

# Rapporto del Consiglio federale concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo

del 3 novembre 1999

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

In adempimento della mozione Forster (96.3618), «Effetti di leggi e ordinanze nuove o esistenti sulle piccole e medie imprese (PMI)», dell'11 dicembre 1996, vi sottoponiamo il presente rapporto chiedendovi di prenderne conoscenza.

Sulla base di questo rapporto vi proporremo, nel quadro del prossimo rapporto di gestione, di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- |        |         |  |
|--------|---------|--|
| 1995 P | 95.3024 | Piccole e medie imprese (PMI). Sgravio amministrativo (N 23.6.95, N Columberg)   |
| 1996 P | 96.3167 | Oggetti rilevanti della politica economica. Informazioni supplementari (S 13.6.1996, N Spoerry)                        |
| 1996 M | 96.3190 | Promozione delle piccole e medie imprese (concernente l'obiettivo 6, R12) (N 6.6.96, Commissione CN 96.016; S 12.6.96) |
| 1997 P | 96.3583 | Nuovi strumenti per la limitazione della regolamentazione (N 21.3.97, N Speck)   |
| 1997 M | 96.3618 | Effetti di leggi e ordinanze nuove o esistenti sulle piccole e medie imprese (PMI) (S 30.4.97, Forster; N 19.12.97)    |
| 1997 P | 97.3222 | Aumentare l'efficacia del servizio pubblico (N 20.6.97, Cavadini Adriano)  |
| 1997 P | 97.3278 | PMI: semplificazione delle procedure (N 10.10.97, Hasler Ernst)  |
| 1997 M | 97.3334 | Semplificazione delle procedure amministrative (N 3.12.97, Widrig; S 8.12.98)  |
| 1997 P | 97.3334 | Semplificazione delle procedure amministrative (N 3.12.97, Widrig; S 8.12.98)  |
| 1997 P | 97.3450 | Riduzione delle formalità e delle montagne di carta (N 19.12.97, Speck)  |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

3 novembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss  
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

---

## Compendio

*Nel presente rapporto si ragguaglia sulla realizzazione di una serie di misure da adottarsi in funzione di una deregolamentazione e uno sgravio amministrativo per le PMI. L'aspetto principale è costituito da un migliore disciplinamento delle procedure di diritto economico attuate dalla Confederazione.*

*Le misure in questione hanno lo scopo di accelerare le procedure, migliorare il coordinamento tra le autorità chiamate in causa, istituire un sistema normativo trasparente e liberale, ridurre l'incisività degli interventi statali e aumentare la sensibilità dell'amministrazione nei confronti del «cliente». Le misure presentate in questo rapporto realizzano un obiettivo della legislatura in corso e rispondono a numerosi interventi parlamentari.*

*Da un lato si informa circa le misure intersettoriali previste dal Consiglio federale nella sua sfera di competenze (fissazione di termini ordinatori per le domande esaminate in prima istanza, emanazione di direttive concernenti la presentazione delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali). Dall'altro vengono illustrate alcune misure settoriali che provvedono ad ampliare il margine di manovra imprenditoriale e a ridurre l'onere amministrativo. Questa parte del testo tiene conto del fatto che la densità del tessuto normativo e il volume dei lavori amministrativi – di per sé ancora ragionevoli se confrontati a livello internazionale – sono il risultato di tutta una serie di misure che, considerate individualmente, appaiono quasi sempre ampiamente giustificate. La deregolamentazione e lo sgravio amministrativo possono quindi essere raggiunti, analogamente, soltanto grazie a una serie di misure dall'effetto spesso limitato. Le misure proposte in questa sede incideranno tuttavia sui settori di regolamentazione che occupano una posizione di punta almeno per quanto riguarda la concentrazione annua di procedure del diritto dell'economia.*

*Nel presente contesto non vengono fornite analisi costi/efficacia relative a singole disposizioni di legge materiali, cosa che sarà riservata al futuro. Con la decisione di introdurre un esame sistematico delle conseguenze dei progetti di atti normativi per l'economia vengono comunque istituite le basi analitiche e organizzative in vista di una simile analisi. Una seconda misura è costituita dalla razionalizzazione dei compiti amministrativi che ricorrono periodicamente (conteggi relativi alle assicurazioni sociali e al fisco ecc.).*

# Rapporto

## Parte generale

### **1 Situazione iniziale**

#### **1.1 La mozione Forster (96.3618) quale punto di partenza**

Il punto 3 della mozione Forster chiede che il Consiglio federale presenti alle Camere un rapporto che illustri quali siano le misure che esso ha adottato nel suo settore di competenza allo scopo di ridurre i lavori amministrativi per le piccole e medie imprese. Nel contempo sollecita il Consiglio federale a sottoporre al Parlamento un messaggio relativo a modifiche legislative mirate alla medesima finalità. Infine, la mozione chiede che venga istituzionalizzato un esame che circoscriva le ripercussioni dei progetti normativi sulle piccole e medie imprese. Nella sessione di dicembre 1997, anche il secondo Consiglio ha approvato l'intervento Forster nella forma vincolante della mozione.

Il presente rapporto ha lo scopo, rispondendo alla mozione Forster (96.3618), di informare le Camere federali in merito alle misure che il Collegio governativo ha adottato di propria competenza ai fini della deregolamentazione e dello sgravio amministrativo oppure che sottopone al Parlamento invitandolo a formulare un relativo decreto.

Va indicato che Consiglio federale e Parlamento hanno fatto dell'esame del diritto federale nell'ottica della riduzione della densità normativa un obiettivo delle linee direttive della legislatura in corso (cfr. M 96.3190 concernente l'obiettivo 6, R12) e che il presente rapporto intende pure informare su come venga attuato il mandato conferito da altri interventi parlamentari, segnatamente dalla mozione Widrig (97.3334, i cui punti 2 e 4 sono stati approvati sotto forma di postulato).

#### **1.2 Relazione tra il presente rapporto e il Rapporto del Consiglio federale del 17 febbraio 1999 sull'inventario e la valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia**

Le misure di deregolamentazione di cui si riferisce nel presente rapporto traggono origine soprattutto, ma non solo, dal progetto «Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia» (cfr. FF 1999 7227). Un rapporto su tale materia era stato sollecitato da un postulato David (96.3607). Inoltre, i risultati della ricerca settoriale nell'ambito dei rapporti dell'UFSEL sullo sviluppo strutturale hanno fornito indicazioni preziose in merito ai settori in cui occorre intervenire mediante provvedimenti (tema prioritario: «Densità normativa e PMI»); i risultati sono stati presentati il 20 ottobre 1998). Altre proposte di misure da adottare sono scaturite da sopralluoghi in piccole e medie imprese e da suggerimenti provenienti da associazioni e organizzazioni settoriali. Un numero considerevole di misure è stato proposto anche dagli stessi uffici competenti.



- C) La terza via, chiaramente privilegiata nel presente rapporto, è la riduzione della densità normativa e il passaggio a forme meno incisive d'intervento statale (ad esempio, controlli successivi anziché autorizzazioni da chiedersi anticipatamente).

## **2.2 Attuata a livello giuridico, la nozione di deregolamentazione assume quasi sempre il significato di «ri-regolamentazione»**

L'abbandono di monopoli di Stato mediante privatizzazioni e aperture dei mercati dà spesso luogo a un ampliamento del volume complessivo della Raccolta sistematica del diritto federale. Le ragioni di tale aumento vanno individuate, fra l'altro, nel fatto che lo Stato assume una nuova funzione arbitrale nei mercati che prima riusciva a disciplinare in misura relativamente ampia con l'ausilio di istruzioni interne all'amministrazione. Inoltre, a causa della moltiplicazione dei concorrenti si pongono anche nuove problematiche alle quali occorre dare opportune risposte. Un esempio eloquente a tale riguardo è la questione del collegamento tra loro delle reti dei diversi fornitori di servizi di telecomunicazione dopo l'abbandono del monopolio di Stato (interconnessione).

In linea di principio, la riduzione della densità normativa dovrebbe per contro sgravare la Raccolta sistematica. Pertanto l'obiettivo da perseguire non deve essere quello di regolamentare meno per poi colmare le lacune mediante, per esempio, un diritto poco trasparente derivante dall'interpretazione giurisprudenziale<sup>1</sup>. Riteniamo inopportune anche le disposizioni che conferiscono all'amministrazione la competenza di rilasciare autorizzazioni senza fornire, per sommi capi, i criteri da adottare. Simili disposizioni non risultano trasparenti per i partecipanti al mercato, non costituiscono quindi un fondamento pianificatorio sufficientemente chiaro e, in caso di applicazione restrittiva della competenza, si rivelano spesso fonte di annose e complesse procedure di ricorso. L'obiettivo da perseguire dovrà piuttosto essere quello di regolamentare a un livello qualitativo più elevato possibile. La conclusione essenziale da trarre da tutto ciò è che nell'attuazione giuridica la richiesta economica della «deregolamentazione» si traduce nella maggior parte dei casi in una «ri-regolamentazione». Nei settori finora fortemente regolamentati può tuttavia essere raggiunto anche un significativo ridimensionamento diretto del numero di ordinanze e leggi, come dimostra il progetto «Politica agricola 2002».

## **2.3 Distinzione del presente progetto da progetti affini della politica federale**

- a. Consideriamo la trasformazione di aziende e singole unità amministrative in società anonime, rette dal diritto civile o eventualmente da leggi speciali, oppure in uffici GEMAP, come un provvedimento rientrante nei progetti

<sup>1</sup> Se, per esempio, il Tribunale amministrativo ammette sistematicamente solo due abbaini ogni 10 metri di lunghezza del tetto, è più opportuno sancire una simile disposizione nel regolamento edilizio del Comune o del Cantone (con clausola derogatoria). In tal modo si evita che architetti non pratici del luogo si dilunghino in pianificazioni che successivamente si rivelano inutili. A ciò si aggiunge che spesso soltanto la forma scritta può essere abrogata o modificata dal Parlamento.

della Riforma del Governo e dell'Amministrazione. Questi progetti mirano a incrementare l'efficienza e non a ridimensionare l'influenza dello Stato, fintanto che il potere pubblico determina per mezzo di mandati di prestazione l'attività di tali unità. Una liberalizzazione si ha unicamente nel momento in cui parallelamente alla ristrutturazione dell'ente pubblico è offerta a terzi (privati) la possibilità di operare sul rispettivo mercato con offerte analoghe.

- b. Rimane esclusa dalla nostra considerazione anche la riforma della perequazione finanziaria, vale a dire la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni; va comunque considerato che queste misure, anch'esse in funzione dell'aumento dell'efficienza, possono senz'altro fornire un importante contributo allo sgravio amministrativo anche presso la clientela dell'amministrazione, in quanto alcuni progetti avrebbero lo scopo di fare in modo che l'impresa o il cittadino intrattengano contatti con un solo livello dello Stato.
- c. Anche l'attribuzione gerarchica di competenze decisionali costituisce una misura che si ripercuote dapprima soltanto all'interno dell'amministrazione. Tuttavia, nella misura in cui si tratta di ulteriori deleghe di competenze con riguardo ad autorizzazioni, approvazioni di piani e concessioni, proprio per quanto concerne le questioni più semplici possono risultare risparmi di tempo considerevoli allorché il servizio competente decide direttamente, senza dover preventivamente informare un organo a esso preposto né chiedere un atto di carattere spesso puramente formale.
- d. Un ridimensionamento dell'influenza dello Stato è ottenuto anche riducendo sovvenzioni e sopprimendo agevolazioni fiscali; questo settore è tuttavia oggetto del rapporto sulle sovvenzioni, il che ci esime dal trattarlo in questa sede. Non rientrano nella tematica le lamentele circa il volume delle imposte statali, nonostante spesso sia proprio questa la fonte primaria dell'insoddisfazione delle imprese e non tanto la mole degli oneri amministrativi né la densità del tessuto normativo.
- e. Il Programma per il rinnovamento nell'ottica dell'economia di mercato ha già introdotto numerose misure ai sensi della deregolamentazione economica. L'accento è stato posto in primo luogo sull'apertura del mercato (mercato delle telecomunicazioni) e, in misura limitata, anche sulla privatizzazione (Unione del commercio del formaggio). Inoltre, la riduzione della densità normativa è già stata oggetto del rinnovamento nell'ottica dell'economia di mercato. Per esempio, con il decreto del Consiglio federale del 30 giugno 1996 concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio nel settore delle prescrizioni relative ai prodotti sono stati impartiti mandati vincolanti per adeguare il diritto tecnico vigente in Svizzera alle prescrizioni dei nostri principali partner commerciali. L'attuazione è oramai conclusa nella maggior parte dei 18 settori designati. Un caso esemplare di misura singola contenuta nel Programma per il rinnovamento nell'ottica dell'economia di mercato è senz'altro quello della soppressione incondizionata, decisa dal Parlamento, delle prescrizioni in materia di saldi.
- f. Vanno ancora sottolineati in modo particolare due progetti legati al rinnovamento nell'ottica dell'economia di mercato, in quanto hanno introdotto e introdurranno diversi provvedimenti intesi a migliorare le procedure in diversi campi giuridici. Ci riferiamo alla revisione dell'ordinanza del 5 set-

tembre 1995 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente e alla legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (FF 1999 4365).

## **2.4 Le cause di una densità normativa in continua crescita**

Una delle cause dell'aumento del corpus delle normative statali risiede nell'istituzione e nell'ampliamento di settori di competenze dei poteri pubblici. A questo proposito vanno menzionati l'ampliamento dello Stato sociale o l'istituzione di una politica ambientale che oggigiorno si spinge ben oltre l'ambito forestale e la protezione delle acque. In altri settori, l'esigenza di soddisfare requisiti armonizzati a livello internazionale è all'origine di atti normativi e presupposti supplementari. Si pensi segnatamente alla vigilanza sul settore finanziario. Sarebbe evidentemente fuori luogo volersi opporre frontalmente a sviluppi della società quali l'ideale dello Stato sociale, l'accresciuta consapevolezza in materia ambientale oppure l'obbligo di una più forte cooperazione a livello internazionale. Tutti questi interventi sono stati effettuati in vista di determinati vantaggi ai quali è stata attribuita, nella ponderazione politica degli interessi in gioco al momento dell'emanazione delle misure, un'importanza maggiore rispetto agli svantaggi individuati. Nei casi menzionati questi vantaggi consistono nella minore dipendenza dei più deboli nei confronti delle decisioni d'apprezzamento dello Stato, nella salvaguardia di un ambiente più intatto possibile e nell'accesso non discriminatorio ai mercati esteri. Tuttavia, se ci si attiene ai principi fondamentali quali il principio di sussidiarietà dell'azione dello Stato, il principio della responsabilità personale o il principio dell'aiuto all'autosostegno, è possibile arginare l'intervento dello Stato anche in questi settori.

La mancanza di rigore con cui sono attuati a volte questi principi e dell'inutile incremento della densità normativa sono spesso la conseguenza di incidenti, disguidi, scandali e così via. Simili eventi spiacevoli sprigionano normalmente un'elevata disponibilità all'azione politica, la quale non si traduce unicamente in nuove prescrizioni, ma spesso anche nell'aumento di procedure d'autorizzazione, obblighi di notificazione e controlli, ossia in quei procedimenti che costituiscono l'oggetto privilegiato del presente rapporto. Le misure amministrative, ed eventualmente penali, avviate nei confronti dei responsabili sono spesso considerate sanzioni insufficienti e comunque dall'effetto preventivo troppo esiguo. Vi sarebbero invece forme più moderate di intervento statale che raggiungono lo stesso obiettivo ed evitano le conseguenze spesso negative di un regime delle autorizzazioni.

## **2.5 Confronto trasversale su scala internazionale**

Con il progredire della globalizzazione il luogo d'origine geografico di un'impresa va sempre più perdendo importanza. In compenso si inasprisce la concorrenza tra Stati per offrire condizioni quadro migliori, fattore decisivo per l'insediamento delle imprese. Se da un lato l'accresciuta pressione della concorrenza obbliga le imprese di agire in modo sempre più rapido e flessibile, d'altro lato la libertà d'azione delle stesse imprese non deve essere limitata da complesse e interminabili procedure d'autorizzazione statali e che la loro attività imprenditoriale vera e propria non deve essere intralciata da eccessivi oneri amministrativi. Questo vale in particolare per le

piccole e medie imprese le quali, sull'onda del cambiamento ma senza disporre di grandi stati maggiori di direzione, escono oggi dall'area protetta del commercio locale per lanciarsi nel mercato internazionale.

I confronti trasversali a livello internazionale mostrano da un lato che gli oneri amministrativi in Svizzera sono relativamente modesti. Inoltre, all'estero vengono spesso adottati provvedimenti di polizia più incisivi per tutelare interessi pubblici. Questi dati di fatto trovano riscontro nell'ottima fama attestata alle autorità svizzere nell'ambito di sondaggi internazionali presso le imprese. Dall'altro lato, questi stessi sondaggi internazionali indicano un'erosione strisciante di questo fattore positivo. Che sia o no corroborato dai fatti, la Svizzera sta perdendo posizioni: un'evoluzione che va combattuta. Seguendo i principi del cosiddetto «benchmarking» occorre da un lato mettere in rilievo la situazione di partenza propizia e, dall'altro, sfruttare il potenziale di miglioramento ancora esistente adottando provvedimenti concreti. Le innumerevoli disposizioni contenute nella Raccolta sistematica del diritto federale che le imprese sono tenute a osservare nei singoli settori normativi dello Stato dimostrano che tale potenziale di miglioramento esiste.

## **2.6 Regolamentazione e innovazione**

Tenuto conto dell'elevato standard qualitativo della procedura legislativa in Svizzera, illustrato da uno studio comparativo eseguito dall'OCSE a livello internazionale, si può senz'altro partire dal presupposto che le normative emanate siano di ottima qualità. Di regola, i comportamenti che appaiono insostenibili agli occhi della società sono verosimilmente contrastati con efficacia, anche se sono documentate differenze nell'esecuzione laddove questa è delegata. Tuttavia, nell'emanare simili prescrizioni si trascurava troppo spesso di considerare che queste prescrizioni sono suscettibili di inibire l'introduzione di innovazioni: non si limitano infatti a sopprimere i comportamenti palesi indesiderati, ma spesso impediscono anche la realizzazione di nuovi progetti e attività che prima o poi si rivelerebbero vantaggiosi per la società.

A proposito di questa argomentazione si può obiettare che requisiti elevati derivanti da regolamentazioni ambiziose possono condurre a un successo nella produzione che fa sì che il produttore inizialmente svantaggiato possa in un secondo momento beneficiare di un vantaggio sul mercato rispetto al concorrente inizialmente non sottoposto alla regolamentazione (vantaggio del cosiddetto «first mover»). Ora, se lo strumento della regolamentazione viene impiegato quale motore dell'innovazione, occorre tuttavia considerare che con ogni probabilità tale motore non si avvierà se la nuova soluzione non trova un mercato redditizio che garantisca l'ammortamento delle spese di produzione quasi sempre onerose.

## **2.7 Provvedimenti istituzionali contro un'eccessiva densità normativa (punto 1 della mozione Forster, 96.3618)**

Sono quindi molti i fattori che depongono a favore dell'intento di porre su un piano più oggettivo possibile la questione relativa all'opportunità di emanare nuove regolamentazioni e alle rispettive modalità. A tale scopo, un buon numero di Stati membri dell'OCSE ha istituito lo strumento denominato «regulatory impact analysis»,

che corrisponde a quanto sollecitato dal punto 1 della mozione Forster e da altri interventi parlamentari.

Anche in Svizzera esiste di per sé l'obbligo di valutare le ripercussioni sull'economia al momento di emanare nuove norme di diritto. Ci riferiamo segnatamente all'articolo 43 della legge sui rapporti fra i Consigli, che al capoverso 3 lettera c chiede che nei messaggi e rapporti del Consiglio federale vengano esposte le conseguenze delle misure previste sull'economia. Il capoverso 3 lettera d formula poi addirittura l'obiettivo ambizioso di eseguire, se possibile, uno studio sul rapporto tra il costo e l'utilità. Nella prassi questi obblighi sono attuati solo in misura limitata. I motivi di questa omissione risiedono, da un lato, nelle difficoltà pratiche poste dall'analisi costi/utilità e, dall'altro, nel fatto che non sempre vi è un interesse sufficiente nel voler chiarire chi sopporta i costi e chi beneficia di un provvedimento.

La Svizzera assicura la qualità delle sue regolamentazioni in primo luogo mediante una consultazione ad ampio raggio, alla quale spesso si ricorre anche a proposito del diritto derivato. Una lacuna di questa procedura risiede tuttavia nel fatto che talvolta la valutazione dei risultati si limita a un semplice conteggio non ponderato dei pareri positivi e negativi ricevuti. La ricerca di consensi, che si fonda in primo luogo su criteri politici, può imporre oneri eccessivi proprio a gruppi male organizzati.

Tenuto conto delle menzionate difficoltà nell'eseguire analisi dei costi e dei benefici di una regolamentazione, occorre senz'altro mantenere lo strumento della consultazione su vasta scala. Tuttavia, conformemente alla nostra decisione del 15 settembre 1999, allo scopo di facilitare l'elaborazione e la valutazione dei pareri bisognerà fornire già nel materiale sottoposto a consultazione indicazioni qualificate su chi beneficia e chi paga: indicazioni che potranno poi essere accolte o messe in discussione dai partecipanti alla consultazione. Tali indicazioni saranno basate su una cosiddetta «valutazione dell'impatto normativo», per l'esecuzione della quale abbiamo emanato apposite direttive il 15 settembre 1999.

La «valutazione dell'impatto normativo» richiederà un onere ben inferiore a quello legato all'esecuzione di un'analisi scientifica del rapporto tra costi e benefici. Ci si servirà infatti degli enunciati sulle tendenze, delle esperienze e delle cifre esistenti, mentre l'assegnazione di mandati volti a quantificare le conseguenze di una nuova normativa sarà strettamente limitata ai casi in cui un simile onere appaia giustificato per l'importanza della problematica.

Questa valutazione dell'impatto normativo sarà completata, durante la legislatura 1999-2003, a titolo sperimentale, da un cosiddetto «esame di compatibilità PMI». In occasione dell'elaborazione di progetti di legge, al più tardi durante la procedura di consultazione, occorrerà appurare le ripercussioni pratiche della regolamentazione su dieci piccole e medie imprese. Si procederà analogamente nel caso delle revisioni di ordinanze per le quali – a causa della loro portata – viene deciso di effettuare una procedura di consultazione formale.

La valutazione dell'impatto normativo e l'esame di compatibilità PMI servono in primo luogo a ottimizzare la proposta di regolamentazione presentata al Parlamento. Questi due strumenti dovrebbero anche garantire un'uniformità minima delle spiegazioni nel capitolo dedicato alle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali. Secondo la nostra decisione del 15 settembre 1999, tale capitolo dovrà d'ora in poi essere integrato, in adempimento della mozione Forster, nei messaggi sottoposti al Parlamento.

## **2.8 Misure intersettoriali e settoriali destinate alla deregolamentazione e allo sgravio amministrativo (punti 2 e 3 della mozione Forster, 96.3618)**

### **2.8.1 Misure nella sfera di competenze della Confederazione**

Nella parte speciale del rapporto formuliamo, dopo ulteriori precisazioni concernenti la valutazione dell'impatto normativo e l'esame di compatibilità PMI, enunciati in merito all'attuazione delle misure adottate dal Consiglio federale il 21 ottobre 1998 in adempimento dei punti 2 e 3 della mozione Forster (96.3618). Queste misure si sono imposte segnatamente sulla base della valutazione delle procedure d'autorizzazione previste dal diritto federale e che sono descritte nel pertinente rapporto (risposta al postulato David). In molti casi sono rilevanti unicamente per le imprese di un singolo ramo dell'economia. A seconda dei casi, le misure favoriscono maggiormente la deregolamentazione, vale a dire l'ampliamento del margine di manovra imprenditoriale, oppure lo sgravio amministrativo, ovvero la riduzione degli oneri amministrativi.

Tra le precisazioni concernenti la valutazione dell'impatto normativo e l'esame di compatibilità PMI, da un lato, e la descrizione delle misure settoriali, dall'altro, si trovano indicazioni su come sia stata data risposta ad altri interventi parlamentari che chiedono misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo. Si tratta in special modo di un punto della mozione Widrig (97.3334), in cui si chiede che venga emanata un'ordinanza che fissi termini ordinatori per l'esame di domande nelle procedure di diritto economico di prima istanza.

### **2.8.2 Coinvolgimento dei Cantoni**

Per motivi di tempo non è stato possibile procedere all'esame del diritto federale la cui applicazione è delegata ai Cantoni. Di conseguenza sono soltanto poche le misure qui esposte che toccano la loro sfera di competenze. Riteniamo che non costituisca uno svantaggio il fatto che la Confederazione apporti dapprima miglioramenti ai settori in cui essa non solo emana il diritto, ma in ampia misura provvede pure ad applicarlo. Questo la legittima a proporre, in un secondo momento, misure da attuarsi nei settori in cui l'esecuzione è delegata ai Cantoni. Il terzo settore è rappresentato dagli ambiti in cui il Cantone ha il compito sia di legiferare che di eseguire il diritto. A tale proposito rinviando all'esempio del Cantone dei Grigioni, il quale ha incaricato gli uffici competenti di esaminare tutti gli atti normativi per individuare le disposizioni inutili, obsolete o degne di essere migliorate. Un altro esempio è costituito dal Cantone di Zurigo, il quale – analogamente a quanto fatto dalla Confederazione in risposta al postulato David – ha inventariato e valutato le procedure d'autorizzazione.

## Parte speciale

- 1**                    **Misure intersettoriali**
- 1.1**                **Esame delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali**
- 1.1.1**            **Forma e oggetto dell'esame delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali (M Forster, 96.3618; P Columberg, 95.3024; P Spoerry, 96.3167; P Loeb, 96.3221, punto 3)**

Dal punto di vista della forma, l'esame delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali, sul quale ci siamo soffermati nel capitolo 2.7, si articola in due parti con finalità leggermente differenti. La cosiddetta valutazione dell'impatto normativo va effettuata in un'ottica di economia globale addirittura dal punto di vista della società nel suo complesso. L'esame di compatibilità PMI, che sarà eseguito solo in casi determinati, parte invece dalle esigenze delle piccole e medie imprese. Ne deriva così una visione molto specifica delle cose. Diversamente dalla valutazione dell'impatto normativo, i cui criteri rientrano sotto la sfera dell'economia pubblica, l'esame di compatibilità PMI si concentra sulle implicazioni di economia aziendale di una normativa.

Per stabilire l'«opportunità» politica di un intervento statale si farà capo innanzitutto ai risultati della valutazione dell'impatto normativo, nel cui contesto i risultati dell'esame di compatibilità PMI costituiscono soltanto uno tra i diversi criteri di valutazione (per quanto riguarda gli altri criteri, cfr. il cap. 1.1.2.). L'esame di compatibilità PMI assume un'importanza molto più marcata nei casi in cui sono in discussione «le modalità» dell'intervento statale. Occorre partire dal presupposto che l'esecuzione della maggior parte degli atti normativi d'incidenza economica interessi direttamente le imprese. L'esame di compatibilità PMI ha lo scopo di contribuire a garantire che i loro oneri amministrativi si mantengano il più lievi possibile, che i costi di una nuova misura che implichi investimenti supplementari o di procedure aziendali più complesse si mantengano entro certi limiti e che il margine di manovra imprenditoriale non subisca limitazioni di rilievo.

L'oggetto della valutazione dell'impatto normativo è costituito da atti normativi, nuovi o da sottoporre a revisione, a livello di Costituzione, legge e ordinanza. Inseguendo anche le ordinanze si intende evitare che nel settore legislativo delegato venga raggiunto un grado d'intervento superiore a quello voluto dal legislatore stesso. Allo scopo di limitare gli oneri, una valutazione dell'impatto normativo sarà richiesta unicamente nel caso delle ordinanze emanate dal Consiglio federale. Se si tratta di modifiche di ordinanza che consistono esclusivamente in cambiamenti terminologici od organizzativi che non implicano conseguenze economiche, si potrà inoltre rinunciare al breve rapporto al quale dovrebbe far riferimento la rispettiva sezione nella proposta presentata al Consiglio federale.

Un esame di compatibilità PMI sarà effettuato nel caso di progetti di leggi e revisioni di ordinanze per i quali – a causa della loro rilevanza economica – il Consiglio federale ha deciso di svolgere una procedura di consultazione formale. Il fatto che anche per un certo numero di ordinanze si effettuerà un esame di compatibilità PMI si fonda sulla considerazione che le normative di esecuzione determinanti per



### 1.1.3

### L'esame di compatibilità PMI (M Durrer 99.3284<sup>2</sup>)

Come detto, l'esame di compatibilità PMI dovrà rispecchiare il punto di vista delle PMI. Non si tratta tanto di venire a conoscenza della posizione politica di cerchie imprenditoriali in merito a un progetto di atto normativo – cosa che non sarà comunque possibile evitare e che la valutazione dell'impatto normativo, con la sua prospettiva più ampia, ha lo scopo di relativizzare – quanto piuttosto di rilevare l'onere che ne deriva per le PMI. Gli oneri per le imprese possono assumere tre forme diverse:

- a) modifica dell'onere amministrativo,
- b) costi generati dall'atto normativo in termini di investimenti supplementari e processi aziendali più difficoltosi,
- c) restrizioni del margine di manovra imprenditoriale.

Nel preparare l'esame di compatibilità PMI occorrerà quindi dapprima esaminare il progetto di atto normativo in funzione di questi tre aspetti. Nel caso dei progetti di revisione non ci si dovrà limitare a individuare le conseguenze delle innovazioni previste con riguardo ai tre punti menzionati, ma si dovrà anche verificare se miglioramenti in tal senso non possano essere apportati al diritto esistente.

L'oggetto dell'esame varia a seconda che si tratti di un progetto di legge o di un progetto di ordinanza: mentre nel caso di una legge occorre verificare se vi siano normative alternative più idonee, nel caso di un'ordinanza l'esame dovrà evidenziare le difficoltà d'applicazione delle misure previste e contribuire al miglioramento di singole disposizioni.

La fase successiva della preparazione dell'esame di compatibilità PMI consiste nella scelta delle imprese da coinvolgere. Un metodo rigorosamente scientifico sarebbe quello di procedere a una selezione operata in maniera aleatoria dal Registro delle imprese e degli stabilimenti. Per ottenere risultati statisticamente sicuri, occorrerebbe distribuire questionari a diverse centinaia di PMI. L'esame di compatibilità PMI evita volutamente di seguire questa strada. Infatti, come esposto precedentemente, non si tratta di rilevare dati rappresentativi circa la posizione delle imprese nei confronti di una determinata problematica, bensì di conoscere piuttosto le implicazioni di un progetto a livello aziendale. A questo proposito, una serie di visite a imprese ha dimostrato che dopo una dozzina di sopralluoghi sono poche le informazioni supplementari ancora ottenibili. Per rimediare al fatto che l'utilità di ulteriori visite a imprese cala con l'aumentare del loro numero, la scelta non va fatta casualmente ma in maniera mirata. Tuttavia, per garantire una certa solidità dei risultati può rivelarsi utile operare tale scelta, almeno parzialmente, sulla base di un elenco con un numero determinato di imprese – per esempio 200 – attive nei rami più disparati e disposte a collaborare a più riprese con gli organi della Confederazione.

I fornitori di prestazioni interessati che non perseguono scopi lucrativi ma motivazioni ideali sono parificati alle PMI, di modo che vengono rilevati anche i loro oneri e costi. La nozione di impresa è quindi intesa in senso lato e comprende sia gli indipendenti (compresi gli agricoltori) sia le organizzazioni senza scopo di lucro che operano nel campo in questione. Se si tratta di limitazioni dell'accesso a una determinata professione, saranno interpellati anche i lavoratori interessati.

<sup>2</sup> Il 15 settembre 1999 abbiamo deciso di proporre la trasformazione della mozione in postulato.

In una prima fase, l'esame di compatibilità PMI sarà introdotto a titolo sperimentale. Prima della fine della prossima legislatura occorrerà effettuare una valutazione del nuovo strumento, in collaborazione con gli uffici che avranno preso parte a questi esami. In tale occasione bisognerà approfondire la questione concernente il rapporto tra esame di compatibilità PMI e procedura di consultazione, traendone conclusioni valide per la legislazione e la durata della procedura legislativa.

#### **1.1.4 La funzione del Forum PMI (P gruppo parlamentare UDC, 97.3143)**

Allo scopo di assicurare loro una maggiore eco, i risultati dell'esame di compatibilità PMI saranno sottoposti anche al Forum PMI nei casi in cui un progetto legislativo riguarda buona parte dei rami dell'economia. Il Forum PMI è una commissione peritale federale istituita alla fine del 1998 in adempimento di un postulato.<sup>3</sup> È previsto che gli imprenditori che compongono il Forum prendano visione dei risultati dell'esame di compatibilità PMI eseguiti in relazione a 3 – 5 progetti di atti normativi all'anno, li confrontino con le esperienze fatte nelle proprie imprese e formulino un parere della commissione nell'ambito della consultazione in corso.

Al Forum PMI incombe però anche un altro compito. Deve infatti occuparsi, a turno, dei punti di contatto tra le imprese e singoli servizi dell'amministrazione. Si tratta soprattutto di individuare nelle normative esistenti aspetti da migliorare. Si pensi ai contatti con le autorità preposte al mercato del lavoro, le autorità sanitarie, le assicurazioni sociali, i servizi doganali, le autorità fiscali, le autorità preposte agli appalti, gli organi ambientali, gli organi coadiuvanti nell'esecuzione del diritto privato, le istituzioni della politica di sicurezza e gli organi esecutivi di altri campi giuridici particolari. Se il Forum PMI decidesse di mantenere le scadenze di quattro sedute all'anno, ciascuno di questi campi verrebbe toccato ogni due anni circa, il che risulta ragionevole. Grazie a questa seconda funzione del Forum l'esame critico non ha per oggetto soltanto le innovazioni, ma anche il diritto esistente.

### **1.2 Soglie da superare nella procedura legislativa**

#### **1.2.1 Innalzamento dei requisiti formali (mozione Widrig, 97.3334)**

Le citate «Direttive concernenti la presentazione delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali» non hanno solo lo scopo di soddisfare le richieste parlamentari circa l'inserimento di un apposito capitolo nei messaggi. Come accennato, due dei cinque punti da esaminare elencati in tali direttive – cioè i punti 4 e 5 – come pure la loro concretizzazione nel manuale per la valutazione dell'impatto normativo rispondono pure alla mozione Widrig.

La mozione Widrig «Semplificazione delle procedure amministrative» (97.3334) ci chiede di «stilare un elenco di criteri che l'amministrazione federale deve rispettare nella preparazione di leggi e ordinanze e che deve consentire di evitare l'insorgere di nuovi ostacoli amministrativi». Chiede inoltre di tenere presenti in particolare i seguenti punti:

<sup>3</sup> Cfr. il mandato del Forum, riportato qui in allegato.

1. Le nuove procedure di autorizzazione devono poter essere introdotte solo a livello di legge e non di ordinanza.
2. Le procedure preventive di autorizzazione possono per principio essere introdotte solo in presenza di motivi importanti. In generale occorre tuttavia privilegiare il controllo a posteriori.
3. Laddove il diritto federale prevede procedure di autorizzazione, la via gerarchica va disciplinata a livello federale. Per le procedure di prima istanza vanno fissati termini ordinatori (proposta: in linea di massima 4 mesi).
4. Il principio del coordinamento delle procedure va sempre tenuto in debita considerazione. Per quanto possibile, le procedure devono essere raggruppate e non possono prevedere più di tre livelli, vale a dire autorità amministrativa, commissione di ricorso e tribunale amministrativo.

In merito a questi quattro punti va osservato quanto segue.

*Punto 1:* Nell'inventariare le procedure di diritto economico non si è constatata un'interpretazione troppo ampia delle norme di delega. In tale contesto ci si è attenuti al criterio formale se un'autorizzazione viene chiesta e non al criterio circa che cosa debba intraprendere il richiedente prima che un'autorizzazione possa essere rilasciata. In futuro, quindi, le procedure d'autorizzazione dovranno sempre poter essere concretizzate a livello di ordinanza, in particolare se questo serve a prevedere deroghe a normative troppo rigide, a trasporre nel diritto nazionale disposizioni applicabili a livello internazionale, a rendere possibile un intervento rapido nei settori in cui ciò risulta indispensabile e in particolare a sottoporre ulteriori beni e servizi o altri Paesi a un controllo già previsto dalla legge vigente nella regione in questione. In sintonia con l'attuazione usuale di norme di delega, l'assoggettamento di oggetti del tutto nuovi a un obbligo d'autorizzazione dovrà invece essere stabilito dalla legge. Nel quadro della valutazione dell'impatto normativo, l'istituzione di condizioni d'autorizzazione eccessive deve essere delimitata a livello di ordinanza.

*Punto 2:* Nella valutazione delle procedure del diritto dell'economia si è proceduto a una classificazione degli interventi statali in funzione della loro incisività, mentre nella quarta e ultima parte del rapporto (cfr. FF 1999 7227) sono stati formulati criteri in merito a quando un obbligo d'autorizzazione – la forma più marcata di intervento statale dopo il divieto e il monopolio statale – possa essere sostituito da una forma meno incisiva di intervento statale (come l'obbligo di notificazione da parte dei privati, una limitazione dei controlli a posteriori, una maggiore fiducia nell'attuazione della salvaguardia degli interessi sulla base del diritto privato (responsabilità civile) oppure il passaggio a strumenti propri dell'economia di mercato). Uno dei punti da esaminare – per la precisione il punto 4 – chiede esplicitamente se al posto di un obbligo d'autorizzazione non sia sufficiente una forma meno incisiva d'intervento statale.

*Punto 3:* Il disciplinamento esaustivo delle vie di ricorso nel diritto federale è un principio procedurale che di per sé appare ragionevole alla luce della molteplicità in chiave federalista della giurisdizione amministrativa. A questa normativa deve tuttavia poter essere derogato nei casi in cui l'esecuzione del diritto federale è delegata ai Cantoni e in cui grazie a tale delega è reso possibile un migliore coordinamento con le procedure cantonali parallele (procedure per l'ottenimento della licenza edilizia; cfr. qui di seguito le osservazioni al punto 4). Alla seconda parte del punto 3 della mozione Widrig, approvato quale mozione, è stato risposto mediante l'emanazione di un'ordinanza che fissa termini ordinatori (cfr. il cap. 2.2.1.).

*Punto 4:* Nella valutazione delle procedure del diritto dell'economia è stata riservata grande attenzione alla questione se vi sia la necessità di coordinare tra di loro le procedure; numerosi provvedimenti sono stati avviati in tal senso. Va da sé che questo principio, come pure il principio della via di ricorso a tre livelli, deve essere applicabile anche «de lege ferenda». La riforma giudiziaria introdurrà misure che vanno in questa direzione. Va tuttavia considerato che normalmente la via di ricorso è già oggi articolata a tre livelli. Risulta inopportuno estenderla laddove attualmente un'autorità decide definitivamente oppure una decisione può essere impugnata una sola volta. Occorre evidenziare che questo problema si pone soprattutto per i (grandi) progetti d'incidenza territoriale, a proposito dei quali le decisioni intermedie impugnabili vengono prese con frequenza maggiore rispetto ad altri settori. In tale contesto intervengono le misure previste dalla legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani. Problemi possono sorgere anche quando per un progetto sono applicabili sia il diritto federale sia quello cantonale. A tale proposito rimandiamo alle osservazioni formulate al punto 3 e a quelle riportate nel capitolo 2.3.5 («legge sull'accelerazione delle procedure»).

L'intervento parlamentare Widrig non solleva soltanto questioni materiali. Si pone infatti anche la questione circa la sua attuazione formale. La frase introduttiva della mozione, che parla di un «elenco di criteri da rispettare nella preparazione di leggi e ordinanze» depone a favore della sua attuazione nell'ambito delle direttive che imponiamo all'amministrazione per la procedura legislativa. Per quanto concerne i provvedimenti a un livello normativo superiore, spetterebbe allo stesso Parlamento adottarli nel quadro della revisione della legge federale sui rapporti fra i Consigli, della quale è responsabile.

## **1.2.2 Lo strumento della «legislazione Sunset» (postulato Speck, 96.3583)**

Il principio della «legislazione Sunset» è stato oggetto di ampie discussioni all'estero, dove in parte è già stato messo in atto. Secondo l'idea di fondo della «legislazione Sunset» un nuovo atto normativo viene dapprima emanato soltanto a titolo di prova. Dopo qualche anno si procede a una valutazione, i cui risultati sono decisivi per il destino dell'atto normativo: scadenza o trasposizione nel diritto permanente. Riteniamo che questo strumento presenti vantaggi e svantaggi in egual misura. Alla soppressione di interventi che non hanno dato buone prove si contrappongono le incertezze giuridiche che si instaurano inevitabilmente prima della decisione sulla trasposizione dell'atto normativo nel diritto permanente. Rinunciamo di conseguenza a prevedere un'applicazione generalizzata di questo principio. Per contro è auspicabile una sua applicazione puntuale. La possibilità di limitare nel tempo l'applicabilità di un atto normativo è infatti uno degli oggetti su cui vertono le «Direttive concernenti la presentazione delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali». Non vanno presi provvedimenti particolari in vista di una «legislazione Sunset», in quanto – con l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale – sarà a disposizione la forma delle leggi federali limitate nel tempo (corrispondenti agli attuali decreti federali). Un esempio concreto a questo riguardo è costituito dai decreti federali urgenti nel diritto fondiario (cfr. il messaggio del 16 agosto 1989; FF 1989 III 153), i quali alla fine non sono stati trasformati in diritto permanente, ma sono decaduti senza essere sostituiti. Accanto alla limitazione tem-

porale, il secondo elemento costitutivo della «legislazione Sunset» è rappresentato dalla valutazione da effettuarsi prima della trasposizione dell'atto normativo nel diritto permanente. A questo riguardo, la valutazione dell'impatto normativo, illustrata nel capitolo 1.1, può fornire indicazioni preziose, ma eventualmente andrà approfondita mediante una ben più onerosa valutazione legislativa vera e propria. Tenuto conto dell'onere richiesto da tale procedura, solo in singoli casi speciali sarà possibile sottoporre atti normativi a una valutazione legislativa che sia tale a tutti gli effetti. La selezione di questi atti potrebbe benissimo fondarsi sul programma di legislatura.

### **1.2.3 Istituzione di un budget regolatore (postulato Speck, 96.3583)**

Per poter rispondere a questo postulato, nel quadro dei rapporti strutturali dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro (corrispondente all'attuale Seco) sono stati eseguiti i necessari lavori scientifici preliminari. Da un lato, due studi hanno calcolato le ore che le imprese devono investire per svolgere i compiti amministrativi; dall'altro, il diritto federale d'incidenza economica è stato sottoposto a un'analisi dalla quale è risultato un indicatore che ragguaglia circa la densità normativa esistente in singoli campi giuridici o per singoli rami dell'economia. Aggiornando periodicamente questo indicatore della densità normativa, ma anche grazie alle conclusioni tratte dall'esame di compatibilità PMI in merito all'onere amministrativo, è possibile valutare se la densità del tessuto normativo e l'onere legato ai compiti amministrativi aumentano, rimangono uguali oppure diminuiscono.

## **2 Misure atte a migliorare le procedure**

### **2.1 Principi fondamentali**

Le misure che abbiamo adottato per migliorare le procedure seguono cinque principi fondamentali intesi a far sì che l'amministrazione

1. agisca rapidamente,
2. proceda in maniera coordinata,
3. istituisca un diritto trasparente e liberale,
4. limiti l'incisività dell'intervento dello Stato,
5. si comporti secondo le esigenze del cliente.

Qui di seguito è illustrata l'applicazione delle misure settoriali che abbiamo adottato il 21 ottobre 1998. La presentazione è strutturata da un lato per uffici e dall'altro per i cinque principi fondamentali menzionati. L'importanza delle misure adottate determina l'attribuzione dei singoli uffici alle cinque sezioni del presente capitolo (2.2. – 2.6.) dedicate ai cinque principi fondamentali nell'ordine esposto.

## **2.2 Misure atte ad accelerare le procedure**

### **2.2.1 Termini ordinatori per le domande esaminate in prima istanza (mozione Widrig, 97.3334, punto 3, seconda parte)**

L'economia odierna è confrontata con tempi decisionali e produttivi sempre più rapidi. Per essa costituisce quindi un problema particolare il fatto di non sapere entro quale termine le autorità forniranno la decisione indispensabile affinché il suo progetto sia legittimato. Sull'altro versante, le decisioni di prima istanza a carattere superficiale si rivelano facilmente fonte di annose e complesse procedure di ricorso, il che in definitiva va contro gli interessi del richiedente stesso. Per questo motivo, in un'ordinanza amministrativa approvata dal nostro Consiglio il 17 novembre 1999 (cfr. l'allegato del presente rapporto), e che entrerà in vigore il 1° gennaio 2000, saranno disciplinati mediante termini ordinatori i periodi entro cui vanno esaminate le domande nelle procedure di prima istanza. In particolare, le pratiche il cui esame richiede di regola poche ore dovranno essere evase nel giro di giorni, mentre le pratiche più onerose che causano all'autorità un lavoro di più giorni dovranno essere decise nel giro di settimane dopo la loro presentazione. Su richiesta il superamento di questi termini deve essere motivato. Nei casi in cui l'autorità ha bisogno di più settimane per esaminare una domanda e occorre lasciare a terzi un periodo sufficiente per presentare un parere circostanziato, al più tardi dopo tre mesi dovrà essere sottoposto al richiedente un piano cronologico che renda conto del periodo ancora necessario per una decisione. I tempi saranno differiti se prima della scadenza dei termini indicati il richiedente è stato invitato a produrre documenti mancanti relativi alla domanda. Queste comunicazioni dell'autorità permettono al richiedente di meglio pianificare i propri lavori ed eventualmente d'intervenire con mezzi adeguati (opposizione all'autorità stessa, denuncia all'autorità di vigilanza, eventualmente ricorso per ritardata giustizia) qualora ritenga che l'autorità gli chieda documenti troppo dettagliati, si dilunghi inutilmente in ampie verifiche oppure non tenga debitamente conto della sua situazione particolare. L'ordinanza sarà applicabile a tutte le procedure di diritto economico la cui esecuzione incombe alla Confederazione.

### **2.2.2 Applicazione della legge del 18 giugno 1999 sul coordinamento delle procedure**

Il nuovo articolo 62c della legge sulla riforma del Governo e dell'Amministrazione chiede esplicitamente la fissazione di un termine per le autorità per quanto riguarda il settore dell'infrastruttura cui fa riferimento la legge sul coordinamento delle procedure. La soluzione illustrata si ritroverà pure nelle ordinanze che andranno adeguate alla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani. Anche a questo proposito il superamento dei termini dovrà essere giustificato dall'autorità. Se si tratta di concessioni e approvazioni di piani per edifici e impianti occorre tuttavia partire da tempi d'esame sensibilmente più lunghi. In tal modo si giustifica il fatto di non porre l'accento principale sull'intero periodo d'esame di una decisione (come al cap. 2.2.1.), bensì sulle diverse fasi percorse dalla domanda lungo il suo iter (periodo fino alla pubblicazione e il deposito dei piani, per la presentazione dei pareri, per prendere una decisione dopo aver ricevuto tutti i pareri). Questa differenziazione spiana la strada a soluzioni quale la conciliazione che, come mostra l'esperienza, aiuta a evitare annose e complesse proce-

ture di ricorso. L'entrata in vigore delle nuove ordinanze è parimenti prevista per il 1° gennaio 2000.

Sarebbe però sbagliato privilegiare la fissazione di termini ordinatori per domande trattate in prima istanza rispetto alle altre misure previste dalla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani. Il guadagno di tempo che ne risulta sarà verosimilmente dovuto al migliorato coordinamento delle procedure. Su questo aspetto ci soffermeremo nel capitolo 2.3. del presente rapporto.

### **2.2.3 Altri provvedimenti (risposta al postulato Hasler, 97.3278)**

L'inventario delle procedure di diritto dell'economia ha evidenziato che le procedure di ricorso sono fonte di lunghi iter procedurali in un solo settore, cioè quello dei grandi progetti d'incidenza territoriale, anche se questo è in parte dovuto ai tempi che si concedono le istanze giudiziarie. Negli altri campi giuridici accade solo raramente che oltre al richiedente vi siano terzi legittimati a presentare ricorso. Ne deriva una risposta negativa alla questione sollevata dal postulato Hasler se non sia indicata una «limitazione ai soli diretti interessati del diritto di ricorso delle associazioni». A tale riguardo va precisato che il Consiglio federale ha sottoposto a verifica la legittimazione al ricorso nell'ambito delle leggi sulla protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio e che neanche il Parlamento ha preso una decisione in proposito in occasione del dibattito sulla mozione Fehr (97.3360 Soppressione del diritto di ricorso delle associazioni nel settore della costruzione e della pianificazione), che ha avuto luogo nella sessione estiva del 1999.

Per quanto riguarda il sanzionamento efficace delle opposizioni abusive, sollecitato nella stessa mozione, va sottolineato che, laddove è prevista, la procedura di opposizione dovrebbe essere impostata, nell'interesse del cittadino, nel modo meno formale e più aperto possibile e che un sanzionamento entra in considerazione soprattutto nei casi in cui viene fatto ricorso nonostante la decisione relativa all'opposizione contenga spiegazioni inequivocabili. Le autorità giudiziarie hanno comunque già la possibilità di sanzionare modi di procedere abusivi in questo contesto, segnatamente in virtù dell'apposita disposizione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110, art. 36a cpv. 2). Risulta inopportuno che il legislatore adotti ulteriori misure.

Una terza proposta mira a fissare termini ordinatori per l'esame di ricorsi anche per i Tribunali. Prima di esaminare un simile provvedimento occorrerà attendere i risultati ottenuti nell'ambito della riforma giudiziaria, la quale intende raggiungere un'accelerazione delle procedure davanti alle autorità giudiziarie mediante provvedimenti di natura organizzativa.

La questione dell'introduzione di procedure accelerate è sollevata in un altro intervento parlamentare (P Cavadini 97.3222 «Aumentare l'efficacia del servizio pubblico»). In merito a questo postulato va evidenziato che una procedura accelerata è già applicata a 49 delle circa 300 procedure inventariate, che tuttavia l'introduzione di procedure accelerate risulta inopportuna laddove occorre concedere a terzi un termine sufficiente per formulare un parere circostanziato, cosa che si rivela impossibile con il termine proposto di 14 giorni, e che peraltro la menzionata fissazione di termini ordinatori farà calare la necessità di disporre di procedure accelerate. Le auto-

rità esecutive sono comunque invitate a esaminare caso per caso se sia possibile e indicato adottare una procedura accelerata. Tale questione non potrà del resto essere chiarita fintanto che non si dispone di un ordine prioritario relativo all'esame delle domande e che non si possono stabilire criteri per l'accesso a una procedura accelerata che rispondano al precetto dell'uguaglianza giuridica.

## **2.3 Misure atte a migliorare il coordinamento delle procedure**

### **2.3.1 Misure nell'ambito della polizia sanitaria**

Nel confronto trasversale con altri settori di regolamentazione statale, le procedure cagionate dai provvedimenti che rientrano nell'ambito della polizia sanitaria sono numerosissime. Sono infatti frequenti le azioni concernenti conflitti di competenza tra polizia degli alimenti e diritto in materia di medicinali. La protezione della popolazione, dei lavoratori e dell'ambiente da sostanze nocive coinvolge diverse autorità. In sintonia con le prescrizioni applicabili a livello internazionale, il diritto sulle derrate alimentari è relativamente incisivo per quanto riguarda il grado di articolazione delle normative e i meccanismi d'esecuzione. Questo appare del tutto giustificato se si considera quanto risalto venga riservato alle esigenze di protezione della popolazione quando si verificano incidenti. Ciononostante, nel settore della polizia sanitaria è comunque possibile adottare provvedimenti incisivi allo scopo di migliorare le procedure e, in misura limitata, anche ai fini di una deregolamentazione, come esposto qui di seguito.

#### **2.3.1.1 Legge sugli agenti terapeutici**

Il 1° marzo 1999 abbiamo licenziato all'attenzione delle Camere federali il messaggio concernente una legge federale sui medicinali e i dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici, LATer). Il disegno di legge prevede che a livello della Confederazione vengano emanate disposizioni concernenti gli agenti terapeutici. In tal modo sarà possibile coordinare a livello federale le procedure d'autorizzazione nei settori delle derrate alimentari, delle sostanze chimiche e degli agenti terapeutici e risolvere in maniera più efficace sia i conflitti di competenze negativi sia quelli positivi. Il disegno di legge è attualmente discusso in seno al Parlamento. La legge sugli agenti terapeutici potrà entrare in vigore al più presto il 1° luglio 2000.

#### **2.3.1.2 Legge sulle sostanze chimiche**

Il Consiglio federale dovrebbe licenziare il messaggio concernente la legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (legge sulle sostanze chimiche) verosimilmente ancora nel 1999 all'attenzione del Parlamento.

La legge persegue, fra gli altri, i seguenti scopi:

- istituire in seno all'UFSP un servizio centrale di annuncio e decisione per le sostanze chimiche il quale, prima di decidere, sottopone le pratiche all'UFAFP, al Seco (Direzione del lavoro) e allo stesso UFSP per parere;

per quanto riguarda l'ammissione di prodotti fitosanitari, tale funzione di Sportello unico è assunta dall'UFAG;

- stralciare l'articolo 31 della legge sulle epidemie per permettere di abrogare l'ordinanza sui disinfettanti una volta entrata in vigore l'ordinanza sulle sostanze chimiche;
- ridisciplinare il settore dei biocidi in conformità alle disposizioni vigenti nell'UE; a questo proposito, le agevolazioni negli scambi saranno tuttavia compensate da requisiti più impegnativi in materia di controlli.

### **2.3.1.3 Approvvigionamento idrico**

L'obbligo di notifica sancito nell'articolo 276 capoverso 1 dell'ordinanza del 1° marzo 1995 sulle derrate alimentari (ODerr, RS 817.02) sarà soppresso, senza essere sostituito, nel quadro del pacchetto di revisione 1999. Inoltre, l'articolo 276 capoverso 3 ODerr viene precisato in modo tale che l'elenco di norme riconosciute come corrispondenti allo stato della tecnica, pubblicato dall'UFSP, non riveste carattere esaustivo. Verosimilmente le rispettive modifiche saranno poste in consultazione nel mese di settembre 1999 ed entreranno in vigore nel secondo trimestre del 2000. Con riguardo alla modifica dell'articolo 276 capoverso 3 ODerr va osservato che l'attuale tenore lascia un margine di manovra sufficiente per interpretare già oggi la disposizione ai sensi della revisione prevista. Il rispettivo cambiamento della prassi è già stato comunicato alle cerchie interessate. L'apertura perseguita con la revisione dell'articolo 276 capoverso 3 ODerr è così stata raggiunta di fatto.

### **2.3.1.4 Diritto in materia di derrate alimentari**

I lavori intorno al progetto «Diritto in materia di derrate alimentari 2000» sono in pieno svolgimento. Il progetto, che sarà attuato probabilmente nel corso del 2001, riceve una nuova dimensione nella misura in cui nel quadro dell'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE sarà pure modificata la legge sulle derrate alimentari e prevista una delega più ampia della competenza legislativa. In futuro, le prescrizioni di natura prevalentemente tecnica o amministrativa potranno quindi essere emanate dall'UFSP, il che aumenterà ulteriormente la flessibilità nella trasposizione del diritto dell'UE, che spesso si rivela molto tecnico. L'introduzione di un sistema per la classificazione dei rischi si sta svolgendo secondo calendario e potrà essere conclusa per la fine del 1999.

### **2.3.2 Misure nel settore della sicurezza pubblica e dello Stato**

In questo settore sono stati presi due provvedimenti essenziali ai fini del coordinamento delle procedure. Da un lato, nell'aprile 1998 è stato istituito uno «sportello unico»<sup>4</sup> in seno all'UFEE (corrispondente all'attuale Seco), il quale prende in consegna e giudica sia le domande secondo la legge sul materiale bellico sia quelle se-

<sup>4</sup> Per «sportello unico» si intende un servizio che permette al cittadino di sbrigare con un solo interlocutore una pratica che riguarda più servizi amministrativi.

condo la legge sul controllo dei beni a duplice impiego; dall'altro, il 1° gennaio 1999 è stato istituito un Ufficio centrale delle armi, che prenderà in consegna le domande d'importazione secondo la legge sulle armi. A livello del diritto applicabile vi sono invece grossi problemi, in quanto i campi d'applicazione delle leggi in questione si sovrappongono e quindi non disciplinano in modo coerente le condizioni d'autorizzazione. Abbiamo pertanto incaricato il DFE, assieme al DFGP, di preparare entro la primavera del 2000 un messaggio per l'armonizzazione delle leggi sul materiale bellico, sul controllo dei beni a duplice impiego, sugli esplosivi e sulle armi, effettuando precedentemente una piccola procedura di consultazione in merito.

Le quattro leggi saranno separate in modo più chiaro, risultando quindi più idonee alle esigenze degli utenti, secondo le modalità esposte qui di seguito. La legge sulle armi (LArm) e la legge sugli esplosivi (LEspl) rispondono in primo luogo a esigenze di politica interna e servono specialmente alla sicurezza all'interno del Paese. A questo scopo vanno controllate in particolare l'importazione e la produzione. La competenza per l'esecuzione spetterà all'Ufficio centrale delle armi. La legge sul materiale bellico (LMB) e la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) rispondono invece in primo luogo a esigenze di politica estera e di politica di sicurezza e servono specialmente all'attuazione dei rispettivi obblighi internazionali della Svizzera. A questo proposito devono essere controllati in particolare l'esportazione e il transito. La competenza per l'esecuzione andrà assegnata al Seco.

Queste linee direttive saranno attuate stralciando nella LArm e in parte nella LEspl il controllo dell'esportazione e del transito e, in contropartita, stralciando nella LMB il controllo dell'importazione e una serie di autorizzazioni di principio per armi (da fuoco portatili), loro parti e accessori, per munizioni ed elementi di munizioni e per esplosivi. Complessivamente l'armonizzazione non dovrà tuttavia modificare l'attuale livello dei controlli, né rendendo più severe le misure attualmente applicate né mitigandole. L'agevolazione per l'economia, nonché per l'amministrazione, risulta da una maggiore chiarezza e maneggevolezza del diritto in materia e dalla soppressione di determinati doppioni in materia di obblighi d'autorizzazione.

Anche in questo settore vengono rilasciate relativamente molte autorizzazioni, dal momento che, nonostante l'esonero generalizzato dall'obbligo d'autorizzazione per l'esportazione in singoli Paesi, in numerosi casi è ancora necessario esaminare dettagliatamente la singola domanda.

### **2.3.3 Misure nel settore della vigilanza sul commercio**

La vigilanza sul commercio in senso tradizionale è appannaggio dei Cantoni. Costituiscono eccezioni a tale riguardo la professione di viaggiatore di commercio e il collocamento professionale. In questi casi vi sono sì leggi federali, ma la loro esecuzione spetta in ampia misura ai Cantoni. Con l'emanazione della legge sul mercato interno sono senz'altro state migliorate le condizioni per avere diritto a esercitare un'attività commerciale a livello sovracantonale. La ripartizione federalista delle competenze può tuttavia rendere fortemente difficoltosa l'applicazione del diritto,

fatto criticato segnatamente dai nomadi, il che giustifica l'intenzione di ridisciplinare la vigilanza sul commercio per quanto riguarda la vendita ambulante<sup>5</sup>.

La legge sul commercio ambulante, che licenzieremo nei prossimi mesi, uniforma a livello federale il diritto in materia di vendita ambulante, finora disciplinato a livello cantonale, elimina la frammentazione normativa esistente in questo settore e sopprime le tasse, in parte molto elevate. In tal modo i venditori ambulanti possono esercitare liberamente la propria professione in tutta la Svizzera. D'altro canto viene integrato nel disegno un frammento residuo dell'attuale legge sui viaggiatori di commercio, vale a dire una normativa ridotta concernente i viaggiatori al minuto. La legge sul commercio ambulante disciplina in maniera esaustiva i due settori, di modo che viene meno qualsiasi spazio per una legislazione cantonale integrativa.

I due settori riuniti nella nuova legge conoscono dunque una liberalizzazione sostanziale, mentre il diritto in materia di vendita ambulante viene addirittura sfoltito da disposizioni cantonali in parte anacronistiche. Le procedure concernenti il rilascio delle autorizzazioni vengono semplificate procurando uno sgravio non solo agli stessi venditori ambulanti, bensì anche alle autorità cantonali e comunali coinvolte. Il nuovo atto legislativo prevede inoltre le seguenti misure di liberalizzazione: soppressione dell'obbligatorietà della tessera di legittimazione per i viaggiatori all'ingrosso; liberalizzazione dell'accettazione di ordinazioni di merci durante le esposizioni e le fiere campionarie e di modelli; liberalizzazione della vendita diretta da autoveicoli a una clientela commerciale. Visto che consente di sostituire una legge federale e 52 atti normativi cantonali con una sola legge, il progetto contribuisce in maniera sostanziale all'intento di semplificare le procedure amministrative a livello federale e cantonale.

### **2.3.4 Agevolazioni nel commercio transfrontaliero**

Accanto alla modernizzazione delle disposizioni di protezione nei settori commercio e trasporti, sanità, ambiente e sicurezza pubblica, in cima al catalogo dei compiti degli organi di polizia del commercio si trova indubbiamente l'armonizzazione delle prescrizioni svizzere con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera (cfr. LOTC). Tuttavia queste misure non conducono sempre e soltanto a uno sgravio dell'economia e dell'industria. La commercializzazione di prodotti sui mercati esteri agevolata grazie a requisiti armonizzati a livello internazionale deve talvolta essere «acquistata» elevando la densità normativa vigente in Svizzera allo standard internazionale. Una compensazione a tale riguardo è assicurata dalle normative di vigilanza dell'UE, segnatamente il cosiddetto «new and global approach», che conferisce ai produttori e agli organismi (privati) di certificazione competenze essenziali che precedentemente costituivano una prerogativa degli organi dello Stato.

Quanto detto è corroborato in maniera esemplare dallo sviluppo osservato nel campo della metrologia, come esposto qui di seguito.

In questi ultimi anni è già stata attuata una prima serie di misure intese a modernizzare, semplificare e snellire le ordinanze nel settore della metrologia. Conferendo autorizzazioni a uffici di verifica privati, già anni fa è stato abbandonato il mo-

<sup>5</sup> Il commercio di valori mobiliari, la legge sulle armi e il controllo dei medicinali rappresentano esempi recenti della tendenza di rimpiazzare con il diritto federale le normative cantonali in materia di polizia del commercio.

nopolio di Stato e sono stati trasmessi compiti di sovranità alla rispettiva industria, rendendo quindi possibile la concorrenza.

Alcune importanti innovazioni fondamentali in sintonia con la direttiva UE sugli strumenti di misura dovranno essere introdotte mediante una nuova impostazione dell'ordinanza sulle verificazioni. Pronto da tempo, il progetto di tale direttiva non è tuttavia ancora stato inoltrato al Consiglio dell'UE. Questo dato di fatto ritarderà pure la revisione dell'ordinanza svizzera sulle verificazioni, il cui progetto sarà pronto verso la fine del 1999. Già oggi è comunque sicuro che la prima verifica potrà essere effettuata dal produttore. Questa agevolazione per le imprese, riguardante centinaia di forniture, rende in compenso imprescindibile l'esecuzione di controlli indipendenti a posteriori da parte delle autorità e una maggiore vigilanza sul mercato (anche per la protezione dell'industria).

Nell'ambito delle organizzazioni europee e internazionali rilevanti per l'accreditamento, negli ultimi tempi sono stati stipulati diversi accordi multilaterali concernenti il reciproco riconoscimento di certificati di conformità. Ne risultano, da un lato, un'apertura del mercato nei settori verifica, ispezione e certificazione e, dall'altro, oneri amministrativi ridotti per le imprese nel quadro dello svolgimento delle valutazioni di conformità.

Il pieno riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità con l'UE (attualmente già realizzato a livello unilaterale, e quindi senza diritto alla reciprocità) sarà possibile unicamente dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali, ma anche allora sarà purtroppo ancora limitato dalle regole restrittive della Comunità in materia di origine. I citati accordi multilaterali in tema di accreditamento costituiscono tuttavia una buona base per stipulare anche con altri Stati convenzioni per l'eliminazione di ostacoli tecnici al commercio.

### **2.3.5 Campo d'applicazione di una potenziale «legge sull'accelerazione delle procedure» (P Hasler, 97.3278, punto 5)**

La nozione di «legge sull'accelerazione delle procedure» è ispirata alla discussione condotta in Germania su questo tema («Beschleunigungsgesetz»). Nella legge tedesca sulla procedura amministrativa sono stati sanciti principi simili a quelli adottati in Svizzera – con riferimento alla procedura cantonale in materia di permessi edilizi – in occasione della revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio (vale a dire: consulenza da parte dell'autorità a proposito delle questioni procedurali, istituzione di un'autorità direttiva nel quadro di una procedura «a stella», conferenza proponente in caso di divergenze tra uffici, fissazione di termini ecc.). Inoltre sono state emanate due leggi, la prima volta a snellire le procedure giudiziarie amministrative e l'altra intesa a semplificare le autorizzazioni rilasciate nel quadro del diritto relativo alle immissioni: due settori, questi, disciplinati in Svizzera nell'ambito, rispettivamente, della riforma giudiziaria e della revisione dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente. Con riguardo alla Svizzera va menzionata in particolare la legge federale del 19 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, la quale apporta i necessari miglioramenti nel settore che l'opinione pubblica identifica con le procedure d'autorizzazione annose e complesse – cioè il settore dei grandi progetti d'incidenza territoriale. Tali miglioramenti consistono segnatamente nel coin-

volgere nelle approvazioni dei piani le procedure d'autorizzazione relative all'espropriazione e al dissodamento e nel sostituire i permessi di costruzione (cantionali) con il diritto conferito al Cantone di essere consultato in una procedura oramai sottoposta esclusivamente al diritto federale.

È vero che nel settore in cui le competenze federali e quelle cantionali si sovrappongono vi è ancora un certo margine d'applicazione per l'idea di una legge sull'accelerazione delle procedure (vedi più avanti). Se si considerano numero e importanza delle procedure, questo punto del postulato Hasler va tuttavia tolto di ruolo in quanto risulta già adempito dalle revisioni appena citate e dalla legge federale del 19 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani.

Nel settore dell'infrastruttura continueranno momentaneamente a esservi approvazioni dei piani a livello federale e permessi di costruzione a livello cantonale per quanto riguarda gli impianti di trasporto a fune. In attesa della nuova Costituzione federale, nell'ambito dei lavori relativi alla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani questo settore era stato escluso quasi del tutto. Nella nuova Costituzione, nel frattempo accolta da Popolo e Cantoni, a proposito degli impianti di trasporto a fune è stata sancita esplicitamente una competenza legislativa della Confederazione. Contrariamente a quanto previsto originariamente per l'articolo 87 nCost., nel suo campo d'applicazione rientrano ora tutti i tipi di funivie e funicolari, comprese le sciovie. La Costituzione permette quindi di emanare una legge sugli impianti di trasporto a fune, il cui assetto non è tuttavia ancora definito. L'impostazione della futura legge sugli impianti di trasporto a fune non sarà determinata soltanto dalla questione, da discutere approfonditamente, circa la sua collocazione nel contesto della legge sui trasporti e della legge sulle ferrovie, bensì anche dal futuro sviluppo – dai connotati per ora imprevedibili – del progetto relativo a un'Agenzia nazionale della sicurezza NASA. Di conseguenza non potremo verosimilmente disporre prima della fine del 2000. Un altro motivo di questo ritardo è costituito dal fatto che l'UFT accorda la priorità all'attuazione della riforma ferroviaria, che implica il disciplinamento delle competenze e della procedura per quanto riguarda l'esame di mezzi d'esercizio nei trasporti ferroviari. Questo nuovo regime, che modificherà la posizione delle FFS e dell'UFT, dovrebbe essere operativo a partire dall'inizio del 2000. Eventualmente anche in questo caso il tutto sarà condizionato dal progetto relativo a una NASA.

Altri casi di competenze federali e cantionali parallele si risolvono grazie alla successione cronologica dei progetti (impianti d'antenna, distillerie). È infatti una questione di tutt'altra natura quella relativa al beneficiario di una concessione per la telefonia mobile e all'ubicazione precisa delle antenne NATEL. In merito a questi permessi di costruzione un'autorità cantonale che ha dimestichezza con le condizioni locali decide, a ragione, soltanto dopo che la Confederazione ha preso la decisione relativa alla concessione. Visto il grado di estensione della rete dell'offerente affermato, la posizione concorrenziale dei nuovi offerenti ammessi non dovrebbe tuttavia essere pregiudicata da procedure onerose.

Vi sono procedure parallele inerenti all'approvazione dei piani a livello federale e a permessi di costruzione cantionali anche nel settore delle aziende industriali, in virtù della legge sul lavoro, e in quello degli impianti d'allevamento e d'utilizzazione di animali, in virtù del diritto veterinario. A proposito delle approvazioni dei piani nel settore industriale, gli ispettorati federali del lavoro esercitano tuttavia unicamente l'alta vigilanza, mentre le decisioni sono prese dagli organi cantionali. Ciò significa

che queste normative del diritto federale non pregiudicano una soluzione cantonale volta a snellire le procedure relative ai permessi di costruzione, indipendentemente dal fatto che venga applicato il modello di concentrazione o il modello di coordinamento.

Per quanto concerne gli impianti d'allevamento e d'utilizzazione di animali, già oggi i Cantoni sono competenti per l'approvazione dei piani relativi a macelli di piccole dimensioni e per le autorizzazioni d'esercizio relative a macelli, stabilimenti di eliminazione dei rifiuti e stazioni di inseminazione. Nel caso dei grandi macelli, degli stabilimenti di eliminazione dei rifiuti e delle stazioni di inseminazione, alle autorizzazioni della Confederazione vengono tuttavia ad aggiungersi i permessi di costruzione secondo il diritto cantonale o comunale. In tale contesto, la soluzione più opportuna risulta essere la concentrazione delle competenze a livello cantonale con ricorso parzialmente obbligatorio alla perizia delle autorità federali. Visto il numero esiguo dei casi in questione, la realizzazione di tale misura non è tuttavia urgente e andrebbe comunque analizzata nel contesto più ampio della ripartizione del lavoro tra uffici di veterinaria della Confederazione e dei Cantoni.

## **2.4 Misure nell'ambito dell'apertura dei mercati**

### **2.4.1 Riforma delle disposizioni del diritto in materia di alcolici**

Quello della distilleria si è rivelato nel 1998 uno dei settori più densamente regolamentati. Vi rientravano infatti 14 delle 300 procedure di diritto economico inventariate la cui esecuzione incombe alla Confederazione. Già tempo addietro, tuttavia, il Dipartimento competente aveva introdotto importanti misure di liberalizzazione che riassumiamo qui di seguito.

- *Introduzione di un'aliquota unitaria di tassazione.* Il 1° luglio 1999 è stata introdotta un'aliquota unitaria di tassazione pari a 29 franchi per litro anidro per le bevande spiritose importate e indigene. Questo implicherà che le bevande spiritose saranno importate in confezioni pronte per il consumo e non più in forma altamente concentrata. Ne conseguirà una razionalizzazione della vendita e una riduzione degli oneri amministrativi, in quanto tali importazioni non sono più soggette all'obbligo d'autorizzazione che tutela il monopolio di Stato per quanto riguarda i superalcolici (d'ora in poi > 80°).
- *Sospensione d'imposta.* Oltre alle bevande spiritose svizzere, dal 1° luglio 1999 possono essere trasferite direttamente nel deposito fiscale dell'azienda anche le bevande spiritose importate. Mediante un documento amministrativo è pure ammesso il trasferimento con sospensione d'imposta tra i depositi fiscali. L'imposta deve essere pagata soltanto nel momento in cui le bevande lasciano tali depositi. La riscossione armonizzata di dazi e altre imposte riduce gli oneri amministrativi.
- *Classificazione semplificata dei produttori di alcool.* Questo progetto non ha incontrato alcuna resistenza nel quadro della consultazione. A partire dal 1° luglio 1999 i produttori sono suddivisi in tre categorie: produttori professionali, agricoltori e piccoli produttori. Per quanto riguarda gli agricoltori, la classificazione viene ora effettuata sulla base di criteri semplificati e ricorrendo ai dati aziendali registrati presso l'UFAG.

- *Soppressione del raggio d'attività per distillatori per conto di terzi.* Il monopolio assegnato e nel contempo imposto dalla RFA ai cosiddetti distillatori per conto di terzi all'interno di un determinato raggio d'attività è stato soppresso con effetto al 1° luglio 1999. In futuro, ai fini del controllo, questi distillatori dovranno soltanto comunicare alla RFA dove vengono eseguiti i lavori.
- *Alambicchi.* Dal 1° luglio 1999 i distillatori per conto di terzi e i distillatori professionali possono modificare o modernizzare i loro alambicchi e aumentarne la capacità produttiva, senza condizioni restrittive quale il litraggio di compensazione. Possono beneficiare della stessa regola gli agricoltori dotati di distillerie, anche se l'ampliamento della distilleria è limitato a 150 litri di capacità della caldaia dell'alambicco.
- *Esercizio di distillerie (personale delle distillerie).* L'obbligo d'autorizzazione per il personale delle distillerie è stato soppresso nel contesto del rinnovo della concessione, il 1° luglio 1999, per le distillerie professionali e quelle che lavorano per conto di terzi. Il personale impiegato in una distilleria viene annunciato alla RFA unicamente ai fini del controllo.
- *Autorizzazione per il commercio di bevande alcoliche.* Con la revisione della Costituzione federale è stato eliminato l'obbligo della Confederazione di rilasciare una patente per il commercio al minuto intercantonale (articolo 32<sup>bis</sup> capoverso 8 Cost.). In occasione della prossima revisione della legge sull'alcool sarà quindi possibile sopprimere l'obbligo d'autorizzazione di cui all'articolo 42 di detta legge e armonizzare le normative inerenti al commercio di bevande alcoliche con i principi della legge sul mercato interno.
- *Commercio di alcool esente da imposta.* Con l'ordinanza sull'alcool approvata il 12 maggio 1999 viene introdotto un cosiddetto documento d'accompagnamento (vedi sopra al punto «Sospensione d'imposta»). L'alcool denaturato è esente da imposta. In futuro, per l'alcool completamente denaturato non vi saranno più controlli. La denaturazione è quindi la misura determinante nel settore dell'etanolo.

Va ancora fatto un breve accenno all'agevolazione fiscale concessa ai piccoli produttori che lavorano le proprie materie prime (fr. 20.30 sui primi 5 l di alcool puro, anziché fr. 29.-) e all'esenzione dall'imposta per le quantità utilizzate dagli agricoltori per uso proprio. A proposito di quest'ultimo punto, la proposta di fissare tale diritto in modo forfettario a 20 l di gradazione effettiva, proposta opportuna in vista dello sgravio degli oneri amministrativi, non ha incontrato una maggioranza solida nell'ambito della consultazione, per motivi – di per sé del tutto legittimi nell'ottica della regolamentazione – legati alla volontà di evitare la distorsione della concorrenza.

## **2.4.2 Nuove normative nell'ambito dell'aviazione civile**

Anche nel settore dell'aviazione civile sono risultate relativamente numerose le procedure d'autorizzazione in rapporto al numero complessivo delle procedure di diritto economico federale inventariate. In parte questo è dovuto alla notificazione differenziata delle autorizzazioni nel quadro della sicurezza dei velivoli: settore, questo, in cui la Svizzera non dispone praticamente di alcun margine di manovra

autonomo, in quanto è vincolata dalle JAR, vale a dire le normative emanate dalle «Joint Aviation Authorities». Tuttavia, se l'ammissione riguarda la navigazione aerea a titolo commerciale, il bisogno di liberalizzare è chiaramente giustificato in quanto saranno altri provvedimenti a far sì che le compagnie possano beneficiare pienamente delle libertà concesse in virtù dell'accordo «open sky» concluso con gli Stati Uniti, della revisione della legge sull'aviazione civile in Svizzera e del futuro accordo sui trasporti aerei con l'UE.

#### **2.4.2.1 Accesso ai diritti d'atterraggio**

Per quanto riguarda l'assegnazione di orari di decollo e atterraggio (slot), vi è una normativa dell'UE che la Svizzera dovrà riprendere al momento dell'approvazione degli accordi bilaterali settoriali. Il rinnovo delle concessioni d'esercizio degli aeroporti nel 2001 permetterà all'Ufficio federale dell'aviazione civile di esigere dai gestori che disciplinino questo aspetto in funzione della concorrenza.

#### **2.4.2.2 Cooperazione tra le compagnie aeree**

Tenuto conto della rapidissima globalizzazione in corso nel settore della navigazione aerea occorre definire le condizioni che devono essere soddisfatte affinché le compagnie aeree possano beneficiare delle molteplici forme di cooperazione moderna (quali code sharing, wet lease, dry lease ecc.). Secondo l'articolo 117 dell'ordinanza riveduta sulla navigazione aerea (ONA, RS 748.01), il Dipartimento è l'organo che rilascia l'autorizzazione per far effettuare determinati voli di linea di imprese concessionarie da altre imprese svizzere o estere. Ispirandosi alla politica liberale adottata da diversi Paesi esteri in materia di autorizzazioni, si prevede – a condizione che sia garantita la reciprocità – di limitare l'obbligo d'autorizzazione alla compagnia aerea operativa (operating carrier). A proposito del leasing (dry lease/wet lease) vi sono prescrizioni internazionali sulla procedura d'autorizzazione (JAR-OPS). Nel campo dei piani di volo e delle tariffe è già stato in buona parte realizzato il passaggio agli obblighi di notificazione (diverse migliaia all'anno).

#### **2.4.2.3 Autorizzazione per voli notturni**

Nel contesto di una modifica dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico (valori limite) si intende modificare l'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica in modo tale che i criteri per l'autorizzazione di voli notturni vengano integrati nell'ordinanza, rendendo più trasparente tale assegnazione di diritti. La rispettiva procedura di consultazione ha avuto luogo nel mese di giugno 1999.

Altre due misure dell'UFAC non si iscrivono nel quadro del disciplinamento dell'accesso al mercato, bensì in quello del ricorso a forme meno incisive d'intervento statale, oggetto del capitolo seguente.

#### **2.4.2.4 Controlli regolari dello stato dei velivoli**

Per quanto attiene ai velivoli che non servono alla navigazione aerea a titolo commerciale, in futuro sarà possibile – analogamente al controllo dei veicoli a motore privati – far eseguire i controlli anche da terzi autorizzati, e non solo dall'autorità. Tale misura è in parte già realizzata. Nel caso delle mongolfiere, ad esempio, i controlli vengono infatti effettuati da periti che operano per conto dell'Ufficio federale dell'aviazione civile. È previsto di estendere la delega dei controlli a velivoli usati esclusivamente a titolo privato, e non commerciale. Al momento attuale si sta valutando quali siano le modifiche legislative necessarie per realizzare tale delega.

#### **2.4.2.5 Permessi di costruzione negli aeroporti**

Nel settore delle cosiddette concessioni edilizie si prevede – analogamente a numerose leggi edilizie cantonali che hanno eccettuato dall'obbligo del permesso di costruzione piccole installazioni quali i portabiciclette – di introdurre maggiori esenzioni in tal senso anche per quanto riguarda le costruzioni progettate negli aeroporti. Di questa misura si terrà conto al momento dell'imminente revisione dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (OSIA), la quale è collegata alla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani ed entrerà verosimilmente in vigore il 1° gennaio 2000.

### **2.5 Riduzione dell'incisività degli interventi, regolamentazioni alternative**

#### **2.5.1 Semplificazione delle procedure doganali**

La riduzione delle barriere doganali costituisce uno dei vantaggi essenziali di cui beneficiano le imprese dei Paesi che partecipano al mercato interno europeo in quanto membri dell'UE. Da parte svizzera non si può far altro che garantire che lo sdoganamento al di qua della frontiera sia il più semplice possibile e che vi sia una buona collaborazione con le autorità doganali degli Stati limitrofi. Se si analizzano le operazioni doganali, si constata infatti che numerose procedure vengono eseguite allo scopo di poter concedere agevolazioni rispetto allo sdoganamento ordinario. Queste agevolazioni possono essere di natura fiscale (accordo tariffario preferenziale, regime di perfezionamento), ma anche di natura amministrativa (prova documentale dell'origine mediante procedura semplificata, permesso di stampare autonomamente moduli ufficiali), oppure possono combinare i due elementi (diverse forme di depositi doganali).

Nel settore delle agevolazioni amministrative, che qui interessa, va menzionata in primo luogo la procedura dello sdoganamento in qualità di destinatario/speditore concessionario, di cui possono usufruire le imprese che devono sdoganare ogni mese un certo quantitativo di invii. Una parte della procedura è costituita dallo scambio elettronico di dati con l'ufficio doganale assegnato. Lo statuto del destinatario/speditore concessionario consente di beneficiare degli orari d'apertura prolungati in dogana (cfr. il Rapporto intermedio del Consiglio federale del 22 gennaio 1997 sullo sgravio amministrativo delle PMI, FF 1997 II 224). Questa trasmissione di dati è disciplinata, fra l'altro, nell'ordinanza concernente lo sdoganamento mediante trasmissione elettronica di dati, entrata in vigore il 1° aprile 1999 (RU 1999 1300).

Per le ditte di spedizione vere e proprie, questa offerta implicherà un ampliamento decisivo grazie alla combinazione dell'elaborazione elettronica dei dati con la procedura di spedizione comune (NSTC = nuovo sistema di transito computerizzato). La Svizzera è stata prescelta quale Paese pilota per questo progetto, assieme a Germania, Olanda, Spagna e Italia. Al progetto pilota, che sarà avviato il 1° dicembre 1999, parteciperanno anche tre ditte di spedizione. Questo sistema ha il vantaggio di evitare sia le registrazioni sia le trasmissioni multiple di dati. Una volta registrati, i dati concernenti un invio sono a disposizione non soltanto dello speditore e della dogana del Paese esportatore, bensì anche delle autorità doganali dei Paesi di transito e di quelle del Paese di destinazione. Il progetto persegue la gestione informatizzata di tutti i transiti (nel mese di giugno 1999 vi sono stati 45 000 invii di transito nella sola Svizzera).

Anche nel regime di agevolazione doganale è stato introdotto uno sgravio amministrativo. La rivendita di merci importate con facilitazioni doganali a motivo della loro utilizzazione non dovrà più essere notificata alle autorità doganali nei casi in cui l'utilizzazione rimane invariata dopo la rivendita.

### **2.5.2 Permessi duraturi per viaggi con veicoli speciali**

Con la revisione in corso della legge sulla circolazione stradale avremo la competenza di rinunciare del tutto all'approvazione del tipo per i veicoli a motore e i rimorchi per veicoli a motore se esiste un'approvazione del tipo equivalente rilasciata all'estero e se il rilevamento dei dati relativi ai veicoli rimane garantito. Se attualmente vengono rilasciate ogni anno circa 4000 approvazioni del tipo e concessi circa 10 000 esoneri da tale approvazione, dopo l'entrata in vigore della legge riveduta sulla circolazione stradale il numero delle approvazioni sarà quasi dimezzato. Un certo sgravio è tuttavia già stato realizzato precedentemente, grazie alla più frequente rinuncia a un secondo controllo nel caso dei veicoli già esaminati nell'UE.

Nell'ambito della revisione dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale, anch'essa già in corso, l'articolo 78 sarà modificato in modo tale che i permessi duraturi (fino a 36 mesi) potranno essere rilasciati anche se è superata la larghezza massima consentita, a condizione che non vengano superati né il peso né l'altezza massimi consentiti e che la larghezza del carico indivisibile e del veicolo speciale non superi i tre metri. La revisione in questione sarà sottoposta a procedura di consultazione ancora nel corso del 1999.

### **2.5.3 Soppressione dei permessi di lavoro per cittadini di Stati membri dell'UE**

Fin dall'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone, i cittadini di Stati membri dell'UE avranno un diritto soggettivo a un permesso di lavoro e soggiorno in Svizzera, anche se in una fase iniziale sarà applicabile una clausola relativa ai contingenti, al trattamento prioritario degli indigeni e al controllo delle condizioni salariali e lavorative. L'accordo prevede un periodo di transizione di cinque anni, durante il quale la Svizzera potrà mantenere il contingentamento. In una prima fase, comprendente i primi due anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo bilaterale, oltre al contingentamento rimarranno in vigore anche la priorità accordata agli indigeni e il controllo delle condizioni salariali e lavorative; sono tuttavia previ-

sti contingenti preferenziali per i cittadini di Stati membri dell'UE. In una seconda fase, a partire dal terzo anno dopo l'entrata in vigore dell'accordo, decadranno sia la preferenza data agli indigeni sia il controllo delle condizioni salariali e lavorative, limitato ai lavoratori stranieri e quindi discriminatorio ai sensi del diritto comunitario. Tale controllo sarà sostituito dalle misure accompagnatorie descritte compiutamente nel messaggio del Consiglio federale sugli accordi bilaterali.

Già nella prima fase, vale a dire con l'entrata in vigore dell'accordo, verranno rilasciati i permessi di soggiorno previsti nell'accordo stesso. Una delle varianti attualmente al vaglio consiste nel trasferire ai Cantoni, dall'entrata in vigore dell'accordo bilaterale, l'esecuzione relativa alle domande provenienti dall'UE. In tal caso la Confederazione sarebbe competente per l'esame delle domande provenienti dall'area non comunitaria.

A proposito del periodo di transizione andrà ancora chiarito quale autorità debba avere la facoltà di decidere in merito al rilascio dei contingenti: Confederazione o Cantoni? Nel suo rapporto finale del 22 marzo 1999, un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni (Comitato direttivo paritetico Confederazione/Cantoni) si esprime a favore di una soluzione secondo cui i contingenti dovrebbero essere sollecitati dai Cantoni, ma non ripartiti dalla Confederazione su questi ultimi. Nel quadro della procedura di consultazione sugli accordi bilaterali è tuttavia emerso che diversi Cantoni auspicano indicazioni quantitative vincolanti per quanto riguarda la ripartizione dei contingenti. Tale questione sarà pertanto ancora approfondita.

Cinque anni dopo l'entrata in vigore dell'accordo, i Cantoni rilasceranno i rispettivi permessi di soggiorno ai cittadini di Stati membri dell'UE senza tener conto dei contingenti, a patto che le condizioni previste dall'accordo siano soddisfatte. A partire da quel momento i contingenti per i cittadini di Stati membri dell'UE saranno aboliti (fatta salva una loro reintroduzione temporanea in virtù della clausola di salvaguardia speciale). Si può quindi partire dal presupposto che allora vi sarà unicamente un controllo di polizia degli stranieri. Da quel momento, al più tardi, nel caso di un reclutamento nell'area europea saranno possibili anche assunzioni sostitutive senza alcun controllo legato al mercato del lavoro.

## **2.5.4 Importazione agevolata di animali e prodotti animali**

L'importazione di animali è una di quelle procedure che ogni anno danno luogo al maggior numero di autorizzazioni. Le procedure d'autorizzazione dell'Ufficio federale di veterinaria, sulle quali ci soffermeremo in questa sede, hanno lo scopo di evitare la propagazione di epizoozie e di proteggere i consumatori dalle derrate alimentari dannose per la salute e dall'inganno.

Le condizioni e le procedure inerenti al commercio di animali e prodotti animali sono di regola determinate da differenze nella situazione relativa alle epizoozie e all'igiene nelle regioni di provenienza delle merci. Ne consegue che procedure palesemente complicate e passibili di semplificazione debbano essere lasciate intatte per motivi legati al rischio specifico. Accanto al rischio di contagio di malattie, le interconnessioni internazionali svolgono un ruolo importante nel senso che per il mercato le merci svizzere sono accettate all'estero unicamente se è provato che è in atto un sistema di sorveglianza delle merci ben funzionante. Questo significa che il commercio deve essere controllato: lo strumento della procedura d'autorizzazione

permette di vincolare gli animali e le merci a determinate condizioni, che potranno essere rese note e attuate nel singolo caso.

Da queste osservazioni si deduce che il principio dell'esistenza di simili procedure d'autorizzazione in questo settore è giustificato e che sono necessarie analisi accurate per appurare quali dispense possano ritenersi giustificate. Le procedure come tali vengono tuttavia possibilmente semplificate, sia eliminando fasi intermedie divenute obsolete sia applicando strumenti moderni quali Internet.

#### **2.5.4.1 Importazione di animali (da Stati membri dell'UE, tranne i cavalli)**

La prassi odierna poggia su autorizzazioni per singoli animali. L'UFV rilascia le autorizzazioni se sono soddisfatte le condizioni rilevanti in materia di polizia delle epizootie e quindi rimane escluso qualsiasi rischio di importare malattie. Una volta giunti alla frontiera, gli animali sono sottoposti sia a un controllo dei documenti sia a un controllo fisico, e quindi messi in quarantena.

Dopo l'entrata in vigore degli accordi bilaterali settoriali con l'UE saranno applicabili in linea di principio le condizioni del commercio intracomunitario di animali da reddito. In tale contesto gli animali vengono spediti con un certificato veterinario, accompagnato da una notifica elettronica del veterinario ufficiale del Paese di spedizione al suo omologo del Paese di destinazione. Nei casi in cui la destinazione degli animali è la Svizzera sarà ancora necessario richiedere un'autorizzazione, in quanto grazie alla situazione propizia in materia di epizootie gli animali destinati alla Svizzera devono soddisfare condizioni supplementari rispetto agli animali che rimangono nell'area dell'UE. Visto che verrà meno la quarantena nel senso rigoroso del termine, la Svizzera manterrà gli animali sotto controllo tramite un'autorizzazione. Vi saranno agevolazioni grazie al fatto che il controllo fisico sarà eseguito soltanto mediante prove a caso e che la quarantena sarà semplificata. Modificando l'ordinanza concernente l'importazione, il transito e l'esportazione di animali e prodotti animali (OITE) contemporaneamente all'entrata in vigore degli accordi bilaterali, la normativa inerente all'importazione (e all'esportazione) sarà adeguata conformemente alle circostanze mutate. In tale contesto saranno ridotti a un minimo ragionevole gli oneri dovuti alle procedure d'autorizzazione. Le agevolazioni essenziali derivanti dagli accordi bilaterali si concentrano tuttavia piuttosto nell'ambito dell'esportazione di animali svizzeri.

#### **2.5.4.2 Importazione di prodotti animali**

Per motivi di polizia delle epizootie e d'igiene alimentare, anche l'importazione di prodotti animali (carne, prodotti a base di carne, foraggi di origine animale, altre merci di origine animale) è soggetta a prassi d'autorizzazione che varia a seconda dei rischi. Allo scopo di semplificare le procedure si è passati gradualmente dalle autorizzazioni singole alle autorizzazioni annue, mentre per le merci che non destano alcuna preoccupazione gli importatori usufruiscono di un'autorizzazione generale. Qualora ulteriori semplificazioni dovessero presupporre una modifica dell'OITE, vi si procederebbe nel contesto della modifica prevista.

### **2.5.4.3 Altre procedure nel settore veterinario**

La procedura d'autorizzazione per i sistemi di stabulazione che servono all'allevamento non commerciale sarà eliminata dall'ordinanza sulla protezione degli animali alla prossima occasione, in quanto tali sistemi soddisfano di regola ampiamente i requisiti legali. In questo caso sono sufficienti i controlli a posteriori. Sarà inoltre riesaminata la prassi di registrare nuovamente in Svizzera i prodotti immunobiologici già registrati da autorità estere. Attualmente si sta esaminando in che misura sia possibile, mantenendo gli obiettivi di protezione, stilare un elenco dei Paesi le cui registrazioni non vengono più verificate dall'UFV.

### **2.5.5 Cenno alla revisione della legislazione in materia di scorte obbligatorie**

Il 4 ottobre 1999 abbiamo sottoposto al Parlamento il messaggio concernente l'abrogazione della legge sui cereali e la modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese. I punti salienti di tale progetto sono la soppressione del regime statale in materia di cereali panificabili, l'integrazione del settore delle scorte obbligatorie di cereali panificabili nella legge sull'approvvigionamento del Paese e le conseguenti modifiche legislative.

Allo scopo di assicurare un approvvigionamento sufficiente della Svizzera con cereali panificabili, in futuro le rispettive scorte obbligatorie saranno tenute conformemente alle prescrizioni della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP). Tuttavia, l'attuale LAP non conosce l'obbligo di costituire scorte per la produzione indigena e va pertanto adeguata. Considerato che il tradizionale sistema dei permessi d'importazione generali non consente di rilevare la produzione interna, è stato proposto il passaggio al sistema della cosiddetta prima messa in commercio: analogamente ad altri sistemi moderni di tassazione del consumo, l'obbligo di costituire scorte sarà vincolato al criterio della prima messa in commercio.

Dalla procedura di consultazione svoltasi nella primavera 1999 è emerso che la soppressione della legge sui cereali è indiscussa, ma che il previsto passaggio integrale dall'attuale sistema dei permessi d'importazione al nuovo sistema è avversato dalla maggioranza degli interessati. Le voci critiche ritengono che la nuova soluzione è troppo complicata e implica un onere amministrativo supplementare. È stato chiesto di rinunciare momentaneamente al sistema della prima messa in circolazione oppure di prevedere nella legge la possibilità di far coesistere le due varianti.

Il messaggio presentato alle Camere tiene conto di queste obiezioni. Avremo infatti la facoltà di scegliere, a seconda del prodotto, tra l'attuale regime dei permessi d'importazione e il nuovo sistema relativo alla prima messa in circolazione.

Abbiamo inoltre preso conoscenza del rapporto sulla politica in materia di scorte obbligatorie per il periodo 2000-2003, incaricando il Dipartimento federale dell'economia di attuare le misure proposte. I rischi inerenti all'approvvigionamento saranno sottoposti a una nuova valutazione, le quantità delle scorte ulteriormente ridotte, singoli prodotti del tutto soppressi e i costi per l'economia e i consumatori ridotti di conseguenza.

Le quantità di scorte obbligatorie, per esempio di riso, caffè, benzina e olio da riscaldamento, le quali attualmente corrispondono a un consumo di sei mesi in media, saranno ridotte entro il 2003 a quantità corrispondenti a circa quattro mesi. Si tratta

di una riduzione complessiva del 30 per cento circa. Non ci si limita tuttavia soltanto a ridurre le quantità, ma alcuni prodotti spariranno del tutto dalle scorte obbligatorie, ossia il cacao, i saponi e i preparati per fare il bucato, le sementi da campo (entro il 2003) e i cereali da foraggio (entro il 2007). La soppressione di scorte obbligatorie di carbone è in corso di realizzazione, mentre per il tè è già attuata.

Le misure previste per la riduzione delle scorte obbligatorie non implicheranno soltanto vantaggi per i consumatori, bensì anche agevolazioni per l'economia, per esempio grazie all'aumento delle quantità minime delle scorte obbligatorie. In tal modo, le imprese minori potranno essere sgravate dalla costituzione di tali scorte.

## **2.5.6 Revisione delle ordinanze relative alla legge sul lavoro**

Oltre a parificare uomini e donne per quanto riguarda il tempo di lavoro, la legge sul lavoro riveduta fa beneficiare le imprese di una maggiore flessibilità nell'organizzazione del tempo di lavoro, migliorando così le condizioni quadro per la nostra economia. D'altra parte tiene però anche conto delle esigenze di protezione dei lavoratori. A tale proposito va menzionata in special modo la protezione migliorata in caso lavoro notturno e maternità.

Le innovazioni introdotte nella legge sul lavoro implicano un'ampia rielaborazione delle rispettive ordinanze. Il nuovo diritto, che ha un'incidenza diretta su un numero considerevole di imprese, entrerà in vigore il 1° aprile 2000.

La parte più consistente della revisione dell'*ordinanza 1* (ordinanza generale) si ricollega direttamente alla revisione della legge. Ulteriori modifiche sono previste solo in misura limitata e risultano dal mutamento delle condizioni intervenuto dall'emanazione dell'ordinanza nel 1966 e dalla prassi a livello d'esecuzione. La sistematica legislativa, secondo cui i nuovi margini di manovra in tema di flessibilizzazione sono disciplinati nella legge stessa e le misure di protezione compensatorie sono affidate in larga misura all'ordinanza, fa sì che le misure di protezione relative agli orari di lavoro atipici e alla maternità occupino un ampio spazio nella revisione dell'ordinanza.

L'*ordinanza 2* deve essere sottoposta a revisione totale. Questa è stata sospesa a causa della revisione della legge, sebbene i fondamenti giuridici dell'ordinanza siano rimasti praticamente immutati. L'ordinanza 2 continuerà ad essere riservata a gruppi di imprese o lavoratori per i quali il regime del tempo di lavoro e di riposo sancito nella legge risulta insufficiente. Si tratta ad esempio dei settori ospedaliero, gastronomico e ricreativo, i cui orari d'esercizio si concentrano soprattutto nelle ore serali, notturne o domenicali. Attualmente il bisogno di normative speciali è parzialmente venuto meno (fra l'altro grazie al fatto che il lavoro serale fino alle ore 23.00 non è ora più sottoposto ad autorizzazione), mentre d'altro canto sono sorte nuove esigenze con riguardo a disposizioni speciali. L'ordinanza 2 non è tuttavia impostata per disciplinare casi singoli, i quali andranno ancora affrontati con lo strumento dell'autorizzazione nel quadro della legge e dell'ordinanza 1.

Con la revisione sostanziale delle ordinanze 1 e 2 relative alla legge sul lavoro vengono istituite le condizioni necessarie affinché le imprese possano beneficiare delle

agevolazioni previste dalla legge sul lavoro riveduta, che a livello amministrativo consistono segnatamente nell'introduzione del lavoro serale esente da autorizzazioni e nella soppressione dell'obbligo d'autorizzazione per gli straordinari.

### **2.5.7 Cenzo alle nuove normative nell'ambito della vigilanza sulle assicurazioni**

Parallelamente al primo pacchetto per il rinnovamento nell'ottica dell'economia di mercato erano stati liberalizzati diversi rami assicurativi. Tale liberalizzazione era stata realizzata concretamente nel quadro del pacchetto di leggi, denominato SWISSLEX, sottoposto al Parlamento dopo il rifiuto dell'adesione allo SEE, ma anche con progetti successivi (per esempio a proposito della responsabilità civile degli autoveicoli). Ora si intende abbandonare l'approvazione preventiva dei prodotti anche nel settore dell'assicurazione sulla vita e dell'assicurazione malattie. A tale scopo dovrà essere potenziato il controllo della solvibilità, in quanto oramai anche nel mercato assicurativo odierno i nuovi prodotti vanno concepiti a brevissimo termine. La soppressione della procedura d'approvazione contribuirà a sostenere tale dinamica. Il messaggio relativo alla sostituzione di diversi atti normativi inerenti alla vigilanza con un'unica legge concernente la vigilanza sulle assicurazioni e a varie modifiche da apportare alla legge sulla sorveglianza degli assicuratori è stato posto in consultazione nell'autunno 1998 e i rispettivi risultati sono attualmente oggetto di valutazione in vista della sua presentazione.

### **2.5.8 Misure nell'ambito dell'energia**

Con il licenziamento del messaggio sul mercato dell'energia elettrica, il 7 giugno 1999, è stata liquidata l'ultima pendenza importante nel quadro del Programma per il rinnovamento nell'ottica dell'economia di mercato, avviato negli anni 1992/93 e ulteriormente concretizzato nel 1994 (cfr. FF 1993 I 609 e FF 1994 III 1240). Va inoltre menzionata l'approvazione della nuova Costituzione federale, il 18 aprile 1999. Il nuovo testo fondamentale fornisce la premessa affinché nel quadro dell'emanazione della legge sul mercato dell'energia elettrica possa essere soppresso l'obbligo d'autorizzazione, previsto dalla vecchia Costituzione, per l'esportazione di energia elettrica prodotta dalle forze idriche. È stato pure proposto di abolire l'analogo obbligo d'autorizzazione previsto dalla legge sull'energia nucleare e dalla legge sulle forze idriche.

Un altro aspetto della politica energetica è costituito dai provvedimenti a favore di un'utilizzazione razionale delle risorse energetiche conformemente alla legge sull'energia. Secondo l'ordinanza del 7 dicembre 1998 sull'energia (RS 730.01), un'approvazione da parte delle autorità non è più necessaria nemmeno per gli scaldacqua, i serbatoi di accumulo dell'acqua calda e gli accumulatori di calore, ai quali è ora applicabile un obbligo di comprovare la conformità. Più concretamente, dal 1° gennaio 1999 un organo appositamente designato deve verificare la dichiarazione di conformità del fabbricante e trasmettere i risultati all'UFE.

Nel settore delle installazioni elettriche saranno adottate due misure. La prima consiste nel fatto che l'ordinanza concernente la procedura d'approvazione dei piani per gli impianti elettrici, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2000, designerà esplicitamente gli impianti elettrici che non sottostanno all'obbligo d'autorizzazione

oppure che usufruiscono di determinate agevolazioni procedurali. Riveste però maggiore importanza la seconda misura, prevista nell'ambito delle autorizzazioni d'installazione. In tale contesto è previsto che l'autorizzazione per l'esecuzione di lavori a impianti elettrici a bassa tensione sia valida su tutto il territorio svizzero e che venga rilasciata e amministrata da un solo organo. Gli installatori elettricisti che intendono eseguire lavori nella zona servita da un altro distributore di energia elettrica saranno quindi sgravati da oneri amministrativi considerevoli e dalle rispettive tasse.

I lavori intorno a una revisione dell'ordinanza concernente gli impianti elettrici a bassa tensione sono stati avviati. La rispettiva consultazione avrà verosimilmente luogo nel corso del prossimo inverno.

## **2.5.9 Introduzione di una tassa sui COV**

Specialmente nella politica ambientale trova un vasto consenso il passaggio da un sistema di imposizioni e divieti all'impiego di strumenti propri dell'economia di mercato. Ci siamo mossi in questa direzione introducendo, fra l'altro, una tassa sui composti organici volatili (tassa sui COV). Le prime esperienze fatte in questo settore complesso mostrano tuttavia che anche gli strumenti propri dell'economia di mercato, se considerati in un'ottica puramente amministrativa, possono condurre a soluzioni alquanto complicate. Ciò è fra l'altro riconducibile al fatto che nel caso in questione le associazioni dell'economia interessata hanno imposto regole diversificate. In seguito a problemi d'esecuzione, il 14 dicembre 1998 abbiamo integrato le seguenti agevolazioni nell'ordinanza licenziata il 12 novembre 1997:

- La prima riscossione della tassa d'incentivazione è stata spostata dal 1° gennaio 1999 al 1° gennaio 2000 ed è stata soppressa la prima fase originariamente prevista per l'aliquota della tassa, pari a un franco per ogni chilogrammo di COV.
- È stata estesa la cosiddetta procedura di impegno volontario, che permette alle imprese di acquistare COV temporaneamente non gravati dalla tassa. Il limite per l'accesso a tale procedura è stato abbassato da 500t a 200t di COV all'anno. La cerchia delle imprese che vi hanno accesso è stata ampliata ammettendo le esportazioni e il commercio all'ingrosso.
- Una sostanza con punto d'ebollizione elevato, importante per l'economia, è stata stralciata dall'elenco dei COV soggetti alla tassa.

Tutti i promemoria e i moduli che servono all'esecuzione dell'OCOV sono stati adeguati in collaborazione con rappresentanti dei Cantoni e dell'economia e dalla fine di marzo 1999 sono a disposizione degli interessati (supporto cartaceo e Internet). I documenti definitivi sono stati inviati direttamente ai Cantoni e alle associazioni. Servendosi dei promemoria e di esempi concreti, nel corso del primo semestre del 1999 la DGD e l'UFAFP hanno organizzato una formazione specifica coinvolgendo gli organi cantonali preposti all'esecuzione, le associazioni e le stesse imprese interessate. Si presume di essere riusciti a limitare nel miglior modo possibile gli inevitabili lavori amministrativi supplementari legati alla nuova tassa.

## **2.5.10 Rinuncia a determinate procedure**

### **2.5.10.1 Rinuncia all'obbligo del permesso per la fabbricazione o l'importazione di oggetti simili alle monete in corso**

Il diritto vigente, nell'articolo 8 della legge sulle monete, prevede un obbligo del permesso «per fabbricare o importare oggetti simili, per conio, peso e dimensioni, alle monete in corso, oppure che presentano le singole particolarità di una coniazione ufficiale». L'autorità competente per il rilascio di tale permesso è il Dipartimento federale delle finanze. L'obbligo del permesso si è rivelato inopportuno nella prassi. Nel quadro dell'elaborazione della nuova legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento, che integra l'attuale legge sulle monete, si è pertanto voluto rinunciare completamente a un obbligo del permesso per la fabbricazione o l'importazione di oggetti simili alle monete in corso. La protezione del pubblico dagli abusi sarà garantita da una nuova norma penale. Quest'ultima interverrebbe – analogamente all'attuale disposizione penale concernente la riproduzione e l'imitazione di biglietti di banca e valori di bollo ufficiali senza fine di falsificazione (art. 327 CP) – nei casi in cui il fatto che un oggetto sia simile a una moneta genera il pericolo di confusione con le monete autentiche. In tal modo sarà rafforzato il senso di responsabilità del fabbricante o importatore di simili oggetti. Valutare se il suo prodotto mette a rischio la sicurezza della circolazione di denaro contante rientra ora così nel suo obbligo di diligenza. In sede di discussione parlamentare del messaggio concernente la legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento, la Camera prioritaria non ha tuttavia aderito alla proposta del Consiglio federale mantenendo nella legge l'obbligo del permesso.

### **2.5.10.2 Sostituzione dell'obbligo dei permessi per il noleggio di pellicole e l'apertura di cinematografi con un semplice obbligo di registrazione**

La revisione della legge sulla cinematografia, che prevede i permessi menzionati nel titolo, è stata affidata alla commissione peritale Moor, il cui rapporto è stato presentato alla stampa il 27 aprile 1999. Il progetto propone di sostituire l'obbligo del permesso nei settori noleggio e cinematografi con un obbligo di registrazione nei settori noleggio, diffusione e cinematografi. La molteplicità dell'offerta cinematografica sarà sostenuta da provvedimenti differenti rispetto a una procedura d'autorizzazione. La consultazione in merito al disegno di revisione totale della legge sulla cinematografia si è conclusa il 31 ottobre 1999.

## **2.6 Maggiore attenzione nei confronti del cliente**

### **2.6.1 Introduzione di indicatori di prestazione, misurazione del grado di soddisfazione della clientela (M (P) Cavadini, 97.3222, punto 4)**

Non solo negli uffici GEMAP, ma sempre più anche nel resto dell'amministrazione federale generale i processi per la realizzazione delle prestazioni vengono impostati più rigorosamente in funzione dei loro beneficiari. È vero che «inchieste presso la clientela» mirate e sistematiche costituiscono ancora un'eccezione. Tuttavia, in di-

versi progetti parziali della Riforma del Governo e dell'Amministrazione si è già fatto ricorso a persone esterne per elaborare proposte di miglioramento (per es. rappresentanti dei Cantoni). A proposito di altri progetti parziali sono invece state eseguite vere e proprie «inchieste presso la clientela», coinvolgendo «partner» e «beneficiari di prestazioni» (p. es. UFAFP). Oltre agli adeguamenti a livello organizzativo e tecnico, tali provvedimenti rivestono grande importanza per quanto riguarda in particolare i mutamenti culturali. Per questo motivo, la formazione occupa una posizione di rilievo in molti servizi. Allo scopo di riservare una maggiore attenzione ai desideri del «cliente», per i cittadini e gli altri partner e beneficiari di prestazioni dell'amministrazione vengono istituiti servizi d'informazione centralizzati, hot lines, sportelli ecc. In tale contesto si sfruttano in modo sempre più marcato le possibilità tecniche offerte da Internet, mentre va viepiù crescendo l'importanza del controllo della qualità. Alcune unità amministrative sono certificate. È incontestabile che nell'amministrazione federale è attualmente in atto un cambiamento dalle molte sfaccettature e impostato a lungo termine, in seno al quale le richieste formulate nell'intervento parlamentare in questione svolgono già un ruolo importante. Gli strumenti menzionati (indicatori di prestazione, inchieste presso la clientela) andranno tuttavia utilizzati in modo ancor più diffuso.

## **2.6.2 Liquidazione delle formalità legate alla costituzione di un'impresa nel giro di 24 ore (M (P) Cavadini, 97.3222, punto 3; P Hasler, 97.3447, punto 1)**

La richiesta secondo cui debba essere possibile sbrigare nel giro di 24 ore i lavori amministrativi legati alla costituzione di un'impresa è stata avanzata nel punto 3 della mozione Cavadini (97.3222), trasmessa quale postulato. Analogamente, un postulato Hasler (97.3447) chiede che venga designato un organo centrale che liquidi in modo celere, non burocratico e coordinato le formalità e le necessarie consulenze in occasione della costituzione di una nuova impresa.

Da una recente inchiesta<sup>6</sup>, nel quadro della quale sono stati proiettati sulla situazione svizzera i risultati di un'indagine della Commissione europea sulle formalità per la costituzione di imprese nei Paesi membri, è emerso che in un confronto internazionale i lavori amministrativi per la costituzione di imprese in Svizzera non pongono problemi. Mentre altri Stati subordinano l'avvio di un'attività professionale indipendente al possesso di una «business licence» o permessi analoghi, in Svizzera chiunque può iniziare liberamente un'attività indipendente (eccezione fatta per determinate professioni protette; cfr. in proposito il rapporto «Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia», con riferimenti alle rispettive disposizioni del diritto cantonale). Solo chi raggiunge la soglia di 75 000 franchi di cifra d'affari all'anno è tenuto ad annunciarsi per il pagamento dell'IVA. L'iscrizione a Registro di Commercio è obbligatoria a partire da un importo annuo di 100 000 franchi di cifra d'affari (con possibilità di deroga), importo che molte imprese individuali non raggiungono.

Queste constatazioni positive non devono però indurre a credere che non vi siano aspetti suscettibili di essere migliorati, come i due esposti qui di seguito:

<sup>6</sup> Cfr. Vaterlaus et al., «Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz», pubblicato nella serie «Strukturberichterstattung» dell'UFSEL, Berna, 1998, pagg. 43-45.

- In primo luogo, all'avvio di un'attività lucrativa indipendente possono sorgere problemi in relazione alle assicurazioni sociali (rapporto di lavoro quale impiegato o mandatario?).
- In secondo luogo, proprio il fatto stesso che in Svizzera è possibile iniziare un'attività indipendente senza formalità può costituire un problema. L'AVS parte infatti dal principio che nei casi dubbi non è tenuta a decidere subito se sussiste un rapporto di impiego o di collaborazione, ma che prima di prendere tale decisione può attendere che siano trascorsi i primi mesi di attività lucrativa indipendente, e giustifica questo suo atteggiamento con la protezione assicurativa mancante in caso di indipendenza fittizia. Anche l'Amministrazione delle contribuzioni assegna un numero IVA soltanto dal momento in cui può partire dal presupposto, fondandosi su valori empirici, che la cifra d'affari minima di 75 000 franchi sarà superata nei dodici mesi successivi.

Nel valutare le possibilità di adempire ai due postulati, ci si è innanzitutto chiesti se tale problema fosse di competenza della Confederazione. Abbordando la tematica dal profilo amministrativo, si constata che il ruolo degli organi della Confederazione si limita essenzialmente all'assegnazione di un numero IVA, alla registrazione statistica dell'impresa nel RIS (Registro delle imprese e degli stabilimenti) e al disbrigo dei lavori legati alla tassa d'emissione quando si tratta della costituzione di una società di capitali. A queste competenze si aggiungono, come esposto precedentemente, alcune autorizzazioni previste da leggi speciali a seconda del campo d'attività della ditta (p. es. banca).

Se invece si abborda la tematica nell'ottica della legislazione, risulta che il fondatore di un'impresa deve fare i conti soprattutto con le leggi federali, in particolare tutte le leggi in materia di assicurazioni sociali (fatte salve le casse di compensazione cantonali per gli assegni familiari), la legislazione sull'imposta federale diretta, il diritto privato che disciplina le diverse forme di società, diverse legislazioni speciali la cui esecuzione spetta agli organi cantonali (p. es., l'apertura di un ufficio di collocamento). Fornire informazioni e offrire prestazioni consultive di carattere generale in questo contesto può senz'altro rientrare nella sfera di competenze di un organo sostenuto dallo Stato.

I centri di contatto richiesti dal postulato Hasler devono tuttavia essere gestiti a livello cantonale. Accanto all'esecuzione decentralizzata delle leggi citate, a favore di tale soluzione depone l'aspetto legato al tempo di viaggio, in quanto la corrispondenza elettronica non potrà comunque sostituirsi regolarmente alla presentazione personale. La Confederazione deve limitarsi a istituire condizioni giuridiche e organizzative adeguate e a mettere a disposizione su Internet le informazioni del caso (cfr. il capitolo seguente).

Attualmente sono in corso preparativi, in stretta collaborazione con un'istituzione cantonale (Società per il promovimento dell'economia, Camera di commercio), in vista dell'avvio di un progetto pilota per gestire uno Sportello unico. In tale contesto è previsto che gli organi federali coinvolti (Ufficio federale del registro di commercio, IVA, ev. Tassa di bollo, UST (RIS), Assicurazioni sociali, INSAI) coordinino, per quanto possibile e sensato, l'iscrizione delle nuove imprese nei rispettivi registri. Vi si aggiungono l'ampliamento dell'offerta informativa su Internet e l'esame continuato della questione del riconoscimento di un'attività lucrativa indipendente.

### 2.6.3

### Corrispondenza elettronica con le autorità (P Speck, 97.3450)

Come ha mostrato un'inchiesta dell'UFSEL, anche le piccole e medie imprese usano Internet in modo sempre più frequente: soprattutto come fonte d'informazione, ma anche per la corrispondenza commerciale quotidiana. Tale corrispondenza commerciale comprende in special modo anche i contatti con gli organi amministrativi, cosa che ha indotto questi ultimi a potenziare rapidamente e sensibilmente la loro presenza in rete. Per via elettronica sono in particolare consultabili le iscrizioni a Registro di Commercio. Da parecchio tempo a questa parte è in atto uno scambio di dati per via elettronica tra diversi Uffici cantonali del registro di commercio, l'Ufficio federale del registro di commercio e il Foglio ufficiale svizzero di commercio, il che contribuisce considerevolmente ad accelerare le formalità legate alla costituzione di un'impresa.

Il sito Internet raggiungibile all'indirizzo «www.kmuinfo.ch» (in italiano), allestito dalla «Task Force PMI» all'inizio del 1999, ha lo scopo di fungere da punto di contatto per le PMI affinché possano accedere a un'offerta informativa più ampia possibile e confacente alle loro esigenze. Attraverso questa pagina si ha fra l'altro accesso all'inventario delle procedure del diritto dell'economia la cui esecuzione spetta all'amministrazione federale. Tale banca dati consente di avere una panoramica su una parte consistente di quelle che vengono chiamate «condizioni quadro statali». Questa documentazione si rivela utile in quanto dall'identikit della singola procedura si passa alla corrispettiva pagina Internet dell'ufficio competente, dove si trovano – oltre a ulteriori informazioni – i moduli che occorre eventualmente compilare. Mentre nella maggior parte delle 300 procedure censite<sup>7</sup> non varrà la pena passare a una corrispondenza elettronica con le autorità in quanto il numero di casi all'anno è troppo esiguo (oltre un terzo delle procedure dà luogo a meno di dieci casi all'anno, mentre più della metà delle procedure dà luogo a meno di 100 casi all'anno), in altri casi le cifre rilevate giustificano senz'altro i maggiori investimenti previsti per il biennio 1999/2000 nel settore della trasmissione delle informazioni. Già oggi sono disponibili offerte informative compiute, che vanno fino alla messa a disposizione elettronica dei moduli, per quanto attiene ai controlli all'esportazione secondo la LMB e la LBDI, all'importazione di animali oppure agli obblighi di notificazione cui sottostanno gli offerenti di servizi di telecomunicazione. Il previsto disciplinamento dei servizi di certificazione per l'impiego di firme elettroniche, che assumerà la forma di una nuova ordinanza, permetterà di compilare anche richieste rivolte alle autorità, per e-mail e quindi senza stampare moduli né firmare fisicamente. Molti uffici trattano comunque già oggi la corrispondenza pervenuta per e-mail, senza porre particolari requisiti formali.

Il potenziale più promettente per la corrispondenza elettronica con le autorità non va tuttavia individuato nelle procedure d'autorizzazione, con le quali le imprese sono confrontate solo saltuariamente, bensì nei contatti regolari con le autorità. Per le notificazioni degli infortuni l'INSAI mette a disposizione dei dischetti; e il formulario d'imposta del Cantone di Basilea Campagna è stato compilato elettronicamente da un'alta percentuale dei contribuenti. Altri settori che conoscono un contatto regolare

<sup>7</sup> A causa del passaggio alle ordinanze conformemente alla «Politica agricola 2002», il censimento effettuato nel 1998 non ha potuto tener conto in modo compiuto delle procedure esistenti nel settore agricolo. Mancano in particolare i dati concernenti la rilevanza quantitativa delle singole procedure.

con le autorità sono costituiti, oltre che dalle imposte – dove l'amministrazione IVA è presente in Internet con una vasta offerta d'informazione –, dalla statistica e dalle assicurazioni sociali. Per quanto riguarda le assicurazioni sociali, recentemente è stata avviata l'elaborazione di un opuscolo informativo destinato alle PMI, concepito in modo tale che grazie alla sua impostazione modulare sarà consultabile anche su Internet. Nell'ambito della sua statistica sul valore aggiunto, l'Ufficio federale di statistica ha fatto buone esperienze con la prassi di comunicare i risultati valutati alle imprese che avevano fornito i dati. La disponibilità a partecipare a queste inchieste, eseguite sulla base di prove a caso, è aumentata notevolmente. A partire dal rilevamento dei salari del 1998, non solo tali «segnali di ritorno» saranno introdotti anche per altre statistiche, ma sarà pure istituzionalizzata la possibilità per le imprese di compilare e inviare i questionari per via elettronica. I rispettivi moduli sono in fase di elaborazione. Visto il carattere necessariamente esemplare della presente rassegna, non è possibile soffermarsi sulla vasta offerta dei Cantoni e dei Comuni in fatto di corrispondenza elettronica con le autorità.

#### **2.6.4 Accesso elettronico al diritto federale**

Nel corso degli ultimi mesi è stata decisamente migliorata l'offerta dei dati giuridici della Confederazione accessibili per via elettronica. Fin dal mese di marzo del 1998 sono disponibili su Internet il contenuto della Raccolta sistematica del diritto federale (RS), parte comprendente il diritto interno, e dalla fine del 1998 gli aggiornamenti settimanali della Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU). Per i prossimi mesi sono previsti la diffusione della RS su CD-ROM e la pubblicazione del Foglio federale (FF) e della Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione (GAAC) su Internet. La messa a disposizione di dati giuridici per via elettronica conduce a un maggiore grado di attualità delle informazioni disponibili, facilita al cliente i processi di ricerca e riduce i costi. Infatti, per esempio, grazie all'introduzione di un sistema «printing on demand» per la vendita degli estratti, l'UCFMS può realizzare risparmi in seguito alla riduzione delle scorte di magazzino e a una gestione agevolata.

#### **2.7 Panoramica su ulteriori semplificazioni di prescrizioni e lavori amministrativi**

Una volta licenziata la legge sull'imposta sul valore aggiunto, occorrerà ultimare quanto prima la relativa ordinanza d'esecuzione. Nel quadro dei rispettivi lavori in corso, l'Amministrazione federale delle contribuzioni attribuisce grande importanza a un disciplinamento agevole dell'esecuzione di tale imposta. Conformemente a quanto richiesto dalla mozione Loeb (97.3221), trasmessa come postulato, dopo l'emanazione dell'ordinanza si procederà a un esame per valutare se i conteggi relativi all'imposta alla fonte dei lavoratori stranieri possano essere migliorati.

Il postulato Gusset (97.3616) chiede che i contributi destinati a tutte le assicurazioni sociali vengano conteggiati su un solo formulario. Questa possibilità è attualmente al vaglio dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Vi sono buoni motivi per credere che una riduzione degli oneri amministrativi in questo settore fornirà anche un contributo alla lotta contro il lavoro nero.

Le esperienze maturate nel corso dell'inventariazione delle procedure del diritto dell'economia eseguite dalla Confederazione serviranno come punto di partenza per esaminare le basi legali relative alle procedure la cui esecuzione è delegata ai Cantoni. A questo proposito, gli argomenti principali saranno costituiti dal settore sanitario, dalle normative inerenti all'accesso a professioni protette e dall'attività edilizia fuori delle zone edificabili.

L'esame delle basi legali e la quantificazione della deregolamentazione e della riduzione degli oneri amministrativi sono prescritti dagli articoli 5 e 185 capoverso 2 della legge sull'agricoltura. Attualmente l'UFAG sta lavorando all'introduzione di rapporti annuali (a partire dal 2001). La pubblicazione dei risultati delle valutazioni concernenti tutte le misure di politica agricola conformemente all'articolo 187 capoverso 13 LAgr è prevista per il 2002.

Grazie all'impostazione modulare della formazione professionale è possibile ridurre gli oneri gravanti le imprese per quanto riguarda il tirocinio. La revisione della legge sulla formazione professionale, pendente in Parlamento, va in questa direzione.

A livello internazionale ci impegneremo affinché le agevolazioni del commercio vengano integrate nel programma per le future trattative nel quadro dell'OMC. In tale contesto non si tratterà unicamente dello sdoganamento, ma ci si occuperà pure delle prestazioni bancarie, assicurative e dei trasporti e di altri tipi di prestazioni.

### **3 Ripercussioni sulle finanze e l'effettivo del personale della Confederazione e ripercussioni sui Cantoni**

I lavori presentati nella seconda parte del presente rapporto non perseguivano lo scopo di realizzare risparmi in termini di personale o finanze a livello della Confederazione. Va però detto che se prima di poter svolgere un'attività commerciale le imprese sono costrette a cercare il contatto con le autorità meno frequentemente, è chiaro che dovrebbe risulterne un certo sgravio sul piano amministrativo. Tuttavia, purché mediante i provvedimenti non ci si limiti a ovviare alla penuria di personale, le risorse liberatesi dovranno per forza essere impiegate regolarmente per potenziare la vigilanza sul mercato.

La fissazione di termini ordinatori dovrebbe richiedere personale supplementare soltanto laddove un grosso volume di pendenze deve essere smaltito in modo tale che i termini possano essere rispettati. In caso di introduzione di nuove disposizioni si dovrà accettare che i termini ordinatori saranno temporaneamente inosservati.

Gli oneri derivanti dall'esecuzione delle misure rimanenti andranno affrontati mediante trasferimenti di risorse personali e finanziarie all'interno dei Dipartimenti. In seno al DFE sono infatti previsti quattro posti per il disbrigo dei compiti legati all'esame delle ripercussioni sull'economia (concretamente per l'esame di compatibilità PMI).

I Cantoni saranno interessati solo marginalmente dalle misure proposte. I dettagli a questo proposito risulteranno dalle proposte di modifica di leggi e ordinanze che saranno sottoposte per decisione al Parlamento e al Consiglio federale rispettivamente.

Le misure illustrate nel presente rapporto intervengono sulle procedure di maggiore incidenza per l'economia, sia a livello quantitativo sia a livello prettamente economico, che esponiamo qui di seguito:

- Da un punto di vista puramente quantitativo, l'esigenza prioritaria è senz'altro che i circa due milioni di invii che ogni mese passano la frontiera vengano sdoganati nel modo più agevole. In tale contesto, il citato impiego dei mezzi informatici contribuirà in maniera sostanziale a ridurre gli oneri per le imprese e le autorità.
- I permessi per l'assunzione di lavoratori stranieri sono di grande rilevanza economica per ogni singola impresa. Ogni anno vengono rilasciati tra gli 80 000 e i 100 000 permessi a cittadini di Stati membri dell'UE/AELS, compresi i permessi non soggetti al contingentamento. Grazie all'accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'UE, in questo settore vi saranno agevolazioni sostanziali.
- Gli accordi bilaterali non implicheranno soltanto agevolazioni nel campo appena menzionato, ma semplificheranno anche l'importazione di animali, finora estremamente onerosa e complessa (circa 25 000 permessi all'anno). Tuttavia andrà ancora trovato un equilibrio tra gli obiettivi di protezione della polizia delle epizootie (quarantena) e gli obiettivi di un commercio libero che sia il più possibile privo di ostacoli.
- Sono circa 10 000 casi annui per singolo settore i permessi rilasciati in virtù della legge sulle sostanze chimiche da una parte e delle leggi sul materiale bellico, sul controllo dei beni a duplice impiego, sulle armi e sugli esplosivi dall'altra. Mentre nell'ambito di queste ultime quattro leggi viene stabilito, mantenendo il livello di protezione, quale sia il diritto da applicarsi e vengono soppressi determinati obblighi d'autorizzazione, nel settore delle sostanze chimiche si tratta di evitare doppioni tra diritto svizzero e diritto vigente nell'UE e di coordinare talune procedure che finora si svolgevano parallelamente in seno a più organi federali.
- La revisione della legge sulla circolazione stradale, pendente in Parlamento, condurrà a una sensibile riduzione del numero di approvazioni del tipo (attualmente 4000 all'anno).
- Considerato l'elevato numero di permessi (circa 5000 all'anno), avranno una forte incidenza le molteplici semplificazioni introdotte nel settore della distilleria all'insegna della liberalizzazione.
- Rivestono un'importanza più qualitativa che quantitativa i provvedimenti adottati nel settore dell'aviazione civile. Mediante apposite normative nel diritto derivato occorrerà infatti istituire le premesse necessarie affinché l'apertura del mercato, avviata grazie ad accordi e a revisioni legislative, possa di fatto essere realizzata nella prassi.
- Nel settore delle scorte obbligatorie non si tratta unicamente di ridurre il numero dei permessi necessari. L'attenzione è infatti rivolta anche ai costi di deposito e agli altri costi successivi provocati dall'atto normativo in questione.

- La legge sul commercio ambulante, che sostituisce 52 atti normativi cantonali e una legge federale, dispensa dall'obbligo d'autorizzazione i circa 5000 viaggiatori all'ingrosso, liberalizza l'attività dei circa 4000 viaggiatori al minuto e riduce gli oneri amministrativi – nonché finanziari (tasse per le patenti) – per le ben oltre 2000 persone che finora facevano richiesta, a livello cantonale, di circa 7000 patenti all'anno per la vendita porta a porta e l'artigianato ambulante.
- Un provvedimento analogo riguarda la nuova normativa per il rilascio delle autorizzazioni d'installazione. Secondo il censimento delle imprese del 1995, vi sono all'incirca 3000 imprese di installazioni elettriche che di regola sono costrette a farsi rilasciare un'autorizzazione d'installazione da più aziende di approvvigionamento in energia elettrica, il cui numero complessivo è vicino al migliaio (comprese le aziende comunali).
- Vengono ad aggiungersi diversi provvedimenti che hanno una certa importanza a livello quantitativo, ma che in termini economici non sono di grande rilevanza (soppressione dell'obbligo d'autorizzazione per l'importazione di oggetti simili alle monete in corso). Sull'altro versante vi sono però anche autorizzazioni di poco conto dal punto di vista quantitativo, ma che nel singolo caso possono assumere grande importanza economica per i diretti interessati (per es. un permesso per l'apertura di un cinema).

Tra le misure intersettoriali non vanno sottovalutate, per il loro effetto a lunga scadenza, la fissazione di termini ordinatori per l'esame di domande nelle procedure di prima istanza e l'introduzione di un esame sistematico delle conseguenze dei progetti di atti normativi federali per l'economia. Questo esame ha lo scopo di contribuire a far sì che il diritto emanato sia il più liberale possibile già in fase legislativa e che in fase esecutiva provochi un onere il più esiguo possibile. Nel quadro di una valutazione si dovrà pure tenere conto delle misure di liberalizzazione illustrate nella parte generale del presente rapporto (cfr. cap. 2.3). Nella panoramica situata alla fine della parte speciale è però anche stato sottolineato che vi sono ancora aspetti suscettibili di essere migliorati, in particolare per quanto riguarda i lavori amministrativi che incombono periodicamente. Ribadiamo infine che la responsabilità per la garanzia di condizioni quadro statali più propizie possibili spetta congiuntamente alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni.

## **Direttive del Consiglio federale concernenti la presentazione delle conseguenze per l'economia dei progetti di atti normativi federali**

del 15 settembre 1999

### **1. Principio**

Le presenti direttive completano le esistenti istruzioni concernenti la stesura di messaggi e rapporti del Consiglio federale alle Camere federali, nonché le direttive sulla formulazione di proposte concernenti l'adozione di un'ordinanza da parte del Consiglio federale. Servono a presentare in modo sistematico eventuali dichiarazioni sulle conseguenze per l'economia degli affari che vanno trattati dal Consiglio federale.

### **2. Campo d'applicazione**

Le presenti direttive si applicano

- alle proposte concernenti l'adozione di atti che contengono norme di diritto (leggi e ordinanze) o in ogni caso a progetti di messaggi;
- alle proposte concernenti gli atti d'applicazione del diritto sottoposte al Consiglio federale, qualora l'affare sia di grande portata economica (es.: la concessione per una nuova linea ferroviaria).

### **3. Punti da esaminare**

Nel quadro delle argomentazioni relative alle conseguenze per l'economia di un atto normativo, vanno esaminati i cinque punti seguenti:

1. Necessità e possibilità d'intervento dello Stato
2. Conseguenze per i singoli gruppi della società
3. Conseguenze per l'insieme dell'economia
4. Disciplinamenti alternativi
5. Aspetti pratici dell'esecuzione

Il «Manuale del DFE per la valutazione dell'impatto normativo» concretizza questi punti da prendere in esame.

### **4. Grado di precisione**

È ammissibile rinunciare a indicazioni relative ai singoli punti da prendere in esame, fornire complementi d'informazione nonché indicazioni generali o tendenziali senza

quantificarle, a condizione che tali informazioni siano sufficientemente plausibili e verificabili. Le ipotesi che stanno alla base devono essere giustificate in un documento di lavoro, sempreché non figurino direttamente nel messaggio.

## **5.       Entrata in vigore**

Le presenti direttive si applicano a tutti gli affari trattati dal Consiglio federale a partire dal 1° novembre 1999. Saranno integrate, in forma appropriata, alle esistenti istruzioni e agli strumenti di lavoro concernenti la stesura di messaggi e la formulazione di proposte per l'adozione di ordinanze del Consiglio federale.

## **Mandato del Forum PMI**

L'istituzione di un Forum delle PMI è stata decisa dal Consiglio federale il 21 ottobre 1998. La decisione di istituzione emessa il 22 dicembre 1998 dal Dipartimento federale dell'economia ne descrive i compiti come segue:

In qualità di Commissione extraparlamentare d'esperti, il Forum delle PMI si impegna affinché l'Amministrazione federale tenga conto, nella sua attività, della particolare importanza che rivestono le piccole e medie imprese (PMI).

Uno dei compiti principali del Forum consiste nel formulare, nell'ambito delle procedure di consultazione relative a leggi e ordinanze federali, una presa di posizione nell'ottica delle PMI. Un punto sul quale si dovrà prestare particolare attenzione sarà l'analisi degli oneri che comportano le misure previste, sia dal profilo amministrativo, sia da quello dei costi o nel senso di una limitazione della libertà di cui dispone l'impresa.

Per i membri designati quali rappresentanti dell'economia, il Forum offre l'occasione di esprimere le rivendicazioni delle PMI, contattando direttamente i competenti uffici federali, limitando in tal modo le complicazioni nei loro rapporti con le autorità. Nel corso delle sedute, il Forum si dedicherà di volta in volta a determinati settori normativi, formulando, all'attenzione degli uffici federali che sono a diretto contatto con le PMI, proposte intese ad agevolare per quanto possibile l'esecuzione della legge e raccomandazioni su disciplinamenti alternativi.

Il Forum è composto di sette imprenditori provenienti da diverse branche dell'economia, di un rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica e di un rappresentante dei Centri di assistenza ai fondatori di imprese. A seconda dei temi trattati possono parteciparvi anche rappresentanti dell'Amministrazione federale. Il Forum si riunisce quattro volte l'anno.

# **Ordinanza concernente termini ordinatori per l'esame delle domande nelle procedure di prima istanza del diritto dell'economia**

*Allegato 3*

del 17 novembre 1999

---

*Il Consiglio federale svizzero,*

visti gli articoli 8 e 9 capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)<sup>8</sup>;  
in esecuzione dell'articolo 30 capoverso 1 dell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>9</sup>  
sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione,

*ordina:*

## **Art. 1**            Oggetto

<sup>1</sup> La presente ordinanza fissa i termini entro cui una domanda deve essere trattata in una procedura di prima istanza del diritto federale dell'economia.

<sup>2</sup> Una procedura del diritto dell'economia secondo la presente ordinanza sussiste quando un'autorità, in relazione a un'attività a scopo di lucro,

- a. deve dare il proprio assenso;
- b. accorda particolari diritti di natura economica;
- c. lo esenta dall'osservanza di determinate normative statali.

<sup>3</sup> Le disposizioni relative al rispetto dei termini previste da altri atti normativi del diritto federale hanno la priorità rispetto alla presente ordinanza. Si tratta in particolare delle normative in esecuzione dell'articolo 62c LOGA.

## **Art. 2**            Principi

<sup>1</sup> L'autorità competente tratta le domande il più rapidamente possibile.

<sup>2</sup> L'autorità prende visione delle domande al momento della loro entrata. Nel giro di giorni, essa conferma al richiedente la data d'entrata e gli comunica in tale occasione le lacune evidenti riscontrate nella documentazione presentata.

<sup>3</sup> Se diverse domande devono essere trattate contemporaneamente, l'autorità può stabilire un ordine di priorità. A questo scopo tiene conto delle condizioni particolari dei singoli casi. Essa considera segnatamente la situazione particolare di singoli richiedenti, l'urgenza della richiesta e le condizioni concorrenziali.

**RS 172 010.14**

<sup>8</sup>    **RS 172.010**

<sup>9</sup>    **RS 172.010.1**

### **Art. 3** Termini ordinatori

<sup>1</sup> Di regola l'autorità prende la sua decisione:

- a. nel giro di giorni, se si tratta di domande che nella maggior parte dei casi necessitano al massimo di alcune ore per essere trattate;
- b. nel giro di settimane, se si tratta di domande che nella maggior parte dei casi necessitano al massimo di alcuni giorni per essere trattate;
- c. entro un termine che occorre comunicare quanto prima al richiedente, ma al più tardi nel giro di tre mesi, se si tratta di domande che necessitano presumibilmente di più di una settimana per essere trattate.

<sup>2</sup> Nell'esame della domanda va tenuto conto in ogni caso delle implicazioni dell'oggetto della domanda, quali la deperibilità del prodotto oppure la subordinazione dell'esecuzione del progetto alle condizioni climatiche o ai cicli vegetativi.

<sup>3</sup> L'autorità rende noti in modo adeguato i termini ordinatori validi per le procedure da essa eseguite.

<sup>4</sup> Se un termine ordinatorio secondo il capoverso 1 non è rispettato, il richiedente può esigere che l'autorità giustifichi per scritto il ritardo e che gli comunichi entro quando prenderà presumibilmente una decisione. Il richiedente non può tuttavia esigerlo fintanto che non ha adempiuto a una richiesta di completare la documentazione presentata.

### **Art. 4** Richiesta di pareri di terzi

<sup>1</sup> Ai terzi che occorre interpellare prima di decidere in merito a una domanda va concesso un termine adeguato per formulare il loro parere. Questi termini si aggiungono ai termini ordinatori di cui all'articolo 3 capoverso 1.

<sup>2</sup> Se un'autorità invitata a presentare un parere lascia trascorrere il termine stabilito e non chiede una proroga né utilizza un termine supplementare, l'autorità competente decide senza disporre di tale parere, a condizione che la questione le sembri sufficientemente chiarita anche senza di esso e l'assenso dell'altra autorità non sia richiesto dalla legge.

<sup>3</sup> Se un privato invitato a presentare un parere lascia trascorrere il termine stabilito, l'autorità gli ingiunge per lettera raccomandata di inviare immediatamente il suo parere, di rinunciare formalmente a esprimere un parere oppure di presentare una domanda di proroga del termine. Se il privato non risponde entro una settimana, l'autorità decide senza disporre del suo parere.

**Art. 5** Disposizione transitoria concernente i permessi per gli stranieri

<sup>1</sup> L'entrata di una domanda presentata in virtù della legge federale del 26 marzo 1931<sup>10</sup> concernente la dimora e il domicilio degli stranieri non è confermata al richiedente conformemente all'articolo 2 capoverso 2.

<sup>2</sup> Se non è possibile decidere in merito a una simile domanda entro il termine ordinatorio di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera b, l'autorità conferma successivamente al richiedente l'entrata della domanda e gli comunica quando prenderà presumibilmente una decisione.

<sup>3</sup> La presente disposizione sarà soppressa due anni dopo l'entrata in vigore di una nuova legge sugli stranieri, al più tardi il 31 dicembre 2004.

**Art. 6** Entrata in vigore

La presente ordinanza entra in vigore il 1° gennaio 2000. Essa si applica a tutte le domande presentate dopo tale data.

17 novembre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

1730