dell'Amministrazione federale, cosicché le leggi amministrative possono di norma esimersi dal prevedere disposizioni procedurali. 882

### *Applicabilità delle disposizioni del CP e del DPA*

#### **Principio**

Secondo l'articolo 333 capoverso 1 CP, le disposizioni generali del CP si applicano ai reati previsti da altre leggi federali in quanto queste non contengano corrispondenti disposizioni. L'articolo 2 DPA ribadisce il principio con riferimento alla legislazione amministrativa federale, ammettendo nondimeno la possibilità di derogare alla parte generale del Codice penale (cfr. art. 4–11 DPA). Le deroghe previste concernono in particolare la punibilità dell'istigatore e del complice (art. 5 DPA), il perseguimento delle infrazioni commesse nell'azienda per le quali è prevista una multa sino a 5000 franchi (cfr. art. 6 e 7 DPA) e la prescrizione delle contravvenzioni (cfr. art. 11 DPA). 883

Il diritto penale amministrativo e, con esso, le disposizioni delle leggi speciali si applicano soltanto nei casi in cui il procedimento e il giudizio per un'infrazione sono demandati a un'autorità amministrativa della Confederazione (cfr. art. 1 DPA). Ne consegue dunque che ogniqualvolta la legge amministrativa affidi il procedimento al Ministero pubblico della Confederazione e al Tribunale penale federale o a un'autorità cantonale è in linea di principio la Parte generale del CP ad applicarsi. 884

Se si intende prevedere un'altra soluzione, occorre specificare nella legge che si applicano le disposizioni del DPA.

Esempi:

- articolo 62 della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, **RS 814.01**);
- articolo 73 della legge federale sulla protezione delle acque (LPAc, **RS 814.20**).

### **Responsabilità penale dell'impresa**

885 La responsabilità penale dell'impresa (vale a dire delle persone giuridiche e di analoghe comunità di persone) è disciplinata dall'articolo 102 CP. Tale disposizione si applica a tutti i crimini e delitti; per le contravvenzioni sono per contro previste regole particolari (cfr. art. 105 cpv. 1 CP, art. 6 e 7 DPA). La previsione di norme supplementari concernenti le infrazioni commesse nell'azienda deve essere giustificata da un motivo valido, in particolare se si intende innalzare il limite di 5000 franchi previsto dall'articolo 7 capoverso 1 DPA (p. es. art. 49 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA, **RS 956.1**; art. 125 della legge sulle dogane, LD, **RS 631.0**).

### **Multe disciplinari**

886 L'inosservanza di prescrizioni d'ordine è una contravvenzione definita come tale dalla legge o passibile di una «multa disciplinare» (cfr. art. 3 DPA). Il DPA non si applica alle multe disciplinari concernenti la circolazione stradale (come previsto dalla vigente legge sulle multe disciplinari, LMD, **RS 741.03**), né si applicherà in futuro ai settori disciplinati dalla nuova legge sulle multe disciplinari (legge del 18.03.2016, **FF 2016 1721**; la legge dovrebbe entrare in vigore il 1.1.2020). Nella misura in cui il diritto penale amministrativo sia applicabile, l'inosservanza di prescrizioni d'ordine è contraddistinta dalle seguenti caratteristiche:

- l'istigatore e il complice non sono punibili (cfr. art. 5 DPA);
- la multa disciplinare non può essere convertita in una pena detentiva (cfr. art. 10 cpv. 1 DPA).

887 Considerata la loro modesta rilevanza penale, le multe disciplinari possono essere previste da norme penali in bianco, vale a dire disposizioni in cui la fattispecie penale e il bene giuridico protetto sono indeterminati e desumibili soltanto con l'ausilio di altre norme. Grazie alla loro flessibilità, le disposizioni penali in bianco consentono di tener conto di nuove necessità o sviluppi.

Esempi:

- articolo 56 della legge sugli impianti elettrici (LIE, **RS 734.0**);
- articolo 53 della legge sulle telecomunicazioni (LTC, **RS 784.10**).

La multa disciplinare non deve di norma eccedere 5000 franchi. Va inoltre sottolineato che anche per le multe disciplinari devono comunque essere rispettati i principi stabiliti dalla Costituzione (diritto di essere sentito, obbligo di motivazione e possibilità di esame da parte di un'autorità giudiziaria). 888

### *Necessità di disposizioni penali speciali*

Le disposizioni del diritto penale accessorio vanno previste soltanto se indispensabili ad assicurare il rispetto di determinate disposizioni. Tale è il caso in particolare quando: 889

- il comportamento in questione non è già sanzionato dal CP o da altre disposizioni penali;
- la fattispecie generale di disobbedienza a decisioni dell'autorità di cui all'articolo 292 CP o i mezzi coattivi amministrativi non sono sufficienti (cfr. *n. marg. 913 segg.*);
- la materia è caratterizzata da un elevato livello di tecnicità;
- la disposizione penale non può essere applicata agevolmente senza far capo a concetti o a istituti del diritto amministrativo.

### *Base legale*

Le disposizioni penali che prevedono una pena detentiva necessitano di una base legale formale (una legge federale) poiché comportano una grave restrizione dei diritti fondamentali (cfr. **art. 36 cpv. 1 Cost.**). Una base legale è necessaria anche per le altre pene (pena pecuniaria e multa), le quali devono inoltre soddisfare le condizioni di cui all'articolo 36 Cost. (in particolare il principio di proporzionalità). 890

In un'ordinanza possono essere previste disposizioni penali nei seguenti casi (in merito si veda GAAC 46 [1982], III, n. 50): 891

- delega di competenze normative penali: la legge può autorizzare espressamente il Consiglio federale a emanare disposizioni penali. A meno che la norma di delega non preveda altrimenti, in tal caso il Consiglio federale può soltanto prevedere contravvenzioni (cfr. art. 103 segg. CP);

#### *Esempio:*

- articolo 55 capoverso 3 della legge sugli impianti elettrici (LIE, **RS 734.0**) in combinato disposto con l'articolo 42 dell'ordinanza sugli impianti a bassa tensione (OIBT, **RS 734.27**);
- delega legislativa generale: la legge può autorizzare il Consiglio federale a emanare ordinanze su delega. In tal caso occorre esaminare se il legislatore abbia inteso autorizzarlo a emanare anche disposizioni penali, fermo restando che queste possono prevedere tutt'al più contravvenzioni. Se l'atto di delega stesso prevede disposizioni penali, è lecito presumere che il legislatore abbia legiferato in modo esaustivo sotto il profilo penale. Indizi di un silenzio qualifi-

cato del legislatore possono essere reperiti in particolare consultando i cosiddetti materiali;

- disposizioni penali di ordinanze d'esecuzione: nelle ordinanze fondate sulla competenza generale di esecuzione del Consiglio federale di cui all'**articolo 182 Cost.** o su una delega prevista in una legge, il Consiglio federale può prevedere disposizioni penali soltanto se sono funzionali alla coercizione amministrativa e la loro rilevanza penale è modesta. Entra in linea di conto in particolare l'inosservanza di prescrizioni d'ordine ai sensi dell'articolo 3 DPA, vale a dire la multa sino a 5000 franchi. Alla luce dei requisiti elevati posti dal diritto penale quanto al rispetto del principio di legalità, anche per le multe di modesta entità si raccomanda l'istituzione di una base legale formale.

### *La redazione di disposizioni penali*

892 Per la redazione di disposizioni penali si raccomanda di attenersi ai principi qui appresso.

#### **Struttura**

893 La struttura delle disposizioni penali prevede tradizionalmente che a una determinata fattispecie («Chiunque pubblicamente istiga a commettere un crimine ...») sia associata una determinata conseguenza giuridica («è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria», art. 259 cpv. 1 CP). Se occorre prevedere la stessa conseguenza giuridica per una pluralità di fattispecie può tornare utile invertire l'ordine dei due elementi.

#### *Esempio:*

- articoli 60 capoverso 1 e 61 capoverso 1 della legge sulla protezione dell'ambiente (LPamb, **RS 814.01**).

#### **Fattispecie oggettiva**

894 L'autore del reato è di norma designato dal pronome «chiunque». Circoscrivere a determinate categorie di persone il possibile autore del reato è possibile in via eccezionale e in presenza di validi motivi, giacché ciò si traduce nella configurazione di un reato proprio.

895 Gli elementi costitutivi della fattispecie vanno descritti con la massima precisione possibile, sfruttando tutte le opzioni utili a tal fine. Le norme penali in bianco (cfr. *n. marg. 887*) e le clausole formulate in termini troppo generali vanno evitate. È possibile rinviare ad altri articoli di legge se questi statuiscono chiari obblighi o divieti.

896 Si sconsiglia di comminare una pena per tutte le «infrazioni alle disposizioni d'esecuzione». Per differenziare le disposizioni penali vi sono varie possibilità:

- la legge può designare espressamente le disposizioni d'esecuzione la cui inosservanza è sanzionata penalmente;

224 Gli strumenti a disposizione

### Esempio:

- articolo 24 capoverso 1 lettera e della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSI, RS 241);
- la legge può autorizzare il Consiglio federale a emanare disposizioni penali o a sanzionare l'infrazione delle disposizioni d'esecuzione la cui violazione ha espressamente dichiarato punibile.

### Esempi:

- articolo 103 capoverso 1 della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr, RS 741.01);
- articolo 44 capoverso 1 lettera f della legge sulla radioprotezione (LRaP, RS 814.50).

Se in un'ordinanza d'esecuzione si intende rimandare alla comminatoria penale prevista dalla legge, si raccomanda la seguente formulazione: «Chiunque ... (fattispecie) è punito con ... conformemente all'articolo ... della legge». 897

### Intenzione e negligenza

Alla luce dell'indeterminatezza dell'articolo 333 capoverso 7 CP, è sempre necessario precisare espressamente se sia punibile soltanto la commissione intenzionale o anche quella per negligenza. 898

A tal fine si può utilizzare la formula «Chiunque intenzionalmente o per negligenza ...» oppure, se si intende prevedere comminatorie distinte, «Chiunque intenzionalmente ... (fattispecie) è punito con .... Se l'autore ha agito per negligenza è punito con ...». 899

In linea di principio, i comportamenti intenzionali e quelli per negligenza possono essere messi sullo stesso piano, sotto il profilo della cornice edittale, soltanto per i reati di lieve entità (inosservanza di prescrizioni d'ordine o contravvenzioni cui è comminata una multa sino a 10 000 franchi). Per i crimini e i delitti vanno invece previsti limiti di pena nettamente distinti. 900

### Comminatoria penale

Il principio dell'uguaglianza giuridica impone in particolare che per fattispecie penali analoghe siano previste analoghe comminatorie penali. 901

Nel caso delle pene detentive occorre tenere conto dell'articolo 40 CP, secondo cui la durata minima della pena è di tre giorni e quella massima è di venti anni o, se la legge lo dichiara espressamente, a vita. 902

La qualifica di crimine o delitto è disciplinata dall'articolo 10 CP. Secondo tale articolo, sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni (cpv. 2) e sono delitti i reati per cui è comminata una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria (cpv. 3). 903

904 Dal canto loro, le contravvenzioni sono punite con la multa, il cui importo massimo – 10 000 franchi – è stabilito dall'articolo 106 capoverso 1 CP. Il diritto penale accessorio prevede nondimeno multe il cui importo è spesso superiore.

**Esempi:**

- articolo 36 capoversi 1 e 3 della legge federale sul materiale bellico (LMB, **RS 514.51**): multa sino a 100 000 franchi per chi agisce intenzionalmente e sino a 40 000 per chi agisce per negligenza;
- articolo 18 della legge sulla caccia (LCP, **RS 922.0**): multa sino a 20 000 franchi.

905 Nel caso delle pene detentive si sconsiglia di ricorrere a comminatorie poco usuali (ad es. 2 o 4 anni di pena detentiva). Si raccomanda inoltre di evitare le pene minime, giacché limitano il potere discrezionale del giudice o dell'autorità competente e possono dare luogo a risultati iniqui.

**Rapporto con altre disposizioni penali**

906 Se per motivi oggettivi non ci si può esimere dal prevedere una nuova fattispecie penale e si prevede che nel caso concreto questa possa concorrere con una fattispecie del CP o di un'altra legge, occorre regolare i rapporti tra le due disposizioni penali. Sono a tal fine ipotizzabili diverse soluzioni:

- in caso di concorso si applica sempre una sola delle due disposizioni;

**Esempi:**

- articolo 40 capoverso 4 della legge federale sugli esplosivi (LEspl, **RS 941.41**);
- articolo 72 della legge federale sulla protezione delle acque (LPac, **RS 814.20**, soltanto in caso di concorso con l'art. 234 CP);
- in caso di concorso si applica una sola delle due disposizioni se sono soddisfatte determinate condizioni;

**Esempio:**

- articolo 40 capoverso 1 della legge federale sugli esplosivi (LEspl, **RS 941.41**);
- in caso di concorso si applica la disposizione più severa, vale a dire quella che prevede la pena massima più elevata;

**Esempi:**

- articolo 86 capoverso 1 della legge sugli agenti terapeutici (LATer, **RS 812.21**);
- articolo 21 capoverso 3 della legge sulla caccia (LCP, **RS 922.0**);
- in caso di concorso si applicano entrambe le disposizioni. In tal caso si applica l'articolo 49 capoverso 1 CP (principio di consunzione o assorbimento), sempre che la legge non disponga altrimenti.

### Esempio:

- articolo 72 della legge federale sulla protezione delle acque (LPAc, RS 814.20).

L'applicazione esclusiva di una delle due disposizioni è opportuna se questa contempla tutti gli elementi costitutivi della fattispecie prevista dall'altra disposizione e prevede una pena adeguata. È per contro indicato applicare entrambe le disposizioni se con un unico atto vengono lesi beni giuridici distinti (p. es. la salute pubblica e l'integrità fisica del singolo). Se il comportamento in questione è già sanzionato dal CP o dal diritto penale amministrativo – fermo restando che quest'ultimo si limita a reprimere la truffa in materia di prestazioni e tasse, la falsità in documenti, la soppressione di documenti e il favoreggiamento (cfr. art. 14 segg. DPA) – occorre esimersi dal prevedere una nuova disposizione penale. Se il diritto penale amministrativo è comunque destinato ad applicarsi (cfr. *n. marg. 883 segg.*), si può rinviare alle disposizioni di tale legge.

### Esempi:

- articolo 45 capoverso 1 della legge sulla radioprotezione (LRaP, RS 814.50);
- articolo 45a della legge sugli impianti di trasporto in condotta (LITC, RS 746.1).

La truffa in materia di prestazioni e tasse di cui all'articolo 14 capoversi 1 e 2 DPA è tuttavia subordinata alla condizione che l'autore abbia «ingannato con astuzia» le autorità. L'eventuale rinuncia a tale condizione dev'essere espressamente prevista dalla legge.

### Giurisdizione

Nell'ambito del diritto penale accessorio occorre sempre stabilire quale sia l'autorità cui compete in prima istanza il perseguimento e il giudizio dei reati.

Se l'esecuzione di una legge compete ai Cantoni, è opportuno affidare loro anche il perseguimento penale. Analogamente, se invece l'esecuzione compete ad autorità federali, è il caso di affidare il perseguimento penale a un'autorità amministrativa federale.

### Esempi:

- articolo 45 in combinato disposto con articolo 73 della legge federale sulla protezione delle acque (LPAc, RS 814.20);
- articolo 57 della legge sugli impianti elettrici (LIE, RS 734.0);
- articolo 46a capoverso 2 della legge sugli impianti di trasporto in condotta (LITC, RS 746.1).

La competenza giurisdizionale federale va prevista soltanto in via eccezionale e d'intesa con il Tribunale penale federale e il Ministero pubblico della Confederazione.

### **Comunicazione delle sentenze penali**

- 912 Varie leggi contemplano disposizioni che prevedono la comunicazione di sentenze penali al Ministero pubblico della Confederazione, benché nel frattempo la comunicazione di sentenze penali cantonali ad autorità federali sia stata disciplinata esaustivamente dall'ordinanza del 10 novembre 2004 concernente la comunicazione di decisioni penali cantonali (RS 312.3). Si raccomanda pertanto di non prevedere nuovi obblighi di comunicazione in leggi speciali, bensì di abrogare quelli esistenti alla prima occasione utile e integrarli nella suddetta ordinanza.

### **Mezzi coattivi amministrativi**

- 913 Finalizzati a imporre il rispetto del diritto amministrativo da parte di chi viene meno ai suoi obblighi, i mezzi coattivi amministrativi devono essere materialmente connessi con gli obblighi giuridici di cui si intende assicurare l'osservanza. Vi sono due categorie di mezzi coattivi: quelli di esecuzione e quelli repressivi.

#### *Mezzi coattivi di esecuzione*

- 914 I mezzi coattivi di esecuzione mirano a salvaguardare o a ripristinare l'ordine, assicurando l'adempimento effettivo degli obblighi sanciti dal diritto amministrativo. Tra questi rientrano:
- l'esecuzione per debiti;
  - la coercizione diretta nei confronti di persone o cose (p. es. il sequestro di derrate alimentari nocive per la salute);
  - l'adempimento sostitutivo (p. es. la demolizione di costruzioni sprovviste di autorizzazione).
- 915 Questi mezzi coattivi sono utilizzati prevalentemente per assicurare l'esecuzione delle decisioni e sono disciplinati in primis dagli articoli 39–43 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021). Benché si applichino soltanto se la decisione in questione è emanata da un'autorità federale (cfr. art. 1 cpv. 1 PA), tali disposizioni contengono norme generalmente riconosciute nell'ambito del diritto amministrativo che, soprattutto in forza degli articoli 5, 29, 31, 35 e 36 Cost., sono divenute il quadro legale di riferimento per l'azione delle autorità amministrative.
- 916 Nel caso dei mezzi coattivi di esecuzione, il principio di legalità è da ritenersi soddisfatto se l'obbligo di cui si intende assicurare l'adempimento poggia su una base legale.

### Mezzi coattivi repressivi

I mezzi coattivi repressivi arrecano un pregiudizio alla persona che ha disatteso agli obblighi legali e sono volti sia ad assicurarne l'adempimento, sia a sanzionare l'avvenuta inosservanza delle norme e a fungere così da deterrente. Rientrano in tale categoria anche le sanzioni amministrative. 917

#### Esempi:

- la revoca dell'autorizzazione o la sospensione dell'attività (art. 35 cpv. 2 della legge federale sugli esplosivi, **RS 941.41**);
- l'esclusione da futuri appalti pubblici (art. 13 della legge contro il lavoro nero, LLN, **RS 822.41**).

Rientrano tra i mezzi coattivi repressivi anche le seguenti misure:

- le sanzioni penali (pena detentiva, pena pecuniaria, multa, lavoro di utilità pubblica, eventualmente in combinazione con misure; cfr. anche *n. marg. 880 segg.*);
- la sanzione di cui all'articolo 292 CP;
- le misure disciplinari.

Se è necessario specificare nella legge speciale le regole principali della procedura amministrativa od occorre definire le condizioni cui è subordinato il ricorso ai mezzi coercitivi, si raccomanda di attenersi ai seguenti principi: 918

- i mezzi coattivi repressivi che ledono diritti fondamentali devono disporre di un'espressa base legale formale. Per le sanzioni meno incisive è invece sufficiente una base legale materiale (cfr. anche *n. marg. 880 segg.*);
- le disposizioni relative ai mezzi coattivi devono essere redatte in modo tale da rispettare il principio costituzionale della proporzionalità (cfr. art. 42 PA);
- le sanzioni amministrative sono di norma legate alla violazione colpevole di un obbligo (cfr. p. es. DTF 135 II 138 consid. 2.2). Se il requisito della colpa non sembra essere opportuno (p. es. nel caso di obblighi concernenti grandi aziende o imprese) è possibile rinunciarvi. Dalle pertinenti disposizioni deve potersi desumere chiaramente se la colpa sia necessaria o meno;
- se la violazione di un obbligo è passibile di varie sanzioni amministrative, occorre stabilire se queste siano cumulabili;
- se occorre prevedere la possibilità di annullare una decisione a causa di un'irregolarità commessa dal destinatario della stessa (che non ne mette in causa la legalità originaria), la revoca della decisione dev'essere espressamente disciplinata. Non è sempre agevole distinguere il ritiro (cfr. p. es. il ritiro della licenza di condurre di cui all'art. 16 LCStr, **RS 741.01**) dalla revoca. La revoca di decisioni favorevoli (p. es. autorizzazioni, concessioni, sussidi) che risultano essere errate (per un vizio iniziale o a seguito di circostanze susseguenti) non costituisce infatti una misura repressiva. Il principio di legalità impone che tali decisioni vengano rettificate: non è pertanto necessario che la legge lo preveda espressamente. L'ammissibilità dell'annullamento va valutata alla luce dei

principi inerenti alla validità di una decisione. Se si profilano all'orizzonte casi dubbi, si raccomanda di formulare le disposizioni legali in modo sufficientemente ampio;

- i costi derivanti dall'applicazione dei mezzi coattivi sono in linea di principio addossati alla persona che è venuta meno ai suoi obblighi. Se i mezzi coattivi sono stati disposti mediante una decisione, l'articolo 46a LOGA costituisce una base legale sufficiente (cfr. Thomas Braunschweig, LeGes 2005/2, pag. 9 segg., in particolare n. 3.3, 3.7 e 4). La riscossione di emolumenti deve nondimeno essere prevista da un'ordinanza. Se i mezzi coattivi non sono previsti da una decisione, l'addossamento dei costi dev'essere previsto da una legge (cfr. p. es. art. 41 cpv. 1 lett. a PA concernente l'esecuzione sostitutiva).

## Disposizioni sulla responsabilità civile

### *Principio*

919 Nell'emanare disposizioni concernenti la responsabilità civile si raccomanda di assicurare la coerenza del diritto in materia di responsabilità civile, prevedendo deroghe alle norme generali (quelle del Codice delle obbligazioni o della legge sulla responsabilità) soltanto laddove necessario. In particolare si tratta di fare in modo che tutte le leggi disciplinino allo stesso modo i problemi simili.

### *Esempio:*

- nonostante presentino una densità normativa inferiore, le disposizioni sull'assicurazione obbligatoria di responsabilità civile di cui all'articolo 16 della legge sulla caccia (LCP, **RS 922.0**) coincidono con quelle di cui agli articoli 63–68 della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr, **RS 741.01**).

920 In luogo dell'assicurazione, può talvolta risultare opportuno esigere la prestazione di garanzie di altro genere. In tal caso si propone di adottare la formula seguente:

- «In luogo dell'assicurazione di responsabilità civile possono essere fornite garanzie equivalenti».

### *Responsabilità della Confederazione*

921 La responsabilità della Confederazione, del personale federale e delle organizzazioni che assolvono compiti federali è disciplinata dalla legge sulla responsabilità (LResp, **RS 170.32**), secondo la quale la Confederazione risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario (cfr. art. 3 cpv. 1 e 19). In diversi settori sono tuttavia previste disposizioni speciali.

### *Esempi:*

- articoli 135–143 della legge militare (LM, **RS 510.10**);
- articolo 44 della legge federale sulle ferrovie (Lferr, **RS 742.101**).

### *La responsabilità secondo il Codice delle obbligazioni*

La responsabilità extracontrattuale è disciplinata agli articoli 41–61 del Codice delle obbligazioni (CO, **RS 220**). Numerose leggi federali prevedono inoltre disposizioni speciali. 922

#### *Esempi:*

- articoli 58–89 della legge federale sulla circolazione stradale (LCStr, **RS 741.01**);
- articoli 30 segg. della legge sull'ingegneria genetica (LIG, **RS 814.91**).

La responsabilità contrattuale è dal canto suo disciplinata agli **articoli 97 segg.** CO e dalle disposizioni relative ai singoli contratti (cfr. p. es. **art. 321e** o **398 segg.** CO). Varie leggi contengono poi disposizioni speciali. 923

#### *Esempi:*

- legge sul trasporto di viaggiatori (LTV, **RS 745.1**);
- convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari nel tenore del Protocollo di modifica del 3 giugno 1999 (COTIF, cfr. appendice A, art. 26 segg. e appendice B, art. 23 segg., **RS 0.742.403.12**).

### *Assicurazione di responsabilità civile professionale*

Nell'emanare disposizioni sull'assicurazione di responsabilità civile professionale bisogna prendere diverse decisioni. La stipula dell'assicurazione di responsabilità civile deve costituire una condizione di rilascio dell'autorizzazione o una semplice regola professionale? Occorre prevedere un'alternativa equivalente alla conclusione dell'assicurazione? Dev'essere prevista una copertura assicurativa minima? Quali sanzioni vanno previste per l'inosservanza dell'obbligo di assicurarsi? Dove è più opportuno inserire la disposizione sulla responsabilità civile (in una legge federale o in un'ordinanza)? 924

#### *Esempi:*

- condizione di autorizzazione: articolo 40 capoverso 1 lettera c della legge federale sul credito al consumo (LCC, **RS 221.214.1**);
- regola professionale: articolo 12 lettera f della legge sugli avvocati (LLCA, **RS 935.61**);
- assenza di un'alternativa: articolo 16 della legge sulla caccia (LCP, **RS 922.0**);
- presenza di un'alternativa: articolo 12 lettera f della legge sugli avvocati (LLCA, **RS 935.61**);
- assenza di una copertura assicurativa minima: articolo 40 lettera h della legge sulle professioni mediche (LPMed, **RS 811.11**);
- presenza di una copertura assicurativa minima: articolo 12 lettera f della legge sugli avvocati (LLCA, **RS 935.61**).

## Pianificazione

### *Considerazioni generali*

925 Gli strumenti pianificatori possono essere suddivisi in due categorie: i piani generali e i piani territoriali.

### *Pianificazione generale*

#### **Nozione**

926 La pianificazione generale è l'atto con cui un ente pubblico illustra e concretizza un processo pianificatorio consistente nel perseguire un obiettivo prestabilito attraverso una sequenza coerente di decisioni. Il processo pianificatorio può essere di norma suddiviso nelle fasi seguenti:

- definizione dell'obiettivo;
- analisi retrospettiva della situazione;
- analisi prospettica della situazione;
- elenco dei provvedimenti previsti per conseguire l'obiettivo;
- definizione delle modalità operative previste;
- verifica del raggiungimento dell'obiettivo.

927 La terminologia utilizzata in questo campo è alquanto eterogenea: sono infatti d'uso comune espressioni come piano, pianificazione, programma, strategia, piano strategico, linee guida, direttive, quadro orientativo ecc.

#### *Esempi:*

- programma di legislatura (cfr. art. 146 LParl, **RS 171.10**);
- piano direttore cantonale ai sensi della legge sulla pianificazione del territorio (cfr. art. 6 segg. LPT, **RS 700**);
- piani di provvedimenti in caso di inquinamenti atmosferici (cfr. art. 44a LPAmb, **RS 814.01**);
- pianificazione cantonale della gestione dei rifiuti (cfr. art. 31 segg. LPAmb, **RS 814.01**).

#### **Effetti giuridici**

928 Il legislatore stabilisce gli effetti giuridici dei piani mediante disposizioni che ne stabiliscono la vincolatività. Il piano può dunque essere:

- vincolante (cfr. art. 9 cpv. 1 LPT, **RS 700**; art. 44a cpv. 2 LPAmb, **RS 814.01**);
- non vincolante (e fungere da base decisionale).

929 Anziché prevedere disposizioni che attribuiscono un carattere vincolante determinato alla pianificazione, la legge può stabilire che il piano in questione costituisca semplicemente uno degli elementi che l'autorità è tenuta a prendere in considerazione nell'esercizio delle competenze che le spettano o funga da chiave interpretativa di talune nozioni giuridiche indeterminate (p. es. la nozione di «bisogno»). Così facendo, il legislatore conferisce al piano effetti giuridici indiretti la cui vincolatività può essere variabile. L'effetto può dunque essere:

- vincolante (l'azione dell'autorità deve attenersi o esservi contemplata);
- non vincolante (il piano funge da base decisionale; eventuali deroghe devono comunque essere motivate).

In alcuni casi la legge esige unicamente che prima di eseguire un provvedimento sia stato allestito un piano relativo. 930

### *Piano territoriale*

Il piano territoriale consiste di norma in una rappresentazione cartografica di un territorio o di un'unità territoriale. Vi sono due categorie principali di piani territoriali: 931

- i piani che limitano il campo d'applicazione territoriale di una normativa o rinviano a uno statuto previsto dalla legge;
- i piani che definiscono una situazione determinata legata a uno specifico territorio.

#### **Piani che limitano il campo d'applicazione territoriale di una normativa**

Questi piani descrivono uno o più territori per suddividerli in zone o per definire la collocazione spaziale di uno o più oggetti (p. es. una zona umida, una strada, un castello). La suddivisione in zone determina il campo d'applicazione territoriale di una determinata normativa, mentre la designazione degli oggetti rinvia a uno statuto assegnato loro dalla legge. 932

#### *Esempi:*

- piani d'utilizzazione (cfr. art. 14 segg. LPT, **RS 700**);
- settori di protezione delle acque (cfr. art. 19 cpv. 1 LPAc, **RS 814.20**);
- designazione di un monumento storico degno di tutela.

#### **Piani che definiscono una situazione legata a uno specifico territorio**

Questi piani definiscono una situazione legata a un territorio specifico, senza che ciò comporti una limitazione del campo d'applicazione territoriale di una normativa determinata o il rinvio a uno statuto previsto dalla legge. 933

#### *Esempi:*

- registrazione delle immissioni foniche nel catasto dei rumori (cfr. art. 37 dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, OIF, **RS 814.41**);
- allestimento del catasto delle discariche e dei siti inquinati da rifiuti (cfr. art. 32c cpv. 2 della legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb, **RS 814.01**).

## **Altri strumenti**

### *Informazione e persuasione*

Gli strumenti informativi non hanno carattere obbligatorio: la loro mancata osservanza non comporta dunque alcuna sanzione. La loro efficacia deriva di norma dalla compresenza di misure atte a creare incentivi supplementari. 934

### **Campagne informative**

935 Le campagne informative si prefiggono di sensibilizzare il cittadino riguardo a una determinata problematica e alle relative contromisure. Benché in linea di principio si rivolgano all'insieme della popolazione, tali campagne possono eventualmente chiamare in causa unicamente le persone direttamente interessate dal fenomeno in questione (p. es. i tossicodipendenti per quanto riguarda la lotta all'AIDS, gli automobilisti nelle campagne contro la guida in stato di ebbrezza ecc.). Queste campagne hanno un impatto limitato nel tempo, a meno che non facciano parte di un programma comprendente strumenti più vincolanti. Per questo motivo, le campagne precludono spesso a un intervento più incisivo, giacché permettono di misurare a priori l'impatto di eventuali incentivi, o vi si accompagnano, agevolando l'esecuzione dell'intervento.

#### **Esempi:**

- campagne informative nel campo della lotta all'AIDS, all'alcolismo e al tabagismo;
- tassa sul sacco, affiancata da informazioni sulla riduzione dei rifiuti e sulla raccolta di rifiuti speciali;
- informazioni sulla protezione dell'ambiente e sull'impatto ambientale (art. 10e segg. della legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb, **RS 814.01**);
- informazioni su questioni energetiche (art. 10 della legge sull'energia, LENE, **RS 730.0**).

### **Raccomandazioni e avvertimenti al pubblico**

936 Le raccomandazioni e gli avvertimenti sono inviti urgenti rivolti alla collettività o a talune persone affinché queste assumano un determinato comportamento.

#### **Esempio:**

- avvertimento al pubblico quando a un numero indeterminato di consumatori sono state consegnate derrate alimentari nocive per la salute (cfr. art. 54 della legge sulle derrate alimentari, LDerr, **RS 817.0**).

937 Benché non siano giuridicamente vincolanti, le raccomandazioni e gli avvertimenti possono esplicare effetti giuridici in forza del principio dell'affidamento. Secondo la giurisprudenza attuale non è infatti da escludersi che lo Stato possa essere chiamato a rispondere dei danni cagionati a privati cittadini a seguito di un avvertimento al pubblico.

#### **Esempi:**

- DTF 116 II 480 (provvedimenti a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Cernobyl);
- DTF 118 Ib 473 (provvedimenti a seguito dell'epidemia di listeriosi causata dal Vacherin Mont d'Or).

Tenuto conto delle possibili conseguenze delle raccomandazioni e degli avvertimenti, in determinati casi è opportuno prevedere norme procedurali che ne disciplinino la redazione e la diffusione. Se si intende conferire o sopprimere diritti o obblighi, è comunque necessario che ciò avvenga per il tramite di una legge in senso formale o eventualmente di una decisione formale (cfr. [art. 5 PA](#)). 938

### **Consulenza**

Anziché rivolgere raccomandazioni o avvertimenti, lo Stato può fornire consulenza alla popolazione. Quest'ultimo strumento è da preferirsi ai precedenti quando è opportuno che lo Stato eserciti un influsso più indiretto. 939

#### **Esempio:**

- articolo 47 della legge sull'energia (LEne, [RS 730.0](#)).

### **Formazione e ricerca**

La formazione si rivela assai efficace quando si tratta di influenzare il comportamento delle persone. Benché i suoi effetti non vengano di norma considerati in termini di impatto sul comportamento, sono da ritenersi ragguardevoli anche da questo punto di vista. Va nondimeno rilevato che l'istruzione scolastica è di competenza dei Cantoni (cfr. [art. 62 Cost.](#)). Oltre a disporre di competenze legislative nel settore della formazione professionale (cfr. [art. 63 Cost.](#)), la Confederazione gestisce però politecnici federali e sostiene le scuole universitarie cantonali (cfr. [art. 63a Cost.](#)), promuovendo inoltre la ricerca scientifica (cfr. [art. 64 Cost.](#)). 940

#### **Esempi:**

- articolo 49 della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, [RS 814.01](#));
- articolo 5 dell'ordinanza tecnica sui rifiuti (OTR, [RS 814.600](#));
- articoli 48 seg. della legge sull'energia (LEne, [RS 730.0](#)).

### **Comportamento esemplare dell'ente pubblico**

Tenendo un comportamento esemplare, gli enti pubblici possono indurre i privati a imitarli, contribuendo in tal modo al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. 941

#### **Esempi:**

- ristrutturazione di immobili federali con finalità di risparmio energetico;
- istruzioni del Consiglio federale del 22 gennaio 2003 concernenti la realizzazione delle pari opportunità tra donna e uomo nell'Amministrazione federale (cfr. [FF 2003 1306](#)).

### **Conferimento di distinzioni e premi**

942 Il conferimento di distinzioni e di premi è un atto simbolico con cui la collettività cerca di indurre i singoli a tenere un comportamento meritevole di encomio.

#### **Esempio:**

- premiazione dei migliori progetti di risparmio energetico con il «Watt d'or» (cfr. <http://www.wattdor.ch>).

### **Il marchio**

943 Il marchio è un emblema apposto su un prodotto destinato alla vendita o associato a un servizio determinato che certifica una qualità determinata del prodotto in questione o una caratteristica del servizio fornito. L'ente pubblico può prevedere un marchio ad esempio allo scopo di incitare le aziende a raggiungere uno standard predefinito.

#### **Esempio:**

- emblema ecologico (art. 43a cpv. 1 lett. a della legge sulla protezione dell'ambiente, LPAmb, **RS 814.01**).

### *Strumenti improntati alla collaborazione*

#### **Cooperazione**

944 A differenza degli atti unilaterali degli enti pubblici, la cooperazione si basa su un modello che predilige la concertazione tra le parti. Determinate attività possono ad esempio essere subordinate alla conclusione di un accordo con l'ente pubblico.

#### **Esempio:**

- gli obblighi contrattuali di compensazione di cui agli articoli 22 segg. della legge sul CO<sub>2</sub> (**RS 641.71**).

945 L'azione concertata può anche derivare da una disposizione che impone alla Confederazione di collaborare con i Cantoni e le organizzazioni economiche interessate, di promuovere accordi settoriali, di esaminare, prima di emanare disposizioni d'esecuzione, le misure prese volontariamente dall'economia e di integrare per quanto possibile gli accordi settoriali nella legislazione d'esecuzione.

#### **Esempi:**

- articolo 41a LPAmb (**RS 814.01**);
- articolo 2 LEno (**RS 730.0**).

946 Un'altra forma di cooperazione è costituita dal conferimento dell'obbligatorietà generale a norme di carattere privato.

#### **Esempi:**

- legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro (**RS 221.215.311**);
- legge federale sui contratti-quadro di locazione e sul conferimento dell'obbligatorietà generale (**RS 221.213.15**);

- conferimento dell'obbligatorietà generale al contratto standard nel settore lattiero (art. 37 della legge sull'agricoltura, LAgr, **RS 910.1**).

### **Autodisciplina**

Lo Stato può inoltre intervenire in modo indiretto, prescrivendo agli interessati di autoregolarsi e imponendo ad esempio il rispetto di determinati requisiti. Affinché il ricorso all'autodisciplina non si traduca di fatto in una rinuncia dello Stato ad adempiere i compiti pubblici assegnatigli, il legislatore deve prevedere un sistema di vigilanza adeguato ed efficace. 947

#### Esempio:

- garanzia dei depositi secondo gli articoli 37h–37k della legge sulle banche (LBCR, **RS 952.0**).

### **La legge «spada di Damocle»**

La legge «spada di Damocle» definisce gli obiettivi che si auspica vengano raggiunti grazie all'autodisciplina. La legge si applica tuttavia soltanto a condizione che l'autodisciplina non abbia permesso di raggiungere gli obiettivi in questione. 948

#### Esempi:

- l'articolo 3 capoverso 1 della legge sul CO<sub>2</sub> (**RS 641.71**) stabilisce l'obiettivo di ridurre del 20 per cento rispetto al 1990, entro il 2020, le emissioni di gas serra, autorizzando inoltre il Consiglio federale a stabilire obiettivi intermedi settoriali. L'articolo 29 capoverso 2 prevede inoltre che il Consiglio federale possa aumentare la tassa sul CO<sub>2</sub>, portandola a 120 franchi al massimo, se gli obiettivi intermedi di cui all'articolo 3 non sono raggiunti;
- l'articolo 8 dell'ordinanza sugli imballaggi per bevande (OIB, **RS 814.621**) prevede per determinati imballaggi una quota di riciclaggio del 75 per cento almeno. Se tale quota non viene raggiunta grazie alle misure adottate dagli operatori del settore, il DATEC può introdurre l'obbligo di prelevare un deposito sugli imballaggi in questione;
- secondo l'articolo 4 della legge federale sull'informazione dei consumatori (LIC, **RS 944.0**), il Consiglio federale può disciplinare la dichiarazione di merci e servizi mediante ordinanza se entro un congruo termine non è stato raggiunto un accordo nel settore oppure l'accordo è adempiuto in modo insufficiente.

### **Contratti di diritto amministrativo**

La dottrina distingue, tra i contratti di diritto amministrativo, quelli di coordinamento (conclusi tra enti di diritto pubblico) e quelli di subordinazione (conclusi tra enti di diritto pubblico e privati e concernenti i rapporti tra di essi). 949

I contratti di coordinamento rivestono importanza soprattutto per quanto concerne l'organizzazione degli enti pubblici e la ripartizione delle competenze tra gli stessi. 950

Tali contratti sono piuttosto rari poiché la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni è disciplinata in modo esaustivo dalla Costituzione e all'interno dell'Amministrazione federale è regolata da leggi e ordinanze. Tali contratti possono tuttavia essere conclusi nei settori in cui Confederazione e Cantoni dispongono di competenze concorrenti. In simili casi, la Confederazione può inoltre aderire a trattati intercantionali.

**Esempi:**

- convenzione del 25 febbraio 2015 tra la Confederazione e i Cantoni sulla cooperazione nel settore universitario (ConSU, **RS 414.205**);
- convenzione del 23 maggio 1958 tra la Confederazione Svizzera e i Cantoni di Vaud e del Vallese concernente la galleria stradale sotto il Gran San Bernardo (**RS 725.151.1**);
- accordo del 25 novembre 1997/14 gennaio 1998 tra la Confederazione Svizzera, rappresentata dal Consiglio federale, e i Cantoni Basilea Città e Basilea Campagna, rappresentati dal rispettivo Consiglio di Stato, riguardo alla cooperazione in materia di salvaguardia degli interessi svizzeri nell'aeroporto binazionale di Basilea-Mulhouse (**RS 748.134.4**).

951 Va rilevato che tali contratti possono essere conclusi soltanto entro i limiti definiti dalla relativa base legale o dal diritto internazionale (si veda ad es. la **RS 0.725.151** per la galleria del Gran San Bernardo). Non possono tuttavia compensare l'assenza di una base legale né possono imporre obblighi ai privati.

952 I contratti di subordinazione sono utilizzati soprattutto quale strumento di esecuzione. Anch'essi necessitano di una base legale che legittimi l'azione dello Stato e non possono pertanto sostituirsi a quest'ultima.

**Esempio:**

- contratti di diritto pubblico concernenti aiuti finanziari e indennità secondo l'articolo 16 capoverso 2 della legge sui sussidi (LSu, **RS 616.1**).

953 In merito al contenuto dei contratti di diritto pubblico concernenti l'esecuzione si veda il capitolo «Attuazione degli atti normativi federali», *n. marg. 1092 segg.*

**Accordi di programma**

954 Gli accordi di programma (o programmatici) sono stati introdotti dalla nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC; cfr. messaggio del 14 novembre 2001 concernente la NPC, **FF 2002 2065, in particolare 2114 segg.**). Secondo l'**articolo 46 capoverso 2 Cost.**, per l'attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione. Le grandi linee di tali accordi sono definite all'articolo 20a della legge sui sussidi (LSu, **RS 616.1**). Gli accordi di programma fissano gli obiettivi strategici da realizzare congiuntamente e disciplinano la prestazione della Confederazione,

nonché, d'intesa con il Controllo federale delle finanze, i dettagli della vigilanza finanziaria (art. 20a cpv. 1 LSu); si estendono di regola su diversi anni (art. 20a cpv. 2 LSu).

La scelta di questa denominazione particolare permette di sottolineare il carattere particolare del mandato di prestazione in questione. Gli accordi di programma devono infatti tenere conto soprattutto del quadro costituzionale in cui si situano i rapporti tra Confederazione e Cantoni, in particolare dell'autonomia dei Cantoni sotto il profilo dei compiti, dell'organizzazione e delle finanze. 955

Gli accordi di programma sono utilizzati assai spesso soprattutto in determinati settori, in particolare in quello ambientale (cfr. il relativo manuale dell'UFAM, <http://www.ufam.admin.ch> > Temi > Tema diritto ambientale > Informazioni per gli specialisti > **Accordi programmatici nel settore ambientale**). Per ulteriori informazioni circa il ricorso agli accordi programmatici e i limiti di questi ultimi si veda il **rapporto sull'efficacia 2012–2015 della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni**, pag. 148–160. 956

**Esempio:**

- articolo 36 della legge forestale (LFo, **RS 921.0**).

## **Delega di compiti pubblici a terzi**

### *Considerazioni generali*

A determinate condizioni, l'attuazione del diritto federale può essere affidata a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale. Tale delega può estendersi non solo all'applicazione del diritto (decisioni, atti materiali), ma entro certi limiti anche alla legislazione (cfr. Markus Müller, Basler Kommentar (2015), n. 39 ad Art. 178 Cost.; Luzius Mader, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legisistischer Sicht, ZSR 123 (2004) Hb. 2, H. 1, pag. 3–156). 957

A favore della delega di compiti pubblici a terzi possono deporre i seguenti motivi: 958

- alleggerisce il carico di lavoro dell'Amministrazione;
- permette di sfruttare le conoscenze e le competenze dei privati;
- agevola il contatto tra autorità decisionali e destinatari delle decisioni.

La delega comporta nondimeno i seguenti rischi: 959

- può compromettere l'uguaglianza giuridica e la certezza del diritto;
- può limitare i diritti di partecipazione democratici;
- denota limiti sotto il profilo delle possibilità di controllo democratico;
- può relativizzare le disposizioni legali;
- può tradursi nella dipendenza da gruppi di interesse e nella commercializzazione del diritto.

In linea di principio, i compiti pubblici possono essere affidati a qualsiasi forma giuridica del diritto privato, ad esempio ad associazioni, fondazioni, società anonime e società cooperative (cfr. anche GAAC 39, 1975, I, n. 1, pag. 1 segg.). 960

961 Qui di seguito sono esposti i principi inerenti alla legislazione concernente la delega di compiti pubblici a privati.

### *Principi inerenti alla legislazione*

962 Nell'emanare disposizioni concernenti la delega di compiti pubblici a terzi occorre in primo luogo stabilire se si intenda delegare competenze normative e di applicazione del diritto o unicamente le seconde.

963 La delega di competenze normative deve fondarsi su una base costituzionale, giacché l'emanazione di norme vincolanti è in linea di principio riservata agli organi statali (cfr. art. 163 segg. e 182 Cost.). In via eccezionale, se l'esecuzione di un compito federale da parte di un privato non può essere assicurata altrimenti, una legge in senso formale può abilitare il privato in questione a emanare norme di diritto. Tali norme devono nondimeno limitarsi a garantire l'esecuzione del compito delegato e non possono imporre nuovi obblighi materiali (cfr. anche Müller Georg / Uhlmann Felix, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, 3a ed., n. marg. 489-493; Marti, Arnold, *Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung?*, ZBI 2000, pag. 561 segg.).

964 La delega di competenze di applicazione del diritto necessita dal canto suo di una base legale formale (cfr. art. 178 cpv. 3 Cost.) e deve rispettare l'articolo 164 capoverso 1 Cost. Se si intende delegare importanti compiti d'attuazione, le condizioni della delega devono essere definite nella legge stessa. Se la delega concerne invece compiti d'attuazione secondari, è sufficiente che la legge preveda una clausola di delega («Il Consiglio federale può delegare l'esecuzione .... a organizzazioni private»).

965 La delega va comunque circoscritta ai settori in cui i privati dispongono, in virtù della loro familiarità con il tema in questione, di conoscenze più ampie e competenze specialistiche.

966 Le disposizioni legali che disciplinano l'attività dei privati devono avere lo stesso grado di precisione previsto per quelle concernenti l'adempimento dei compiti da parte dell'Amministrazione.

967 È inoltre possibile obbligare i privati a collaborare attivamente all'adempimento di compiti pubblici conformemente alle istruzioni impartite dalle autorità. L'obbligo di collaborare può essere previsto da un atto normativo (p. es. un'ordinanza dipartimentale) o da un contratto.

#### *Esempi:*

- obblighi di collaborazione dei fornitori di servizi di telecomunicazione secondo gli articoli 21 segg. della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT, RS 780.1);
- obblighi di diffusione secondo l'articolo 9 della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV, RS 784.40).

La legge sulla trasparenza si applica anche ai privati che beneficiano di una delega (art. 2 cpv. 1 lett. b LTras, **RS 152.3**). 968

È indispensabile che lo Stato eserciti una vigilanza sui compiti delegati, così da garantire che questi siano adempiuti conformemente alla legge e che le risorse finanziarie messe a disposizione siano utilizzate in modo corretto, economico e parsimonioso. Gli strumenti di vigilanza ipotizzabili sono in particolare i seguenti (cfr. GAAC 54 [1990], III, n. 36, cifra III. e tabella allegata): 969

- l'approvazione delle disposizioni organizzative del privato;
- l'approvazione delle norme giuridiche (p. es. istruzioni) da questi emanate;
- l'obbligo di presentare rapporti o di tollerare ispezioni;
- la presenza di rappresentanti delle autorità in seno agli organi del privato.

I limiti del potere di vigilanza devono essere definiti dalla legge. Si raccomanda pertanto di non prevedere una semplice clausola generale, bensì di disciplinare espressamente i singoli strumenti di vigilanza (p. es. l'approvazione delle norme giuridiche o delle istruzioni adottate) o di autorizzare il Consiglio federale a definire tali strumenti. Deve figurare nella legge anche l'eventuale competenza di stabilire e riscuotere emolumenti. 970

Riguardo all'esecuzione di compiti federali da parte dei Cantoni (cfr. **art. 46 Cost.**) va rilevato che, tenuto conto dell'autonomia organizzativa di cui dispongono, i Cantoni sono liberi, nei limiti definiti dal diritto cantonale pubblico, di delegare a privati l'esecuzione di tali compiti (vale a dire l'applicazione del diritto federale). È perciò superfluo prevedere nella legge una disposizione che li abiliti a farlo. Se è indispensabile a garantire il corretto adempimento del compito, la Confederazione può tuttavia sancire nella legge il divieto di delegare a terzi l'adempimento o subordinare tale delega a condizioni determinate (cfr. **art. 164 cpv. 1 lett. f Cost.**). Onde salvaguardare l'autonomia organizzativa dei Cantoni, si raccomanda nondimeno di avvalersi di tale facoltà con la dovuta moderazione. 971

#### Esempi di delega di compiti pubblici a privati:

- autorizzazione rilasciata a penitenziari e istituti privati (art. 379 CP, **RS 311.0**);
- riscossione del canone da parte dell'Ufficio svizzero di riscossione del canone radiotelevisivo (art. 62 dell'ordinanza sulla radiotelevisione, ORTV, **RS 784.401**);
- collaborazione di organizzazioni e ditte nel settore agricolo, inclusa la riscossione di tasse da parte di queste ultime (art. 180 della legge sull'agricoltura, LAgr, **RS 910.1**);
- articolo 6 della legge federale del 18 giugno 1999 sulla meteorologia e la climatologia (LMet, **RS 429.1**);
- articoli 3 segg. della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla promozione delle esportazioni (**RS 946.14**).

### *Alcune distinzioni utili*

972 Chi svolge un'attività che riveste interesse anche per la collettività non necessariamente beneficia di una delega in tal senso, quand'anche l'attività in questione necessiti di un'autorizzazione dell'autorità o sia finanziata da sussidi pubblici (cfr. Gygi, Fritz, *Verwaltungsrecht*, Berna 1986, pag. 56, che rinvia a DTF 107 Ib 5 e GAAC 46 [1982], III, n. 41, pag. 248). La delega di compiti pubblici non va inoltre confusa con il rilascio di una concessione. Quest'ultima, anziché affidare a un soggetto parte dei compiti della pubblica amministrazione, conferisce unicamente il diritto di svolgere un'attività di carattere perlopiù economico il cui esercizio è riservato alla collettività in virtù di un monopolio (cfr. inoltre Gygi, Fritz, op. cit., pag. 57; cfr. DTF 106 Ib 33, 36; Grisel, André, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1983, pag. 201). Nella misura in cui la concessione sia riferibile al cosiddetto «servizio pubblico» (cfr. p. es. art. 14 segg. della legge sulle telecomunicazioni, LTC, **RS 784.10**), il suo rilascio può nondimeno essere inteso quale delega di un compito pubblico.

973 Non è invece da ritenersi una delega di un compito pubblico il ricorso (accessorio) a privati da parte di un'autorità per l'adempimento di un compito federale. In simili casi (di «attività amministrativa ausiliaria») il privato in questione non dispone di competenze decisionali, ma agisce quale subappaltatore, fornendo determinati servizi (o beni) all'autorità. Per situazioni del genere non è necessaria una base legale. Occorre nondimeno valutare se il relativo mandato di prestazione rientri nel campo d'applicazione della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub, **RS 172.056.1**) e debba pertanto essere oggetto di un concorso pubblico.

974 I compiti pubblici possono inoltre essere adempiuti congiuntamente dallo Stato e da un'azienda privata, la cui cooperazione è disciplinata da un contratto. Si tratta in tal caso di un partenariato pubblico-privato (*public private partnership*), nell'ambito del quale il partner privato si assume la responsabilità di fornire una prestazione in modo efficiente e l'ente pubblico si assicura che siano rispettati gli obiettivi stabiliti nell'interesse della collettività. Per ulteriori informazioni ed esempi a questo riguardo si veda il sito Internet <http://www.ppp-schweiz.ch/it/>.

### *Effetti della delega*

975 Quando assolvono compiti statali, i privati – come del resto le autorità federali – sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali (cfr. **art. 35 cpv. 2 Cost.**) nonché i principi di legalità e uguaglianza giuridica (cfr. ZBI 1987, pag. 205 segg.; Hangartner, Yvo, *Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen*, AJP 2000, pag. 515 segg.). Per quanto riguarda l'uguaglianza, ciò significa in particolare che le organizzazioni private non possono riconoscere ai propri membri un trattamento privilegiato rispetto a quello riservato ai non membri.

976 Il rapporto tra i privati incaricati dell'adempimento di un compito pubblico e i terzi interessati è di norma regolato dal diritto pubblico. Le disposizioni vincolanti prese

nei confronti di singoli cittadini da parte dei privati nell'adempimento dei loro compiti sono considerate decisioni ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 PA e sono dunque impugnabili. La procedura di ricorso è disciplinata in linea di principio dalla PA e dalla LTF (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. e ed art. 47 cpv. 1 lett. b e c PA, art. 82 lett. a LTF).

Nella misura in cui siano incaricati di adempiere un compito statale, i dipendenti delle organizzazioni private agiscono in regime di diritto pubblico e sono pertanto tenuti al rispetto di determinati doveri d'ufficio nei confronti dei terzi esterni. Sottostanno inoltre alla legge sulla responsabilità (art. 1 cpv. 1 lett. f LResp, **RS 170.32**), che ne regola anche la responsabilità per danni. In tali casi la Confederazione risponde unicamente a titolo sussidiario (cfr. art. 19 LResp; DTF 107 Ib 5).

977

### *Attività commerciali accessorie di unità amministrative o aziende di diritto pubblico*

Per incrementare l'efficienza dell'Amministrazione, gli Uffici federali e le aziende di diritto pubblico possono talvolta ampliare il loro raggio d'azione fornendo servizi su base commerciale e traendone benefici utili all'adempimento dei compiti non commerciali. È anche possibile che un'unità amministrativa o un'azienda di diritto pubblico fornisca servizi (p. es. attività amministrative ausiliarie) non solo a servizi federali, ma anche a clienti privati, a prezzi di mercato.

978

Tali ampliamenti del raggio d'azione necessitano tuttavia di una base legale (cfr. art. 41 della legge federale sulle finanze della Confederazione, LFC, **RS 611.0**) e devono soddisfare i requisiti previsti dalla Costituzione. Si raccomanda dunque di redigere il testo dell'eventuale base legale ispirandosi all'esempio qui appresso, che adempie appunto a detti requisiti:

979

#### Art. X Attività commerciali

<sup>1</sup> L'Ufficio federale Y (L'unità amministrativa Z) può fornire prestazioni commerciali a terzi se tali prestazioni:

- a. sono strettamente correlate ai compiti principali dell'unità amministrativa;
- b. non richiedono considerevoli risorse materiali o di personale supplementari; e
- c. non pregiudicano l'adempimento dei compiti principali.

<sup>2</sup> Le prestazioni commerciali sono fornite sulla base di una contabilità analitica, a prezzi che consentano almeno di coprire i costi.

Il criterio di cui al capoverso 1 lettera b (concernente le risorse materiali e di personale) può essere tralasciato se la legge stessa traccia i limiti delle prestazioni commerciali in questione (cfr. p. es. art. 4 della legge federale sulla meteorologia e la climatologia, LMet, **RS 429.1**).

### Mediazione e conciliazione

980 Per agevolare l'accesso alla giustizia e contenere il carico di lavoro dell'Amministrazione e dei tribunali, può risultare opportuno prevedere misure che favoriscano la composizione amichevole delle controversie: ne sono un esempio gli istituti della mediazione e della conciliazione. Queste due procedure sono accomunate dal ricorso a una figura che, a differenza del giudice, non dispone di poteri decisionali. L'organo di conciliazione si limita infatti a sottoporre alle parti proposte di risoluzione della lite, mentre il mediatore cerca di indurle a raggiungere da sé una soluzione consensuale. Il mediatore e il conciliatore possono essere chiamati in causa per risolvere un conflitto tra enti pubblici (cfr. p. es. **art. 44 cpv. 3 Cost.**, concernente le controversie tra Confederazione e Cantoni), tra l'Amministrazione e un privato o tra privati.

981 Varie leggi procedurali prevedono l'istituto della mediazione.

#### Esempi:

- mediazione quale alternativa al tentativo di conciliazione, **articoli 213 segg. CPC**;
- accordo amichevole e mediazione, **articolo 33b PA**.

982 Anche alcune leggi speciali contengono disposizioni sulla mediazione o la conciliazione.

#### Esempi:

- se gli perviene una denuncia riguardante un prezzo che ritiene essere abusivo, il Sorvegliante dei prezzi cerca una composizione amichevole con l'interessato (art. 9 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi, LSPR, **RS 942.20**);
- l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza può essere chiamato a mediare da una persona il cui accesso a documenti ufficiali è limitato, differito o negato (art. 13 della legge sulla trasparenza, LTras, **RS 152.3**).

983 La mediazione e la conciliazione sono di norma facoltative, ma in alcune leggi costituiscono un passaggio obbligato che si colloca prima della procedura di ricorso o decisionale. È tuttavia più opportuno che i due istituti abbiano carattere facoltativo, giacché entrambi sono fondati sul consenso.

#### Esempio:

- secondo il Codice di procedura civile la procedura decisionale dev'essere obbligatoriamente preceduta da un tentativo di conciliazione davanti a un'autorità di conciliazione (art. 197 CPC, **RS 272**).

984 Nei settori disciplinati da norme imperative la conciliazione e la mediazione possono essere utilizzate soltanto se l'autorità di prima istanza dispone di un ampio potere discrezionale nell'accertare i fatti e nel giudicare la causa. L'insieme

dell'azione dello Stato deve infatti essere conforme al principio di legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.). Ne consegue che, ad esempio nei settori in cui la legge subordina l'esercizio di un'attività al rilascio di un'autorizzazione o al compimento di un atto amministrativo quale l'allestimento di un piano, un accordo consensuale tra le parti non può sostituirsi alla decisione necessaria. Il ricorso a uno dei suddetti istituti non può infine inficiare il controllo giudiziario previsto in particolare negli ambiti cui si applica l'articolo 6 paragrafo 1 CEDU; in linea di principio, va salvaguardato il diritto di ognuno al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria nelle controversie giuridiche (art. 29a Cost.). L'accordo transattivo prende la forma di una decisione (cfr. art. 33b cpv. 4 PA). La legge può esigere che nell'accordo le parti rinuncino ad avvalersi di rimedi giuridici (cfr. art. 33b cpv. 1 PA).

Onde evitare che le posizioni delle parti si irrigidiscano, è opportuno che la mediazione e la conciliazione intervengano nelle prime fasi della procedura, se possibile già nell'ambito della procedura non contenziosa. In linea con la libertà della forma che i due istituti presuppongono, le relative procedure vanno disciplinate soltanto nella misura strettamente indispensabile. Se si intende tuttavia favorire il ricorso a detti strumenti, è però necessario che i soggetti interessati siano informati quanto alla possibilità di farvi capo. Un altro modo per incentivarne l'utilizzo consiste nel renderli gratuiti. 985

## 16 Commissioni extraparlamentari

### Considerazioni generali

986 Istituite dalla Confederazione, le commissioni extraparlamentari sono organi permanenti che assolvono compiti pubblici per conto del Governo e dell'Amministrazione. Dal 1° marzo 2010 le condizioni generali di istituzione delle commissioni extraparlamentari (condizioni di istituzione, composizione, durata del mandato, durata della funzione, limiti di età, indennizzo ecc.) sono disciplinate dalla LOGA (art. 57a segg., **RS 172.010**) e dalla OLOGA (art. 8a segg., **RS 172.010.1**). Istituite per decisione del Consiglio federale, che ne nomina i membri (art. 57c cpv. 2 LOGA), le commissioni extraparlamentari sono elencate nell'allegato 2 dell'OLOGA (art. 8 cpv. 2 OLOGA).

987 L'articolo 8a OLOGA distingue tra commissioni decisionali (che dispongono appunto di poteri decisionali) e commissioni consultive (che esprimono pareri e preparano progetti).

### Commissioni decisionali

#### Commissioni d'esame

988 Le Commissioni d'esame svolgono esami attitudinali in determinati settori disciplinati dalla Confederazione e decidono in merito al rilascio dei relativi certificati di capacità. Ne sono un esempio:

- la Commissione svizzera di maturità (cfr. art. 2 dell'ordinanza sull'esame svizzero di maturità, **RS 413.12**);
- le commissioni d'esame cui compete lo svolgimento degli esami federali (cfr. art. 13a della legge sulle professioni mediche, LPMed, **RS 811.11**);
- la Commissione di esame per il diploma di chimico delle derrate alimentari (cfr. art. 67 segg. dell'ordinanza concernente la formazione e l'esame delle persone preposte all'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari, OFEDerr, **RS 817.042**).

#### Commissioni di vigilanza

989 Le commissioni di vigilanza esercitano la vigilanza diretta su settori determinati e all'occorrenza dispongono provvedimenti in prima istanza. Ne è un esempio:

- la Commissione della concorrenza (cfr. art. 18 segg. della legge sui cartelli, LCart, **RS 251**).

### Commissioni consultive

990 Le commissioni consultive danno pareri e preparano progetti.

#### Esempio:

- Commissione per la sicurezza biologica (cfr. ordinanza concernente la Commissione federale per la sicurezza biologica, **RS 172.327.8**).

# Parte 5:           Entrata in vigore, attuazione e valutazione

## 17 Campo d'applicazione temporale

### Entrata in vigore

#### Fondamenti

Un atto normativo esplica effetti giuridici a decorrere dalla sua entrata in vigore. In 991  
altri termini, l'entrata in vigore costituisce un aspetto del campo d'applicazione  
temporale dell'atto normativo. La determinazione dell'entrata in vigore pertiene  
pertanto al legiferare. L'atto normativo crea obblighi giuridicamente vincolanti sol-  
tanto a decorrere dalla sua pubblicazione nella RU (art. 8 LPubb, **RS 170.512**;  
fanno eccezione le modifiche costituzionali, cfr. *n. marg. 999*).

La promulgazione consiste nella decisione con cui l'organo competente stabilisce 992  
di mettere in vigore l'atto in questione a una data precisa. Quando occorre stabilire  
la data di entrata in vigore di un atto, in genere è necessario considerare gli aspetti  
seguenti:

- i Cantoni e gli altri organi d'esecuzione vanno coinvolti e informati per tempo e nella debita forma, tanto sull'esito delle deliberazioni parlamentari quanto sui progetti di ordinanza. In merito si vedano i *n. marg. 1121 segg.*;
- il servizio giuridico della Cancelleria federale va consultato se:
  - il decreto di entrata in vigore di una legge o di un decreto federale compete al Consiglio federale,
  - alla luce della data di entrata in vigore prevista, vi sono dubbi quanto alla possibilità di effettuare per tempo la pubblicazione nella RU;
- l'entrata in vigore di una legge federale o di un decreto federale necessita di un relativo decreto del Consiglio federale (il cosiddetto decreto di promulgazione), sempre che la legge o il decreto federale non stabiliscano essi stessi la data. Nella maggior parte dei casi l'entrata in vigore di una legge è decisa in concomitanza con l'adozione della relativa ordinanza d'esecuzione, facendo in modo che i due atti normativi entrino in vigore simultaneamente. Alle proposte al Consiglio federale concernenti l'entrata in vigore di un atto normativo si applicano le regole previste per la consultazione degli uffici e la procedura di corapporto (cfr. *n. marg. 11 segg.*).

#### Esempi:

- decreto del Consiglio federale del 12 giugno 2015 concernente l'entrata in vigore della legge e dell'ordinanza sull'assicurazione contro i rischi delle esportazioni (**RU 2015 2217 e 2221**);
- decreto del Consiglio federale del 24 giugno 2015 concernente l'entrata in vigore della legge federale e dell'ordinanza sulle prestazioni di sicurezza

private fornite all'estero (RU 2015 2407 e 2423).

Strumenti utili:

- **Direttive di tecnica legislativa**, n. marg. 171 segg.

*Organo competente*

### **Costituzione federale**

993 In taluni casi il decreto concernente una nuova disposizione costituzionale contiene una delega relativa alla determinazione della data di entrata in vigore. Di norma le modifiche della Costituzione federale entrano tuttavia in vigore accettate che siano dal Popolo e dai Cantoni, sempreché il testo non disponga altrimenti (art. 195 Cost.; cfr. *n. marg. 999*).

Esempi:

- delega all'Assemblea federale prevista dal decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria, cifra III, **FF 1999 7454**;
- decreto federale del 13 dicembre 1996 concernente la soppressione della regalia delle polveri, **RU 1998 918**;
- iniziativa popolare federale (respinta) «Per la protezione di salari equi (Iniziativa sui salari minimi)», cifra II, art. 197 n. 8 cpv. 3, **FF 2011 819**.

*Leggi federali e ordinanze dell'Assemblea federale*

994 In linea di principio, le leggi federali e le ordinanze dell'Assemblea federale entrano in vigore alla data indicata nell'atto stesso. La decisione è dunque presa dal soggetto che emana l'atto normativo in questione, vale a dire l'Assemblea federale o, nel caso di un'iniziativa popolare, il Popolo.

Esempio:

- per concedere ai Cantoni il tempo di cui necessitano per prendere i provvedimenti richiesti, nella legge federale sull'assistenza è stata prevista la seguente disposizione: «[La presente legge] entra in vigore quattro anni dopo la decorrenza infruttuosa del termine di referendum o quattro anni dopo che sia stata accettata in votazione popolare». (**FF 2012 8477**).

995 Il principio di cui sopra viene nondimeno disatteso talmente spesso che l'eccezione è di fatto divenuta la regola: nella maggior parte dei casi, infatti, gli atti legislativi del Parlamento delegano al Consiglio federale il compito di stabilire la data di entrata in vigore, benché anche l'Assemblea federale possa stabilirla mediante un apposito decreto. Per determinare se sia più opportuno che la decisione venga presa dal Parlamento o delegata al Consiglio federale occorre esaminare le ragioni che depongono a favore dell'una o dell'altra soluzione.

## Ordinanze del Consiglio federale o di autorità subalterne

La data di entrata in vigore di tali ordinanze è stabilita dal soggetto che le emana. 996

### Data di entrata in vigore

#### Considerazioni generali

Nel decidere riguardo all'entrata in vigore si dispone di varie opzioni: l'atto normativo può infatti entrare in vigore immediatamente (cfr. *n. marg. 999 segg.*), in un secondo tempo o con effetto retroattivo (cfr. *n. marg. 1008 segg.*). Può inoltre essere messo in vigore integralmente o soltanto in alcune sue parti (cfr. *n. marg. 1010 segg.*). 997

Nel determinare la data occorre considerare in particolare gli aspetti seguenti: 998

- l'entrata in vigore di un atto normativo sottostante a referendum è subordinata alla condizione che il termine di referendum sia decorso infruttuosamente o che l'atto sia stato accettato in votazione popolare. Soltanto se tale condizione è adempiuta si può ritenere che la legge abbia superato con successo tutte le fasi del processo legislativo, così da poter entrare in vigore;
- la legge sulle pubblicazioni ufficiali prevede che gli atti normativi della Confederazione debbano di norma essere pubblicati nella RU almeno cinque giorni prima della loro entrata in vigore (cfr. art. 7 cpv. 1 LPubb, **RS 170.512**). La data di entrata in vigore deve dunque essere stabilita in modo tale da poter garantire che la pubblicazione abbia luogo nel rispetto di tale termine. La relativa decisione del soggetto che emana l'atto dovrebbe pertanto precedere la data prevista di almeno quattro settimane;
- in linea di principio un atto normativo dev'essere posto in vigore con sollecitudine. La pubblicazione in tempi brevi può anche essere dettata da motivi particolari, ad esempio quando occorre che i cittadini beneficino immediatamente di determinati progressi sociali;
- la data di entrata in vigore non può essere determinata arbitrariamente, bensì va stabilita in funzione di criteri oggettivi. Meri interessi finanziari non sono di norma sufficienti, ad esempio per differire in misura ingiustificata l'introduzione di agevolazioni fiscali o il versamento di sovvenzioni più generose (DTF 130 I 174, pag. 179 consid. 2.3);
- il Consiglio federale non può differire l'entrata in vigore di una legge soltanto perché il Parlamento l'ha emanata contro il suo volere o ha stravolto il suo disegno. Il legislatore adotta le leggi perché siano applicate. Differire l'entrata in vigore in assenza di un motivo oggettivo sarebbe contrario ai principi democratici e al principio della separazione dei poteri (cfr. Müller/Uhlmann, pag. 116; Yvo Hangartner, AJP 7/2006, pag. 864). Il potere discrezionale di cui dispone il Consiglio federale consiste unicamente nel determinare la data dell'entrata in vigore (cfr. GAAC 58 [1994], I, n. 2, pag. 56);
- la scelta della data di entrata in vigore non può favorire o penalizzare alcuno, in particolare potenti gruppi economici o politici che si attendono vantaggi o

sfavori, in misura tale da contraddire al senso e allo scopo dell'atto normativo in questione (cfr. GAAC 32 [1964–65], n. 11, pag. 23 segg. con i relativi esempi);

- taluni atti legislativi (p. es. il CC) richiedono che il diritto cantonale sia modificato di conseguenza o presuppongono una riorganizzazione dell'amministrazione. Prima di decidere la data di entrata in vigore occorre quindi coinvolgere i Cantoni nella pianificazione dell'attuazione (cfr. *n. marg. 1121 segg.*). Nei casi in cui l'esecuzione della legislazione federale spetta ai Cantoni è molto importante che questi possano disporre del tempo necessario, vale a dire da uno a tre anni, a seconda dei casi, tra la votazione finale e l'entrata in vigore;

#### Esempio:

- modifica del Codice civile (Protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione) del 19 dicembre 2008, entrata in vigore il 1° gennaio 2013 (RU 2011 725);
- talvolta la connessione materiale tra due leggi raccomanda di differire l'entrata in vigore di una delle due, così da permettere ai lavori legislativi concernenti l'altra di raggiungere una determinata fase. Una simile evenienza si verifica ad esempio quando la prima legge prevede il diritto materiale e la seconda quello formale (vale a dire le disposizioni procedurali necessarie alla concretizzazione del diritto materiale). Può accadere inoltre che tra le disposizioni materiali di due leggi vi sia una correlazione talmente stretta da rendere necessario il coordinamento della loro entrata in vigore;
- la scelta della data può essere dettata anche da motivi di opportunità, ad esempio perché un'altra data comprometterebbe l'applicazione pratica della legge in questione;

#### Esempio:

- nello stabilire la data di entrata in vigore della legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV, v. RU 1992 2465, RS 312.5) si è dovuto fare in modo che entrasse in vigore il 1° gennaio 1993, simultaneamente alla Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (RS 0.312.5);
- spesso la legge necessita di un'ordinanza d'esecuzione. In tal caso è opportuno che legge e ordinanza entrino in vigore simultaneamente;
- in presenza di situazioni particolari conviene interpellare i Cantoni e le associazioni interessate. Eventualmente può risultare giudizioso considerare anche le esigenze dell'economia.

## Entrata in vigore immediata

### *Costituzione*

Sempre che il relativo decreto federale non disponga altrimenti, le modifiche della Costituzione federale entrano automaticamente in vigore il giorno della loro accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni (cfr. art. 195 Cost.), quand'anche l'esito della votazione non sia stato ufficialmente accertato né il testo della modifica sia stato pubblicato nella RU. Il testo della modifica costituzionale può infatti essere dato per acquisito, giacché è stato precedentemente pubblicato nel Foglio federale e nelle spiegazioni di voto. Per motivi stringenti, le disposizioni transitorie del decreto federale in questione possono nondimeno prevedere un'altra data di entrata in vigore. 999

#### Esempi:

- decreto federale del 3 ottobre 2003 concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), accettato in votazione popolare il 28 novembre 2004 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2008 (RU 2007 5765);
- decreto federale del 19 marzo 2004 concernente un nuovo ordinamento finanziario, accettato in votazione popolare il 28 novembre 2004 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2007 (RU 2006 1057);
- decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria, accettato in votazione popolare il 12 marzo 2000 ed entrato in vigore il 1° aprile 2003 e in date successive (RU 2002 3148).

### *Leggi federali*

Di norma, anche le leggi federali dichiarate urgenti entrano in vigore il giorno della loro adozione da parte del Parlamento (o il giorno successivo), sempre che non sia espressamente previsto che l'entrata in vigore debba aver luogo in un secondo tempo. Se è tuttavia respinta in votazione popolare, conformemente all'articolo 165 capoverso 2 Cost. la legge decade entro un anno dalla sua adozione da parte dell'Assemblea federale. L'eventuale differimento dell'entrata in vigore abbrevia pertanto l'arco di tempo in cui legge si applica. 1000

#### Esempio:

- dichiarata urgente, la legge federale del 25 settembre 2009 sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale nei settori del mercato del lavoro, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché del potere d'acquisto non è entrata in vigore al momento della sua adozione, bensì, per volontà del legislatore, il 1° gennaio 2010 (RU 2009 5043).

### *Ordinanze*

1001 Talvolta anche le ordinanze entrano immediatamente in vigore: il testo può infatti essere pubblicato eccezionalmente al più tardi il giorno dell'entrata in vigore, se ciò è indispensabile per assicurare che acquisti efficacia il giorno stesso della sua adozione o il giorno dopo. In tal caso si parla di pubblicazione urgente (cfr. art. 7 cpv. 3 LPubb, [RS 170.512](#)).

1002 Si procede invece a una cosiddetta pubblicazione straordinaria se la piattaforma di pubblicazione non è accessibile e occorre pubblicare i testi con altri mezzi (cfr. art. 7 cpv. 4 LPubb). In tal caso la pubblicazione è assicurata in un primo tempo informando per e-mail le Cancellerie dei Cantoni, gli enti di cui all'articolo 18 LPubb ed eventuali altri soggetti. Non appena possibile, il testo è quindi pubblicato nella Raccolta ufficiale delle leggi federali.

#### *Esempio:*

- si veda la lista delle pubblicazioni urgenti pubblicata dalla Cancelleria federale ([www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Raccolta ufficiale > [Pubblicazioni urgenti](#)).

### *Altre osservazioni*

1003 Se si sta valutando l'opportunità di prevedere l'entrata in vigore immediata di un atto normativo, occorre in particolare porsi le domande seguenti:

- vi sono motivi che raccomandino tale soluzione?
- le condizioni cui è subordinata la pubblicazione urgente sono soddisfatte?
- l'atto normativo può essere messo in vigore in un secondo tempo?

1004 Quand'anche sussistano motivi a favore di un'entrata in vigore in tempi brevi, non bisogna dimenticare che l'entrata in vigore immediata presenta un inconveniente di peso, cioè che l'atto normativo non può essere pubblicato nella forma ordinaria e per tale ragione la sua applicazione può risentirne. Si raccomanda pertanto di non disporre l'entrata in vigore immediata e di prevedere il tempo necessario per la pubblicazione ordinaria. Anche nel caso della pubblicazione straordinaria, si consiglia se possibile di lasciar trascorrere un certo lasso di tempo prima dell'entrata in vigore.

1005 La data di entrata in vigore non dovrebbe inoltre coincidere con quella della decisione: se infatti non è stabilita un'ora precisa, l'atto entra in vigore alle ore 00.00 del giorno in cui è stata presa la decisione – vale a dire con effetto retroattivo. In tal caso si consiglia pertanto di stabilire un'ora precisa di entrata in vigore o, ancora meglio, di porre in vigore l'atto il giorno successivo a quello della decisione, utilizzando ad esempio le formule seguenti: «La presente ordinanza entra in vigore il 13 gennaio 2016» o «La presente ordinanza entra in vigore il 13 gennaio 2016 alle ore 18.00».

Se si intende disporre l'entrata in vigore immediata di un atto normativo, si raccomanda di tenere conto di quanto segue: 1006

- se la legge dev'essere dichiarata urgente, occorre segnalarlo nel relativo messaggio;
- se la piattaforma di pubblicazione non è accessibile, occorre predisporre per tempo i preparativi necessari alla pubblicazione straordinaria.

### **Entrata in vigore successiva alla pubblicazione**

Il Parlamento può determinare liberamente la data di entrata in vigore delle leggi che adotta. Deve però tenere conto di taluni aspetti e conseguenze: in primo luogo, un atto normativo può entrare in vigore soltanto dopo che sia decorso infruttuosamente il termine di referendum o dopo la sua accettazione in votazione popolare. In quest'ultimo caso dev'essere inoltre stato accertato ufficialmente l'esito della votazione. Le leggi devono infine poter essere applicate: ne consegue che i soggetti incaricati dell'esecuzione (Consiglio federale e Amministrazione, Cantoni, tribunali, privati cittadini ecc.) devono poter disporre del tempo necessario al compimento dei preparativi necessari (in merito alla pianificazione dell'esecuzione si vedano i *n. marg. 1121 segg.*). 1007

### **Entrata in vigore retroattiva**

Disponendo l'entrata in vigore retroattiva si fa in modo che un atto normativo entri in vigore a una data che precede la decisione di messa in vigore. Va nondimeno precisato che l'atto non entra in vigore prima della pubblicazione, ma si applica anche a fatti antecedenti la stessa. 1008

Se è necessario che una legge o un decreto federale espliciti effetti dopo la sua adozione ma prima della pubblicazione nella RU – p. es. durante il termine di referendum – tale circostanza dev'essere espressamente prevista nell'atto normativo in questione. 1009

In merito alla retroattività si vedano anche i *n. marg. 1028 segg.*

### **Entrata in vigore integrale o differenziata**

In linea di principio un atto normativo entra in vigore nella sua integralità. Può tuttavia risultare necessario porre in vigore talune parti dell'atto prima o dopo le altre. In tal caso occorrerà esaminare se talune disposizioni debbano entrare in vigore indipendentemente dalle altre. Se si rileva che ciò non è necessario, l'atto normativo va messo in vigore nella sua interezza. 1010

Talvolta l'entrata in vigore può essere scaglionata nel tempo. Ciò può essere dettato dalla necessità di raggiungere in tempi brevi un obiettivo determinato, da difficoltà di esecuzione in taluni settori o da problemi organizzativi. 1011

#### **Esempi:**

- articolo 34 della legge del 12 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEI, **RS 734.7**): entrata in vigore il 15 luglio 2007 e in date ulteriori;

- articolo 32 dell'ordinanza del 14 marzo 2008 sull'approvvigionamento elettrico (OAEI, **RS 734.71**): entrata in vigore il 1° aprile 2008 e in date ulteriori;
- decreto federale dell'8 ottobre 1999 sulla riforma giudiziaria, accettato in votazione popolare il 12 marzo 2000, entrata in vigore il 1° aprile 2003 e in date ulteriori (**RU 2002 3148**).

1012 Se il legislatore delega al Consiglio federale il compito di stabilire la data di entrata in vigore, in linea con la prassi prevalente si ritiene che la delega si estenda anche alla facoltà di differenziare l'entrata in vigore, quand'anche l'atto normativo non lo preveda espressamente.

**Esempi:**

- articolo 34 della legge del 12 marzo 2007 sull'approvvigionamento elettrico (LAEI, **RS 734.7**): entrata in vigore il 15 luglio 2007 e in date ulteriori;
- articolo 32 dell'ordinanza del 14 marzo 2008 sull'approvvigionamento elettrico (OAEI, **RS 734.71**): entrata in vigore il 1° aprile 2008 e in date ulteriori;
- articolo 73 capoverso 2 della legge del 19 settembre 1978 sull'organizzazione dell'amministrazione (cfr. **RU 1979 114 e 679**).

1013 Quando si intende scaglionare nel tempo l'entrata in vigore di un atto normativo, va preparata un'ordinanza del Consiglio federale sull'entrata in vigore nel caso in cui occorra nel contempo emanare disposizioni transitorie o d'applicazione o non sia possibile stabilire la data di entrata in vigore di una parte dell'atto (cfr. anche **DTL, n. marg. 176 segg. e 245 segg.**).

## Decadenza e sospensione

### Decadenza

#### Considerazioni generali

1014 Quando decade, un atto normativo cessa in linea di principio di applicarsi (fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle disposizioni transitorie del nuovo diritto). Nel caso della sospensione, invece, l'atto normativo modificato cessa di applicarsi soltanto temporaneamente, per tornare in vigore non appena decada l'atto modificatorio.

#### Abrogazione formale

1015 Un atto normativo di durata limitata decade allo scadere del termine previsto, senza che a tal fine sia necessario emanare un apposito decreto.

1016 La validità dell'atto può essere prorogata modificando la disposizione concernente la durata di validità e inserendovi un capoverso che prevede la proroga. In tal modo si tiene traccia della durata di validità inizialmente prevista (cfr. **DTL, n. marg. 334**).

### Esempi:

- articolo 9 capoverso 2 della legge federale dell'8 ottobre 1999 sulle società d'investimento in capitale di rischio (RU 2000 1019, RS 642.15);
- articolo 17 capoverso 6 dell'ordinanza sulla compensazione dei rischi nell'assicurazione malattie (Modifica del 3 dicembre 2010, RU 2010 6163).

La validità di un atto normativo di durata indeterminata non è limitata nel tempo; 1017

l'atto non contiene pertanto una disposizione che ne preveda la decadenza. L'atto di durata indeterminata o talune disposizioni dello stesso decadono se un atto più recente e di pari livello ne prevede l'abrogazione (spesso nell'allegato). L'atto meno recente non torna più in vigore, neppure nel caso in cui il più recente decada. Nell'abrogare un atto normativo occorre rispettare il principio del parallelismo della 1018

forma, secondo il quale un atto può essere abrogato soltanto da un altro atto di pari livello gerarchico: una disposizione costituzionale può dunque essere abrogata soltanto da un'altra disposizione costituzionale e una legge da un'altra legge. Se un'ordinanza del Consiglio federale diviene caduca a seguito dell'abrogazione della legge su cui si fonda, non può essere abrogata dalla nuova legge federale, ma da una nuova ordinanza del Consiglio federale. Un'ordinanza non decade quindi se viene modificata la legge da cui discende, bensì dev'essere abrogata formalmente dal soggetto che l'ha emanata (di norma mediante l'adozione di una nuova ordinanza). La prassi ammette nondimeno che una nuova ordinanza del Consiglio federale possa abrogare non solo altre ordinanze del Consiglio federale, ma anche ordinanze dipartimentali o di Uffici materialmente connesse, sempre che non sia prevista l'emanazione di una nuova ordinanza dipartimentale o dell'Ufficio.

Riguardo alla decadenza occorre prendere in considerazione i seguenti aspetti: 1019

- il contenuto del nuovo atto normativo coincide in tutto e per tutto con quello dell'atto da abrogare o vi sono parti di quest'ultimo che restano in vigore?
- il contenuto del nuovo atto normativo abbraccia quello di vari altri atti, ognuno dei quali va abrogato?

### Esempio:

- l'ordinanza del 4 luglio 2007 sulla protezione delle informazioni (cfr. art. 22, RS 510.411) ha abrogato non solo l'ordinanza del 10 dicembre 1990 sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione, ma anche l'ordinanza del 1° maggio 1990 sulla protezione d'informazioni.

Se un atto normativo viene abrogato senza che gli subentri un nuovo atto, occorre 1020  
preparare un apposito atto abrogativo.

### Esempio:

- abrogazione dell'11 marzo 1990 dell'ordinanza sulla protezione dei valori patrimoniali dello Stato del Kuwait in Svizzera (cfr. RU 1991 788).

Questi atti abrogativi sono pubblicati secondo le stesse modalità previste per l'atto da abrogare.

### Abrogazione materiale

1021 Quando due disposizioni si contraddicono senza che quella più recente abroghi formalmente quella meno recente, è necessario ricorrere all'interpretazione per stabilire quale delle due debba applicarsi e quale sia da ritenersi materialmente abrogata. In altri termini, l'abrogazione materiale riguarda l'applicazione delle norme e non l'attività legislativa, fermo restando che la seconda esercita un influsso sulla prima, giacché nel preparare e redigere una legge si può analizzare con precisione il contesto normativo in modo tale da ridurre al minimo i casi di abrogazione materiale. Quando un atto non è tuttavia inserito a dovere nel contesto normativo è pressoché inevitabile che esso comporti abrogazioni materiali (cfr. *n. marg.* 583).

### Sospensione

1022 Se un atto normativo di durata indeterminata è modificato da un atto la cui durata è limitata nel tempo, al decadere di quest'ultimo le disposizioni dell'atto di durata indeterminata tornano pienamente in vigore; in altri termini la loro efficacia è semplicemente sospesa durante la vigenza dell'atto di durata limitata.

1023 Per motivi inerenti alla certezza del diritto si raccomanda di evitare se possibile il prodursi di una sospensione, in particolare nel caso in cui l'atto di cui è prevista la sospensione sia stato precedentemente modificato in più occasioni. Se la sospensione è relativamente lunga, può infatti risultare arduo determinare quale fosse il testo dell'atto prima della sospensione. Talvolta possono nondimeno esservi motivi validi a sostegno della sospensione di un atto normativo.

#### Esempi:

- modifica della legge sull'asilo mediante il decreto federale urgente di obbligatorietà generale del 22 giugno 1990 concernente la procedura d'asilo, avente effetto sino al 31 dicembre 1995 (cfr. **RU 1990 938**);
- le modifiche della PA, dell'OG e della PPF proposte in vista dell'entrata in vigore dell'Accordo sullo SEE avrebbero avuto effetto soltanto fintanto che questo fosse rimasto in vigore (cfr. messaggio complementare II al messaggio SEE, **FF 1992 V 399**, in particolare **573 segg.**). In caso contrario, anche in caso di uscita della Svizzera dallo SEE nei procedimenti dinanzi alle autorità federali sarebbero state obbligatoriamente applicate disposizioni rilevanti ai fini dello SEE.

1024 Una forma particolare di sospensione è costituita dalla decadenza temporanea di un atto normativo senza che un altro atto gli subentri. Tale forma di sospensione va nondimeno prevista soltanto in via eccezionale.

#### Esempio:

- il 9 settembre 1993 è stata sospesa fino a nuovo avviso l'ordinanza del 30 giugno 1993 che istituisce provvedimenti economici nei confronti di Haiti

(cfr. [RU 1993 2581](#)); l'ordinanza è poi stata rimessa in vigore a decorrere dal 21 ottobre 1993 (cfr. [RU 1993 2953](#)).

## Diritto intertemporale

### Principio

Il diritto intertemporale disciplina il campo d'applicazione temporale delle norme giuridiche, tracciando i confini che separano l'applicazione del nuovo diritto da quella del diritto anteriore. I principi determinanti sono i seguenti: 1025

- un atto normativo disciplina gli effetti giuridici dei fatti che si verificano mentre è in vigore. Ne consegue che: 1026
  - il nuovo diritto si applica ai fatti che si verificano dopo la sua entrata in vigore. Ciò discende dal principio dell'uguaglianza giuridica e dall'interesse pubblico all'origine della modifica normativa,
  - la retroattività è di norma esclusa (fatte salve le eccezioni menzionate più avanti);
- i principi per la delega di competenze normative si applicano anche al diritto intertemporale (cfr. *n. marg. 721 segg.*). Se in base a tali principi una materia determinata dev'essere disciplinata in una legge in senso formale, lo stesso vale anche per gli elementi essenziali del diritto intertemporale relativo alla materia in questione. 1027

### Retroattività

#### Considerazioni generali

A prescindere dal fatto che penalizzi o favorisca gli interessati, la retroattività è in linea di principio vietata (cfr. DTF 125 I 182, 186; 119 Ib 103, 110). A nessuno possono infatti essere imposti obblighi che non erano noti o non erano preventivabili nel momento in cui si sono verificati i fatti e non potevano quindi essere presi in considerazione nel decidere come agire. Si distinguono due categorie di retroattività: quella propria e quella impropria. 1028

#### Retroattività propria

È data una retroattività propria quando il nuovo regime legale viene applicato a fatti che si sono verificati nel passato e si sono prodotti compiutamente prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto (cfr. DTF 138 I 189, consid. 3.4, 119 Ia 154, 160). Un fatto si produce compiutamente quando hanno fine gli eventi che hanno portato alla sua realizzazione: ne consegue che i destinatari della normativa non hanno più la possibilità di influire sul loro corso. La retroattività propria fa dunque sì che un fatto prodottosi compiutamente sia assoggettato a posteriori a nuove norme. 1029

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la retroattività con effetti sfavorevoli è eccezionalmente ammessa se sono soddisfatte le seguenti condizioni (cfr. DTF 138 I 189 consid. 3.4, 126 V 134, consid. 4a; 125 I 186 consid. 2c/cc;

124 III 266, 271; 122 V 405, 408; 119 la 154, 160; 119 Ib 103, 110; 92 I 226, 233; DTAF 2013/6 consid. 5.3; 2009/3 consid. 3.4; DTAF 2007/25 consid. 3.1):

- dev'essere espressamente prevista dall'atto normativo o quantomeno chiaramente voluta dal legislatore;
  - deve abbracciare un arco di tempo ragionevole (un anno al massimo);
  - dev'essere giustificata da motivi pertinenti;
  - non deve creare disuguaglianze giuridiche inammissibili o ledere i diritti di terzi;
  - dev'essere giustificata da interessi pubblici preponderanti;
  - non deve ledere i diritti acquisiti, vale a dire i diritti patrimoniali che i singoli vantano nei confronti dello Stato in virtù di uno status giuridico particolare loro riconosciuto da quest'ultimo, il cui contenuto essenziale presenta un marcato carattere di immutabilità in forza del principio dell'affidamento e i quali beneficiano della tutela offerta dalla garanzia della proprietà (obbligo di versare un'indennità in caso di restrizione).
- Il potere del Consiglio federale di determinare la data di entrata in vigore non si estende alla previsione dell'effetto retroattivo.

Esempi:

- legge federale sulle tasse di bollo (Modifica del 19 marzo 2010, **RU 2010 3317**);
- ordinanza sull'IVA (Modifica del 18 giugno 2010, **RU 2010 2833**);
- ordinanza sul personale del settore dei PF (Modifica dell'11 dicembre 2009, **RU 2009 809**).

### **Retroattività impropria**

1030

Si parla di retroattività impropria quando il nuovo diritto si applica a situazioni non ancora concluse, vale a dire quelle che hanno avuto origine sotto il regime precedente ma perdurano anche dopo l'entrata in vigore della novella legislativa (DTF 133 II 97 consid. 4.1., 122 II 113 consid. 3b/dd). In linea di principio è consentito assoggettare le cosiddette fattispecie di durata a un nuovo regime giuridico, sempre che ciò non leda diritti acquisiti (DTF 126 V 134 consid. 4a, 124 III 266 consid. 4e, 122 V 405, 122 II 133 consid. 3b/dd, 118 la 245, 255).

Esempio:

- le nuove norme di sicurezza relative alla ferrovia si applicano anche all'esercizio delle linee esistenti.

### *Effetto anticipato*

Un atto normativo può esplicare effetti giuridici benché non sia ancora entrato in vigore. Si parla in tal caso di effetto anticipato, il quale può manifestarsi in due forme distinte: 1031

- si ha un effetto anticipato di natura positiva quando il diritto in via di elaborazione si applica prima della sua entrata in vigore alla stregua del diritto vigente. Tale effetto non è in linea di principio ammesso, in forza del principio di legalità;
- è dato invece un effetto anticipato di natura negativa quando il diritto vigente non viene più applicato sino all'entrata in vigore del nuovo diritto. L'effetto negativo anticipato è ammissibile soltanto se è previsto dal diritto vigente ed è giustificato da motivi pertinenti, non crea disuguaglianze né lede i beni giuridici tutelati dalla garanzia della proprietà o dal principio dell'affidamento. Tale effetto è riscontrabile con una certa frequenza nel campo del diritto edilizio e pianificatorio (cfr. DTF 118 la 510).

### *Modifiche legislative a procedimento in corso*

Le modifiche legislative operate durante il procedimento possono consistere in una modifica del diritto procedurale o del diritto materiale. 1032

In linea di principio, dopo l'entrata in vigore delle nuove norme la procedura segue il suo corso conformemente a queste ultime; talvolta si prevede nondimeno che il diritto anteriore si applichi sino alla pronuncia della prima decisione impugnabile, assoggettando comunque l'impugnazione alle nuove norme. Si raccomanda comunque di disciplinare con precisione l'applicabilità del diritto anteriore e del nuovo diritto. 1033

Se viene modificato il diritto materiale, occorre rifarsi alla disposizione transitoria prevista dalla nuova normativa, ancorché spesso assente. Anche in questo caso si consiglia nondimeno di disciplinare in modo chiaro le questioni relative al diritto transitorio. 1034

### *Norme di conflitto particolari*

Per conciliare il nuovo e il vecchio diritto si procede perlopiù alla modifica o all'abrogazione delle vecchie disposizioni. Talvolta si prevedono tuttavia apposite norme di conflitto. Tale è il caso, ad esempio, quando un atto normativo disciplina situazioni che non è possibile assoggettare con certezza al nuovo diritto o al diritto anteriore applicando i principi del diritto transitorio. Il contenuto di tali norme varia in funzione del contesto e del caso concreto. 1035

#### *Esempi:*

- «La Confederazione risponde parimente, in virtù degli articoli 3 e seguenti, dei danni cagionati prima dell'entrata in vigore della presente legge, salva la prescrizione o la perenzione prevista nell'articolo 20» (art. 26 cpv. 2 della legge sulla responsabilità, LResp, **RS 170.32**);

- «La presente legge non è applicabile alle vertenze pendenti, al momento della sua entrata in vigore, davanti ad autorità della giurisdizione amministrativa, né ai ricorsi o alle opposizioni contro decisioni emanate prima della sua entrata in vigore; in questi casi si applicano le regole di procedura e di competenza anteriori». (cfr. art. 81 PA, **RS 172.021**);
- «Le azioni e le domande pendenti sono decise secondo il diritto in vigore al momento della sentenza o della decisione» (cfr. art. 60 cpv. 4 della legge federale sull'affitto agricolo, LAAgr, **RS 221.213.2**).

1036 Per quanto riguarda la legislazione, si raccomanda di attenersi ai seguenti principi:

- le norme di conflitto non devono ledere i principi di proporzionalità e di irretroattività delle leggi;
- le disposizioni abrogate devono essere designate con la massima precisione possibile – elencandole nel dettaglio o definendone con esattezza il contenuto. Si sconsiglia l'utilizzo di una clausola generale che preveda l'abrogazione di tutte le disposizioni che contraddicono al nuovo diritto: clausole del genere non permettono infatti di fare chiarezza riguardo al rapporto tra diritto anteriore e nuovo diritto;
- in sede di elaborazione delle norme transitorie occorre verificare se siano soddisfatte le condizioni cui è subordinata la retroattività propria (con effetti favorevoli o sfavorevoli). Tale aspetto va esaminato in modo scrupoloso. L'effetto retroattivo dev'essere espressamente previsto dall'atto normativo interessato (cfr. *n. marg. 1008*);
- in determinati frangenti può risultare necessario modificare o abrogare unicamente determinati aspetti di una normativa (p. es. il campo d'applicazione o i destinatari). Onde evitare situazioni di incertezza, si raccomanda di designare espressamente la disposizione da modificare e riformularne il testo;
- benché l'abrogazione e la modifica del diritto vigente costituiscano il caso più frequente, talvolta si decide di mantenere in vigore determinate norme. Tale soluzione è adottata ad esempio quando è necessario, in occasione di una revisione costituzionale o legislativa, che le vigenti disposizioni di esecuzione (di una legge o di un'ordinanza) restino in vigore sino all'adozione delle nuove norme. Tale proroga della validità necessita di una base legale ma offre i seguenti vantaggi:
  - permette di valutare gli effetti delle nuove norme di rango superiore e di tenerne conto prima di emanare le nuove disposizioni di esecuzione,
  - elaborare le disposizioni d'esecuzione prima di essere certi che entreranno in vigore (p. es. prima di una votazione popolare) può rivelarsi un esercizio inutile;
- questa opzione è tuttavia subordinata alla condizione che le disposizioni d'esecuzione vigenti permettano l'applicazione provvisoria del diritto di rango supe-

1037

riore. In taluni casi è opportuno che il diritto anteriore e il nuovo diritto si applichino entrambi per un determinato periodo transitorio. Tale soluzione si confà in modo particolare alle norme concernenti i prodotti, giacché permettono agli interessati di determinare essi stessi, entro certi limiti, il momento del passaggio alle nuove disposizioni e attenuare in tal modo le conseguenze economiche della modifica legislativa.

### *Regime transitorio materiale*

Quando un atto normativo concerne fattispecie di durata, occorre esaminare se 1038 l'applicazione immediata del nuovo diritto a tali situazioni sia conforme al principio di proporzionalità. Se non è il caso, ad esempio perché tra la vecchia e la nuova normativa vi sono differenze tali da rendere il passaggio al nuovo diritto eccessivamente oneroso per il cittadino nonostante l'adozione di disposizioni transitorie, è necessario prevedere un regime transitorio materiale che salvaguardi nella misura del possibile gli interessi pubblici e privati in causa. Indipendente sia dal nuovo sia dal vecchio diritto, il regime transitorio è destinato ad applicarsi soltanto per un lasso di tempo limitato e costituisce un primo passo nella direzione prevista dal nuovo diritto, con il quale non ci si distanzia tuttavia in misura eccessiva dall'ordinamento giuridico vigente.

Tali regimi transitori sono assai rari, giacché comportano il rischio che trascorra 1039 un tempo eccessivo prima dell'adozione delle norme definitive.

I regimi transitori possono essere definiti in termini sommari, il che non significa 1040 tuttavia che debbano tradursi in una normativa poco chiara o imprecisa. In particolare occorre fare in modo che le norme previste si integrino a dovere nell'ordinamento giuridico.

#### *Esempi:*

- entrata in vigore differenziata: in casi eccezionali può risultare opportuno prevedere un'entrata in vigore differenziata, sempre che non ponga problemi considerevoli sotto il profilo dell'esecuzione (cfr. p. es. art. 98 cpv. 2-4 LPP, **RS 831.40**). Questa opzione può essere sfruttata anche se non è espressamente prevista dalla legge (cfr. anche *n. marg. 1011 segg.*);
- fissazione di termini utili per l'adeguamento o termini d'attesa (cfr. p. es. legge sulle banche, LBCR, **RS 952.0**, disposizioni finali della modifica dell'11 marzo 1971, cpv. 3);
- applicazione del diritto anteriore, limitata nel tempo e quanto alla materia, parallelamente alle nuove norme (si veda p. es. la modifica dell'ordinanza sulle derrate alimentari, Disposizioni transitorie, cpv. 3; **RU 1998 108**);
- rilascio agevolato di autorizzazioni o esenzione dall'obbligo di autorizzazione (si veda p. es. l'art. 50 cpv. 2 del decreto del 29 settembre 1953 sullo statuto del latte nel tenore della modifica del 25 giugno 1971; **RU 1971 1597**);

- rilascio di autorizzazioni eccezionali in casi isolati (si veda p. es. l'art. 16 cpv. 1 della legge contro l'inquinamento delle acque, **RU 1972 1120**);
- sussidi per l'adeguamento alle nuove norme (si veda p. es. l'art. 50 della legge sulla protezione dell'ambiente, **LPAmb, RS 814.01**).

## Atti normativi di durata limitata e normative sperimentali

### *Limitazione nel tempo*

1041 La validità delle leggi federali e delle ordinanze può essere limitata nel tempo; quella delle leggi federali dichiarate urgenti deve esserlo (art. 165 cpv. 1 e 3 Cost.).

1042 Una limitazione temporale della validità entra in linea di conto nelle seguenti situazioni:

- si tratta di affrontare problemi passeggeri;
- dopo qualche tempo, il problema in questione può essere risolto definitivamente adottando altre misure;
- non si è certi dell'impatto delle misure previste e si intende in tal modo maturare esperienze;
- non è stato possibile trovare una soluzione capace di raccogliere il necessario consenso;
- si intende obbligare l'autorità competente a svolgere una verifica dell'efficacia prima dello scadere della validità dell'atto, per poi modificarlo, abrogarlo o prorogare la validità in funzione dell'esito della verifica (è quella che negli Stati Uniti è detta «sunset legislation»);
- un atto normativo comporta spese ingenti e limitandone la validità ci si assicura un margine di manovra maggiore sotto il profilo del bilancio.

#### Esempi:

- decreto federale urgente del 6 ottobre 1989 concernente un divieto temporaneo di alienazione di fondi non agricoli e la pubblicazione dei trasferimenti di proprietà fondiaria (**FF 1989 III 153, RU 1989 1974**);
- decreto federale urgente del 21 giugno 1991 concernente la procedura d'approvazione dei piani per i grandi progetti ferroviari (**RU 1991 1319**).

1043 Un atto normativo di durata limitata decade al termine dell'ultimo giorno della durata prevista. La relativa disposizione va formulata con precisione.

#### Esempio:

- l'ordinanza del 9 dicembre 1991 concernente provvedimenti per alleviare la penuria di foraggio nella regione di montagna è entrata in vigore il 1° gennaio 1992 con effetto sino al 1° luglio 1992 (**RU 1991 2641**). – Non è chiaro se l'ordinanza fosse ancora in vigore il 1° luglio o sia decaduta alle ore 24.00 del 30 giugno.

### Normative sperimentali

Secondo il Consiglio federale, le normative sperimentali dovrebbero servire in 1044  
primo luogo a fornire solide basi decisionali su cui fondare gli atti normativi defini-  
tivi. Alla luce di questa finalità, la prassi delle autorità federali prevede requisiti  
meno severi per la legalità degli atti aventi carattere sperimentale.

Per impedire tuttavia che la sperimentazione divenga un pretesto per legiferare in 1045  
assenza di una base legale o con una base legale insufficiente, occorre rispettare  
le regole seguenti (cfr. rapporto di gestione 1988 del Consiglio federale – non di-  
sponibile in italiano –, pag. 193):

- le gravi restrizioni dei diritti fondamentali necessitano di una chiara base legale anche nel caso delle normative sperimentali;
- se la normativa in questione crea situazioni gravi e irreversibili, occorre rinunciare; ciò non significa tuttavia che debba essere possibile il totale ripristino dello *status quo ante*;
- l'adozione di una normativa sperimentale è conforme al principio di proporzionalità se rappresenta l'unica opzione (necessaria e adeguata) che permette di acquisire le informazioni necessarie per prendere una decisione definitiva;
- la normativa può avere carattere obbligatorio soltanto se la partecipazione facoltativa alla sperimentazione non permette di raggiungere l'obiettivo prefissato;
- il carattere sperimentale della normativa e la finalità della sperimentazione devono essere espressamente sanciti nell'atto normativo;
- le sperimentazioni devono essere espressamente limitate nel tempo; una loro interruzione prima del termine o una loro proroga sono consentite soltanto per motivi inerenti alle finalità della sperimentazione;
- il campo d'applicazione personale e territoriale delle sperimentazioni deve essere quanto possibile circoscritto;
- la normativa sperimentale deve disciplinare espressamente il rilevamento dei dati e la loro analisi; devono inoltre essere designati gli organi competenti, i dati ritenuti rilevanti e i criteri di valutazione.

#### Esempi di normative sperimentali prive di una base legale formale:

- ordinanza del 7 giugno 1982 sulle prove locali di radiodiffusione (OPR, RU 1982 1149). La base legale su cui si fondava l'ordinanza, vale a dire una clausola d'esecuzione della legge del 1922 sui telegrafi e sui telefoni (CS 7 813), era palesemente insufficiente;
- ordinanza del 21 ottobre 1992 sulla promozione della ricerca scientifica concomitante con la prevenzione della tossicomania e con il miglioramento delle condizioni di vita dei tossicodipendenti (RU 1992 2213). La prescrizione medica di eroina prevista dell'ordinanza non disponeva di una base legale sufficiente, considerato il tenore della legge sugli stupefacenti allora vigente (LStup, RS 812.121). L'ordinanza è stata successivamente abrogata e rimpiazzata dal decreto federale del 9 ottobre 1998 concernente la

prescrizione medica di eroina (RU 1998 2293), avente obbligatorietà generale e dichiarato urgente, cui ha poi fatto seguito la legge federale che proroga il decreto federale concernente la prescrizione medica di eroina (RU 2004 4387), prorogata sino alla fine del 2009. In merito alla situazione giuridica attuale cfr. gli articoli 3e e 3f LStup (RS 812.121).

L'approccio del Consiglio federale è stato criticato dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, secondo cui era inaccettabile che fossero adottate soluzioni materiali sotto forma di normative sperimentali quando sin dall'inizio si aveva la certezza che tali soluzioni sarebbero divenute definitive. In tal modo si violano infatti il principio della separazione dei poteri e le prerogative del Legislativo (cfr. Boll. Uff. N 1989, pag. 840, dichiarazione di Leuenberger). Nell'emanare normative sperimentali occorre pertanto tenere conto anche di questa censura.

La prassi più recente ha tuttavia inasprito i requisiti delle normative sperimentali:

- se la normativa sperimentale o lo svolgimento di progetti pilota si prefigge in particolare lo scopo di permettere deroghe alla legge applicabile, la legge deve prevedere espressamente tale facoltà. Può anche essere prevista la facoltà di derogare a leggi su cui l'ordinanza non si fonda (cfr. p. es. art. 112b cpv. 3 della legge sull'asilo, RS 142.31). In tal caso lo scopo della normativa sperimentale dev'essere definito con precisione nella legge;
- la normativa sperimentale deve poi assumere la forma di un'ordinanza del Consiglio federale, nella quale vanno definite con chiarezza le disposizioni di legge cui è possibile derogare (sempre che ciò non risulti già dalla legge). Un'eventuale subdelega a favore del dipartimento competente è permessa soltanto con riferimento a questioni di secondaria importanza. Se si intende prevedere una subdelega più ampia, è necessario prevederla nella legge (cfr. anche l'art. 48 LOGA, RS 172.010);
- non è consentito limitarsi a designare nella legge l'autorità abilitata a svolgere determinate sperimentazioni o a disciplinare i test su base contrattuale o per decisione. Ciò vale anche nel caso in cui la sperimentazione sia subordinata ad autorizzazione;
- nel campo delle assicurazioni sociali occorre inoltre assicurarsi che la sperimentazione non arrechi pregiudizio agli assicurati che vi prendono parte. A seconda dei casi, può risultare necessario offrire ai partecipanti la possibilità di riacquistare in tempi brevi le tutele garantite dalla legislazione ordinaria.

Esempi di normative sperimentali dotate di una base legale formale:

- articolo 17a della legge sulla protezione dei dati (RS 235.1) e articoli 27 e 27a della relativa ordinanza (RS 235.11). Un caso concreto di attuazione è costituito dall'ordinanza del 4 dicembre 2009 sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC, RU 2009 7041, modificato da RU 2011 6081 e RU 2013 4359) e dall'ordinanza del

DDPS del 27 settembre 2010 sui campi di dati e le autorizzazioni di consultazione dei sistemi d'informazione ISAS e ISIS (RU 2010 4539, modificata da RU 2011 6085);

- articolo 112*b* della legge sull'asilo (RS 142.31) e ordinanza del 4 settembre 2013 sulle fasi di test (OTest, RS 142.318.1);
- articolo 68<sup>quater</sup> e lettera b delle disposizioni finali della modifica del 21 marzo 2003 (4a revisione AI) della LAI (RS 831.20) e articolo 98 dell'OAI (RS 831.201). La subdelega a favore dell'Ufficio federale prevista nell'ordinanza (con la modifica del 28 settembre 2007) non è tuttavia conforme alla nuova prassi.

## 18 Attuazione di atti normativi federali

### In generale

#### *Considerazioni generali*

##### **Definizione**

1047 L'attuazione designa l'insieme delle attività statuali che concorrono ad applicare il diritto federale: l'esecuzione amministrativa (decisioni concernenti casi concreti, altre attività dell'Amministrazione, formazione), l'emanazione di leggi e ordinanze, l'istituzione di autorità, la definizione di procedure, l'approntamento delle necessarie risorse materiali e finanziarie. L'attuazione abbraccia in buona sostanza tutte le misure che assicurano l'efficacia del diritto federale.

1048 Nella Costituzione del 1999 la nozione di «attuazione» ha rimpiazzato quella di «esecuzione» (anche se non in modo sistematico, cfr. art. 74 cpv. 3, 75b cpv. 2, 80 cpv. 3, 106 cpv. 7, 164 cpv. 1 lett. f, 177 cpv. 2 e 182 cpv. 2 Cost.; si veda in particolare la rubrica dell'art. 46, «Attuazione e esecuzione»). In precedenza l'«attuazione» designava l'attività legislativa, mentre l'«esecuzione» quella amministrativa. L'Assemblea federale ritenne tuttavia che tale distinzione fosse artificiosa e che le attività relative alla concretizzazione del diritto federale potessero essere espresse da un'unica nozione. Qui di seguito si utilizzerà pertanto il termine di «attuazione» per ambedue le attività.

##### **Rilevanza**

1049 La qualità di un atto normativo si misura anche alla luce della sua attuabilità. Se un atto normativo si rivela inattuabile, non produrrà gli effetti auspicati. Garantire l'attuabilità del diritto federale è pertanto un obiettivo condiviso da Confederazione e Cantoni (cfr. il rapporto del gruppo di lavoro congiunto Confederazione-Cantoni «Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone», del 13 febbraio 2012, disponibile all'indirizzo [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Stato & Cittadino > Federalismo).

##### **Atti normativi d'attuazione**

1050 L'applicazione di una legge federale presuppone nella maggior parte dei casi l'emanazione di norme supplementari: in assenza di disposizioni che disciplino gli aspetti organizzativi e procedurali dell'esecuzione non sarebbe infatti possibile applicarla e attuarla. Fondandosi sull'articolo 182 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale può emanare le necessarie ordinanze d'esecuzione. Anche i Cantoni sono peraltro tenuti a emanare le disposizioni d'esecuzione occorrenti nei settori in cui sono chiamati ad attuare la legislazione federale: di norma emanano una legge d'applicazione e più di rado un'ordinanza – avente spesso carattere temporaneo.

1051 Attuare la legislazione significa anche interpretarla. L'interpretazione può assumere anche una forma generale e astratta e non deve necessariamente tradursi in provvedimenti di carattere individuale e concreto. È perciò necessario che gli

organi competenti (il Consiglio federale, il Consiglio di Stato o il parlamento cantonale) siano liberi di prevedere una normativa generale e astratta che si situi tra la legge e l'atto concreto d'attuazione. Se si negasse loro tale facoltà, l'autorità decisionale (perlopiù un Ufficio) si vedrebbe costretta a riflettere sull'interpretazione delle norme ogniqualvolta fosse chiamata ad applicarle.

Le ordinanze d'esecuzione garantiscono e agevolano dunque l'applicazione e l'attuazione della legge, contribuendo a rafforzare la certezza del diritto e a garantire l'uniformità della sua applicazione. 1052

### **Vigilanza federale**

La Confederazione ha il compito di «vigilare» sul rispetto del diritto federale da parte dei Cantoni (art. 49 cpv. 2 Cost.). Nel contesto dell'attuazione della legislazione, la vigilanza esercitata dalla Confederazione offre la garanzia che i Cantoni adempiano correttamente i compiti loro affidati. La vigilanza si estende peraltro all'insieme dell'attività di attuazione e dev'essere esercitata d'ufficio. 1053

### *Base costituzionale*

L'articolo 46 capoverso 1 Cost. sancisce che l'attuazione del diritto federale compete ai Cantoni. Al di là del tenore letterale della norma in questione, ciò implica che nei settori di loro competenza i Cantoni sono chiamati ad attuare anche gli obblighi internazionali (cfr. art. 7 LFPC, **RS 138.1**). 1054

Secondo l'articolo 46 capoverso 3 Cost., la Confederazione riconosce ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità. Tale articolo costituzionale consacra in tal modo – in combinazione con l'articolo 47 Cost., che impone alla Confederazione di salvaguardare l'autonomia dei Cantoni – un sistema talvolta definito come federalismo dell'esecuzione. In taluni settori la Costituzione sottolinea inoltre la competenza di principio dei Cantoni in materia di attuazione. 1055

### *Esempi:*

- «L'esecuzione delle prescrizioni compete ai Cantoni, per quanto la legge non la riservi alla Confederazione» (cfr. **art. 74 cpv. 3 Cost., art. 80 cpv. 3 Cost.**);
- «I Cantoni provvedono all'imposizione e all'esazione». (**art. 128 cpv. 4 Cost.**).

## Attribuzione della competenza d'attuazione

### *Titolari*

1056 La competenza d'attuazione può essere attribuita a:

1. i Cantoni (cfr. *n. marg. 1058 segg.*);
2. la Confederazione (cfr. *n. marg. 1076 segg.*);
3. la Confederazione e i Cantoni (cfr. *n. marg. 1091 segg.*).

1057 La scelta tra le tre opzioni è dettata dalla disposizione costituzionale interessata e dalle norme che disciplinano l'adempimento dei compiti relativi. Tale questione concerne anche la ripartizione delle competenze prevista dall'assetto federalista (cfr. *n. marg. 634 segg.*).

### *Attuazione ad opera dei Cantoni*

#### **Considerazioni generali**

1058 La Costituzione federale stabilisce che in linea di principio l'attuazione del diritto federale compete ai Cantoni (art. 46 cpv. 1 Cost.). Tale principio è legittimato in particolare dai motivi seguenti:

- la salvaguardia dell'autonomia dei Cantoni prevista dall'articolo 47 Cost. (federalismo);
- il principio di sussidiarietà (inteso quale fondamento programmatico del decentramento; art. 5a Cost.);
- la considerazione di differenze oggettive, di interessi particolari delle varie regioni del Paese, di differenze di mentalità, di propensioni particolari, tradizioni ecc.;
- lo sfruttamento dei vantaggi d'ordine politico, psicologico, amministrativo, economico e tecnico derivanti dal decentramento.

1059 L'attuazione del diritto federale ad opera dei Cantoni è indicata in particolare nelle situazioni seguenti:

- si tratta di un compito d'esecuzione di carattere meramente amministrativo che i Cantoni sono in grado di assolvere ampiamente con le infrastrutture di cui dispongono (con i vantaggi che ne derivano in termini di sinergie e di esclusione di competenze parallele);
- la Confederazione può limitarsi a compiti di legislazione e di coordinamento;
- occorre concedere ai Cantoni un margine di manovra nell'attuazione del diritto federale;
- l'attuazione non comporta oneri finanziari straordinari per i Cantoni;
- l'attuazione non risulta più onerosa per alcuni Cantoni rispetto ad altri.

## Definizione delle condizioni quadro dell'attuazione

### Introduzione

Nel ripartire le competenze di attuazione tra Confederazione e Cantoni occorre prendere le mosse dagli **articoli 46 e 47 Cost.**, che attribuiscono ai Cantoni la competenza di principio per l'attuazione del diritto federale, imponendo inoltre di riconoscere loro la massima libertà d'azione possibile e di prendere in considerazione l'onere finanziario derivante dall'attuazione. Le disposizioni d'attuazione previste dalle leggi federali presentano tuttora grandi differenze sotto il profilo dei contenuti: ciò è dovuto sì all'esigenza di considerare le particolarità di determinati settori, ma anche a carenze dal punto di vista della metodologia legislativa.

L'articolo 141 capoverso 2 lettere d ed f LParl (**RS 171.10**) prevede che il Consiglio federale debba riferire nei messaggi in merito alla realizzazione del disegno proposto e che debba consultare la competente commissione parlamentare, qualora questa ne faccia richiesta, sui progetti di ordinanza la cui esecuzione sia affidata in misura considerevole a organi esterni all'Amministrazione federale (cfr. **art. 151 LParl**).

In forza dell'articolo **50 capoversi 2 e 3 Cost.**, la Confederazione deve inoltre tenere conto delle possibili conseguenze per i Comuni e prendere in considerazione la particolare situazione delle città e degli agglomerati. Ne consegue che questi vanno coinvolti adeguatamente, nel rispetto delle competenze cantonali, nella definizione delle misure che li riguardano.

Il 16 ottobre 2002 il Consiglio federale ha emanato linee direttrici all'attenzione dell'amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni (cfr. **FF 2002 7480**).

### Principi

Allo scopo di migliorare e uniformare le norme di attuazione si raccomanda di attenersi ai seguenti principi:

- i principi relativi alla ripartizione dei compiti di attuazione tra Confederazione e Cantoni devono essere stabiliti quantomeno in una legge in senso formale;
- il contenuto delle norme federali che necessitano di essere attuate dai Cantoni va limitato all'essenziale;
- in linea di principio, l'autonomia organizzativa dei Cantoni non deve subire restrizioni;
- occorre tenere in debito conto le differenze tra i Cantoni;
- le normative concernenti settori analoghi e quelle di Confederazione e Cantoni vanno armonizzate;
- i compiti e i provvedimenti di attuazione devono essere realizzabili, efficaci e quanto possibile semplici.

Per raggiungere gli obiettivi summenzionati si può far capo agli espedienti seguenti:

- predisporre margini di manovra;

- autorizzare i Cantoni a legiferare autonomamente in determinati settori;
- prevedere nella legislazione federale riserve a favore del diritto cantonale vigente;
- inserire nel diritto federale disposizioni che autorizzino i Cantoni a prevedere deroghe entro limiti ben definiti.

### *Coordinamento dell'attuazione con i Cantoni*

1066 Il coordinamento dell'attuazione con i Cantoni va preso in considerazione quando l'attuazione di un atto normativo federale spetta in tutto o in parte ai Cantoni. La necessità di coordinamento è data in particolare nei casi seguenti:

- l'attuazione non può aver luogo entro i termini usuali di entrata in vigore (cfr. *n. marg. 1073*), vale a dire che è necessario prevedere termini più brevi o più lunghi;
- non è chiaro se le norme d'attuazione o d'applicazione debbano essere emanate dalla Confederazione o dai Cantoni;
- l'attuazione dell'atto normativo federale può essere semplificata o migliorata se Confederazione e Cantoni concordano di far capo ai medesimi strumenti di attuazione.

1067 Il coordinamento dell'attuazione va preparato prima dell'adozione del disegno di atto legislativo da parte del Consiglio federale, affinché il disegno possa tenere conto di eventuali problemi d'attuazione e il messaggio possa fornire ragguagli in merito.

1068 Il coordinamento è assicurato da un gruppo di lavoro in cui siedono rappresentanti dell'Ufficio federale competente ed esponenti dei Cantoni, questi ultimi designate dalla Conferenza cantonale competente in materia. È opportuno che vengano designate in primo luogo persone che nel loro Cantone si occupano dell'attuazione della legge federale in questione.

### Documenti utili:

- rapporto del gruppo di lavoro congiunto Confederazione-Cantoni «**Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone**», del 13 febbraio 2012, disponibile (in tedesco e in francese) all'indirizzo [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Stato & Cittadino > Federalismo;
- CdC-UFG, **Koordinierte Umsetzung von Bundesrecht**, del 28 ottobre 2015, disponibile (soltanto in tedesco e in francese) all'indirizzo [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Stato & Cittadino > Federalismo;
- linee direttrici del 16 ottobre 2002 all'attenzione dell'amministrazione federale sulla collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni (**FF 2002 7480**).

## Aspetti particolari della collaborazione fra Confederazione e Cantoni

### *Legislazione autonoma dei Cantoni*

- Se possibile e in linea con la natura del compito affidato loro, può risultare opportuno riconoscere ai Cantoni un certo margine di manovra legislativo (p. es. che consenta loro di prevedere disposizioni ulteriori) anche nel caso in cui la Confederazione disponga di competenze esclusive nel settore in questione. 1069

#### Esempio:

- secondo l'articolo 37 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD, **RS 235.1**), il trattamento di dati personali da parte di organi cantonali che agiscono in applicazione del diritto federale è disciplinato dalle norme cantonali.

Occorre nondimeno porre limiti alla legislazione cantonale laddove la certezza del diritto e l'uguaglianza giuridica rivestano grande importanza. 1070

#### Esempio:

- secondo l'articolo 65 capoverso 2 della legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb, **RS 814.01**), i Cantoni non possono stabilire nuovi valori limite delle immissioni.

### *Autonomia dei Cantoni sotto il profilo organizzativo e procedurale*

Nell'attuare il diritto federale, i Cantoni sono autonomi sotto il profilo organizzativo e procedurale (art. 46 e 47 Cost.). L'autonomia organizzativa può essere limitata soltanto se è assolutamente necessario, p. es. per garantire l'uniformità dell'attuazione o per motivi inerenti allo Stato di diritto o all'assetto federalista (cfr. GAAC 49 [1985], III, n. 36, n. 1.12, pag. 222–229). 1071

### *Emanazione delle disposizioni d'attuazione cantonali mediante ordinanza* 1072

La procedura legislativa rientra nell'autonomia organizzativa dei Cantoni. Occorre pertanto evitare ingerenze in tale settore. Se è tuttavia necessario assicurare che l'attuazione abbia luogo in tempi brevi, in via eccezionale la Confederazione può autorizzare i Cantoni a emanare le disposizioni d'esecuzione mediante ordinanza. Tale ingerenza nell'autonomia organizzativa cantonale va nondimeno limitata nel tempo.

#### Esempio:

- l'articolo 36 capoverso 2 LPT (**RS 700**) autorizza i Governi cantonali a legiferare mediante ordinanza per un periodo di tempo limitato.

### *Termini d'attuazione*

Dopo l'adozione di una legge federale, la Confederazione e, in parallelo, i Cantoni ne pianificano l'attuazione. Fondandosi su tale pianificazione, la Confederazione stabilisce la data di entrata in vigore. A titolo indicativo, si raccomanda di prevedere i seguenti termini di attuazione (cfr. il rapporto «**Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone**», pag. 37, disponibile all'indirizzo <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/foederalismus.html>): 1073

Attuazione di atti normativi federali 271

- se i Cantoni devono emanare o modificare una legge: due anni dall'adozione della legge federale o un anno dall'adozione dell'atto federale d'esecuzione;
- se i Cantoni devono emanare o modificare un'ordinanza: un anno dall'adozione della legge federale o sei mesi dall'adozione dell'atto federale d'esecuzione.

#### **Contatti tra autorità**

1074 Se si tratta di affrontare questioni di principio o temi di carattere trasversale, è opportuno che il Governo federale e quello cantonale conferiscano direttamente. L'ordinanza (o le relative istruzioni) può eventualmente prevedere che le questioni di secondaria importanza siano discusse direttamente da servizi amministrativi della Confederazione e dei Cantoni.

#### **Esempio:**

- articolo 45 CC e articoli 84–87 dell'ordinanza sullo stato civile (OSC, **RS 211.112.2**): vigilanza del DFGP sugli uffici cantonali dello stato civile.

#### **Costi dell'attuazione**

1075 In linea di principio la Confederazione non è tenuta a indennizzare i Cantoni per le spese da questi sostenute per l'attuazione del diritto federale. Dagli articoli 46 e 47 capoverso 3 Cost. si evince che l'attuazione del diritto federale dev'essere assicurata mediante fonti di finanziamento cantonali e dalla perequazione finanziaria federale. Il sovvenzionamento di spese particolari d'attuazione sostenute dai Cantoni necessita di un'apposita base legale. Le condizioni cui è subordinato il versamento di aiuti finanziari e indennità sono stabilite dagli articoli 6 e 9 della legge sui sussidi (LSu, **RS 616.1**).

#### **Esempio:**

- i Cantoni possono detrarre un emolumento di riscossione dal gettito lordo della tassa d'esenzione destinato alla Confederazione (art. 45 della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare, LTEO, **RS 661**).

### **Attuazione ad opera della Confederazione**

#### **Considerazioni generali**

1076 Le seguenti ragioni depongono a favore dell'attuazione ad opera della Confederazione, anziché dei Cantoni:

- si impone un'ampia unificazione del diritto;
- è necessario prevedere una stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni;
- occorre garantire un equilibrio tra le varie regioni;
- va assicurata un'equa distribuzione delle risorse;
- il compito in questione ha implicazioni internazionali.

### Esempi:

- la Confederazione si occupa dell'attuazione in particolare nei settori che hanno un impatto sull'omogeneità dello spazio economico, come la vigilanza sulla concorrenza e sulle assicurazioni (art. 96 e 98 Cost.), l'esecuzione della legislazione sulle banche e sulla borsa (art. 98 Cost.), nonché quella della legislazione concernente l'imposta sul valore aggiunto e le dogane (art. 130 e 133 Cost.).

## Assetto organizzativo

### *Competenze del Consiglio federale*

Secondo gli articoli 182 capoverso 2 Cost. e 9 LOGA, il Consiglio federale provvede all'attuazione della legislazione federale. 1077

La formula «Il Consiglio federale è incaricato dell'esecuzione della presente legge» è di norma superflua e può eventualmente avere senso se occorre garantire che il Consiglio federale emani disposizioni d'esecuzione. Tale disposizione funge in tal caso da mandato esplicito. Le clausole di esecuzione possono inoltre essere iscritte nell'ingresso dell'ordinanza d'esecuzione, così da semplificare l'operazione. L'utilità della clausola va nondimeno stabilita caso per caso. 1078

Gli articoli 178 Cost. e 8 LOGA incaricano inoltre il Consiglio federale di provvedere «a un'organizzazione appropriata» dell'Amministrazione federale. In tale compito rientrano in particolare la designazione dei gruppi e degli uffici, la loro collocazione all'interno della struttura organizzativa, la definizione dei compiti loro assegnati e la delega di competenze decisionali. 1079

### *Livello normativo delle disposizioni d'attuazione*

L'articolo 43 LOGA prescrive la struttura fondamentale dell'Amministrazione federale, vale a dire la suddivisione in dipartimenti e uffici, riconoscendo ai primi la facoltà di riunire gli uffici in gruppi, previa approvazione del Consiglio federale. Onde salvaguardare l'autonomia organizzativa del Consiglio federale, l'articolo 43 capoverso 2 LOGA stabilisce che le disposizioni d'attuazione relative all'organizzazione non debbano essere previste in una legge in senso formale, ma da un'ordinanza. Se una legge fa diretto riferimento all'autorità incaricata dell'attuazione, il Parlamento esige tuttavia che questa vi sia espressamente menzionata. 1080

L'articolo 47 LOGA definisce il quadro in cui s'iscrive la delega di competenze decisionali. Il capoverso 1 prevede quali autorità decisionali il Consiglio federale stesso, un dipartimento, un gruppo o un ufficio. Il capoverso 2 stabilisce poi che la competenza decisionale dev'essere attribuita dal Consiglio federale mediante ordinanza. 1081

### *Collocazione delle disposizioni d'attuazione*

1082 Se le competenze concernenti gli aspetti organizzativi vanno disciplinate in primo luogo nelle norme d'esecuzione della LOGA, l'attribuzione di competenze decisionali va di norma prevista dalle disposizioni d'esecuzione della legge riguardante il settore in questione.

1083 Occorre nondimeno tenere conto delle eccezioni seguenti:

- protezione dei dati: nel disciplinare il trattamento di dati personali degni di particolare protezione (cfr. art. 3 lett. c LPD) può risultare opportuno definire nella legge in senso formale non solo le modalità del trattamento, ma anche l'autorità competente;
- istituzione di unità amministrative decentralizzate e attribuzione di compiti e competenze decisionali a organi esterni all'amministrazione: tali unità e organi rientrano solo in parte nella sfera di competenze del Consiglio federale. I loro compiti e le loro competenze decisionali devono essere stabiliti in una legge in senso formale;
- istituzione di autorità giudiziarie e definizione delle loro competenze: in linea di principio le competenze organizzative del Consiglio federale non si estendono a tali autorità. Si raccomanda pertanto di prevedere la loro istituzione e le loro competenze decisionali in una legge in senso formale.

### **Attribuzione di compiti**

1084 L'attribuzione di compiti a dipartimenti, gruppi e uffici è stabilita dalle ordinanze del Consiglio federale relative all'organizzazione dei singoli dipartimenti, le quali definiscono il settore d'attività delle varie unità dipartimentali perlopiù stabilendo i compiti che queste sono chiamate ad assolvere per adempiere gli obiettivi prestabiliti. L'attribuzione delle competenze non va confusa con quella di competenze decisionali: la prima concerne soprattutto la preparazione delle decisioni e la formulazione di proposte.

#### *Esempi:*

- ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI, **RS 172.212.1**);
- ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP, **RS 172.213.1**).

### **Attribuzione e delega di competenze decisionali**

#### *Principi*

1085 Secondo l'articolo 47 capoversi 1 e 2 LOGA, il Consiglio federale deve stabilire mediante ordinanza se la decisione (in singoli affari o in un insieme di settori) spetti a un dipartimento, a un gruppo o a un Ufficio federale. In virtù del capoverso 1, il criterio determinante ai fini dell'attribuzione di detta competenza è l'entità dell'affare in questione, il che dovrebbe garantire che il potere decisionale sia collocato

al livello più adeguato. In linea con l'articolo 43 capoverso 2 LOGA, le competenze decisionali vanno di norma attribuite agli Uffici federali e ai gruppi, giacché si presuppone che questi dispongano della relativa competenza materiale. Affinché la competenza decisionale sia affidata al Dipartimento o al Consiglio federale, occorre perciò che l'affare rivesta un'importanza considerevole.

Il potere decisionale può peraltro essere delegato, vale a dire che l'unità cui un atto normativo attribuisce la competenza decisionale riguardo a un settore determinato può cederla in tutto o in parte a un servizio che le è subordinato. 1086

### *Criteria*

Per valutare l'importanza di un affare e determinare l'unità cui attribuire la relativa competenza decisionale si raccomanda di basarsi sui criteri qui appresso: 1087

- impatto sugli interessati: un ampio potere discrezionale, un gran numero di persone interessate da un'unica decisione, un considerevole impatto sui diritti fondamentali e un controllo giurisdizionale limitato sono fattori che impongono di affidare la competenza decisionale a un'autorità di rango superiore, che possa vantare una maggiore legittimazione politica. All'opposto, una legge che preveda chiari limiti, lesioni minime dei diritti fondamentali, un numero elevato di decisioni simili riguardanti un numero modesto di interessati e la presenza di un controllo giurisdizionale raccomandano di attribuire il potere decisionale a un Ufficio federale;
- impatto politico: se la decisione tange in particolare interessi essenziali di altri Stati o dei Cantoni o riveste particolare importanza dal punto di vista sociopolitico, è opportuno che la decisione sia affidata a un'autorità di rango superiore. Può per contro essere affidata a un Ufficio se le ricadute politiche immediate sono modeste o, per quanto attiene ai rapporti con altri Stati e i Cantoni, riguardano perlopiù aspetti tecnici;
- impatto sulle finanze federali: il livello in cui è collocato il potere decisionale dev'essere consono alle ripercussioni finanziarie della decisione.

### *Via giudiziaria*

Nell'attribuire la competenza decisionale occorre attenersi ai principi stabiliti dalla legge federale sulla procedura amministrativa (PA), dalla legge sul Tribunale federale (LTF) e dalla legge sul Tribunale amministrativo federale (LTAF) per quanto concerne la via giudiziaria, provvedendo in particolare affinché siano previsti soltanto tre gradi di giudizio e non sia istituita un'autorità di ricorso supplementare. 1088

### *Delega di poteri decisionali*

Vi sono casi in cui l'ordinanza del Consiglio federale affida poteri decisionali al Dipartimento, ma questo intende attribuirli in tutto o in parte a un gruppo o a un Ufficio. Tale subdelega è consentita, sempre che la legge in senso formale o l'ordinanza del Consiglio federale non la escluda espressamente o implicitamente; 1089

occorre nondimeno tenere conto delle ripercussioni sull'iter ricorsuale. Sono peraltro ipotizzabili anche soluzioni che prevedano di delegare unicamente i casi non controversi, riservando al Dipartimento la decisione su quelli più spinosi. In merito alla delega della firma si veda il *n. marg. 1090*.

#### **Casi particolari:**

- 1090
- approvazione di conti annuali e rapporti: la rilevanza dell'approvazione va determinata alla luce dei criteri esposti ai *n. marg. 1085 segg.* All'occorrenza può essere prevista una procedura a due livelli (dipartimento e Consiglio federale), secondo cui l'autorità di rango superiore è chiamata a pronunciarsi unicamente nel caso in cui si prospetti un'approvazione con riserva o una mancata approvazione (cfr. art. 61*b* cpv. 2 e 3 LOGA, concernenti l'approvazione di atti normativi cantonali);
  - delega della firma: il diritto di firma inerente alle decisioni dei dipartimenti è disciplinato dall'articolo 49 LOGA, che in particolare prevede anche la possibilità di una delega. L'articolo 29 capoverso 1 lettera c OLOGA stabilisce che l'eventuale procura a firmare debba essere prevista dal regolamento interno del dipartimento. Va inoltre rilevato che chi firma lo fa sempre a nome del servizio designato dalla legge e dall'ordinanza, al quale è dunque ascrivibile la decisione in questione. La delega non ha dunque influenza alcuna sull'iter ricorsuale e, sotto il profilo dell'economia amministrativa, può risultare più vantaggiosa di una delega formale della competenza decisionale.

#### **Attuazione congiunta da parte di Confederazione e Cantoni**

- 1091
- L'attuazione congiunta ad opera di Confederazione e Cantoni risulta opportuna quando la Confederazione prende le decisioni politiche più importanti, in particolare legiferando riguardo ai principi, e si riserva l'adempimento di taluni compiti, riconoscendo per il resto ai Cantoni un ampio margine di manovra.

#### **Esempi:**

- la legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU, **RS 414.20**) prevede soprattutto sussidi a favore dei Cantoni, attribuendo tuttavia alla Confederazione competenze di pianificazione e coordinamento. La legge abilita e incarica ad esempio le autorità federali a istituire, mediante una convenzione di cooperazione da stipularsi con i Cantoni universitari, un organo di coordinamento nazionale dotato di specifiche competenze decisionali e un organo congiunto indipendente, responsabile dell'accREDITamento e della qualità;
- la legge federale sulla sistemazione dei corsi d'acqua (**RS 721.100**) sancisce che tale compito spetta ai Cantoni. La legge si limita a enunciare determinati principi: i Cantoni sono quindi tenuti a emanare le disposizioni d'esecuzione, mentre la Confederazione esercita la vigilanza sui progetti relativi e versa contributi ai Cantoni per la protezione dalle piene, oltre a

- svolgere alcuni compiti specifici;
- la legge federale sulla pesca (LFSP, **RS 923.0**) suddivide equamente i compiti tra Confederazione e Cantoni. La gestione del patrimonio ittico è ad esempio disciplinata dai Cantoni, mentre la Confederazione ha il compito di prevedere misure protettive. I Cantoni ricevono inoltre sussidi e sono tenuti a emanare le disposizioni d'esecuzione;
- nella legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI, **RS 831.20**), la Confederazione disciplina le prestazioni dell'assicurazione. Pur concorrendo all'attuazione, i Cantoni dispongono di un margine di manovra modesto.

Gli esempi di cui sopra sono elencati in funzione del grado di autonomia concesso ai Cantoni, in ordine decrescente.

L'articolo 48 capoverso 2 Cost. riconosce inoltre alla Confederazione la facoltà di partecipare – nei limiti delle competenze di cui dispone – a trattati e a organi e istituzioni intercantonali. È possibile anche l'istituzione di organi in comune di Confederazione e Cantoni, che si limitino tuttavia a compiti di consulenza, coordinamento e pianificazione (cfr. **FF 1997 I 1, in particolare 201**).

### *I contratti quale strumento di attuazione*

#### **Introduzione**

Per assicurare l'attuazione negli ultimi anni si è fatto capo sempre più spesso a contratti, a tutti i livelli e in tutti settori. 1092

#### **Basi legali**

Benché la determinazione di diritti e obblighi reciproci mediante un contratto non necessiti in linea di principio di un'esplicita base legale formale, dovrebbe nondimeno disporre di una base legale materiale. In particolare se prevede un rapporto di subordinazione, il contratto in questione non può infatti sopperire all'assenza di una base legale materiale su cui possa fondarsi l'azione dello Stato né contraddire o eludere una normativa vigente. Il contratto non può neppure sostituirsi alla base legale formale necessaria per l'intervento dello Stato in determinati settori (p. es. l'attribuzione di compiti sovrani a privati, il trattamento di dati personali degni di particolare protezione ecc.). 1093

Introdotta dalla NPC, l'articolo 46 capoverso 2 Cost. prevede lo strumento dell'accordo programmatico (cfr. *n. marg. 957*). 1094

### **Parti contraenti**

1095 Possono essere parti a un contratto soltanto i soggetti dotati di personalità giuridica e della capacità contrattuale. I dipartimenti, gli uffici federali e i servizi dell'Amministrazione ne sono privi e non possono fungere da rappresentanti, bensì agiscono in quanto organi della Confederazione. Parte contraente è dunque la Confederazione Svizzera, in nome della quale agisce il Dipartimento, l'Ufficio federale ecc. Agiscono per contro in nome proprio gli enti federali dotati di personalità giuridica (p. es. l'Istituto federale della proprietà intellettuale). Va inoltre rilevato che i contratti (eccezion fatta per quelli internazionali e intercantonali contenenti norme di diritto) non possono imporre obblighi a terzi.

### **Denominazione**

1096 Il diritto non prevede una denominazione univoca per tali strumenti contrattuali: in linea di principio «contratto», «convenzione», «accordo» ecc. sono da ritenersi sinonimi. Nell'ambito del diritto amministrativo si utilizzano di frequente i termini «contratto» o «accordo», mentre «convenzione» e «trattato» sono più usuali nel diritto internazionale. Il termine di «concordato» era in precedenza utilizzato soprattutto per i trattati intercantonali.

### **Contenuti del contratto**

1097 Il contratto non può disciplinare materie che, per motivi inerenti ad esempio all'uguaglianza giuridica o alla tutela di interessi pubblici essenziali, sono sottratte alla libera disposizione delle parti: deve dunque concernere settori in cui la Costituzione e la legge riconoscono un margine di manovra per la determinazione dei diritti e degli obblighi reciproci. L'obbligo di rispettare le disposizioni legali non può ad esempio far parte del contratto. Lo stesso vale per le questioni concernenti la competenza, l'organizzazione dell'amministrazione ecc., in quanto definiscano le competenze in modo vincolante per i terzi.

### **Diritti e obblighi contrattuali**

1098 In quanto elementi essenziali del contratto, la prestazione e la controprestazione devono essere definite con sufficiente precisione ed essere reciprocamente proporzionate.

### **Clausole sanzionatorie**

1099 A seconda del contenuto del contratto e delle parti contraenti, può essere opportuno prevedere clausole che garantiscano il rispetto del contratto, p. es. clausole che prevedano una procedura di diffida, la riduzione delle prestazioni, pene convenzionali o la disdetta immediata.

### **Approvazione, firma ed entrata in vigore**

La competenza di concludere un contratto non deve necessariamente coincidere con quella di firmarlo. L'organo cui compete la conclusione può infatti approvare il testo e incaricare della firma una o più persone. In tal caso si applicano le norme sulla delega della firma (cfr. art. 49 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA, **RS 172.010**; *n. marg. 1090*). Il momento dell'entrata in vigore può coincidere con la firma, con una data determinata o con il verificarsi di un evento determinato. 1100

### **Durata e risoluzione del contratto**

La durata del contratto va stabilita in funzione del suo contenuto e delle sue finalità, stabilendo una durata determinata (eventualmente rinnovabile), indicando un evento che dà luogo alla risoluzione o prevedendo una clausola di disdetta. È opportuno che la clausola ordinaria di disdetta preveda un termine adeguato. 1101

### **Via giudiziaria e foro**

Le controversie derivanti da contratti di diritto pubblico sottoscritti da autorità federali sono giudicate in prima istanza dal Tribunale amministrativo federale (art. 35 lett. a LTAF, **RS 173.32**). Non è quindi necessario che i contratti che fungono da strumento di attuazione prevedano clausole esplicite sulla via giudiziaria e il foro. Alcune leggi prevedono nondimeno regole diverse: è il caso ad esempio del ricorso contro decisioni unilaterali delle autorità concernenti rapporti di lavoro retti dalla legislazione sul personale federale (cfr. art. 34 cpv. 2 segg. della legge sul personale federale, LPers, **RS 172.220.1**). 1102

## **Vigilanza**

### *Alta vigilanza*

Nel linguaggio corrente, la nozione di «alta vigilanza» fa riferimento alla vigilanza esercitata su attività che già sono soggette alla vigilanza di un altro organo. L'alta vigilanza esercitata dall'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 169 capoverso 1 Cost. sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, sui Tribunali della Confederazione e sugli altri enti incaricati di compiti federali consiste in un controllo di natura politica che, in quanto tale, non conferisce all'Assemblea federale il potere di agire in vece delle autorità sorvegliate o di annullarne le decisioni. 1103

Nella legislazione federale, e più in particolare nella Costituzione federale, la nozione di alta vigilanza designa una specifica competenza amministrativa della Confederazione (cfr. p. es. l'art. 82 cpv. 2 Cost.; cfr. **FF 1997 I 1, in particolare 243**), ma anche – rifacendosi alla terminologia della Costituzione del 1874 – la competenza federale di emanare norme di principio (cfr. p. es. l'art. 24 vCost.). La vigilanza esercitata dalla Confederazione sull'esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni non è invece detta «alta vigilanza» (cfr. art. 49 cpv. 2, 172 e 186 Cost.). 1104

Dello stesso avviso è anche la dottrina, ragione per cui si raccomanda di non utilizzare tale nozione con riferimento a quest'ultimo ambito.

### *Vigilanza federale*

1105 Per vigilanza federale si intende l'attività svolta dalla Confederazione allo scopo di assicurare il rispetto del diritto federale da parte dei Cantoni (prevenire le violazioni del diritto federale o porre rimedio a situazioni in contrasto con il diritto federale). Tale vigilanza, la cui finalità è dunque la corretta applicazione del diritto federale, si applica a tutte le autorità amministrative e legislative cantonali, nonché a quelle giudiziarie, in quanto ciò sia compatibile con l'indipendenza del potere giudiziario. Va nondimeno rilevato che la Confederazione è tenuta a salvaguardare l'autonomia dei Cantoni (art. 47 Cost.) e a concedere loro la possibilità di adempiere da sé gli obblighi previsti dal diritto federale. Ne consegue dunque che la vigilanza federale è sussidiaria a quella cantonale. La vigilanza federale si distingue inoltre dal controllo giurisdizionale per il fatto che è esercitata in modo costante, cerca di prevenire gli errori e affida all'autore stesso degli eventuali errori il compito di porvi rimedio (cfr. GAAC 64 [2000], 24).

1106 La competenza federale di vigilanza discende dall'articolo 49 capoverso 2 Cost. Secondo l'articolo 186 capoverso 4 Cost. è esercitata dal Consiglio federale, che è tenuto a provvedere «all'osservanza del diritto federale» e a prendere «le misure necessarie». La competenza del Consiglio federale si fonda tuttavia anche sull'articolo 182 capoverso 2 Cost., vale a dire sul mandato di esecuzione del diritto federale. Il Consiglio federale non è tuttavia tenuto ad assolvere in prima persona tale compito: può infatti delegarlo a unità amministrative subordinate (dipartimenti o uffici federali; cfr. art. 177 cpv. 3 Cost.; art. 47 cpv. 2 e 61b LOGA). Non sono per contro delegabili decisioni importanti come il ricorso a strumenti di vigilanza incisivi. La delega di attività miranti all'acquisizione di informazioni (indagini, inchieste, ispezioni) non è invece quasi mai problematica.

1107 La vigilanza federale persegue due obiettivi: garantire che i Cantoni svolgano correttamente i compiti di attuazione del diritto federale loro affidati e impedire che, nell'esercitare la loro sovranità, i Cantoni si ingeriscano nelle competenze federali o violino il diritto federale.

### *Strumenti di vigilanza*

#### **Condizioni generali**

1108 In linea di principio, la vigilanza può essere esercitata facendo capo a tutti gli strumenti utili (non vi sono dunque limitazioni di sorta da questo punto di vista). Nello scegliere e utilizzare un determinato strumento occorre nondimeno rispettare i principi generali dello Stato di diritto, e più in particolare:

- la presenza di una base legale sufficiente (art. 5 cpv. 1 Cost.): quanto più incisivo è lo strumento, tanto più severi sono i requisiti che la base legale deve

soddisfare. La dottrina dominante esige una base legale particolare soltanto per l'approvazione degli atti normativi cantonali da parte della Confederazione (cfr. art. 186 cpv. 2 Cost.) e il ricorso delle autorità federali (a causa del rigore formale delle disposizioni procedurali; cfr. la sintesi in GAAC 69 [2005], 1 n. II.D.2; 64 [2000], 24 n. XIII);

- proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.): va utilizzato lo strumento meno incisivo atto a raggiungere lo scopo (p. es. sollecitare un intervento correttivo prima di annullare una decisione e annullare una decisione prima di agire in vece del Cantone);
- sussidiarietà (art. 5a Cost.): ai Cantoni va concessa la possibilità di porre rimedio da sé alle violazioni del diritto federale, prima che la Confederazione intervenga.

Qui di seguito sono illustrati i principali strumenti di vigilanza.

### **Istruzioni generali**

La Confederazione può rivolgersi ai Cantoni con circolari, raccomandazioni, direttive, istruzioni ecc., prescrivendo loro come applicare il diritto federale. La relativa competenza federale discende direttamente dalla competenza in materia di vigilanza. Le istruzioni generali costituiscono la forma principale di vigilanza preventiva.

1109

#### **Esempio:**

- circolare del Consiglio federale ai Governi cantonali concernente le elezioni per il rinnovo integrale del Consiglio nazionale del 18 ottobre 2015 (FF 2014 7405).

### **Istruzioni concrete**

La vigilanza federale può assumere la forma di istruzioni concrete rivolte all'autorità di esecuzione con riferimento a un caso specifico. Questa forma di vigilanza può essere esercitata perlopiù quando l'autorità di vigilanza ha la possibilità di prendere visione degli atti relativi e di ottenere le informazioni di cui necessita. Il diritto di consultazione e di essere informato rientra nei poteri di vigilanza della Confederazione e, sempre che sia necessario all'accertamento dei fatti, può essere esercitato in assenza di una base legale particolare (cfr. art. 46 cpv. 1 e 49 cpv. 2 Cost.; per l'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni cfr. art. 5 cpv. 4 Cost.). Alla luce degli atti o delle informazioni ottenute, si segnaleranno quindi (mediante osservazioni o raccomandazioni) le eventuali violazioni del diritto federale, invitando il Cantone a porvi rimedio.

1110

### **Rapporti periodici**

I Cantoni possono essere tenuti a presentare rapporti periodici riguardo all'esecuzione di determinate disposizioni del diritto federale. Quest'obbligo dev'essere previsto quantomeno da un'ordinanza.

1111

#### Esempi:

- articolo 41 capoverso 2 della legge sul lavoro (LL, **RS 822.11**);
- articolo 85 capoverso 2 dell'ordinanza sullo stato civile (OSC, **RS 211.112.2**).

#### Ispezioni

1112 Il diritto federale può prevedere ispezioni delle amministrazioni cantonali. Tali ispezioni vertono sull'esecuzione di determinati atti normativi federali e consentono alla Confederazione di sottoporre a una verifica più approfondita l'attività amministrativa. Trattandosi di una forma incisiva di vigilanza, va utilizzata con moderazione.

#### Esempio:

- articolo 45 CC (**RS 210**) in combinato disposto con l'articolo 85 capoverso 1 dell'ordinanza sullo stato civile (OSC, **RS 211.112.2**).

#### Approvazione di atti normativi cantonali

1113 Questo strumento preventivo consente alla Confederazione di verificare la conformità di un atto normativo con il diritto federale (cfr. art. 186 cpv. 2 Cost.). Data l'attuale propensione a concedere ai Cantoni una maggiore autonomia, il ricorso a questa opzione va limitato allo stretto indispensabile, facendovi capo quando sono in causa aspetti fondamentali del diritto federale o circoscrivendone la durata alle fasi iniziali di applicazione del nuovo diritto. In luogo della riserva di approvazione, che necessita in ogni caso di una base legale formale, è spesso sufficiente prevedere un obbligo di comunicazione. L'approvazione ha carattere costitutivo ed è quindi una condizione necessaria ai fini della validità dell'atto normativo cantonale. È data dal Dipartimento e, nei casi controversi, dal Consiglio federale (cfr. art. 61b LOGA, **RS 172.010**).

#### Esempio:

- disposizioni cantonali sullo stato civile (cfr. art. 49 cpv. 3 CC, **RS 210**).

#### Ricorso di autorità federali

1114 Il ricorso delle autorità federali è finalizzato ad assicurare un'applicazione corretta e uniforme del diritto federale.

1115 In virtù dell'articolo 89 capoverso 2 lettera a LTF, la Confederazione ha il diritto di ricorrere al Tribunale federale contro le sentenze del Tribunale amministrativo federale o di un tribunale cantonale di ultima istanza. Di norma è legittimato a ricorrere il Dipartimento competente, ma nei casi di cui all'articolo 89 capoverso 2 lettera a LTF tale facoltà può essere delegata agli Uffici mediante ordinanza.

Le decisioni pronunciate da un'autorità cantonale in applicazione del diritto federale possono essere impugnate dinanzi alle autorità cantonali inferiori dall'autorità federale che sarebbe legittimata a ricorrere al Tribunale federale contro la decisione cantonale di ultima istanza (art. 111 cpv. 2 LTF). 1116

### **Annullamento di una decisione cantonale**

Tale misura costituisce una grave ingerenza nell'autonomia dei Cantoni garantita dall'articolo 47 Cost. e nell'assetto ordinario dei mezzi d'impugnazione. Benché si reputi generalmente che non necessiti di una base legale formale (cfr. GAAC [2000] 64, n. 24, pag. 333), questo provvedimento è da ritenersi di norma inopportuno in un contesto federalista come il nostro. L'annullamento di una decisione cantonale ha carattere sussidiario rispetto alle procedure di ricorso. In linea di principio, un atto d'esecuzione andrebbe pertanto corretto avvalendosi dei rimedi giuridici previsti, così da garantire i diritti di eventuali terzi interessati e l'indipendenza dell'esame. 1117

La dottrina non è unanime riguardo alla possibilità di annullare sentenze di tribunali cantonali relative all'esecuzione di leggi federali. Se nel 1961 la Divisione della giustizia aveva espresso parere positivo al riguardo (GAC 30 [1961] n. 15, pag. 41 segg.), nel 1974 il Consiglio federale l'ha infatti sconfessata nella decisione relativa alla valle di Fex. 1118

#### **Esempio:**

- articolo 13 del decreto federale del 17 marzo 1972 su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio (RU 1972 576); «caso della Valle di Fex» (cfr. ZBI 1974, pag. 529 segg.; ZBI 1975, pag. 367 seg.).

### **Compiti federali in materia di attuazione**

La preparazione dell'attuazione ha lo scopo di creare le condizioni affinché un atto normativo possa entrare in vigore ed essere attuato. Nel caso della Confederazione e dei Cantoni, la preparazione consiste in particolare nell'emanare le disposizioni d'esecuzione e nel prendere i provvedimenti organizzativi necessari per predisporre l'infrastruttura occorrente. 1119

Determinate norme, in primis quelle del diritto privato, si rivolgono direttamente ai cittadini. Le norme di diritto pubblico, per contro, richiedono spesso di essere attuate mediante atti giuridici statuali, di norma di spettanza dei Cantoni o dei Comuni. In tal caso occorre nondimeno osservare le procedure cantonali (p. es. referendum legislativo), il che ha ovviamente ripercussioni sui tempi di attuazione. 1120

Le autorità federali hanno in particolare i seguenti compiti: 1121

- determinare la data di entrata in vigore alla luce del piano d'attuazione definito da Confederazione e Cantoni (cfr. *n. marg.* 1073);
- predisporre quanto prima bozze e progetti di ordinanza, trasmettendoli per tempo all'autorità d'esecuzione a titolo informativo;

- informare costantemente riguardo all'andamento dei lavori legislativi;
- se si ha a che fare con progetti della Confederazione concernenti interessi essenziali dei Cantoni, questi ultimi vanno coinvolti nei lavori preparatori. In tal modo si garantisce che i responsabili delle decisioni politiche (il capo del dipartimento, le commissioni parlamentari) ricevano tempestivamente informazioni in merito all'attuazione. Va inoltre garantita una certa rappresentatività: è infatti necessario che gli esperti cantonali cui si fa capo non si limitino a esporre il punto di vista del loro Cantone, ma anche quello dei Cantoni che non sono rappresentati (cfr. il rapporto «Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone», del 13 febbraio 2012, pag. 35, disponibile in tedesco e in francese all'indirizzo [www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/foederalismus.html](http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/foederalismus.html));
- agevolare l'attuazione con gli strumenti del caso (direttive, istruzioni, liste di controllo, modelli di atti normativi, contatti diretti ecc.);
- all'occorrenza, definire piani (p. es. piani di risanamento) d'intesa con le autorità preposte all'attuazione;
- concludere accordi di programma;
- prendere provvedimenti individuali e concreti (p. es. rilasciare autorizzazioni, concedere sussidi, approvare progetti);
- informare le autorità politiche e il pubblico sull'andamento dei lavori di attuazione e sugli eventuali problemi emersi;
- monitorare l'attuazione e la situazione giuridica, prevenendo rischi eventuali (basandosi su dati, osservazioni, contatti diretti, convegni ecc.);
- esercitare la relativa vigilanza (p. es. impartendo istruzioni, esigendo la presentazione di rapporti, effettuando ispezioni, approvando atti normativi cantonali, presentando ricorsi);
- rispondere a interventi parlamentari;
- rispondere alle domande delle autorità incaricate dell'esecuzione o degli interessati (p. es. riguardo all'interpretazione delle disposizioni);
- approntare i fondamenti teorici e assicurare la formazione (p. es. partecipare a convegni tematici e a formazioni, agevolare l'interpretazione redigendo commenti).

1122 Se si riscontrano problemi di attuazione, le autorità federali predispongono le misure necessarie (p. es. migliorare la formazione, impartire istruzioni alle autorità d'esecuzione, preparare modifiche dell'atto normativo in questione).

1123 Per le autorità federali l'attuazione costituisce di norma un percorso partecipativo che prevede il coinvolgimento di vari soggetti, in particolare le autorità d'esecuzione e le categorie interessate, e può assumere varie forme (p. es. contatti diretti, gruppi di lavoro, convegni specializzati).

## 19 Assistenza amministrativa

### Nozione

L'assistenza amministrativa è l'aiuto reciproco che le autorità si prestano nell'adempimento dei rispettivi compiti. 1124

Tale aiuto può assumere una qualsiasi delle forme assunte dall'attività amministrativa. La situazione più frequente è costituita dalla trasmissione di informazioni, vale a dire il rilascio di informazioni e ragguagli, la consegna di documenti e la concessione dell'accesso a banche dati. 1125

### Distinzione

L'assistenza amministrativa non va confusa con l'assistenza giudiziaria. Quest'ultima, disciplinata dal diritto processuale penale, civile o amministrativo, concerne in primo luogo l'assistenza che le autorità giudiziarie si prestano per compiere determinati atti procedurali. 1126

### Osservazioni generali

Il diritto federale non prevede norme generali sull'assistenza amministrativa. La legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) non contiene alcuna disposizione sullo scambio di informazioni tra autorità federali. Le basi legali relative allo scambio di dati sono previste da leggi speciali. 1127

### Limiti

I limiti dell'assistenza amministrativa sono costituiti dalla disposizione sul segreto d'ufficio (cfr. art. 22 della legge sul personale federale, LPers, RS 172.220.1), dalla norma penale sulla violazione dello stesso (art. 320 CP, RS 311.0) e dalla legislazione sulla protezione dei dati (cfr. in particolare la legge federale sulla protezione dei dati, LPD, RS 235.1). 1128

### Disciplina

Se si intende rendere possibile la trasmissione di informazioni coperte da segreto in forza di una disposizione di legge, occorre che tale facoltà sia prevista da una legge in senso formale. Lo stesso vale nel caso in cui la trasmissione di informazioni costituisca una grave lesione dei diritti fondamentali, in particolare quando sono trattati dati personali degni di particolare protezione (art. 17 cpv. 2 LPD, RS 235.1). 1129

La legge deve prevedere espressamente il principio dell'assistenza amministrativa. 1130

#### Esempi:

- articolo 32 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, **RS 830.1**);
- articolo 29 della legge sul riciclaggio di denaro (LRD, **RS 955.0**);
- articolo 6 della legge sugli embarghi (LEmb, **RS 946.231**).

Possono per contro essere disciplinate da un'ordinanza la forma assunta dall'assistenza e la sua ampiezza (p. es. la trasmissione di documenti e l'elenco dei dati da trasmettere) come pure i dettagli relativi all'accesso alle informazioni e l'elenco delle autorità autorizzate o tenute a collaborare.

#### Esempio:

- articolo 28 capoverso 3 dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI, **RS 837.02**).

## Assistenza amministrativa internazionale

1131 L'assistenza amministrativa internazionale, la cui importanza è in crescita, concerne i rapporti tra un'autorità nazionale e un'autorità estera. È necessario che una legge in senso formale stabilisca lo scopo per cui un'autorità può chiedere informazioni e le modalità con cui può trattare le informazioni ricevute, precisando inoltre se abbia il diritto di trasmetterle ad altre autorità e, in caso affermativo, designare queste ultime (p. es. le autorità di perseguimento penale).

#### Esempi:

- articoli 42 segg. della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA, **RS 956.1**).

1132 L'assistenza amministrativa fornita a un'autorità estera può integrare la fattispecie di cui all'articolo 271 CP, secondo cui è penalmente perseguibile chi, senza esserne autorizzato, compie atti per conto di uno Stato estero. La necessaria autorizzazione può essere prevista da un trattato internazionale, da una legge o da una decisione.

1133 Se è prevista da una legge o da un trattato internazionale, l'autorizzazione è formulata in termini generali e astratti. Ciò è conforme al principio sancito dall'articolo 14 CP, secondo cui chiunque agisce come lo impone o lo consente la legge si comporta lecitamente anche se l'atto in sé sarebbe punibile secondo il Codice penale o un'altra legge.

1134 Se occorre disciplinare l'assistenza, ci si può attenere alla seguente regola: se è prevedibile o risulta dalle circostanze che l'atto in questione sarà compiuto a più riprese, la relativa autorizzazione dev'essere prevista da una legge o da un trattato internazionale.

Se l'assistenza dev'essere prevista da una legge, la disposizione relativa dev'essere formulata alla stregua di una decisione giudiziaria o di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 271 CP. 1135

Esempio:

- articolo 4 dell'Accordo di cooperazione tra la Svizzera e gli Stati Uniti d'America per l'applicazione agevolata della normativa FATCA (RS 0.672.933.63).

## 20 Valutazione di provvedimenti statuali

### Considerazioni generali

#### *Nozione*

1136 Le valutazioni sono studi specifici e limitati nel tempo, finalizzati a individuare la strategia, l'esecuzione e gli effetti di un'azione statale, a misurarne la portata e a stabilire in che misura tale azione contribuisca al raggiungimento dell'obiettivo pre-stabilito e promuova il benessere della collettività.

#### *Funzioni*

1137 Le valutazioni sono condotte allo scopo di:

- riferire in merito all'operato dello Stato;
- individuare aspetti da migliorare e trarre i debiti insegnamenti dall'esperienza maturata;
- acquisire informazioni utili a definire, modificare e pianificare provvedimenti statuali; e
- ampliare le conoscenze generali in merito ai provvedimenti statuali e alle condizioni che ne favoriscono il successo.

#### *Chi conduce le valutazioni?*

1138 Nella maggior parte dei casi la valutazione dei provvedimenti federali, talvolta affidata a soggetti esterni (istituti universitari, aziende private), è un compito che chiama in causa specialisti del settore. Spesso le unità degli Uffici che si occupano di legislazione vi sono pertanto coinvolte soltanto in modo indiretto: non è quindi necessario che possiedano conoscenze dettagliate in materia. È invece opportuno che sappiano:

- che vi è l'obbligo di monitorare l'attuazione e gli effetti dei provvedimenti della Confederazione (cfr. *n. marg. 1141 segg.*);
- quali sono le strategie e gli strumenti disponibili (cfr. *n. marg. 1147 segg.*); e
- che occorre definire con largo anticipo i relativi processi, poiché in caso contrario l'acquisizione di informazioni risulterebbe costosa o poco efficace (cfr. *n. marg. 1164 segg.*).

#### *Supporto*

1139 Per qualsiasi domanda relativa alla verifica dell'efficacia e alle valutazioni ci si può rivolgere al Settore Progetti e metodologia legislativi dell'Ufficio federale di giustizia.

## Fondamenti giuridici e documenti utili

Le basi legali determinanti sono:

1140

- l'articolo 170 Cost. (RS 101);
- gli articoli 26, 27 e 44 lettere e ed f della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10);
- l'articolo 10 dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl, RS 171.115);
- l'articolo 5 della legge sul Controllo delle finanze (LCF, RS 614.0).

Il Consiglio federale ha emanato decisioni e impartito istruzioni riguardo alla verifica dell'efficacia dei provvedimenti federali. Tali disposizioni, rivolte a uffici e dipartimenti, sono consultabili al seguente link: [Attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'Amministrazione federale](#).

### Documenti utili:

- informazioni dell'Ufficio federale di giustizia in merito allo svolgimento di verifiche dell'efficacia e valutazioni;
- raccomandazioni dell'Ufficio federale di giustizia sulla formulazione di **clausole di valutazione**;
- informazioni riguardo a valutatori esterni, fornite dalla **Società svizzera di valutazione (SEVAL)**.

## Obblighi generali di monitoraggio dell'attuazione e degli effetti dei provvedimenti federali

L'autorità federale cui compete un determinato compito è tenuta a verificare che questo sia adempiuto correttamente e ad adottare i correttivi eventualmente necessari. Deve inoltre esaminare se siano ancora dati i presupposti necessari ai fini dell'adempimento di detto compito e se l'atto normativo permetta di conseguire le finalità che persegue. Se tale non è il caso ha il dovere di:

1141

- migliorare l'esecuzione;
- informare le autorità politiche in merito alle carenze riscontrate sotto il profilo dell'esecuzione;
- avviare la procedura di modifica o di abrogazione dell'atto normativo in questione o prepararne uno nuovo.

L'obbligo di monitorare l'efficacia di un atto normativo discende dall'articolo 170 Cost. Tale disposizione chiama in causa in primo luogo il Parlamento, i cui obblighi sono concretizzati dai seguenti articoli della legge sul Parlamento (LParl):

1142

- alta vigilanza (art. 26 cpv. 3 LParl): questa si basa in particolare sui criteri dell'adeguatezza, dell'efficacia e dell'economicità;
- verifica dell'efficacia (art. 27 LParl): gli organi dell'Assemblea federale possono chiedere che il Consiglio federale faccia svolgere verifiche dell'efficacia, esaminare i controlli dell'efficacia svolti su mandato del Consiglio federale e far svolgere essi stessi tali verifiche;

- compiti delle Commissioni (art. 44 cpv. 1 lett. e ed f LParl): le Commissioni sottopongono proposte agli organi competenti dell'Assemblea federale o conferiscono mandati al Consiglio federale, concorrendo a definire le priorità; tengono inoltre conto dei risultati dei controlli dell'efficacia.

1143 Fondandosi sulle competenze di cui dispongono in materia di attuazione (art. 182 cpv. 2 Cost.) e di vigilanza (art. 187 cpv. 1 lett. a), il Consiglio federale e l'Amministrazione hanno la facoltà di far svolgere valutazioni in qualsiasi momento. Non necessitano a tal fine di una specifica base legale.

1144 L'obbligo del Consiglio federale di controllare costantemente l'efficacia e di adottare i correttivi eventualmente necessari discende inoltre dagli articoli 5 e 36 LOGA (RS 172.010).

1145 Nell'ambito dei compiti che le spettano in materia di pianificazione e rendiconto (programma di legislatura, obiettivi annuali, rapporto di gestione), la Cancelleria federale coadiuva il Consiglio federale nello svolgimento di tali verifiche.

1146 Conformemente all'articolo 5 della legge sul Controllo delle finanze (LCF, RS 614.0), il Controllo federale delle finanze ha dal canto suo il compito di eseguire verifiche dell'economicità.

## Strumenti giuridici di monitoraggio e valutazione

### *Considerazioni generali*

1147 Oltre ai summenzionati compiti generali di verifica e rendiconto, in vari settori sono previsti obblighi specifici di monitoraggio, comunicazione e revisione che possono assumere le forme qui appresso.

### *Obbligo di presentare rapporti*

1148 Grazie all'obbligo di presentare rapporti periodici, il Parlamento si assicura un flusso costante di informazioni su temi determinati.

#### *Esempio:*

- articolo 10 della legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne (RS 946.201).

1149 Il Consiglio federale informa inoltre il Parlamento di sua iniziativa o in risposta agli interventi parlamentari presentati.

#### *Esempio:*

- rapporto del 31 maggio 2006 sulla politica estera svizzera dei diritti dell'uomo (FF 2006 5599).

### *Clausole di valutazione*

Per clausola di valutazione si intende una norma giuridica che statuisce l'obbligo 1150 per il soggetto da essa designato di verificare l'efficacia di determinate leggi o provvedimenti. La previsione di tale clausola in una legge può inoltre servire ad assicurare lo stanziamento dei fondi necessari allo svolgimento della valutazione. Non si è ancora delineata una terminologia uniforme per quanto attiene a tali clausole. Per informazioni riguardo alle varie forme e tipologie di clausola si rimanda al sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia (cfr. [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Stato & Cittadino > Verifiche dell'efficacia/valutazioni> **Documenti concernenti le verifiche dell'efficacia/valutazioni**).

### *Normative sperimentali*

Le normative sperimentali sono atti normativi di durata limitata cui sono abbinata 1151 procedure di verifica dell'efficacia o degli effetti. Con tali normative ci si propone di maturare esperienze che permettano di adottare in seguito soluzioni legislative ponderate e di lungo termine (per ulteriori dettagli in merito cfr. *n. marg. 1044 segg.*).

## Strumenti di informazione

### *Considerazioni generali*

Per adempiere gli obblighi summenzionati, le autorità possono contare su nume- 1152 rosi strumenti di informazione, che possono essere suddivisi nelle quattro categorie qui appresso.

### *Osservazione degli sviluppi politici*

Gli sviluppi politici possono essere rilevati mediante numerosi strumenti, p. es. 1153 statistiche, articoli di giornale, saggi, indagini scientifiche, contatti personali, dichiarazioni di partiti o formazioni politiche ecc. Tutti questi strumenti forniscono all'autorità in questione informazioni sul settore di sua competenza (p. es. borse di studio, protezione delle acque). La Confederazione è inoltre autorizzata a seguire gli sviluppi anche in settori che non rientrano nelle sue competenze costituzionali. Nell'ambito di interventi o dibattiti parlamentari, il Consiglio federale è del resto spesso chiamato a pronunciarsi su tali questioni.

### *Monitoraggio e statistica*

Il monitoraggio riveste grande importanza soprattutto ai fini della vigilanza fede- 1154 rale, giacché fornisce informazioni utili sull'attuazione di un atto normativo. Tra gli strumenti di monitoraggio figurano in particolare:

- i rapporti ufficiali cantonali sull'esecuzione (derivanti da un obbligo corrispon-  
dente, p. es. art. 4 cpv. 4 della legge contro il lavoro nero, LLN, **RS 822.41**);
- le statistiche (cfr. sito Internet dell'UFS, [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch));
- gli obblighi di comunicazione (p. es. art. 24 cpv. 3 della legge federale del 16

dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero [LAFE], RS 211.412.41);

- le informazioni fondate su procedimenti amministrativi (p. es. il diritto di ricorso delle autorità federali).

1155 I dati sono rilevati costantemente o periodicamente, e spesso permettono di operare raffronti diacronici (e talvolta anche trasversali, p. es. tra Cantoni e Comuni) o di verificare il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti. Benché il rilevamento dei dati non comporti di norma spese eccessive per l'autorità che ne è incaricata, l'entità delle stesse non va sottovalutata.

### Controlling

1156 Mutuata dall'economia aziendale, la nozione di «*controlling*» è utilizzata in Svizzera, Austria e Germania per designare uno strumento di acquisizione delle informazioni e di pilotaggio dell'attuazione. La nozione ha acquisito una certa importanza in particolare grazie alla dottrina del *new public management*. Un ruolo significativo in questo contesto è svolto dagli indicatori di prestazione, impiegati per valutare l'operato di un'unità amministrativa. Negli accordi di prestazione stipulati tra Governo e Amministrazione o – più spesso – tra unità superiori e subordinate vengono stabiliti concreti obiettivi di prestazione e i relativi indicatori, detti anche indicatori di qualità o del prodotto («*output*» nel linguaggio delle scienze politiche): questi indicano quali sono i prodotti forniti dall'Amministrazione e in che misura vi sia una domanda di tali prodotti sul mercato.

1157 Il *controlling* raccoglie i dati concernenti direttamente o indirettamente l'attuazione di una legge e il raggiungimento degli obiettivi da questa previsti. Come il monitoraggio, il *controlling* è dunque uno strumento di verifica dell'attuazione, ma a differenza del primo ha finalità di gestione più marcate. Nell'ambito del *controlling* vengono costantemente rilevati dati sull'esecuzione e gli effetti di un atto normativo, alla luce dei quali possono poi essere condotte le necessarie valutazioni. A differenza degli altri strumenti, il *controlling* è sempre strettamente correlato a un processo burocratico. Rientra nella gestione professionale dei progetti e deve tenere conto delle esigenze di quest'ultima.

### Valutazioni retrospettive

1158 Con le valutazioni retrospettive ci si propone di verificare in modo accurato, basandosi su dati empirici, l'impatto dei provvedimenti statuali adottati e attuati, in particolare determinandone e valutandone l'effettività (osservanza da parte dei cittadini e conformità dell'attuazione), l'efficacia (grado di raggiungimento degli obiettivi) e l'economicità (efficienza). Tali indagini, svolte di norma applicando metodologie di rilevamento (p. es. statistiche, interviste ecc.) e valutazione (qualitativa e quantitativa) dei dati tipiche delle scienze sociali, forniscono informazioni dettagliate sugli effetti dei provvedimenti statuali e sui fattori che li hanno determinati.

Valutare significa attribuire un valore a un oggetto. Nell'uso quotidiano, il termine 1159  
valutazione è spesso utilizzato in senso prospettico (p. es. si fanno le valutazioni  
del caso quando si tratta di scegliere quale nuovo computer acquistare) o, in modo  
più generale, con riferimento alla determinazione della qualità. Lungi dall'essere  
facilmente misurabile, la qualità dei provvedimenti statuali va misurata ricorrendo  
a metodi empirici (statistiche o inchieste) e con riferimento agli effetti che ha pro-  
dotto. In definitiva, l'impatto di un provvedimento può essere valutato soltanto im-  
maginando innanzitutto quale sarebbe la situazione se non fosse stato adottato.  
Rispetto ad altri fattori (quali ad es. l'andamento dell'economia o l'evoluzione della  
società), i provvedimenti statuali hanno però spesso un'importanza secondaria. Ne  
consegue che spesso risulta arduo misurarne l'impatto. A tal fine si può far capo  
a vari metodi: colloqui con esperti, esami approfonditi della concatenazione degli  
effetti, analisi comparative. Queste ultime possono essere diacroniche (e paragonare  
quindi le situazioni prima e dopo l'adozione del provvedimento) o trasversali  
(e confrontare le persone, regioni o Paesi interessati dal provvedimento con quelli  
che non lo sono). Gli esperimenti (come ad es. sulle conseguenze di un incidente  
automobilistico con o senza cintura di sicurezza) costituiscono perlopiù una com-  
binazione di tali due forme di comparazione.

Contrariamente a quanto si pensi, gli indicatori di risultato (o indicatori dell'out- 1160  
come) non forniscono pressoché alcuna informazione circa gli effetti di un provve-  
dimento statale (né sulle relazioni causali). La causa della riduzione del numero  
dei disoccupati (un indicatore importante), ad esempio, può essere identificata nel  
successo dei programmi occupazionali, ma è assai più probabile che vada ricer-  
cata in fattori economici quali lo stato di salute dell'economia mondiale e la situa-  
zione congiunturale dei principali acquirenti di beni e servizi svizzeri. Per determi-  
nare i nessi causali è spesso necessario, di conseguenza, svolgere valutazioni  
che contemplino esami approfonditi.

### *Raffronto degli strumenti*

Se lo strumentario per l'osservazione degli sviluppi politici fa pressoché l'unani- 1161  
mità, le opinioni divergono talvolta riguardo agli strumenti finalizzati al controllo  
dell'attuazione e degli effetti di un provvedimento statale (vale a dire il monito-  
raggio, il controlling e le valutazioni retrospettive). Ognuno di questi tre strumenti  
ha specifici punti di forza e punti deboli, che ne determinano pertanto l'impiego in  
situazioni diverse.

	Monitoraggio	Controlling	Valutazione retrospettiva
Obiettivo	Monitoraggio costante dell'attuazione	Strumento di gestione che consente di selezionare, monitorare, controllare e ottimizzare progetti e programmi	Elaborazione di tesi empiricamente verificabili sui fattori che hanno determinato il successo o l'insuccesso di un provvedimento statale
Quesiti essenziali	Come si è modificata la situazione nel periodo esaminato?	Il progetto può raggiungere gli obiettivi prefissati? Gli indicatori prescelti confermano le previsioni?	Come è eseguito il provvedimento? Qual è il suo impatto concreto?
Periodicità	I dati vengono acquisiti costantemente attraverso un apposito sistema di rilevamento	I dati vengono acquisiti costantemente durante l'esecuzione e la supervisione del progetto	Sono svolte indagini scientifiche approfondite in momenti determinati
Punti di forza	Vi sono continui riscontri circa la sussistenza del problema in questione; rilevamento tempestivo	Riscontri in tempi brevi; miglioramento dei processi; rilevamento automatico da parte dell'organismo incaricato dell'esecuzione	Sono acquisite conoscenze approfondite sull'esecuzione e i suoi effetti; individuazione dei punti di forza e dei punti deboli e dei rapporti di causa - effetto
Punti deboli	Non si rileva il rapporto tra provvedimento ed effetti; margine d'interpretazione; la selezione degli indicatori è difficile da spiegare	Le previste concatenazioni di effetti non possono essere dimostrate; non è possibile spiegare gli insuccessi	Costosa; impegnativa sotto il profilo della raccolta dei dati e in termini di tempo

1162 Tenuto conto dei vantaggi e degli inconvenienti di ciascuno dei tre strumenti, nessuno di essi può riunire tutte le caratteristiche richieste dal controllo dell'attuazione e dei suoi effetti. È pertanto opportuno che il monitoraggio e il controlling siano abbinati alle indagini approfondite garantite dalla valutazione retrospettiva. Un controlling o un monitoraggio efficiente possono semplificare considerevolmente il lavoro necessario per la raccolta dei dati e ridimensionarne quindi i costi. Dal canto loro, le valutazioni possono aiutare a stabilire se i dati del monitoraggio o del controlling rilevino gli aspetti più importanti e misurino realmente ciò che affermano di misurare.

1163 Ogni statistica non può prescindere da talune categorizzazioni. Il numero dei disoccupati comprende ad esempio unicamente le persone registrate presso l'assicurazione contro la disoccupazione: sono dunque esclusi non solo i disoccupati di lunga durata, ma anche chi sta partecipando a un programma occupazionale o sta seguendo un corso. Per acquisire un quadro esauriente in merito al numero dei disoccupati è perciò necessario tenere conto, oltre che dei dati del registro dell'assicurazione contro la disoccupazione, anche di altri dati (p. es. il numero delle persone alla ricerca di un impiego e i dati della rilevazione statistica della forza lavoro in Svizzera [RIFOS]).

## Acquisizione di informazioni

### *Considerazioni generali*

Le informazioni sulla situazione giuridica, ad esempio circa l'andamento dei lavori di attuazione nei Cantoni, l'impatto dei provvedimenti sulla società, sull'economia e sull'ambiente, nonché l'economicità possono rivestire grande importanza strategica per un progetto legislativo. Conviene pertanto occuparsi quanto prima delle modalità di acquisizione di queste informazioni. Se infatti dovessero emergere notevoli lacune informative durante il processo legislativo, questo potrebbe subire ritardi di mesi, se non addirittura di anni. All'occorrenza converrà anche stanziare i fondi necessari per eventuali mandati esterni (p. es. per svolgere sondaggi o una valutazione approfondita). 1164

### *Studi comparatistici*

Gli studi comparatistici forniscono informazioni riguardo alle soluzioni legislative adottate in altri Paesi. L'Istituto svizzero di diritto comparato (cfr. [www.isdc.ch](http://www.isdc.ch)) è appunto specializzato nello svolgimento di tali studi. La stesura di una relazione sintetica sulla legislazione dei principali Paesi europei può richiedere da due a tre mesi e viene fatturata secondo i principi applicabili al computo delle prestazioni tra unità amministrative della Confederazione (art. 6 cpv. 1 dell'ordinanza sugli emolumenti dell'Istituto svizzero di diritto comparato, **RS 425.15**). Prima dell'esecuzione del mandato è senz'altro opportuno contattare il collaboratore dell'ISDC incaricato, in modo tale che questi possa determinare con precisione l'entità delle informazioni di cui si necessita. Oltre al tempo necessario all'Istituto per redigere la relazione richiesta, in sede di pianificazione andrà considerato anche quello necessario per l'esame della stessa. 1165

### *Istituzione di sistemi di controlling o di monitoraggio*

Nell'Amministrazione federale l'istituzione di tali sistemi può richiedere più anni. Di norma l'acquisizione delle informazioni va preparata d'intesa con i Cantoni e con gli altri organi incaricati dell'esecuzione, e occorrerà condurre con questi un colloquio approfondito per determinare in che modo sia possibile fornire alla Confederazione le informazioni di cui necessita senza che ne risulti un onere sproporzionato per le unità interessate. Spesso tali sistemi forniscono dati e informazioni utili soltanto sul lungo periodo. 1166

## Investimento di tempo e costi

1167 Il dispendio in termini di tempo e i costi di una valutazione dipendono in ampia misura dai suoi obiettivi e dal suo oggetto.

- Valutazione dell'attuazione: la raccolta di informazioni sull'attuazione nei Cantoni e lo svolgimento di inchieste presso i fruitori dei servizi statali in questione richiedono di norma sei mesi circa e hanno un costo che si aggira attorno a 60 000 franchi. Tali studi forniscono informazioni utili sullo stato dell'attuazione e sulle opinioni delle unità incaricate dell'esecuzione o su quelle dei fruitori in merito alla qualità del servizio erogato. Una combinazione di più studi (p. es. intervistare gli uffici incaricati dell'esecuzione e condurre sondaggi presso i fruitori dei servizi) o uno studio più esteso può ovviamente richiedere tempi più lunghi o comportare costi maggiori.
- Valutazione degli effetti (analisi dell'efficacia): una valutazione di questo tipo può ad esempio ricostruire gli effetti prodotti da una misura (mediante analisi di documenti, interviste o questionari), esporre il parere degli esperti al riguardo (mediante interviste), raccogliere e valutare dati sui destinatari della misura e ed eventualmente su un gruppo di controllo (vale a dire un gruppo di persone non interessate dalla misura), ecc. Una valutazione del genere costa di norma almeno 100 000 franchi e richiede almeno un anno.
- Valutazione dell'economicità (analisi dell'economicità): la durata e il costo di questa valutazione dipende ampiamente dall'obiettivo che persegue. Gli studi che esaminano il potenziale di ottimizzazione e le questioni organizzative possono costare circa 30 000 franchi e richiedere da tre a sei mesi. Un'analisi comparativa approfondita dei costi e dei benefici di determinate misure ha per contro costi decisamente superiori (oltre 100 000 franchi) e richiede oltre un anno.

1168 L'unità che conferisce il mandato di valutazione deve inoltre tenere conto del tempo richiesto per i preparativi corrispondenti (pianificazione e concorso pubblico) e per concretizzare i risultati della valutazione, nonché del personale necessario per seguirne gli sviluppi. Se preparati e svolti correttamente, tali studi possono costituire un'ottima base per l'analisi del problema, per la determinazione degli obiettivi ed eventualmente per la ricerca di soluzioni.

## Fasi lavorative e opzioni

### *Situazione iniziale*

L'atto normativo è stato posto in vigore, unitamente alla base legale eventualmente necessaria per il rilevamento dei dati. 1169

### *Definire un piano di verifica dell'efficacia*

Prima di licenziare il messaggio, o al più tardi all'entrata in vigore dell'atto normativo in questione, l'Ufficio competente conduce le necessarie riflessioni in vista della verifica dell'efficacia, coinvolgendo nella misura del possibile anche i soggetti che partecipano all'attuazione, in particolare le autorità preposte all'esecuzione (di norma i Cantoni o i Comuni). 1170

Il piano di verifica dell'efficacia affronta gli aspetti seguenti: 1171

- le modalità d'impatto dell'atto normativo (cfr. *n. marg. 185*);
- le categorie interessate dalla verifica dell'efficacia e il loro eventuale coinvolgimento nella stessa (p. es. un gruppo di coordinamento);
- gli strumenti che si intende impiegare ai fini della valutazione (in primis controlling o monitoraggio, valutazione interna o esterna); e
- l'uso che si intende fare della verifica (p. es. per riferire al Consiglio federale o all'Assemblea federale, per gestire l'attuazione, per modificare l'atto normativo).

### *Assicurare il rilevamento costante dei dati e il controlling dell'attuazione dell'atto normativo*

In collaborazione con l'Ufficio federale di statistica, le autorità incaricate dell'attuazione e altre eventuali categorie di interessati, l'Ufficio competente rileva i dati che forniscono informazioni utili sull'attuazione e sull'efficacia dell'atto normativo, così da assicurare lo svolgimento dell'attività di controlling. In collaborazione con le autorità preposte all'attuazione, l'Ufficio competente adotta i correttivi eventualmente necessari per garantire un'attuazione conforme agli obiettivi. 1172

### *All'occorrenza, svolgere o far svolgere una valutazione dell'atto normativo*

All'occorrenza l'Ufficio competente svolge una valutazione approfondita dell'attuazione dell'atto normativo e della sua efficacia. Tale è il caso in particolare se una disposizione legale (clausola di valutazione) o un intervento parlamentare lo prevede, oppure se: 1173

- l'atto normativo in questione riveste grande importanza per l'economia e la società;
- riveste grande importanza per le finanze federali;
- è innovativo e i suoi effetti sono pertanto incerti; oppure
- vi sono problemi d'attuazione o considerevoli divergenze d'opinione riguardo

all'adeguatezza, all'efficacia e all'economicità dell'atto normativo e questo riveste importanza particolare per un determinato settore.

1174 Se l'Ufficio dispone del necessario *know-how*, segnatamente di un servizio di valutazione specializzato, può svolgere da sé la valutazione o parte di essa, soprattutto se questa ha la finalità di apportare miglioramenti all'atto normativo (valutazione formativa). Spesso le valutazioni sono nondimeno affidate a soggetti esterni (aziende private o università); tale soluzione è da ritenersi opportuna nel caso della valutazione sommativa (volta a stilare un bilancio).

1175 Le valutazioni consentono di analizzare in modo approfondito l'efficacia e l'economicità dell'atto normativo. Per fare ciò si basano, oltre che sui dati rilevati abitualmente e sulle analisi di routine, su altri rilevamenti (p. es. sondaggi condotti tra gli interessati) e analisi.

1176 Le valutazioni devono essere pianificate con cura (non sottovalutando il tempo, i fondi e il personale necessari). Anche una valutazione esterna va preparata, assicurando inoltre l'assistenza e il controllo necessari.

#### *Utilizzare e mettere in pratica le risultanze del controlling e della valutazione*

1177 Spetta all'unità competente o all'autorità superiore trarre le debite conclusioni dalle risultanze del controlling e della valutazione, mettendole in pratica e dando le disposizioni eventualmente necessarie.

#### *Risultato*

1178 L'atto normativo è sottoposto a controlli costanti (controlling, monitoraggio) o a controlli periodici approfonditi (valutazione) sotto il profilo dell'impatto effettivo, dell'efficacia e dell'economicità. Dall'esito di tali controlli sono tratte le debite conclusioni.

## Bibliografia

### Opere generali inerenti al diritto pubblico

- Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel*, Neuchâtel 1967/1982.
- Aubert, Jean-François, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Basilea/Francoforte s. M. 1991/1995 (Edizione del 1967 con aggiornamenti sino al 1991/1992).
- Aubert, Jean-François et al. (a c.), *Commentaire de la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874*, Basilea/Zurigo/Berna 1996.
- Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurigo/Ginevra 2003.
- Auer, Andreas / Malinverni, Giorgio / Hottelier, Michel, *Droit constitutionnel suisse*, 3a ed., Berna 2013.
- Beck, Joachim et al. (a c.), *Reform von Staat und Verwaltung in Europa: jenseits von New Public Management?* Zurigo 2011.
- Biaggini, Giovanni, *Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat*, Basilea 1996.
- Biaggini, Giovanni / Gächter Thomas / Kiener, Regina (a c.), *Staatsrecht*, 2a ed., Zurigo/San Gallo 2015.
- Ehrenzeller, Bernhard et al. (a c.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2014.
- Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 5a ed., Basilea 2013.
- Grabenwarter, Christoph, *Europäischer Grundrechtsschutz*, Baden-Baden 2014.
- Grisel, André, *Traité de droit administratif*, Vol. I e II, Neuchâtel 1984.
- Haefliger, Arthur / Schürmann, Frank, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz*, 2a ed., Berna 1999.
- Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7a ed., Zurigo/San Gallo 2016.
- Häfelin, Ulrich / Haller, Walter / Keller, Helen / Thurnherr, Daniela, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016.
- Haller, Walter / Kölz, Alfred / Gächter, Thomas, *Allgemeines Staatsrecht*, 5a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2013.
- Hangartner, Yvo, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Berna 1974.
- Kiener, Regina / Kälin, Walter, *Grundrechte*, 2a ed., Berna 2013.
- Klöti, Ulrich et al., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurigo 2006.
- Knapp, Blaise, *Le fédéralisme*, ZSR 1984 II, pag. 275 segg.
- Knapp, Blaise, *Précis de droit administratif*, Basilea 1988.
- Kramer, Ernst A., *Juristische Methodenlehre*, 3a ed., Berna/Monaco/Vienna/Magonza, 2010.
- Mattle, Adrian, *Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung*, Zurigo 2010.

- Ladner et al. (a c.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zurigo 2013.
- Moor, Pierre / Flückiger, Alexandre / Martenet, Vincent, Droit administratif Vol. I: Les fondements, 3a ed., Berna 2012.
- Moor, Pierre / Poltier, Etienne, Droit administratif Vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3a ed., Berna 2011.
- Müller, Georg, Mantelgesetze und Einheit der Materie, LeGes 2013/2 pag. 507 segg.
- Müller, Jörg Paul / Schefer, Markus, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der CEDU und der UNO-Pakte, Berna 2008.
- Nowak, Manfred, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2a ed., Kehl/Strasburgo/Arlington 2005.
- Nussbaum, Hans-Georg (2003), Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung: Rechtliche Grundlagen und Funktionen von Verordnungen, in: LeGes 2003, pag. 9 segg.
- Nussbaum, Hans-Georg (2007), Die Ausarbeitung von Verordnungen am Beispiel des neuen Zollrechts, in: LeGes 2007, pag. 295 segg.
- Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung: die Rechtsgrundsätze der Verwaltungspraxis, erläutert an Entscheiden der Verwaltungsbehörden und Gerichte, Vol. 1, Allgemeiner Teil, 6a ed., Basilea/Francoforte s. M., 1986, Vol. 2, Besonderer Teil, 5a ed., Basilea/Stoccarda 1976.
- Rhinow, René A. / Krähenmann, Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea 1990.
- Rhinow, René / Schefer, Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2a ed., Basilea 2009.
- Saladin, Peter, Bund und Kantone, Autonomie und Zusammenarbeit im schweizerischen Bundesstaat, ZSR 1984 II, pag. 431 segg.
- Schweizer, Rainer J. / Borghi, Marco (2011), Legislazione plurilingue in Svizzera. Studi giuridici e linguistici di testi legali plurilingue della Confederazione e dei Cantoni, Zurigo/San Gallo 2011.
- Tercier, Pierre / Roten, Christian, La recherche et la rédaction juridiques, 6a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2011.
- Thürer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (a c.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo 2001.
- Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich / Müller, Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3a ed., Berna 2009.
- Tschannen, Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4a ed., Berna 2016.

- Tschannen, Pierre, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Uhlmann (a c.): Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht, Zurigo 2013.
- Uhlmann, Felix, Gesetzgebungstechnische und -methodische Überlegungen, in: Uhlmann (a c.), Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht, Zurigo 2013.
- Uhlmann, Felix, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes 2011/1, pag. 9 segg.
- Uhlmann, Felix / Binder, Iris, Verwaltungsverordnungen in der Rechtssetzung: Gedanken über Pechmaterie, LeGes 2009/2, pag. 151 segg.
- Uhlmann, Felix / Hofstetter, David, Die Verordnung aus dem Blinkwinkel der Rechtssetzungslehre, ZBI 2012, pag. 455 segg.
- Villiger, Mark E., Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2a ed., Zurigo 1999.
- Waldmann Belser Epiney, Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basilea 2015.
- Wildhaber, Luzius, Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Berna/Stoccarda/Vienna 1992, pag. 121 segg.
- Zimmerli, Ulrich, Bund-Kantone-Gemeinden, in: Zimmerli (a c.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berna 2000.
- Zufferey, Jean-Baptiste, Pour un droit suisse de la surveillance, Revue de droit administratif et de droit fiscal, 2001, pag. 59 segg.

## Gestione di progetti

- Daenzer, Walter F. / Huber, F. (a c.), System Engineering: Methodik und Praxis, 10a ed., Zurigo 1999.
- Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement / Gessler, Michael, Kompetenzbasiertes Projektmanagement, 5a ed., Norimberga 2012.
- Heintel, Peter / Krainz, Ewald E., Projektmanagement: Eine Antwort auf die Hierarchiekrise, 4a ed., Wiesbaden 2000.
- Kummer, Walter A., Projekt Management – Leitfaden zu Methode und Teamführung in der Praxis, Zurigo 1993.
- Sciarini, Pascal, Zum Zeitbedarf des Gesetzgebungsverfahrens: Le processus législatif, in: Ulrich Klöti / Peter Knoepfel / Hanspeter Kriesi / Wolf Linder / Yannis Papadopoulos (a c.), Handbuch der Schweizer Politik, Zurigo 2006: 491–525.

## Metodologia legislativa

- Cancelleria federale, Direttive per gli affari del Consiglio federale («**Raccogliatore rosso**»); cfr. Intranet della Cancelleria federale, <https://intranet.bk.admin.ch/bk-intra/it/home/dl-koordination-bund/--direttive-per-gli-affari-del-consiglio-federale.html>).

- Cancelleria federale, *Guida alla redazione dei messaggi del Consiglio federale*, Berna 2018.
- DEFR, *Regulierungsfolgenabschätzung, Handbuch*, Berna 2013.
- Böhret, Carl, *Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Heutiger Stand der Methodik und Erfahrungen mit der Integration in die Gesetzesvorbereitung in Deutschland*. in: Schäffer, Heinz (a. c.). *Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland*. Vienna 2005, pag. 17 segg.
- Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Baden-Baden 2001.
- Böhret, Carl / Konzendorf, Götz, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Bundesministerium des Innern, Berlino 2000.
- Böhret, Carl / Hugger, Werner, *Test und Prüfung von Gesetzentwürfen*, Colonia 1980.
- Buser, Walter, *Das Vorverfahren der Gesetzgebung*, ZBI 1984, pag. 145 segg.
- Bussmann, Werner, *Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung*, LeGes 1998, pag. 127 segg.
- Eichenberger, Kurt et al. (a. c.), *Grundfragen der Rechtssetzung*, Basilea 1978.
- Errass, Christian, *Kooperative Rechtsetzung*, Zurigo/San Gallo 2010.
- Flückiger, Alexandre et al., *Vernehmlassungsverfahren*, LeGes 2011/2, pag. 161 segg.
- Flückiger, Alexandre / Guy-Ecabert, Christine (a. c.), *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer – Le rôle des guides de légistique*, Ginevra/Zurigo/Basilea 2008.
- Flückiger, Alexandre, *(Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple*, Stämpfli, Berna 2019.
- Griffel, Alain (a. c.), *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, Berna 2014.
- Höfling Wolfram (a. c.) *Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung : Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster vom 5. bis 8. Oktober 2011*, Berlin/De Gruyter, 2012.
- Hotz, Reinhold, *Methodische Rechtsetzung*, Zurigo 1983.
- Keller Lucy, *«Runde Tische» in der Gesetzgebung - Eine staatsrechtliche und rechtstheoretische Analyse informeller Verhandlung im schweizerischen Gesetzgebungsverfahren*, Zurigo/Basilea/Ginevra 2008.
- Kettiger, Daniel, *Gesetzescontrolling: Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Berna/Stoccarda/Vienna 2000.
- Koller, Heinrich, *Wunsch und Wirklichkeit im Umgang mit Volksinitiativen – Methodik der Umsetzung anhand von drei Beispielen*, LeGes 2015, pag. 545-569

- Körber, Sandro, Experimentelle Rechtesetzung, LeGes 2015, pag. 385-402
- Kramer, Ernst A., Juristische Methodenlehre. 3a ed., Berna/Monaco/Vienna 2010.
- Lienhard, Andreas, Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen, in: Kettiger, Daniel (a c.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Berna/Stoccarda/Vienna 2000, pag. 159 segg.
- Leupold, Michael / Kuster, Susanne, Verantwortungsvolle Rechtsetzung, Anwaltsrevue 2011, pag. 306 segg.
- Mattle, Adrian, Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung, Zurigo 2010.
- Morand, Charles-Albert (a c.), Légistique formelle et matérielle, Aix-en-Provence 1999.
- Müller, Georg, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basilea/Stoccarda 1979.
- Müller, Georg / Uhlmann, Felix, Elemente der Rechtssetzungslehre, 3a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2013.
- Noll, Peter, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973.
- Nussbaum, Hans Georg, Das Bundesgesetz nach der Verabschiedung durch die Bundesversammlung, LeGes 2000, pag. 39 segg.
- Rhinow, René A., Rechtsetzung und Methodik. Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Basilea/Stoccarda 1979.
- Richli, Paul, Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung, Basilea/Ginevra/Monaco 2000.
- Rödig, Jürgen (a c.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, mit Beiträgen u.a. von Werner Hauck, Rainer J. Schweizer, René A. Rhinow, Georg Müller e Peter Noll, Berlino/Heidelberg/New York 1976.
- Rotach, Laurenz / Schaerer, Corinne, Änderungen von Botschaften und Erlassentwürfen durch den Bundesrat (Abgrenzung zwischen Botschaft, Zusatzbotschaft und Einzelantrag des Bundesrats), in: LeGes 2009/1: pag. 9 segg.
- Sägesser, Thomas, Vernehmlassungsgesetz, Berna 2006.
- Schneider, Hans, Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, 3a ed., Heidelberg 2002.
- Schuppert, Gunnar Folke, Governance und Rechtsetzung: Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft, Baden-Baden 2011.
- Tripet, Florent Manuel, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Chavannes, 2012.
- Waldmann, Bernhard, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, LeGes 2015, pag. 521-537.
- Wyss, Martin, Rechtsetzungslehre. Ein Abriss mit Arbeits- und Studientexten, Berna 2016.

## Redazione di atti normativi

- Cancelleria federale (a c.), *Abbreviazioni ufficiali della Confederazione*.  
Cancelleria federale, *Direttive di tecnica legislativa (DTL)*, 2a ed., Berna 2015 (Ri-stampa emendata).
- Cancelleria federale, *Guida al pari trattamento linguistico di donna e uomo*, Guida al pari trattamento linguistico di donna e uomo nei testi ufficiali, 1a ed., Berna 2012.
- Cancelleria federale, *Istruzioni per la redazione dei testi ufficiali in italiano*, Berna 2003.
- Baumann, Robert, Die Angabe der Rechtsgrundlagen im Ingress der Bundeserlasse, *LeGes* 2014, pag. 463 segg.
- Cornu, Gérard, *Linguistique juridique*, 3a ed., Parigi 2005.
- Egger, Jean-Luc, A norma di (chi) legge. Peculiarità dell'italiano federale, *Giuffrè Francis Lefebvre*, Milano 2019.
- Fleiner-Gerster, Thomas, *Wie soll man Gesetze schreiben? Leitfaden für die Redaktion normativer Texte*, Berna/Stoccarda 1985.
- Locher, Clemens, Redaktionelle und gesetzestechnische Probleme der Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht, in *LeGes* 2010, pag. 87 segg.
- Morand, Charles-Albert (a c.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence 1999.
- Richli, Paul, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung*, Basilea/Ginevra/Monaco 2000.
- Schweizer, Rainer J. / Borghi, Marco, *Legislazione plurilingue in Svizzera. Studi giuridici e linguistici di testi legali plurilingue della Confederazione e dei Cantoni*, Zurigo/San Gallo 2011.
- Tercier, Pierre / Roten, Christian, *La recherche et la rédaction juridiques*. 6a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2011.

## Relazione tra diritto svizzero e diritto internazionale

- Ufficio federale di giustizia, *Verfassungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Staatsverträgen*, Parere dell'ufficio federale di giustizia del 6 gennaio 2004, GAAC 68 (2004) IV n. 83, pag. 1077 segg.
- Ufficio federale di giustizia, *Die Praxis der Bundesbehörden zum Staatsvertragsreferendum nach Art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.*, GAAC 69 (2005) IV Nr. 75, pag. 896 segg.
- Consiglio federale, *Rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale*, **FF 2010 2015**.
- Consiglio federale, *Rapporto complementare del 30 marzo 2011 al rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale*, **FF 2011 3299**.

- Consiglio federale, *Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht*, Rapporto del Consiglio federale del 12 giugno 2015 in adempimento del postulato 13.3805 (soltanto in tedesco e in francese).
- DFAE / Ufficio federale di giustizia, Abschluss von Staatsverträgen, Abgrenzungen zwischen dem ordentlichen und vereinfachten Verfahren, Comunicazione della Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE) e dell'Ufficio federale di giustizia (DFGP), avallata dal Consiglio federale, del 14 dicembre 1987, GAAC 51 (1987) IV n. 58, pag. 393 segg.
- DFAE / Ufficio federale di giustizia, Rapporti tra diritto internazionale e diritto interno nell'ambito dell'ordine giuridico svizzero, parere dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico, GAAC 53 (1989) IV n. 54, pag. 394 segg.
- DFAE, Guida alla prassi in materia di trattati internazionali, Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri, Berna 2019.
- Ufficio dell'integrazione / Direzione del diritto internazionale pubblico / Ufficio federale di giustizia, *Aide-mémoire: Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG*.
- Baumann, Robert, Die Tragweite der Schubert-Praxis, AJP 2010/8, pag. 1009 segg.
- Baumann, Robert, Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen, ZBI 2010, pag. 241 segg.
- Biaggini, Giovanni, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft, AJP 1999, pag. 722 segg.
- Cottier, Thomas et al., Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, Berna 2001.
- Fraoua, Ridha, Procédures d'approbation et de mise en œuvre des Accords bilatéraux II: aspects constitutionnels, in: Christine Kaddous/Monique Jammetti Greiner (a c.), Accords bilatéraux II Suisse-UE et autres accords récents, Ginevra/Basilea/Monaco/Bruxelles/Parigi 2006, pag. 119 segg.
- Locher, Clemens, Redaktionelle und gesetzestechnische Probleme der Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht, LeGes 2010/1, pag. 87 segg.
- Mader, Luzius / Kropf, Catherine, Verweisungen auf das Recht der Europäischen Union in der Bundesgesetzgebung: vom Fotografieren und Filmen, in: Die Schweiz und die europäische Integration: 20 Jahre Institut für Europarecht, Zürich 2015, pag. 69-106.
- Müller, Jörg Paul / Wildhaber, Luzius, Praxis des Völkerrechts, 3a ed., Berna 2000.
- Sägesser, Thomas (a c.), Die Bundesbehörden: Bundesversammlung-Bundesrat-Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Berna 2000.

Saxer, Urs, Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Verfahren gemäss Art. 141a Cost.: auch ein Problem der Volksrechte, in: AJP/PJA, 2005, pag. 821 segg.

### Aspetti procedurali e organizzativi

Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, Basilea 2014.

Gygi, Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berna 1983, pag. 172.

Häner, Isabelle, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zurigo 2000, pag. 450 segg.

Kägi-Diener, Regula, Entscheidungsfindung in komplexen Verwaltungsverhältnissen, Basilea/Francoforte s.M. 1994.

Kettiger, Daniel / Sägesser, Thomas (a c.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Berna 2011.

Kiener, Regina / Rüttsche, Bernhard / Kuhn, Matthias, Öffentliches Verfahrensrecht, Zurigo/San Gallo 2012.

Kölz, Alfred / Häner, Isabelle / Bertschi, Martin, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3a ed, Zurigo/Basilea/Ginevra 2013.

Leber Marino, Grundsätze für die Rechtsprechung im Bereich Bundesrechtspflege, LeGes 2012, pag. 297 segg.

Marti, Arnold, Zum Inkrafttreten des Bundeskoordinationsgesetzes und weiteren Neuerungen im Bereich des Umwelt-, Bau- und Planungsrechts, Umweltrecht in der Praxis, 2000, pag. 291 segg.

Maurer, Alfred, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band I, 2a ed., Berna 1983/94, pag. 112 segg. e 363 segg.

Roth, Michel, Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Zurigo/San Gallo 2011.

Sägesser, Thomas, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz LOGA, Berna 2007.

Tschopp-Christen Marianne, Rechtsschutz gegenüber Realakten des Bundes (Artikel 25a PA), Zurigo 2009.

Wipf, Thomas, Das Koordinationsgesetz des Bundes: die Koordination, Vereinfachung und Beschleunigung von Entscheidungsverfahren im Bund, Zurigo 2001.

### Strumenti d'intervento dello Stato

Braunschweig, Thomas, Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung – Übersicht über die Neuordnung, in: Leges 2005/2, pag. 9 segg.

- Flückiger, Alexandre, Les instruments de soft-law en droit public, in: Ladner et. al (a c.), Manuel d'administration publique suisse, Losanna 2013, pag. 299 segg.
- Locher, Alexander, Verwaltungsrechtliche Sanktionen, Zurigo/Basilea/Ginevra 2013.
- Marti, Arnold, Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung? ZBI 2000, pag. 561 segg.
- Nguyen, Minh Son, Le contrat de collaboration en droit administratif, Berna 1998.
- Pfenninger, Hanspeter, Rechtliche Aspekte des informellen Verwaltungshandelns, Friburgo 1996.
- Ronga, Barbara / Sangra, Emmanuel, Les taxes d'incitation environnementales: Pourquoi et comment les évaluer?, LeGes 2010, pag. 199 segg.
- Wiget, Stefanie, Die Programmvereinbarung, Ein Zusammenarbeitsinstrument zwischen Bund und Kantonen, Berna 2012.

### Campo d'applicazione temporale

- Nussbaum, Hans Georg, Das Bundesgesetz nach der Verabschiedung durch die Bundesversammlung, LeGes 2000/2, pag. 39 segg.
- Mader, Luzius / Wyss, Martin, Ph. / Häni, Ingrid / Geiser, Jean-Christophe / Moser, André W. / Schuhmacher, Christian / Pulver, Bernhard, Die Gesetzgebung und die Zeit, LeGes 2005/3, pag. 9 segg.

### Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, attuazione

- Dipartimento federale delle finanze / Conferenza dei Governi cantonali, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Berna/Soletta 1999.
- Gruppo di lavoro congiunto Confederazione-Cantoni, Rapporto del 13 febbraio 2012, **Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone**, consultabile (in tedesco e in francese) all'indirizzo <https://www.bj.ad-min.ch/bj/it/home/staat/foederalismus.html>
- Häni, Peter (a c.), Schweizerischer Föderalismus und europäische Integration, Zurigo 2000, pag. 305.
- Institut für Föderalismus, Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, 2015, abrufbar unter [http://www.unifr.ch/ius/assets/files/Institus/IST\\_Federalisme/files/Forschung/Gutachten\\_final.pdf](http://www.unifr.ch/ius/assets/files/Institus/IST_Federalisme/files/Forschung/Gutachten_final.pdf)
- Tschannen, Pierre, Verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Uhlmann (a c.): Die Rolle von Bund und Kantonen beim Erlass und bei der Umsetzung von Bundesrecht, Zurigo 2013.

## Normative sperimentali

- Mader, Luzius, Experimentelle Gesetzgebung, in: Grimm, Dieter und Maihofer, Werner (a c.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Opladen 1988, pag. 211 segg.
- Mader, Luzius, Les lois expérimentales en Suisse, in: Evaluation législative et lois expérimentales, Aix-en-Provence 1993.
- Mastronardi, Philippe, Experimentelle Rechtsetzung im Bund, ZSR 1991, pag. 449 segg.

## Assistenza amministrativa

- Bellanger, François / Tanquerel, Thierry (a c.), L'entraide administrative, Ginevra/Zurigo/Basilea 2005.
- Tanquerel, Thierry, Manuel de droit administratif, Ginevra/Zurigo/Basilea 2011, n. 642 segg.

## Valutazioni

- Società svizzera di valutazione ([www.seval.ch/de/index.cfm](http://www.seval.ch/de/index.cfm)): Informationen und Dienstleistungsangebote (Bulletins, Möglichkeit zur Publikation von Evaluationsausschreibungen, Verzeichnis von Evaluatorinnen und Evaluatoren, Evaluationsstandards, Links).
- Balzer, Lars / Wolfgang Beywl, Evaluert. Planungsbuch für Evaluationen im Bildungsbereich, Berna 2015.
- Bussmann, Werner, Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden, Coira/Zurigo 1995.
- Bussmann, Werner, Die Methodik der prospektiven Evaluation, LeGes 1997, pag. 109 segg.
- Bussmann, Werner / Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter, Einführung in die Politikevaluation, Basilea e Francoforte s.M. 1997.
- Bussmann, Werner / Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter, Politiques publiques: Evaluation, Parigi 1998
- Horber-Papazian, Katia, Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Losanna 2015
- Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen»: Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung: Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Berna 2004.
- Kettiger, Daniel. Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand – Einbettung in das politisch administrative System – Ausblick. in: Schäffer, Heinz, Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, Vienna 2005, pag. 47 segg.

- Mader, Luzius, L'évaluation législative: Pour une analyse empirique des effets de la législation, Losanna 1985.
- Rieder Stefan, Kosten von Evaluationen, LeGes 2011, pag. 73 segg.
- Rossi, Peter H. / Lipsey, Mark W. / Freeman, Howard E., Evaluation: A Systematic Approach, 7a ed., Thousand Oaks 2004.
- US General Accounting Office. Prospective Evaluation Methods – the Prospective Evaluation Synthesis, GAO/PEMD-10.1.10 Washington D.C. 1990.
- Widmer, Thomas / De Rocchi, Thomas, Evaluation. Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Zurigo/Coira 2012.

## Indice analitico

(con rimando al numero marginale)

### A

Abrogazione	1014
<i>Abrogazione formale</i>	1015
<i>Abrogazione materiale</i>	1021
<i>Decadenza temporanea</i>	1024
<i>Sospensione</i>	1022
Accordi settoriali	945
Accordo di programma	954 segg., 1094, 656
Acquisizione di informazioni	
<i>ai fini della preparazione di atti normativi</i>	94 segg.
<i>ai fini dello svolgimento di valutazioni</i>	1159
Aiuti finanziari	869 segg.
Allegati (di atti normativi)	627 segg.
Alta vigilanza	1103 segg., 656
Appianamento delle divergenze	978 segg.
Approvazione di atti normativi cantonali	1113
Assistenza amministrativa	1026 segg.
Assistenza giudiziaria	1139
Attività commerciali accessorie	978 segg.
Atto normativo	
<i>Atto normativo di durata limitata</i>	1041 segg.
<i>Contenuti</i>	580 segg.
<i>Costituzionalità</i>	686 segg.
<i>Criteri di articolazione</i>	612 segg.
<i>Durata di validità</i>	991 segg.
<i>Redazione</i>	171 segg.
<i>Sistematica</i>	608 segg.
<i>Struttura</i>	601 segg.
<i>Tipologie</i>	548, 562 segg.
<i>Tipologie e referendum</i>	580
Attuazione del diritto federale	1047 segg.
<i>Attuazione ad opera dei Cantoni</i>	1058 segg.
<i>Attuazione ad opera della Confederazione</i>	1076 segg.

<i>Attuazione congiunta da parte di Confederazione e Cantoni</i>	1091 segg.
<i>Collocazione delle disposizioni d'esecuzione</i>	1082 segg.
<i>Competenza d'attuazione</i>	1056 segg.
<i>Compiti federali</i>	1119 segg.
<i>Coordinamento</i>	1121 segg.
<i>Contratto (quale strumento d'attuazione)</i>	1092 segg.
<i>Costi dell'attuazione</i>	1075
<i>Delega a terzi</i>	957
<i>Livello normativo delle disposizioni d'esecuzione</i>	1080 segg.
<i>Termini</i>	1073
<i>Vigilanza</i>	1103 segg.
Autodisciplina	947
Autonomia finanziaria dei Cantoni	648
Autonomia organizzativa dei Cantoni	648, 656, 656 segg.
Autorità di ricorso	767 segg.
Autorizzazione	581, 841 segg.
Avamprogetto	171 segg.

### B

Base legale	688, 717 segg., 823, 849, 876, 890 segg., 918
-------------	---

### C

Campagna informativa	935
Campo d'applicazione temporale	991 segg.
Cancelleria federale	34, 38 segg.
Certezza del diritto	583, 1023, 1052, 656
Clausola generale di polizia	720
Comminatoria penale	901 segg.
Commissione di redazione	
<i>interna all'Amministrazione parlamentare</i>	23, 253, 273, 285
Comunicazione	42 segg.
Commissione	
<i>Commissione consultiva</i>	990
<i>Commissione decisionale</i>	988 segg.

*Commissione di vigilanza* 284, 989  
*Commissione extraparlamentare*  
     104, 986 segg.  
*Commissione paritetica* 104  
*Commissione parlamentare* 263  
 Commissione d'esame 988  
 Commissione di studio 99, 104, 656  
 Commissione interna di redazione 253  
 Commissione peritale 104  
 Competenze 636 segg.  
     *Competenza di esecuzione* 728  
     *Competenza legislativa*  
         564 segg., 656 segg.  
     *Ripartizione delle competenze*  
         tra Confederazione e Cantoni  
             634 segg.  
 Competenze decisionali  
     651, 1085 segg.  
 Competenze federali  
     *circoscritte ai principi* 656  
     *concorrenti* 655  
     *di promozione* 656  
     *esaustive* 656  
     *esclusive* 655  
     *frammentarie* 656  
     *parallele* 655  
 Comportamento esemplare dell'ente  
     pubblico 283, 940  
 Comunità sopranazionale 533  
 Concessione 656, 656, 656, 972  
 Conciliazione 980 segg.  
 Conferenza di conciliazione 272  
 Conferenza di coordinamento 280  
 Conferimento dell'obbligatorietà  
     generale a contratti collettivi 946  
 Conflitto tra norme 590, 1035 segg.  
 Consultazione degli uffici  
     *Definizione* 11 segg.  
     *in merito a disegni di legge* 254  
 Contratto  
     *Contratto di diritto amministrativo* 949  
         segg.  
     *Contratto tra Cantoni* 647, 983  
     *quale strumento di attuazione*  
         1092 segg.  
 Contravvenzione 886 segg.  
 Contributi di miglioria 855 segg.

Contributi sociali 866 segg.  
 Controllo della legislazione delegata  
     733 segg.  
 Controllo normativo 738  
     *Conformità con il diritto*  
         *internazionale ed europeo* 716 seg.  
     *Esame della costituzionalità degli*  
         *atti normativi* 686 segg.  
 Coordinamento dei procedimenti  
     809 segg.  
 Copertura dei costi, principio 865  
 Coredazione 23, 656  
 Costituzione federale  
     *Forma degli atti* 562 segg.  
     *Iniziative popolari* 444 segg.  
     *Legislazione d'esecuzione* 442  
     *Referendum ed entrata in vigore*  
         439 segg.  
     *Revisione* 432 segg.

## D

Decadenza v. Abrogazione  
 Decisione 656, 790 segg., 809  
 Decisione d'istituzione di commissioni  
     extraparlamentari 986  
 Decisione di portata generale  
     554 segg.  
 Decreto federale 572 segg.  
 Delega  
     *Controllo* 733 segg.  
     *Delega della conclusione di trattati*  
         497  
     *Delega della decisione di entrata in*  
         *vigore* 311 segg.  
     *Delega della firma* 1090  
     *Delega di competenze legislative*  
         721 segg.  
     *Delega di competenze penali*  
         931 segg.  
     *Delega di compiti pubblici* 957  
     *Delega di poteri decisionali* 1089  
     *Requisiti delle norme di delega* 725  
     *Subdelega* 490, 729 segg.  
 Deliberazioni parlamentari 263 segg.  
 Densità normativa 391, 592 segg.  
 Direttive 656 segg., 656, 656

Direzione del diritto internazionale pubblico	501, 716	<i>Disposizioni finali</i>	613
Diritti acquisiti	656 segg.	<i>Disposizioni finanziarie</i>	849 segg.
Diritti fondamentali	662 segg.	<i>Disposizioni generali, comuni, speciali</i>	615
<i>Categorie</i>	665 segg.	<i>Disposizioni penali</i>	880 segg.
<i>Fondamenti giuridici</i>	671 segg.	<i>Disposizioni procedurali</i>	762 segg.
<i>Nozione</i>	662	<i>Disposizioni transitorie</i>	168, 283, 283, 283, 253
Diritto comparato	1165	Distinzioni e premi	942
Diritto europeo	693, 715 seg.	Divergenze	
Diritto federale		<i>tra Dipartimenti</i>	28
<i>Raccolta sistematica</i>	32	<i>tra Uffici</i>	24
<i>Raccolta ufficiale</i>	32	Documento interlocutorio	
Diritto internazionale	460 segg.	69, 283, 283 segg.	
<i>Conclusioni di trattati internazionali</i>	462 segg.	Dossier strategico	88, 276
<i>Diritto internazionale derivato</i>	466		
<i>Disposizioni direttamente applicabili</i>	523	<b>E</b>	
<i>Dualismo</i>	699 seg.	Effettività	1158
<i>Entrata in vigore</i>	539	Efficacia	1158
<i>Fonti</i>	694 segg.	Efficienza	1158
<i>Interpretazione</i>	706, 464	Emolumenti	
<i>Monismo</i>	699 segg.	<i>Emolumenti amministrativi</i>	862
<i>Nozione</i>	692	<i>In generale</i>	849, 861 segg.
<i>Primato del diritto internazionale</i>	698 segg., 708 segg.	<i>Tasse di cancelleria</i>	862, 865
<i>Pubblicazione</i>	540	Entrata in vigore	306 segg., 991 segg.
<i>Rapporto con il diritto interno</i>	698 segg.	<i>Autorità competente</i>	993 segg.
<i>Soft law</i>	697	<i>Data di entrata in vigore</i>	310 segg.
<i>Trasposizione</i>	541 segg.	<i>Decisione</i>	310
Diritto intertemporale	1025 segg.	<i>Entrata in vigore immediata</i>	999
<i>Diritto transitorio</i>	283, 613, 1033 segg.	<i>Entrata in vigore integrale e differenziata</i>	1010
<i>Effetto anticipato</i>	1031	<i>Entrata in vigore retroattiva</i>	1008
<i>Entrata in vigore immediata</i>	999	<i>Entrata in vigore successiva alla pubblicazione</i>	1007
<i>Retroattività</i>	1028	<i>Trattati internazionali</i>	539
<i>Sospensione</i>	1014 segg.	Equivalenza fiscale, principio di	650 segg., 865
Diritto penale accessorio	880	Esame del mandato di legiferare	67
Diritto penale amministrativo	882, 884 segg.		
Diritto transitorio	591, 613, 1036 segg.	<b>F</b>	
Disposizioni		Federalismo	636, 1058 segg.
<i>Disposizioni d'esecuzione</i>	299, 1080 segg.	Foglio federale (FF)	32
<i>Disposizioni di responsabilità civile</i>	919 segg.	<b>G</b>	
		Gerarchia delle norme	551, 656, 656, 727

Gruppo di lavoro 84, 99, 103 seg.

## I

Impatto della regolamentazione  
656, 179 segg., 249  
Imposte 849 segg.  
Imposte, tipologie 850  
Impugnative 767, 767 segg.  
Incaricato federale della protezione  
dei dati e della trasparenza 982  
Informazione 42 segg., 251, 290  
Iniziativa  
parlamentare 322 segg.  
popolare 432 segg., 444 segg.  
Istituto svizzero di diritto comparato  
1165  
Istruzioni 550 segg., 656, 1109 seg.

## L

Legalità, principio di 717 segg.  
*Delega di competenze legislative*  
721 segg.  
*Livello normativo* 561 segg.  
Legge federale  
Nozione 565 segg.  
*Legge federale dichiarata urgente*  
567  
Legislazione  
*Costituzione* 562 seg.  
*Legge federale* 566 segg.  
*Ordinanza* 574 segg., 727 segg.  
Livello normativo 561 segg.

## M

Margine di manovra dei Cantoni  
658 segg.  
Mediazione 886 segg.  
Messaggio del Consiglio federale  
246 segg.  
Mezzi coattivi amministrativi 913 segg.  
Modalità d'azione dello Stato,  
strumenti 839 segg.  
Modello normativo  
94, 162 segg., 384 segg.  
Mozione 60, 656, 656, 656, 656

Multe disciplinari 886 segg., 890

## N

Norma di diritto 552 segg.  
*Definizione* 552 segg.  
*Norma di diritto e decisione*  
553 segg.  
*Norma di rango primario*  
656, 377, 561  
*Norma di rango secondario* 377, 721  
*Sospensione* 1014, 1022 segg.  
Normativa sperimentale  
1044 segg., 1151  
Norme di conflitto 283, 590,  
*nel diritto intertemporale* 1035 seg.  
Norme penali in bianco 887  
Nuova impostazione della  
perequazione finanziaria 644, 656

## O

Obbligo di notifica 841 segg.  
Opposizione 769 segg.  
Ordinanza 549, 733 seg.  
*Abrogazione* 1018  
*Approvazione parlamentare* 736  
*Entrata in vigore immediata* 1001  
*Limitazione nel tempo* 1041  
*Progetto di ordinanza* 387  
*Ordinanza del Consiglio federale*  
377 seg., 574 segg., 727 seg., 996  
*Ordinanza dell'Assemblea federale*  
571, 994 segg.  
*Ordinanza d'esecuzione*  
577 segg., 728  
*Ordinanza dipendente* 576  
*Ordinanza di un Dipartimento, gruppo  
o Ufficio*  
379 segg., 729 segg., 1018, 1089  
*Ordinanza indipendente* 575  
*Ordinanza su delega legislativa*  
656, 891 seg.  
*Procedura di adozione* 357 segg.  
*Regolamentazione amministrativa*  
301, 557 segg.  
Organizzazione di sicurezza collettiva  
656, 656 seg., 656, 531  
Organizzazione internazionale  
518 segg.

**P**

Paragramma	355
Parallelismo della forma	1018
Pena pecuniaria	890
Persuasione, strumenti	934
Pianificazione (quale modalità di azione dello Stato)	925 segg.
Pianificazione generale	926 segg.
Piano territoriale	931 segg.
Prescrizioni di comportamento	840
Procedura amministrativa	762 seg.
Procedura di consultazione	
<i>Consultazione del Parlamento</i>	406 seg.
<i>nell'ambito di iniziative parlamentari</i>	715 segg.
<i>su avamprogetti di legge</i>	200 segg.
<i>su avamprogetti di ordinanza</i>	403 segg.
Procedura di corapporto	11 segg.
Procedura legislativa	
<i>Consultazione degli uffici e procedura di corapporto</i>	254
<i>Entrata in vigore</i>	306 segg.
<i>Fase preliminare</i>	88
<i>Informazione</i>	42 segg.
<i>In sintesi</i>	6 segg.
<i>Messaggio aggiuntivo</i>	260
<i>Messaggio e disegno</i>	246 segg.
<i>Organi di pubblicazione</i>	32 segg.
<i>Pianificazione</i>	58 segg.
<i>Procedura straordinaria</i>	261
<i>Processi decisionali</i>	11 segg.
<i>Pubblicazione</i>	314 segg.
<i>Rappresentazione grafica</i>	52
<i>Soggetti</i>	6 segg.
Procedura parlamentare	263 segg.
Progetto	
<i>Direzione</i>	44 seg., 92 seg.
<i>Coordinamento</i>	87
<i>Organizzazione</i>	87
Promulgazione	688
Proporzionalità	688, 865, 656, 656, 1036, 1038, 1108
Proposta al Consiglio federale	13

Protezione dei dati	1148 segg.
<i>Comunicazione di dati</i>	829 segg.
<i>Dati personali</i>	823 segg.
<i>Fondamenti</i>	813 segg.
<i>Obbligo di comunicazione</i>	835
<i>Requisiti della base legale</i>	823 segg.
<i>Sede normativa</i>	1083

Pubblicazione	
<i>degli atti normativi</i>	32 segg., 306, 314 seg.
<i>dei messaggi</i>	259
<i>di allegati</i>	632 seg.
<i>di norme di organismi privati</i>	748
<i>nell'ambito della procedura di consultazione</i>	205, 234 segg., 236

**R**

Raccolta sistematica del diritto federale (RS)	32
Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU)	32
Raccomandazioni e avvertimenti	936
Rapporti periodici	501, 1111
Rapporto esplicativo	54, 171 segg., 195 segg., 387
Referendum	287, 656
<i>Referendum e tipologie di atti normativi</i>	580
<i>Referendum facoltativo</i>	566
<i>Referendum in materia di trattati internazionali</i>	484, 508 segg., 529 segg.
<i>Referendum obbligatorio</i>	439
<i>Termine di referendum</i>	313, 998, 1007
Responsabilità della Confederazione	921
Responsabilità delle imprese	885
Retroattività	656 seg., 1026, 1028 segg.
Revoca di una decisione	918
Ricorso	
<i>Coordinamento di procedimenti</i>	809 segg.
<i>Diritto di ricorso</i>	786 segg.
<i>Effetto sospensivo</i>	800 segg.
<i>Gradi di giudizio</i>	767 segg.

Motivi di ricorso	793
Oggetto del ricorso	790 segg.
Qualità di parte	786 segg.
Ricorso al Tribunale amministrativo federale	785
Ricorso al Tribunale federale, esclusione	780
Ricorso di autorità federali	1114 segg.
Ricorso dinanzi a un'autorità amministrativa	770
Termini di ricorso	797
Termini di trattazione	805 segg.
Rimando	739 segg.
Principi	759 segg.
Rimando al diritto internazionale	759 segg.
Rimando alle regole della tecnica e della scienza	743
Rimando a norme di organismi privati	744 segg.
Rimando costitutivo	743
Rimando dichiarativo	743
Rimando dinamico	743
Rimando diretto	743
Rimando indiretto	743
Rimando intertestuale	743
Rimando intratestuale	743
Rimando statico	
Ripartizione delle competenze, forme	653 segg.

## S

Segreto d'ufficio	1031
Separazione dei poteri	663, 998
Servizi del Parlamento	278, 327
Servizio linguistico	40, 656, 656
Silenzio qualificato	891
Sistematica di un atto normativo	608 segg.
Soft law	697 seg.
Spiegazioni di voto	289, 436 segg.
Subdelega	656, 490, 729 segg.
Sussidiarietà, principio	64, 643 seg., 652
Sussidi	656, 869 segg.

## T

Tassa d'uso	863
Traduzione	84, 86, 177
Trasparenza, principio	49
Trattato intercantonale	983, 647
Trattato internazionale	462 segg.
Applicazione provvisoria	503 segg.
Approvazione da parte dell'Assemblea federale	483 segg.
Firma definitiva	537
Firma semplice	481 seg.
Parafatura	480 segg.
Ratifica	536
Referendum facoltativo	511 segg.
Referendum in materia di trattati internazionali	508 segg.
Referendum obbligatorio	530 segg.
Trattati di portata limitata	492 segg.
Tributi	849 segg.
Destinazione vincolata	851
Tabella	849
Tasse d'incentivazione	853
Tasse sostitutive	858 segg.
Tributi causali	861, 858

## U

Ufficio federale di giustizia	278, 716, 348
Unità della materia	447 segg., 597

## V

Valutazione di provvedimenti statuali	1136 segg.
Clausola di valutazione	1150
Normativa sperimentale	1151
Obblighi di monitoraggio	1141 segg.
Obbligo di presentare rapporti	1148
Strumenti di informazione	1152
Valutazione prospettica	156, 185 segg.
Valutazione retrospettiva	430 seg., 283 segg.
Via giudiziaria	1088, 1102
Vigilanza federale	1052, 1104 segg.
Alta vigilanza	1103

<i>Annullamento di una decisione cantonale</i>	1117
<i>Approvazione di atti normativi cantionali</i>	1113
<i>Base costituzionale</i>	1054 seg.
<i>Ispezioni</i>	1112
<i>Rapporti periodici</i>	1111
<i>Ricorso di autorità federali</i>	1114 segg.
<i>Strumenti di vigilanza</i>	1108
<i>Istruzioni</i>	1109 seg.