

ad 96.3607

**Rapporto
del Consiglio federale sull'inventario e la valutazione
delle procedure del diritto federale dell'economia
(Risposta al Postulato David 96.3607 «Oneri amministrativi»)**

del 17 febbraio 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Lo sgravio amministrativo delle piccole e medie imprese è uno degli obiettivi dell'attuale legislatura e il Consiglio federale ha fissato tra i suoi obiettivi 1998 «l'inventario e la valutazione delle procedure federali d'autorizzazione»; vi sottoponiamo pertanto il presente rapporto. Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo il seguente postulato:

1997 P 96.3607 Oneri amministrativi (9.12.1996, N 21.3.97 David)

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

17 febbraio 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

La riforma delle strutture è iniziata in Svizzera negli anni Novanta con la riforma del mercato interno. Sono seguite poi le riforme settoriali, delle infrastrutture e del settore parastatale. La terza fase di questo processo di modifica delle condizioni quadro è rivolta all'Amministrazione. Diventando più efficace può acquistare maggior credibilità e sarà considerata alla stregua di un partner dalle cerchie economiche. Il presente rapporto persegue proprio questo scopo poiché analizza in profondità lo svolgimento delle procedure del diritto federale dell'economia, che mettono in contatto impresa e cittadino con l'Amministrazione, e propone soluzioni d'ottimizzazione.

Accettando il presente rapporto, il Consiglio federale soddisfa numerose domande. Innanzitutto, come indica il titolo, risponde al Postulato David che chiede espressamente un inventario e una valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia (la struttura del rapporto segue in maniera stretta lo schema proposto dal postulato). Presenta inoltre elementi di valutazione che hanno permesso al Consiglio federale, con decreto del 21 ottobre 1998, di dare seguito a numerosi interventi parlamentari che riflettono le aspettative delle cerchie economiche in materia di sgravi amministrativi per le piccole e medie imprese. Infine, il rapporto costituisce una base solida per lavori futuri ai fini della deregolamentazione.

Il presente rapporto è stato elaborato in stretta collaborazione con gli uffici federali interessati, ai quali si è fatto ricorso in tutte le fasi del progetto (dapprima per mezzo di un questionario, poi per mezzo di colloqui). Esso è inoltre il frutto del lavoro di economisti e tocca parimenti questioni giuridiche, di politica economica e di gestione amministrativa. La veduta globale che esso vuole offrire è possibile soltanto creando delle categorie. Forzatamente in questa categorizzazione è contenuto un elemento soggettivo. Inoltre, vista l'ampiezza del rapporto, non è possibile descrivere in maniera completa gli aspetti giuridici e di politica settoriale delle procedure analizzate.

L'inventario recensisce circa 300 procedure di diritto federale eseguite da uffici federali e presenta un elenco delle procedure eseguite a livello cantonale. Le 300 procedure sono suddivise nelle seguenti categorie: regolazioni sociali (2/3), regolazioni economiche (20%) e attribuzione delle risorse naturali limitate. Quasi tutte perseguono la protezione della collettività, anche se talvolta in maniera secondaria; alcune procedure procurano però anche vantaggi ai richiedenti o permettono di sgravare l'Amministrazione. L'obbligo di essere eurocompatibili, aspetto primordiale nell'ambito della regolazione sociale, e la percentuale limitata di regolazioni economiche (comprese le concessioni per l'utilizzazione delle risorse naturali) limitano le possibilità di smantellare l'apparato regolatore e incitano a cercare miglioramenti soprattutto a livello procedurale.

Le opportunità di miglioramento, che sono state verificate caso per caso, rientrano nelle seguenti categorie: accelerazione, coordinamento (tra autorità federali, con le autorità cantonali, a livello internazionale), modifica di disposizioni legali specifi-

che, impiego di strumenti alternativi al posto dell'autorizzazione classica (obbligo di notifica, controllo successivo, esenzione, tassa d'incentivazione, ecc.), e l'abbandono. Infine è stato condotto un sondaggio d'opinione interno all'Amministrazione in merito ai nuovi strumenti di gestione pubblica.

L'imposizione di scadenze per il trattamento delle domande è possibile, ma presuppone che si tenga conto della natura molto diversa delle procedure la cui durata può variare da un giorno a numerosi anni. Il coordinamento orizzontale tra uffici è realizzabile per mezzo di sportelli unici, mentre il coordinamento con i Cantoni si scontra spesso con le strutture federalistiche del nostro Paese. A livello internazionale il riconoscimento dei certificati esteri è essenziale. Per quanto concerne le alternative semplificate, esse sono adeguate nei casi in cui gli obiettivi prefissi sono cambiati, la responsabilità del richiedente può essere accresciuta o l'intervento statale va troppo lontano.

Gli sviluppi futuri prevedono un esercizio analogo per le procedure eseguite dai Cantoni.

Rapporto

Parte I: Generalità

1 I fatti

Questo primo capitolo fornisce una breve panoramica delle condizioni economiche che si sono avute in Svizzera negli ultimi anni. Esso mostra inoltre l'avanzamento del processo delle riforme strutturali per far comprendere in quali contesti economico e politico si situa il presente rapporto.

1.1 Le ragioni dell'inchiesta

1.1.1 La recessione economica degli anni Novanta

Gli anni Novanta hanno fatto segnare un profondo cambiamento nel modo di valutare la salute dell'economia svizzera. Le conquiste raggiunte nei 30 anni del Dopoguerra sembrarono non essere più sufficienti per garantire uno sviluppo macroeconomico altrettanto buono come negli anni Ottanta. La recessione iniziata nel secondo semestre del 1991 si rivelò di tipo nuovo, poiché era durevole. Gli aggregati macroeconomici peggiorarono velocemente: tasso di crescita vicino allo zero, tasso di disoccupazione in forte crescita e deficit delle finanze pubbliche. Le ragioni di questo drastico indebolimento della congiuntura sono multiple¹ e le condizioni quadro statali, alle quali si addossa talvolta interamente la colpa, sono soltanto un fattore tra molti altri. Anche se non abbiamo l'intenzione, nel presente rapporto, di fare un'analisi dettagliata dell'influenza di ciascuno di questi fattori sulla crescita, queste dure esperienze hanno tuttavia mostrato in quale misura sia necessario ottimizzare il più possibile le nostre politiche in tutti i settori e segnatamente le condizioni quadro.

Le economie dei Paesi del pianeta sono ormai largamente interdipendenti: questa globalizzazione permette un'evoluzione rapida delle tecnologie e dei modi di produzione. L'integrazione economica sempre più spinta nell'Unione europea ridefinisce le strutture degli scambi commerciali. Infine, la fragilità della situazione economica di alcuni Paesi in transizione e in sviluppo (Paesi dell'Estremo Oriente e Paesi dell'Europa centrale e orientale) può determinare situazioni di disturbo che si ripercuotono anche sui Paesi industrializzati. Questo profondo rivolgimento a livello mondiale pone numerose sfide all'economia e conferisce alle strutture quadro della piazza economica svizzera un valore in continua crescita. I processi commerciali hanno luogo a un ritmo sempre più veloce; la concorrenza per i posti di lavoro diventa sempre più agguerrita; in siffatto contesto per le imprese risulta sempre più difficile assorbire oneri supplementari. Esse non dovrebbero in particolare essere svantaggiate da interventi statali. Questo vale ancor di più se si tiene conto della posizione particolare della Svizzera in materia di integrazione.

¹ Cfr. messaggio sul programma d'investimento 1997 (FF 1997 II 1022)

1.1.2 La situazione particolare delle imprese svizzere nei confronti del Mercato unico

Se si parte dal principio che la nostra situazione in materia di integrazione economica possa essere una delle cause della stagnazione economica di questi ultimi anni, occorre analizzare i mezzi che l'UE ha impiegato per favorire l'espansione economica.

Il Mercato unico europeo ha avuto tre conseguenze per le imprese dei Paesi che ci circondano:

- l'armonizzazione delle prescrizioni e delle norme sui prodotti e sulla produzione
→ riduzione degli ostacoli tecnici al commercio;
- l'abolizione dei controlli doganali e dei ritardi alle frontiere
→ riduzione delle barriere fisiche;
- la libera circolazione delle persone e il riconoscimento reciproco dei certificati di capacità
→ riduzione delle barriere personali.

A questo si aggiunge oggi un'armonizzazione – o almeno un miglior coordinamento – delle disposizioni in materia fiscale e di sicurezza sociale.

In Svizzera l'armonizzazione tecnica è stata effettuata in maniera quasi autonoma, sia dalle imprese stesse sia attraverso il programma SWISSLEX (esempi: le assicurazioni, la legge federale sulla sicurezza delle installazioni e degli apparecchi tecnici, la legge federale sulla metrologia) e attraverso numerose misure prese parallelamente all'elaborazione della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (cfr. n. 1.2.1.1). Anche se gli importatori e gli esportatori hanno subito conseguenze diverse a seconda dei vari settori, l'armonizzazione tecnica è un problema di minore importanza attualmente. L'avvicinamento all'UE, segnatamente nei settori di applicazione del «new and global approach», ha permesso di semplificare numerose procedure.

L'armonizzazione doganale costituisce invece un vero e proprio svantaggio per le imprese svizzere. Il nostro Paese può compensare soltanto in parte questo problema. La base decisionale rimane l'Accordo di libero scambio concluso dalla Svizzera con gli Stati dell'UE oltre 20 anni fa e che ha soppresso le barriere fiscali per l'industria d'esportazione. Tuttavia, nemmeno un'adesione allo SEE avrebbe abolito i controlli alla frontiera. Infatti l'armonizzazione del diritto tecnico svizzero crea condizioni vantaggiose soltanto per ridurre queste formalità, ma non per farle sparire del tutto. In un'epoca in cui i ritardi nella fornitura pregiudicano sempre più la posizione concorrenziale di un'impresa, gli oneri amministrativi al momento dell'importazione e dell'esportazione non vanno sottovalutati.

Per l'impresa è importante che il personale sia flessibile affinché possa essere disponibile per i clienti e le imprese all'estero. Le imprese dell'Unione europea non hanno difficoltà in questo senso grazie all'ampia integrazione del mercato del lavoro. Le procedure necessarie per ottenere permessi di soggiorno o di lavoro per stranieri sono invece molto complicate per le imprese svizzere, rispettivamente per gli impiegati con passaporto svizzero. Questo vale sia per un posto di uno straniero in Svizzera sia per un posto di uno Svizzero all'estero. Inoltre, il riconoscimento reciproco dei

certificati di capacità costituisce anch'esso un problema che sarà analizzato più a fondo nel rapporto relativo alle procedure d'esecuzione cantonali.

Anche se il requisito della compatibilità con il diritto comunitario limita il margine di manovra autonomo della Svizzera, rimane tuttavia un campo d'azione non trascurabile all'interno del quale la Svizzera può prendere misure di liberalizzazione in maniera autonoma.

1.1.3 La reimpostazione del modello di economia di mercato

D'ispirazione liberale, il processo di *reformes strutturali* viene dagli Stati Uniti e dalle istituzioni internazionali. L'OCSE si occupa della sua applicazione nei Paesi industrializzati. I Paesi anglosassoni (Stati Uniti, Inghilterra, Australia, Nuova Zelanda) pretendono di essere i più avanzati, ma i Paesi che ci circondano sono anch'essi a buon punto in questo processo.

La *réforme réglementaire* è strettamente connessa alle riforme strutturali in quanto essa pone l'accento sulla trasposizione a livello di legge dei principi emanati da queste riforme. La riforma della regolamentazione significa pertanto nel contempo un miglioramento della regolamentazione e la deregolamentazione. A tal fine nelle amministrazioni pubbliche sono state create unità e programmi speciali, nei Paesi anglosassoni in parte già oltre 20 anni fa². Negli altri Paesi, in particolare quelli europei, si sviluppano pure siffatti programmi³.

Attualmente l'OCSE sta effettuando un ampio esame della regolamentazione e della riforma regolamentare nei suoi Paesi membri. Quali primi risultati sono stati valutati alcuni indicatori⁴. Da questi risultati appare che la Svizzera presenta un deficit nei seguenti settori:

- impegno politico e strutture amministrative adeguate,
- impiego dell'analisi dell'impatto della regolamentazione,
- valutazione delle procedure d'autorizzazione.

Il presente rapporto si prefigge di colmare soprattutto la terza lacuna. Costituisce però anche un punto di partenza per lavori futuri nell'ambito dei quali, su una base individuale e conformemente a una forma della valutazione delle conseguenze della

² In Australia l'«Office of Regulation Review» valuta e offre al «Council of Business Regulation» una consulenza in merito alla regolamentazione applicabile alle imprese. In Canada un «programme d'étude d'impact de la réglementation» è entrato in vigore già nel 1978. Negli Stati Uniti sono stati istituiti nel 1978 il «Regulatory Analysis Review Group», nel 1982 la «Task force on Regulatory Relief» e nel 1993 il «Regulatory Program of the US Government, Regulatory Planning and Review». In Gran Bretagna tutti i testi legislativi primari e secondari nonché le proposte di legge devono, dal 1992, essere sottoposti a un «Compliance Cost Assessment» da parte della «Deregulation Unit» del ministero competente.

³ In Germania il Ministero dell'interno ha elaborato delle direttive volte a determinare i costi risultanti dalle disposizioni legali. Esse saranno esaminate a livello federale e dei Länder durante 9 mesi. In Italia è in atto una riforma dell'amministrazione, il Governo viene decentralizzato mentre il nuovo statuto di funzionario è sulla base del contratto privato. Il «Pilot Project Programm» comprende diversi provvedimenti volti ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini. In Messico dal 1996 un «Economic Deregulation Council» cerca di emendare o abrogare le regolamentazioni sulla scorta di analisi costi-benefici.

⁴ Riunione del «Groupe sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire», Comité de la Gestion publique, OCSE, giugno 1998.

regolamentazione che dovrà ancora essere definita, dovranno essere analizzate in modo approfondito le procedure esistenti a livello federale.

La Svizzera è all'avanguardia per quanto concerne i rimanenti indicatori in materia di qualità del processo di regolamentazione. È pertanto importante far valere i punti positivi esistenti e nel contempo colmare le lacune.

1.1.4 Le rivendicazioni parlamentari

A causa della perdurante recessione e delle sfide risultanti alle imprese dalla globalizzazione e dalle modifiche strutturali dei mercati, sono stati depositati numerosi interventi parlamentari. Questa decina di mozioni e postulati figurano nell'Allegato della Parte III del presente rapporto; le singole rivendicazioni in essi contenute sono riportate nella Parte III nei capitoli che le concernono specificatamente.

Al centro della presente analisi vi è il Postulato del consigliere nazionale Eugen David, dal titolo «Oneri amministrativi», che chiede un rapporto che risponda ai punti seguenti:

96.3607 Postulato David - Oneri amministrativi, del 9 dicembre 1996

1. Elenco delle procedure d'autorizzazione previste dalla legislazione federale, con le indicazioni seguenti:
 - la base legale concreta,
 - il numero delle procedure eseguite ogni anno,
 - la durata media delle procedure,
 - l'organo federale o cantonale competente in materia.
2. Valutazione delle procedure d'autorizzazione previste dalla legislazione federale:
 - necessità di un controllo amministrativo preventivo,
 - rapporto tra i costi sociali e economici e l'utilità pubblica perseguita.
3. Elenco delle procedure d'autorizzazione previste dalla legislazione federale:
 - a. che possono essere *abbandonate* senza prevederne altre,
 - b. che possono essere *sostituite* da altri strumenti (controllo successivo, tasse d'incentivazione),
 - c. che possono essere *integrate* in altre procedure e
 - d. che possono essere *accelerate* per mezzo di misure concrete.

1.2 Le riforme già intraprese

Le diverse richieste provenienti sia dall'esterno sia dall'interno hanno determinato un bisogno di riforme strutturali. Consiglio federale e Parlamento si sono visti costretti a ripensare le strutture quadro dell'economia, orientandosi anche alle tendenze delle riforme a livello internazionale, poiché nell'ambito della globalizzazione le riforme convergono da un angolo all'altro del pianeta. Lo sgravio amministrativo è un'ulteriore tappa in questo processo di riforme strutturali nel quale si contraddistinguono tre grandi assi: in una prima fase, la creazione di un mercato interno con-

correnziale e eurocompatibile, poi le ristrutturazioni nel settore parastatale (infrastrutture, agricoltura) e infine la riforma dell'amministrazione stessa.

Questo capitolo introduttivo presenta le riforme di regolamentazione già introdotte, per mostrare i progressi raggiunti finora in questo processo.

1.2.1 La rigenerazione dell'economia di mercato

1.2.1.1 Un mercato interno svizzero eurocompatibile

Già nell'aprile del 1992 il Consiglio federale aveva istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale «Rivitalizzazione» incaricato di sottoporgli proposte volte a promuovere la piazza economica svizzera. Dopo il rigetto dello SEE nel dicembre dello stesso anno, un primo pacchetto di misure fu emanato nel gennaio del 1993. Esso rispondeva ad un approccio pragmatico secondo il quale era meglio attuare innanzitutto e nel modo più rapido possibile le riforme realizzabili nel diritto interno e lasciare che il resto fosse oggetto dei negoziati bilaterali.

Per migliorare le condizioni di base per le imprese era necessario perseguire due obiettivi prioritari: sul piano esterno occorreva garantire nella misura del possibile il libero scambio attraverso nuovi mezzi, vista l'impossibilità di realizzare le quattro libertà con i Paesi europei. Nel frattempo la conclusione dell'Accordo GATT/OMS aveva contribuito in larga misura ad attenuare questo problema. Sul piano interno appariva invece urgente liberare l'economia dagli ostacoli che si opponevano al buon funzionamento del mercato. Senza pretendere di essere esaustivi, vogliamo ora citare i principali cambiamenti effettuati.

La *legge sugli ostacoli tecnici al commercio* – creando le condizioni necessarie per adeguare le norme svizzere a quelle dei Paesi vicini – ha, come già spiegato, permesso di rendere la Svizzera compatibile con altri Paesi. La nuova legislazione in materia di concorrenza (*legge sui cartelli e legge contro la concorrenza sleale*, che ha permesso di abolire le prescrizioni speciali in materia di saldi) ha soppresso una grande quantità di intese sui prezzi, sulle quantità e sulla ripartizione geografica dei mercati. Infine, la *legge sul mercato interno* ha permesso di liberare il commercio e l'artigianato locali dal protezionismo cantonale o comunale. Vi sono poi numerose legislazioni e un concordato sugli appalti pubblici che facilitano l'accesso, per le imprese, alle procedure di aggiudicazione pubblica di tutti i livelli statali.

Queste tre leggi fondamentali sono state completate da altre riforme, che erano volte più verso una deregolamentazione dell'attività dello Stato e che sono pertanto molto importanti nel presente contesto. Esse hanno operato in settori nei quali la regolamentazione era molto restrittiva, quali ad esempio il settore del diritto fondiario e del diritto della costruzione. Vi è stata in particolare una revisione della legge sulla pianificazione del territorio, che sottopone i Cantoni agli obblighi seguenti:

- imposizione di scadenze per il trattamento dei dossier da parte dell'Amministrazione,
- obbligo di coordinamento tra le autorità interessate,
- semplificazione delle vie legali.

A questo si aggiunge la revisione parziale della Lex Friedrich (è risultato necessario un secondo turno), che ha soppresso l'obbligo di autorizzazione per l'acquisto di beni immobiliari a fini commerciali. Non va sottovalutata inoltre la revisione del-

l'ordinanza sulla valutazione dell'impatto ambientale, che ha semplificato questo passaggio obbligato per le costruzioni di grandi dimensioni.

La complessità di alcune procedure amministrative era già stata dimostrata (cfr. FF 1993 I 609). Sotto la direzione del Controllo amministrativo del Consiglio federale, il 7 aprile 1993 fu pertanto avviato un progetto volto a trovare soluzioni per un migliore coordinamento dei processi di decisione per i grandi progetti legati al terreno. Dopo che il Consiglio federale aveva preso, il 13 settembre 1995, una decisione in favore del cosiddetto «modello di concentrazione», fu possibile dare avvio alla redazione dei documenti per la consultazione e del messaggio. Il 25 febbraio 1998 il Consiglio federale ha approvato il messaggio. La riforma principale concerne le decisioni in materia di espropriazione e di dissodamento che sono integrate nella procedura di approvazione dei piani (per ulteriori dettagli cfr. FF 1998 2029 o il capitolo 4 della Parte III).

1.2.1.2 La seconda tappa del programma di rigenerazione dell'economia di mercato: riforme nel settore delle infrastrutture e dell'agricoltura

Le riforme citate finora erano necessarie, ma concernevano soltanto l'attività dello Stato nelle sue funzioni in materia di ordine e regolazione. Un altro settore d'intervento, ossia la gestione dei servizi pubblici, entra in una nuova era sotto la pressione dell'evoluzione degli altri Stati in questo campo.

L'idea del monopolio di Stato è abbandonata per fare posto alle privatizzazioni, connesse all'apertura dei rispettivi mercati. Questa nuova concezione della gestione dei servizi si prefigge due obiettivi principali: instaurando la concorrenza, il numero di partecipanti al mercato aumenta, il che permette di vendere il servizio a un prezzo proporzionale ai costi, prezzo che dovrebbe diminuire sotto la pressione della libera concorrenza. Questo dovrebbe andare a vantaggio dei consumatori, che potrebbero acquistare a prezzi più bassi, e delle imprese, che avrebbero accesso a nuovi mercati. Nel contempo acquirenti e venditori, le imprese dovrebbero beneficiare doppiamente di queste riforme.

Il contenuto del pacchetto di misure destinato alle imprese del settore pubblico è stato definito alla metà del 1994 ed è stato sicuramente uno dei cardini delle deliberazioni della legislatura in corso. Attualmente non vi è più nemmeno un mercato, gestito in passato da una sola impresa pubblica, che non sia oggetto in un modo o nell'altro di una liberalizzazione.

Separando la Posta da Swisscom e con l'introduzione della nuova legge sulle telecomunicazioni, il mercato delle telecomunicazioni è ora liberalizzato, il che ha portato a tariffe più vantaggiose e alla possibilità per nuove imprese di entrare sul mercato. Il monopolio della Posta è stato anch'esso ristretto (per i pacchi che superano un certo peso e per le lettere espresso la concorrenza è aperta). Il monopolio della Swissair cadrà entro il 2008, sempre che la conclusione di accordi bilaterali non determini un'apertura reciproca dei mercati prima di questa data (cfr. l'accordo «open sky» concluso con gli Stati Uniti e il risultato degli accordi bilaterali). La riforma delle ferrovie è avviata e sarà trattata nella Parte III. La riforma del mercato dell'elettricità – ancora duramente dibattuta – ha già condotto a numerose partecipazioni estere in società svizzere operanti nel settore. Un'apertura in materia di ap-

provvisionamento come quella che si sta operando attualmente in Europa si annuncia anche per il mercato del gas.

A questo si aggiungono riforme considerevoli nel settore agrario e in quello sanitario. Con il programma «Politica agraria 2002» la posizione degli organismi parastatali sarà modificata considerevolmente (per es. l'Unione svizzera del formaggio). Nell'ambito della riforma sanitaria la discussione verte attualmente sulla questione della posizione e del finanziamento degli ospedali, che sono in maggioranza enti (para)statali.

1.2.2 Il programma di sgravio amministrativo

Per il Consiglio federale, lo sgravio amministrativo delle piccole e medie imprese (PMI) è uno degli obiettivi da raggiungere nella legislatura corrente (Obiettivo R6). A tale scopo è stato istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale, il cui rapporto intermedio è stato approvato dal Consiglio federale il 22 gennaio 1997 (cfr. FF 1997 II 225). Nella parte generale il rapporto presenta le principali possibilità per facilitare i rapporti tra le PMI e le autorità. Si tratta in particolare di favorire le seguenti evoluzioni:

1. Riduzione delle prescrizioni
2. Accelerazione, semplificazione e miglioramento delle procedure
3. Riduzione del numero dei servizi che occorre contattare nell'Amministrazione
4. Riconoscimento di controlli e certificati privati al posto di controlli e attestati ufficiali
5. Semplificazione dei formulari
6. Attribuzione di determinati compiti alle autorità.

Ecco alcuni risultati principali già conseguiti:

- Aumento del limite della cifra d'affari per l'applicazione dei tassi forfetari dell'IVA.
- Estensione degli orari d'apertura degli uffici doganali per gli esportatori abilitati.
- «One-stop-shop» («guichet unique») nell'UFEE, che rilascia tutte le autorizzazioni d'esportazione per il materiale da guerra e i beni a doppio uso.
- Creazione di un forum delle assicurazioni sociali, che ha tenuto la sua prima seduta nel 1998.

Altre misure sono seguite da allora, quali la creazione di un forum PMI con un mandato più ampio o i nuovi formulari per la tassazione IVA.

I citati obiettivi 1-6 mantengono la loro importanza e trovano una nuova applicazione concreta nel presente studio sulle procedure del diritto federale dell'economia.

1.2.3 La riforma dell'Amministrazione

Dopo i cambiamenti apportati alle funzioni dello Stato in quanto regolatore e fornitore di servizi, rimane soltanto da riformare la stessa Amministrazione.

Il processo era iniziato con il programma *Esercito 95*, che sarà terminato prossimamente con «Esercito XXI». La parte civile dell'Amministrazione federale è analizzata nell'ambito della *Riforma del Governo e dell'Amministrazione*, della quale il programma NOVE è un elemento. Due dipartimenti sono stati designati come «piloti» in questo esercizio, il Dipartimento federale dell'economia e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. Per quanto concerne il lavoro stesso dell'Amministrazione, alcuni uffici o servizi sono stati trasformati in unità FLAG (FLAG = gestione con mandato di prestazioni e preventivo globale). Essi seguono i principi del New Public Management, ossia l'autofinanziamento delle prestazioni fornite. Recentemente è stato inoltre adottato un messaggio concernente la nuova legge sullo statuto dei funzionari.

Seguendo il principio secondo cui una regolamentazione statale non dovrebbe essere soltanto liberale bensì anche di qualità, il Consiglio federale si è interessato anche ai rischi di corruzione nell'Amministrazione e ha adottato un corrispondente rapporto redatto dal suo Controllo amministrativo.

2 Nozioni teoriche di base e delimitazione dell'inchiesta

Nel presente capitolo alcune nozioni introducono il soggetto in maniera più teorica per permettere una descrizione degli obiettivi e del metodo scelto per questo inventario e questa valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia.

2.1 Regolamentazione / Regolazione: Definizione e scopi

Uno Stato di diritto moderno è dotato di un apparato legislativo che può essere osservato sia dal profilo giuridico sia da quello economico. La regolamentazione o regolazione, termine più economico, comprende il sistema giuridico e normativo nel suo complesso, sempre che esso concerna le relazioni tra le imprese (o i privati) e lo Stato. L'organizzazione interna dello Stato non è pertanto compresa in questa definizione; essa rientra piuttosto nella riforma dell'Amministrazione e della nuova perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni.

In Svizzera le regolamentazioni rispondono ai principi costituzionali di legalità, di interesse pubblico preponderante, di proporzionalità e di parità di trattamento, allo scopo di garantire la certezza del diritto e la protezione delle libertà dei cittadini. Dal profilo giuridico, la deregolamentazione solleva la questione della persistenza dell'interesse pubblico dietro l'azione dello Stato. Anche se l'esistenza fondamentale dell'intervento dello Stato non è rimessa in questione, la deregolamentazione porta forzatamente a ridefinire il peso degli interessi pubblici così come essa è integrata nella forma attuale dell'intervento statale.

L'argomentazione economica ammette che l'intervento statale è necessario per correggere distorsioni del mercato quando quest'ultimo non è in grado di organizzarsi da solo in maniera ottimale. Nella terminologia economica la regolamentazione è

soltanto una forma di attività statale⁵. In base ad una delimitazione internazionale essa ha due scopi principali⁶:

- Il primo è quello della correzione del risultato dei mercati. Si tratta allora di *regolazione economica*. Essa può prendere due tendenze quasi opposte: da un lato, stabilire le condizioni propizie per lo sviluppo dell'attività economica (esempio: diritto sui brevetti); dall'altro, essa può opporre restrizioni allo sviluppo dell'attività economica per servire scopi d'interesse più generale (esempio: conservazione della popolazione contadina).
- Il secondo scopo è quello di compensare le lacune del meccanismo di mercato. Si tratta di realizzare quello che l'interazione degli agenti economici non può operare essa stessa, ossia la realizzazione di determinati obiettivi sociali dello Stato, ad esempio nei settori della sanità, delle assicurazioni sociali, delle condizioni di lavoro e della protezione dell'ambiente. Si tratta qui di *regolazione sociale*.

È soprattutto quest'ultima forma di regolazione che è aumentata, in quantità e in complessità, in maniera esponenziale a partire dalla seconda metà del XX secolo. Questo aumento è dovuto, tra l'altro, al fatto che nel Dopoguerra sono state realizzate conquiste sociali e che con l'industrializzazione e con la nascita di nuove tecnologie sono sorti nuovi problemi (regolazioni nel settore della protezione dell'ambiente e della tutela della salute). Le regolazioni economiche riflettono lo sviluppo e l'espansione delle diverse attività economiche, la loro complessità e la loro novità, e, infine, il bisogno di adeguarsi a sistemi regolamentari più ampi (internazionali, sopranazionali) in un mondo sempre più interdipendente. Ne risulta a seconda del caso una deregolamentazione o una riregolamentazione, poiché l'apertura dei mercati non è sempre connessa ad un'abolizione delle regolamentazioni.

2.1.1 Deregolamentazione e riregolamentazione

La quantità delle regolamentazioni non è un problema fintanto che la loro qualità e la loro efficacia sono garantite. I benefici risultanti dall'esistenza di una norma sono allora superiori ai costi che essa causa ai cittadini, agli agenti economici e al Governo. A partire dal momento in cui l'efficacia di una norma regolamentare è bassa, i costi generati causano tuttavia un onere troppo elevato per il Paese (costi amministrativi e costi d'investimento per le imprese, costi indiretti sul dinamismo dell'attività economica) e per l'Amministrazione stessa (costi diretti per il Governo). In questo caso si impone un bisogno di «riforma regolamentare» per ottimizzare l'azione dei poteri pubblici. Lo spettro di siffatta riforma è largo; può andare dalla revisione di una sola disposizione alla modifica di un intero regime istituzionale.

In occasione di una riforma regolamentare occorre dunque tener conto di tre aspetti: la quantità, la qualità e il costo di una regolamentazione. Vi possono essere due casi

⁵ Altri strumenti per la realizzazione delle politiche governative sono gli strumenti di politica macroeconomica, la concessione di sussidi, la creazione di installazioni statali nei settori dell'istruzione e della ricerca, la creazione di infrastrutture pubbliche, la fornitura di informazioni, l'elaborazione di soluzioni pilota, l'emanazione di decreti di diritto privato che offrano possibilità di deroga.

⁶ La distinzione tra le regolazioni sociali e economiche è altrettanto difficile da operare come quella tra gli interventi di politica economica e di polizia del commercio presentati nei capitoli che seguono.

principali. Innanzitutto, la deregolamentazione è volta a diminuire il numero di regolamentazioni esistenti. In secondo luogo, la riregolamentazione è necessaria per migliorare la qualità delle regolamentazioni esistenti, ottimizzarle e renderle compatibili con le esigenze del momento. È la filosofia di uno «Stato più efficiente». Il presente rapporto adotta questo secondo punto di vista.

2.1.2 Approfondimento della valutazione nel presente rapporto

A livello internazionale vi è uno strumento privilegiato per realizzare la riforma della regolamentazione. Questo strumento, largamente utilizzato, è *l'analisi dell'impatto della regolamentazione*. Essa compara i vantaggi e gli svantaggi di una norma e delle sue alternative, per tutti gli interessati, e consente pertanto di trovare il modo di regolamentazione più efficace. Vi sono diversi metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione, alcuni più impegnativi di altri. Questo vale in particolare per l'analisi costi-benefici, l'analisi costi-efficacia e l'analisi costi-efficienza. L'analisi dei rischi e la valutazione della legislazione sono mezzi più specificatamente tecnici o giuridici.

La presente inchiesta, che fa un inventario e una valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia, costituisce soltanto un primo passo verso un'analisi dell'impatto della regolamentazione. Accanto a prime riflessioni sui costi e i benefici, nei settori esaminati appaiono in primo piano questioni di esecuzione e di accesso al mercato. Si tratta in effetti di allestire un registro per quanto possibile esaustivo di queste procedure che rappresentano una parte centrale delle regolamentazioni totali. Si aggiungono poi indicazioni sulle disposizioni che devono mettere in atto i richiedenti – segnatamente le piccole e medie imprese – per ottenere il via libera dalle autorità. Vengono successivamente proposte misure per rendere più semplice e meno selettivo l'accesso a questi settori regolamentati. Determinare in quale misura le disposizioni legali materiali, condizioni per l'ottenimento di un'autorizzazione, sono necessarie e sufficienti per raggiungere l'obiettivo fissato dalla legge, è il lavoro seguente. Tali investigazioni presuppongono un'analisi che dev'essere effettuata a livello di ogni singola disposizione particolare o di ogni singola ordinanza, e non nell'ambito di un rapporto sull'insieme delle procedure del diritto federale dell'economia.

2.2 Nozioni relative alle procedure del diritto federale dell'economia

2.2.1 Definizione e delimitazione del concetto

Le procedure del diritto federale dell'economia fanno parte delle procedure amministrative. Non comprendono le procedure fiscali e penali. Inoltre, sono considerate in questo contesto soltanto le procedure concernenti le relazioni tra i privati e lo Stato, ma non quelle che avvengono all'interno dell'Amministrazione o tra livelli statali.

Secondo la definizione da noi elaborata, che si riferisce a una logica più economica che giuridica, *una procedura del diritto federale dell'economia legittima l'intenzione di un richiedente (segnatamente una PMI) e gli dà pertanto il diritto di praticare un'attività economica di qualunque genere*: riconoscimento dell'attività, vendita e acquisto di beni, esecuzione di un investimento, assunzione di personale, relazioni con l'ambiente circostante.

Secondo questa definizione, una procedura del diritto federale dell'economia esiste quando vi è un obbligo, per il richiedente, di notificare un'intenzione all'autorità e questa notifica è in seguito oggetto di un'approvazione implicita o esplicita dell'autorità amministrativa. In questo senso sono considerate da un lato le autorizzazioni formulate come tali nei testi legali, ma anche altri tipi di intervento statale quali:

- licenze, permessi (d'esportazione, d'importazione, di transito di merci), certificati per prodotti, per processi di fabbricazione, per l'esercizio di un'attività o di un mestiere,
- procedure di registrazione,
- dichiarazioni obbligatorie,
- accreditamenti,
- obblighi di notifica,
- procedure d'esame e di controllo,
- concessioni.

Per un elenco esaustivo e una descrizione rinviamo il lettore al numero 1.1 della Parte III.

2.2.2 Forme delle disposizioni legali

Le basi legali formali delle procedure del diritto federale dell'economia definite sopra si trovano perlopiù nelle leggi federali, nei decreti federali e eventualmente nelle ordinanze. A seconda della loro applicazione il richiedente deve fornire altri documenti che attestano la conformità con altre *disposizioni materiali*. Queste disciplinano in dettaglio ciò che il richiedente deve fornire per ottenere l'autorizzazione (esempio: informazione sul prodotto, standard qualitativi o quantitativi). Queste disposizioni materiali possono trovarsi in altri articoli della legge interessata o avere la forma di altre ordinanze federali, di direttive, di prescrizioni emanate dall'autorità amministrativa competente, di regolamenti internazionali.

Nella maggioranza dei casi queste disposizioni materiali non sono state prese in considerazione se non in maniera sommaria per valutare il lavoro fornito dal richiedente in vista dell'ottenimento dell'autorizzazione. Tuttavia, è possibile che il lavoro da fornire in questo ambito sia tale da essere oggetto di una procedura che non sia una procedura d'autorizzazione bensì una procedura preventiva necessaria alla procedura d'autorizzazione. I casi più frequenti sono le procedure d'esame, tra le quali gli studi d'impatto sull'ambiente sono i più numerosi. Dette procedure sono definite «procedure annesse».

2.2.3 Istanze d'esecuzione: delimitazione dell'intervento dei Cantoni

In molti casi i settori oggetto delle procedure del diritto federale dell'economia non sono esenti dall'intervento cantonale. Per quanto esplicitamente menzionato nel diritto federale, esso rientra nel campo d'investigazione della presente inchiesta. Nonostante le sottigliezze del federalismo elvetico rendano spesso complessa l'interazione delle competenze cantonali e federali in materia d'esecuzione, è stato defi-

nito, ai fini della chiarezza, che la partecipazione dei Cantoni può assumere due forme:

- A) Esecuzione congiunta da parte della Confederazione e dei Cantoni: il diritto federale stabilisce la procedura da seguire e disciplina anche la partecipazione dei Cantoni. Si può trattare della formulazione di un parere, di un controllo successivo o del rilascio dell'autorizzazione stessa. Esempio: l'articolo 86 della legge federale concernente il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale, che concerne il rimboschimento dei terreni dissodati.
- B) Esecuzione da parte dei soli Cantoni: in questo caso il diritto federale stabilisce le norme di principio, ma delega ai Cantoni la competenza in materia di esecuzione. Esempio: l'articolo 24 della legge federale sulla pianificazione del territorio, che concerne le autorizzazioni di costruzione al di fuori delle zone edificabili.

Oltre che delle procedure che la Confederazione esegue come unica istanza, il presente rapporto tiene conto anche delle procedure previste in A). Non è invece stato possibile, per ragioni di tempo e di personale, prendere in considerazione le procedure del tipo B). Esse saranno oggetto di un secondo rapporto che sarà elaborato nel 1997.

Le procedure che formerebbero una categoria C), ossia quelle previste dal diritto cantonale o comunale e dunque eseguite dalle autorità cantonali o comunali, sono state inventariate dal Cantone di Zurigo e sottoposte a una valutazione sommaria. Un lavoro analogo è stato effettuato dal Cantone dei Grigioni⁸.

2.3 Gli ostacoli allo sgravio delle procedure del diritto federale dell'economia

I cambiamenti non si realizzano senza difficoltà. Da un lato, le resistenze possono essere forti; dall'altro, le condizioni esterne limitano le potenzialità di cambiamento.

2.3.1 Il federalismo

Un Governo decentralizzato è giustamente definito dall'OCSE flessibile e vicino al cittadino (cfr. OCSE: Regulatory Reform, vol. II: «Thematic Studies», 1997, p. 195). Per definizione esso è anche più democratico e dovrebbe offrire soluzioni più elastiche poiché rispondenti al principio della sussidiarietà. Tuttavia, ogni medaglia ha il suo rovescio e le strutture federalistiche elvetiche hanno provato a varie riprese che esse possono complicare i compiti dei cittadini. L'elaborazione della legge sul mercato interno ha messo in evidenza che nell'epoca della globalizzazione il protezionismo cantonale esiste ancora.

⁷ Le procedure della Sezione dell'energia nucleare dell'Ufficio federale dell'energia non sono parimenti state prese in considerazione.

⁸ Zurigo: Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürichs an den Kantonsrat zur Motion KR-Nr.10/1994 betreffend Reduktion von Bewilligungsverfahren und zum Postulat KR-Nr.11/1994 betreffend Beschleunigung und Vereinfachung von Bewilligungs-, Rekurs- und Gerichtsverfahren vom 20. August 1997.
Grigioni: Weisungen des Regierungsrates des Kantons Graubünden in Sachen Vereinfachung, Beschleunigung und Koordination der Verfahren vom 14. Januar 1994.

Nella gestione dell'Amministrazione occorre constatare che non è facile distinguere con esattezza i compiti della Confederazione da quelli dei Cantoni. Il messaggio concernente la legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (FF 1998 2029) dimostra l'ampiezza di una ridefinizione delle competenze d'esecuzione tra i Cantoni e la Confederazione per i grandi progetti di costruzione.

Detta ripartizione risponde talvolta a una base storica, quando non è arbitraria. Non è facile modificare in profondità queste strutture. Questo può essere fatto forzatamente soltanto attraverso un rapporto che repertorizzi tutte le procedure del diritto federale dell'economia. Anche se si procede caso per caso, è tuttavia difficile contare, nell'elaborazione delle soluzioni, sull'eventualità di una redistribuzione delle competenze. Menzioneremo esplicitamente questa possibilità quando sarà necessario.

2.3.2 La Costituzione

Nonostante le procedure del diritto federale dell'economia trovino generalmente la loro base legale in leggi federali o eventualmente in ordinanze, determinati settori sono ancorati nella Costituzione. Inoltre alcune disposizioni di principio rinviano anch'esse alla Costituzione. In alcuni casi è allora difficile prevedere, a breve termine, modifiche di fondo, poiché sarebbe necessario un cambiamento del regime costituzionale.

2.3.3 Il diritto internazionale

Anche se non fa parte dell'Unione europea, la Svizzera intende rendere la sua legislazione compatibile con quella dell'UE nel maggior numero di settori possibile, poiché l'accesso al mercato europeo è primordiale. In alcuni casi questo aumenta la densità normativa ed è contrario a uno sgravio amministrativo. Tuttavia, visto che l'adeguamento rapido alle norme europee è un obiettivo prioritario, proposte di sgravio che allontanerebbero la Svizzera dall'eurocompatibilità sono escluse di principio. Siffatta dottrina limita di conseguenza lo spettro delle possibilità di riforma. Stessa cosa per quanto concerne altri standard internazionali (es.: vigilanza sulle banche).

2.3.4 La non obiettività

Il presente rapporto costituisce un esame dell'attività interna dell'Amministrazione ed è stato effettuato dalla stessa Amministrazione. Si è rinunciato a ricorrere a esperti esterni. Questa scelta è stata necessaria per poter valutare con sufficiente familiarità l'attività dell'Amministrazione federale. È pertanto evidente che, siccome le informazioni ottenute non provenivano né da richiedenti né da un'istanza neutra, l'obiettività nella raccolta e nel trattamento dell'informazione non è garantita completamente.

2.3.5 La cultura del consenso

Il nostro sistema federalistico è fondato in larga misura su una cultura del consenso: all'interno del Governo con le procedure di consultazione degli uffici e di corapporto, all'esterno con la consultazione delle cerchie interessate. Se questo sistema ha il vantaggio di ledere il minor numero possibile di persone, di sostenere la democrazia e di impedire l'introduzione di riforme repentine che non corrisponderebbero al regime economico di questo Paese, occorre tuttavia constatare che esso impedisce parimenti a certe proposte di sfociare in misure concrete.

2.3.6 Motivi d'interesse pubblico preponderante

In un mondo in rapida evoluzione l'intervento dei poteri pubblici rimane indispensabile per preservare e promuovere importanti obiettivi sociali, che inglobano segnatamente la sicurezza, la sanità, l'approvvigionamento di base per tutto il Paese, la protezione dell'ambiente e altri valori. In questi settori è spesso difficile operare riforme di fondo, ma vi è un margine di manovra per quanto concerne la forma e l'esecuzione della regolamentazione.

È inoltre importante privilegiare l'idea di complementarità tra obiettivi sociali ed economici piuttosto che quella di opposizione. Un mercato concorrenziale, ma trasparente, può offrire al consumatore una protezione migliore che un mercato monopolistico con prezzi proibitivi.

2.4 Gli obiettivi dell'inchiesta

2.4.1 Obiettivi generali

2.4.1.1 Miglioramento della crescita economica

Nella teoria economia neoclassica, la ricerca dell'efficacia dei mercati per mezzo di una regolamentazione ottimale porta alla riduzione delle distorsioni. Queste sono rappresentate, per esempio, da costi di transazione elevati, da ostacoli al libero scambio o ancora dal mantenimento di imprese non concorrenziali in un mercato in declino.

L'ottimizzazione della regolamentazione è ricercata al fine di promuovere la concorrenza, l'apertura dei mercati, l'accesso al mercato e, di conseguenza, per favorire l'innovazione, il progresso tecnologico e lo scambio. Permettendo alle imprese di essere più flessibili e dinamiche grazie all'eliminazione di rigidità esistenti, lo scopo ultimo di una riforma è quello di sostenere la crescita economica.

Questo discorso è fortemente impregnato di neoliberalismo. Tuttavia, può essere difeso se gli si oppone una rete sociale ben sviluppata.

2.4.1.2 Aumento dell'efficacia dell'Amministrazione

La riduzione dei costi di transazione per le imprese passa forzatamente attraverso una semplificazione dei contatti con le autorità. A tal fine è primordiale che lo Stato sia efficace nella sua attività, flessibile, capace di cambiamento in un mondo in costante evoluzione e ottimizzatore nelle sue scelte.

Un'analisi dell'impatto della regolamentazione ben elaborato fornisce al Governo gli strumenti necessari per la soluzione più vantaggiosa tenendo conto dei diversi interessi. Senza andare tanto lontano, l'inventario e la valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia costituiscono una prima tappa nella comprensione e nell'analisi di questo tipo di attività governativa. Questa inchiesta offre un primo registro e una prima codificazione necessari in seguito per misurare l'efficacia dell'Amministrazione. La ricerca di soluzioni è una tappa supplementare verso l'elaborazione di un'Amministrazione più attenta ai bisogni dei suoi clienti. In quanto partner, anche il settore pubblico deve offrire servizi con il migliore rapporto qualità - prezzo. Il rilascio di autorizzazioni non fa evidentemente eccezione alla regola.

2.4.1.3 Il rafforzamento dei valori democratici

Un'Amministrazione che agisce come partner dell'economia ed è strutturata in base a modelli di management privato non sarà più percepita come un peso. Riacquisterà la fiducia delle cerchie economiche. La riduzione dell'aspetto negativo di una burocrazia troppo spesso denigrata colmerà il divario tra un Governo accusato di non conoscere i bisogni dei cittadini e le cerchie economiche che devono far fronte a difficoltà crescenti.

2.4.2 Obiettivi specifici

Anche per l'Amministrazione quest'inchiesta dovrebbe fornire informazioni preziose sotto forma di:

- base di dati;
- dispositivo trasversale dell'attività statale (in maniera analoga al rapporto sui sussidi);
- sistematica che permette l'impiego di uno schema di soluzioni;
- prima tappa per un'analisi dell'impatto della regolamentazione;
- mezzo per identificare i punti forti e quelli deboli.

2.4.3 L'ottica di una PMI

Oltre ai tre obiettivi generali di cui al punto 2.4.1, il presente rapporto persegue, come scopo finale, la semplificazione delle relazioni tra PMI e uffici federali quando si tratta, per ragioni diverse, di legittimare le loro attività. Le statistiche che seguono mostrano quanto sia importante procedere a una valutazione della procedura statale a partire dall'ottica delle PMI. Esse rappresentano sicuramente il gruppo di clienti più frequente dell'Amministrazione per tutte le procedure analizzate.

2.4.3.1 Alcune cifre in breve

Recentemente la Svizzera ha adottato la definizione europea di PMI: essa deve avere un numero di impiegati inferiore a 250.

Tabella 1: PMI nell'economia

	Totale imprese	Imprese di diritto privato	PMI di diritto privato
Numero di imprese	297 659	288 170	287 345
in %	100	96,8	96,5
Numero di impiegati	3 539 067	2 890 647	2 156 574
in %	100	81,7	60,9
Grandezza media	11.9	10	7.5

Conformemente al censimento delle imprese del 1995 (cfr. tabella 1 qui sopra) le PMI costituiscono il 96,5 per cento delle 297 659 imprese svizzere. L'88 per cento di esse sono microimprese, il che equivale a uno dei tassi più bassi in Europa. Il numero medio di impiegati in Svizzera è 7 per ogni PMI, cifra relativamente elevata nel confronto internazionale. La quota delle PMI sull'impiego totale si situa attorno al 61 per cento. In questo caso la Svizzera è nella media europea.

2.4.3.2 Gli svantaggi specifici delle PMI

È primordiale che le autorità adottino il punto di vista di una PMI poiché essa deve far fronte a degli svantaggi dovuti alle sue dimensioni. Le PMI non hanno i mezzi per pagare un servizio giuridico che le informi in merito a ogni disposizione legale relativa a una determinata attività economica. I costi necessari per adattarsi a nuove situazioni sono più elevati per le PMI che per le imprese di grandi dimensioni, poiché si tratta normalmente di costi fissi, non dipendenti dal numero di impiegati.. Per la stessa mancanza di economie di scala, il rispetto delle regolamentazioni amministrative grava maggiormente su una PMI. Le PMI hanno anche meno possibilità di spostarsi o di ricorrere a subappaltatori.

2.5 Il metodo scelto

L'inchiesta si suddivide in due parti: *l'inventario* delle procedure e la loro *valutazione*. La prima parte è pertanto descrittiva; informa in merito al numero di procedure del diritto federale dell'economia che si trovano nella Raccolta sistematica e a dati quali la base legale, l'istanza d'esecuzione, il numero di domande inoltrate per anno, il numero di opposizioni o ricorsi, il termine di trattamento di una domanda, il coordinamento con altre procedure. Queste informazioni sono state raccolte grazie alla collaborazione di tutti gli uffici federali interessati ai quali sono stati sottoposti una prima scheda d'inventario e poi un questionario per ogni procedura. Questi dati sono stati registrati in una base di dati, dalla quale per ogni procedura sono state estratte schede che costituiscono l'Allegato del presente rapporto. Un estratto dei dati figura nella Parte 2 del rapporto.

Sulla scorta di dette informazioni e dei colloqui condotti con ogni singolo ufficio interessato, è stato possibile identificare i punti deboli e le possibilità di miglioramento di queste procedure, che possono essere suddivise in due grandi categorie:

- La procedura stessa è discutibile: doppioni, interventi troppo ampi rispetto allo scopo ricercato, misura obsoleta, scopo mal definito.
- Vi sono lacune nell'esecuzione: termini di trattamento troppo lunghi, mancanza di coordinamento con altre autorità, mancanza di trasparenza, eccesso di lavoro per il richiedente e le autorità.

L'identificazione di questi problemi ha un senso soltanto se si cerca di trovare una soluzione. Pertanto nella parte «Valutazione» vengono presentate proposte per l'ottimizzazione delle procedure analizzate. Le soluzioni sono suddivise in 5 strategie, analizzate nella Parte III.

Un primo gruppo di soluzioni concerne la semplificazione e il miglioramento dell'esecuzione delle procedure per mezzo:

1. dell'accelerazione delle procedure (Capitolo 3 della Parte III),
2. di un migliore coordinamento delle procedure (Capitolo 4 della Parte III),
3. di un adeguamento delle disposizioni legali materiali (Capitolo 5 della Parte III).

Un secondo gruppo di soluzioni rimette in causa la forma dell'intervento statale, o addirittura la sua utilità per mezzo:

4. della sostituzione da parte di altri strumenti, se del caso dell'abbandono delle procedure (Capitolo 6 della Parte III).

Un terzo gruppo di soluzioni non persegue modifiche delle disposizioni esecutive bensì delle disposizioni relative all'organizzazione, al fine di migliorare la motivazione degli impiegati e la trasmissione di informazioni per mezzo:

5. dell'introduzione di misure relative al New Public Management e della gestione della qualità (Capitolo 7 della Parte III).

Parte II: Inventario delle procedure federali e cantonali

1 Procedure di diritto federale eseguite dalla Confederazione

L'elenco qui sotto presenta le procedure previste dal diritto federale e eseguite dagli uffici federali. Esso non è forzatamente esaustivo, vista l'ampiezza della definizione adottata (cfr. Parte I). Si tratta delle procedure che il presente rapporto analizza. Per ognuna di esse il numero di casi per anno è indicato nella colonna a destra. Per informazioni dettagliate sulle procedure il lettore può consultare le schede segnaletiche contenute nell'Allegato⁹.

Elenco 1

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
11.01	Registrazione e ammissione di navi	0-3
11.02	Autorizzazione di radiazione di una nave	0-3
21.01	Autorizzazione di distribuzione di film	1-2
24.01	Autorizzazione per prodotti immunobiologici (fabbricanti/importatori)	con i rinnovi, ca. 10
24.02	Autorizzazione di importazione di prodotti immunobiologici	ca. 1200
24.03	Registrazione di prodotti immunobiologici	5-10
24.04	Autorizzazione per laboratori (derivati del sangue e espianti)	15
24.05	Liberazione delle partite di prodotti immunobiologici	ca. 410
24.06	Omologazione di una procedura che permette di disattivare o eliminare gli agenti patogeni	1-3
24.07	Autorizzazione di smercio di diagnosi in vitro	30-40
24.08	Obbligo di notifica per diagnosi in vitro	70-90
24.09	Autorizzazione d'esercizio per il trattamento del sangue (prodotti labili)	ca. 70
24.10	Autorizzazione d'esercizio per il commercio di espianti (ospedali)	in totale 6 domande
24.12	Riconoscimento dei laboratori di microbiologia e sierologia (non obbligatorio)	3
24.13	Deroga al principio di fornire informazioni in merito a dispositivi medici	1997: 15, 1998 ca. 120 pendenti
24.14	Obbligo di notifica per l'immissione in commercio di dispositivi medici	3800 notifiche previste
24.15	Autorizzazione di importazione/esportazione di sostanze psicotrope	ca. 5000 / anno
24.16	Autorizzazione straordinaria per stupefacenti vietati	ca. 30
24.17	Registrazione di prodotti disinfettanti	100-120
24.18	Autorizzazione di praticare vaccini contro la febbre gialla	10-15

⁹ L'allegato non è pubblicato nel Foglio federale. Può essere comandato presso l'Ufficio per lo sviluppo economico e il lavoro o consultato in Internet (www.info.bwa.admin.ch o www.pmeinfo.ch).

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
24.19	Ammissione agli esami federali per le arti sanitarie	ca. 6000
24.20	Decisioni di ammissione speciali	ca. 500
24.21	Autorizzazione per il trattamento di raggi ionizzanti	ca. 2000
24.22	Approvazione per installazioni e fonti di raggi radioattivi	10
24.23	Ammissione di nuove derrate alimentari	ca. 200
24.24	Certificato di formazione per il commercio di sostanze tossiche	ca. 2000
24.25	Obbligo di notifica per i prodotti tossici destinati all'industria e all'artigianato	> 9000
24.26	Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico	3000-3500
24.27	Autorizzazione per sostanze di base	ca. 20
24.28	Obbligo di notifica in caso di cambiamento di dati	30-100
26.01	Autorizzazione per il trasferimento a terzi di compiti delle casse di compensazione AVS	1 fino a imprevedibile
26.02	Autorizzazione per uffici di revisione e di controllo (AVS)	0
26.03	Riconoscimento del revisore capo delle casse di compensazione	5
26.04	Approvazione dei premi assicurativi per le indennità giornaliere facoltative secondo la LAMal	120 tariffe di premi
26.05	Riconoscimento di istituti e di corsi di formazione per specialisti della sicurezza sul lavoro	Attualmente 3
26.07	Approvazione dei premi per l'assicurazione obbligatoria per le cure mediche	ca. 120 tariffe di premi
26.08	Registrazione di assicurazioni contro gli infortuni	0
26.09	Riconoscimento di casse malati	1-2
31.02	Riconoscimento di istituti di credito	0-1
31.03	Autorizzazione per il sorpasso del carico massimo	nessun dato disponibile
32.01	Omologazione di apparecchi automatici da gioco	100
34.01	Autorizzazione per intermediari finanziari nella lotta contro il riciclaggio di denaro sporco	nessuna inf. possibile
34.02	Autorizzazione per la fabbricazione e l'importazione di esplosivi e oggetti pirotecnici	1100
35.01	Autorizzazione per l'esercizio dell'attività assicurativa	5-10
35.02	Approvazione del regolamento aziendale (assicurazioni)	150 ca.
37.01	Accreditamento di organismi che esaminano, ispezionano, certificano o effettuano valutazioni della conformità	100
37.02	Riconoscimento di esperti privati di revisione di strumenti di misurazione	45
37.03	Autorizzazione per l'apertura di un laboratorio di controllo	2
37.04	Autorizzazione d'esercizio di un laboratorio di controllo	2-4
39.01	Rilascio di brevetti d'invenzione	ca. 1500
39.02	Certificati supplementari di protezione	ca. 20
39.03	Protezione di topografie	2-3
39.04	Deposito di disegni e modelli industriali	ca. 900

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
39.05	Registrazione di un marchio protetto	ca. 9000
41.01	Autorizzazione per l'utilizzazione delle carte federali a scopo professionale	1700
42.01	Elementi tecnici destinati alle costruzioni di protezione	80-100
42.02	Approvazione di materiale standardizzato per costruzioni di protezione	ca. 10
43.01	Procedura di mantenimento del segreto per mandati classificati come militari	140
53.01	Autorizzazione alla riduzione dei tassi doganali	1
53.02	Autorizzazione per il commercio di perfezionamento e di riparazione	ca. 2000
53.03	Regime doganale preferenziale a favore dei Paesi in sviluppo	20-30
53.04	Autorizzazione per l'importazione di merci reversali	100
53.05	Rilascio del titolo di «esportatore autorizzato»	in media 30-50 (stadio iniziale)
53.06	Autorizzazione per la stampa in proprio di formulari ufficiali	ca. 5-10
53.07	Autorizzazione per prove d'origine da parte di esportatori svizzeri secondo procedura semplificata	> 100
53.08	Accesso alla semplificazione del trattamento doganale delle importazioni e delle esportazioni	attualmente ca. 100
53.09	Esenzione doganale temporanea per l'importazione e l'impiego di veicoli non sdoganati	4700
53.10	Ammissione di merci in franchigia doganale	220
53.11	Autorizzazione per sdoganamento e tassazione di lavori di manutenzione su aerei	5
53.13	Autorizzazione per l'istituzione di magazzini doganali	in media 10
53.14	Autorizzazione per creazione e esercizio di magazzini doganali per prodotti venduti e utilizzati sugli aerei	2
53.15	Autorizzazione per la costruzione e la gestione di un tax-free shop	1 (ancora pendente)
53.16	Autorizzazione per la ripresa di veicoli a noleggio non sdoganati	1
53.17	Autorizzazioni per le società di trasporto	200
53.18	Obbligo di notifica per la fabbricazione di prodotti a base di tabacco e carta per sigarette	2
53.19	Obbligo di notifica per gli importatori di prodotti a base di tabacco e carta per sigarette	20
53.20	Autorizzazione per importatori e commercianti di tabacco grezzo	3
53.21	Registrazione per fabbricante di birra	5
53.22	Autorizzazione per magazzini autorizzati (imposta sugli oli minerali)	6
53.23	Autorizzazione per la dichiarazione fiscale periodica (oli minerali)	2
53.24	Autorizzazione per la colorazione e la caratterizzazione degli oli da riscaldamento (imposta sugli oli minerali)	1
53.25	Patente commerciale per metalli preziosi	15

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
53.26	Patente per la fusione	0-3
53.27	Patente individuale per la fusione	2-3
53.28	Autorizzazione per revisore commerciale	0-1
53.29	Concessione di un marchio di responsabilità	200-300
53.30	Regime doganale preferenziale per i foraggi	
53.31	Restituzione di dazi (alimenti per gatti e cani)	
53.32	Autorizzazione per l'utilizzazione di luoghi diversi dagli aeroporti doganali	ca. min. 2 - max. 8
54.01	Concessione per distillerie (con alambicchi)	60
54.02	Attestato di capacità per impiegati di distillerie	50-100
54.03	Autorizzazione di importazione per installazioni di distillerie	20-50
54.04	Autorizzazione per riparare, trasformare e acquistare impianti di distillazione	20-50
54.05	Autorizzazione di trasferimento di distillerie professionali	5-15
54.06	Esenzione fiscale per le distillerie domestiche	5000-6500
54.07	Autorizzazione d'importazione di bevande spiritose	ca. 80
54.08	Autorizzazione per l'impiego di alcol non gravato da oneri fiscali	ca. 500
54.09	Autorizzazione di importazione di alcool puro e di bevande spiritose	
54.10	Dichiarazione di acquisto e vendita di prodotti distillati in regime di sospensione	62
54.11	Autorizzazione per la distillazione per conto di terzi	2-5 sostituz.
54.12	Autorizzazione per il commercio all'ingrosso di bevande distillate (oltre i 400 l)	22
54.13	Autorizzazione per il commercio al dettaglio di alcolici oltre i confini cantonali	3
54.14	Autorizzazione per distillerie per conto di terzi	10-15
58.01	Autorizzazione per l'esercizio di una banca	12-17
58.02	Autorizzazione all'esercizio dell'attività di commerciante di valori mobiliari	termine transitorio
58.03	Autorizzazione per l'attività di borsa	2-4
59.01	Autorizzazione per l'importazione/la fabbricazione di oggetti metallici simili a monete	15-20
61.01	Autorizzazione iniziale conformemente alla legge sul materiale bellico (LMB)	ca. 20
61.02	Autorizzazione di fabbricazione secondo la LMB	ca. 100
61.03	Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di materiale da guerra conformemente alla LMB	imp. 3500-4000; esp. 3500-3800; transito 250-650
61.04	Autorizzazioni specifiche per attività di mediazione conformemente alla LMB	poche (nuova disposizione)
61.05	Autorizzazione individuale per la stipulazione di contratti concernenti beni immobiliari (compreso il know-how) o la concessione di diritti su di essi	poche (nuova disposizione)
61.06	Autorizzazioni d'esportazione e certificati d'importazione per beni a doppio uso	2100=90%

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
61.07	Autorizzazione d'esportazione e importazione per prodotti chimici	50=90%
61.08	Embargo contro l'Irak	esp. 100; imp. ca. 0
61.09	Embargo contro la Jugoslavia - Autorizzazioni per progetti di democratizzazione o misure umanitarie	0 (modifica ord. ott. 98)
61.10	Embargo contro la Libia - Autorizzazioni per il saldo di conti bloccati	ca. 50
61.11	Pre-Shipment Inspection	ca. 5
62.01	Autorizzazioni per orari di lavoro (notte, domenica, squadra)	1400
62.05	Autorizzazioni per istituzioni che possono impiegare personale per il servizio civile	300
63.01	Autorizzazione per l'importazione di animali da allevamento e sperma di tori	250
63.02	Attribuzione del contingente doganale per i cavalli	nessun dato disponibile
63.04	Attribuzione delle quote del contingente doganale per gli animali da macello e la carne	nessun dato disponibile
63.06	Attribuzione delle quote del contingente doganale per uova e prodotti a base di uova	
63.07	Autorizzazione generale di importazione per latte, latticini, olii e grassi commestibili	2100 (formaggi, latticini)
63.08	Attribuzione di quote del contingente doganale	100
63.09	Esame delle varietà e elenco federale dei vitigni	
63.10	Permesso generale d'importazione per prodotti agricoli	nessun dato disponibile
63.11	Attribuzione di quote del contingente doganale per patate e prodotti a base di patate	nessun dato disponibile
63.13	Attribuzione delle quote del contingente doganale per verdura, frutta e prodotti ortofrutticoli	nessun dato disponibile
63.16	Regolamento per l'importazione di viti	nessun dato disponibile
63.17	Attribuzione di quote del contingente doganale per il vino bianco e il vino rosso	nessun dato disponibile
63.18	Obbligo di notifica per l'attribuzione dei contingenti doganali	nessun dato disponibile
63.19	Quota dei contingenti doganali per determinati prodotti agricoli attraverso l'UE	300 richieste
63.20	Autorizzazione per contingente lattiero supplementare	nessun dato disponibile
63.21	Autorizzazione di riportare all'anno seguente il latte fornito in eccesso a causa di un'epizoozia	nessun dato disponibile
63.22	Autorizzazione di trasferimento del contingente lattiero	nessun dato disponibile
63.23	Autorizzazione di trasferimento del contingente lattiero in caso di scioglimento, divisione o ripresa dell'azienda	nessun dato disponibile
63.25	Autorizzazione per la ripresa della commercializzazione di latte e trasferimento dei contingenti sospesi	nessun dato disponibile

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
63.26	Autorizzazione di compensazione del contingente tra l'azienda e l'azienda d'estivazione	nessun dato disponibile
63.27	Autorizzazione generale d'importazione per l'intero settore agricolo	
63.28	Attribuzione delle quote del contingente doganale per il pollame	
63.34	Autorizzazione o dichiarazione per l'immissione in commercio di foraggi	ca. 450
63.39	Autorizzazione di immissione in commercio di prodotti fitosanitari	300
63.40	Autorizzazione d'importazione per determinate piante e prodotti orticoli	380
63.41	Autorizzazione per il prelievo, il deposito o il commercio di sperma di toro	finora 3
63.42	Obbligo di notifica per sementi	7000
63.44	Obbligo di notifica o autorizzazione per l'immissione in commercio di concimi	200
63.45	Condizioni e oneri per la produzione integrata e l'agricoltura biologica	3-4
63.47	Autorizzazione per la riconversione a tappe	10-20
63.48	Registrazione di una denominazione d'origine	finora nessuna disposizione
63.49	Riconoscimento di organismi di certificazione esteri	finora nessuna richiesta
63.50	Autorizzazione per la commercializzazione di prodotti esteri	50-100
63.51	Riconoscimento di organismi di certificazione esteri	3
63.52	Obbligo di notifica per il commercio di latte e la vendita diretta di latte	nessun dato disponibile
63.53	Obbligo di notifica per viticoltore	222
63.55	Riconoscimento delle organizzazioni di allevamento	2-3; 0 nei prossimi 2/3 anni
63.59	Autorizzazione speciale per gli effettivi massimi di determinati animali	21 (totale)
63.62	Attribuzione di quote del contingente doganale di alimenti per cani e gatti provenienti dalla CE	
63.64	Domanda di importazione di cereali grezzi destinati all'alimentazione umana	nessun dato disponibile
63.65	Ammissione nell'elenco dei vitigni	nessun dato disponibile
63.67	Certificazione della qualità dei vini destinati all'esportazione	nessun dato disponibile
63.68	Campagna di immagazzinamento e vendita a prezzi ridotti	nessun dato disponibile
63.69	Autorizzazione o notifica di una nuova piantagione e di una ricostituzione delle superfici viticole	
63.72	Autorizzazione di trasferimento dei contingenti nell'ambito di ricomposizioni particellari	nessun dato disponibile

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
63.73	Certificato del materiale di moltiplicazione (sementi di cereali, ecc.)	7000
64.01	Autorizzazione d'esercizio per la fabbricazione di prodotti immunobiologici	finora 4
64.02	Autorizzazione d'esercizio per l'importazione e lo smercio di prodotti immunobiologici	finora 12
64.03	Registrazione di un prodotto immunobiologico per uso veterinario fabbricato in Svizzera	5-10
64.04	Registrazione di un prodotto immunobiologico importato	3-10
64.05	Esame all'importazione (prodotti immunobiologici per uso veterinario)	ca. 300
64.06	Liberazione di partite di prodotti immunobiologici	250
64.07	Approvazione dei piani per macelli di grandi dimensioni	fino a 6
64.08	Approvazione dei piani per impianti di smaltimento dei rifiuti	1-2
64.09	Approvazione dei piani per stazioni di inseminazione	0-1
64.10	Autorizzazione per sistema di stabulazione e installazioni per stalle	74
64.11	Riconoscimento di laboratori	variabile
64.12	Autorizzazione di nuovi metodi di stordimento	0
64.13	Autorizzazione di procedimenti per l'eliminazione di rifiuti animali	Nessun nuovo procedimento
64.15	Diploma di ispettore delle carni	
64.16	Formazione di funzionari veterinari	ca.10
64.19	Autorizzazione di istituti di formazione per inseminatori artificiali	finora 6
64.20	Autorizzazione di programmi di formazione per inseminatori	<1
64.21	Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di animali	2000-3000
64.22	Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di animali in libertà	24520
64.23	Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di merci d'origine animale	2000-3000
64.24	Autorizzazione per l'utilizzazione di locali di lavoro e apparecchi	poche
64.25	Riconoscimento dei grassi per la mungitura e di altri preparati igienici del latte	
64.26	Riconoscimento di prodotti per la pulitura di bottiglie in contatto con il latte o latticini	
64.27	Riconoscimento di mezzi per lottare contro le mosche nelle aziende che producono latte	
64.28	Autorizzazione eccezionale di animali non bovini nelle stalle	poche
64.29	Certificato di esportazione di latte	molte
64.30	Garanzia della ritracciabilità del latte industriale	poche
64.31	Autorizzazione d'esercizio relativa alle condizioni per i locali e la freschezza	

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
64.32	Autorizzazione d'esercizio per latterie e caseifici	ca. 3000
65.01	Ricorso in materia di autorizzazione di praticare la professione di elettricista/montatore elettricista	> 100
65.02	Permesso di impiego di esplosivi (procedura di ricorso)	3
65.03	Autorizzazione di esercitare la professione di maestro in una scuola professionale (procedura di ricorso)	0
66.01	Permesso di importazione per garantire la costituzione di scorte obbligatorie	35 - diverse centinaia
68.01	Autorizzazione di concentrazioni di imprese	20-30
71.01	Concessioni per infrastrutture ferroviarie	5
71.03	Approvazione dei piani per la costruzione e la modifica di infrastrutture ferroviarie	ca. 200
71.04	Approvazione dei piani per grandi progetti ferroviari	
71.06	Autorizzazione per il trasporto internazionale di persone	35
71.07	Autorizzazione per il trasporto internazionale di merci	a seconda del Paese
71.08	Autorizzazione di accesso alla rete ferroviaria	non ancora in vigore
71.09	Concessione per funivie e teleferiche	20-30
71.10	Approvazione dei piani per funivie e teleferiche	30-40
71.11	Autorizzazione d'esercizio per teleferiche e funivie con concessione federale	50
71.12	Approvazione dei piani per le installazioni delle imprese pubbliche di navigazione	ca. 5
71.13	Autorizzazione d'esercizio delle installazioni delle imprese di navigazione concessionarie	ca. 5
71.14	Approvazione dei piani di battelli per imprese di navigazione concessionarie	5
71.15	Permesso di navigazione per battelli concessionari	5
71.16	Licenza di condurre per navigatori di imprese di navigazione concessionarie	45
72.01	Concessione di costruzione di aeroporti	10-15
72.03	Concessione d'esercizio di un aeroporto	Nuove <1; modifiche ca. 1
72.04	Approvazione del regolamento d'esercizio di un aeroporto	5-8
72.05	Autorizzazione di costruzione per aerodromi	5-10
72.06	Autorizzazione d'esercizio di un aerodromo	1-2
72.07	Autorizzazione di utilizzazione di un aeroporto militare a fini civili	0-1
72.08	Concessione per voli di linea a imprese con sede in Svizzera	20
72.09	Obbligo di notifica degli orari	180
72.10	Approvazione delle tariffe	4655
72.11	Autorizzazione di modifica e trasferimento di determinati diritti e obblighi della concessione	4
72.12	Autorizzazione di trasferimento di compiti di gestione	1
72.13	Autorizzazione d'esercizio per il trasporto aereo commerciale alle imprese con sede in Svizzera	40

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
72.14	Autorizzazione d'eccezione per quanto concerne il registro di commercio, il controllo effettivo dei cittadini svizzeri e il capitale	1
72.15	Autorizzazione provvisoria per l'impiego di personale straniero	40
72.16	Autorizzazione d'eccezione per l'impiego di aeromobili iscritti nel registro di un altro Stato	5
72.17	Impiego di aeromobili iscritti nel registro di un altro Stato	4
72.18	Autorizzazione di atterraggio in campagna	37
72.19	Autorizzazione di voli al di sotto delle altitudini minime	20
72.20	Autorizzazione per voli notturni (traffico commerciale al di fuori delle linee)	30
72.21	Autorizzazione per il lancio di corpi esplosivi antivalanghe	20
72.22	Autorizzazione d'eccezione per volare con piccoli aerei (carico alare < 20 kg/m ²)	1-2
72.23	Autorizzazione per aprire una scuola di aviazione	3-5
72.24	Certificato di navigabilità	ca. 1200
72.25	Iscrizione nel Registro svizzero dell'aviazione civile	ca. 650
72.26	Autorizzazione di iscrizione nel registro svizzero dell'aviazione civile, con restrizione sulla proprietà	ca. 20
72.27	Rilascio, rinnovo, proroga della licenza di impresa di manutenzione	ca. 30 (il mercato è definito)
72.28	Rilascio, rinnovo, proroga della licenza di impresa di costruzione di aerei	3 nuove, modifiche
72.29	Rilascio, rinnovo, proroga della licenza di impresa di sviluppo	dal 1998 ca. 5
72.30	Licenza di impresa di sviluppo di «Aircraft Products»	ca. 5
72.31	Licenza di impresa di sviluppo di «Parts and Appliances»	dal 1998 ca. 5
72.32	Rilascio, rinnovo, proroga della licenza per il personale addetto alla manutenzione	Nuove: 200; rinnovi: 400; convalidate: 100
72.33	Ammissione di aerei e parti di aerei	variabile
72.34	Ammissione di modifiche su aeromobili e elementi di aeromobili	ca. 50
72.35	Certificato di prototipo necessario alla certificazione di aeromobili	3-5
72.36	Certificato di prototipo necessario alla certificazione di elementi di aeromobili	3-5
72.37	Riconoscimento di certificati esteri di navigabilità per aeromobili e elementi di aeromobili	15-20
73.01	Concessione di diritti d'acqua (forze idriche)	0-1
73.02	Esame per forze idriche	10
73.03	Esame dell'impatto sull'ambiente (caso delle forze idriche)	
73.04	Autorizzazione di costruzione di una centrale idroelettrica	0-1

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
73.05	Autorizzazione di costruzione per dighe (intervento federale per motivi di sicurezza)	4-5
73.06	Autorizzazione di sfruttamento di forze idriche	3-4
74.02	Autorizzazione di esportazione di elettricità idroelettrica e nucleare	ca. 700
74.03	Dichiarazione di conformità per installazioni, veicoli e apparecchi fabbricati in serie	ca. 200
74.04	Approvazione dei piani per impianti di trasporto in condotta	5 -10
74.05	Approvazione dei piani per impianti elettrici a corrente debole	30-100
74.06	Approvazione dei piani per impianti elettrici a corrente forte	3500
74.07	Deroga all'autorizzazione di costruzione e d'esercizio di impianti elettrici	3-5
74.08	Autorizzazione generale per installazioni a bassa tensione	diverse centinaia
74.09	Autorizzazione provvisoria per imprese che non dispongono temporaneamente più di personale qualificato	diverse dozzine
74.10	Autorizzazione limitata di installazione	500
74.11	Riconoscimento e dichiarazione di capacità	50
74.12	Autorizzazione di apporre il marchio di sicurezza (facoltativo)	3000
75.01	Autorizzazione d'eccezione per importazione e transito di veicoli e trasporti speciali	ca. 6900
75.03	Autorizzazione d'eccezione per il traffico domenicale e notturno (+ importazione e transito di veicoli speciali)	ca. 150
75.04	Autorizzazione per tipo di veicoli	4000
75.05	Esonero dall'approvazione del prototipo	ca. 10 000
76.01	Obbligo di notifica per fornitori di servizi di telecomunicazioni	
76.02	Concessione per società di servizi di telecomunicazioni	ancora sconosciuto
76.03	Concessione di servizi di telefonia mobile o per satellite	10 (nel 1998)
76.04	Concessione radio e TV	7-10
76.05	Concessione di ridiffusione	8-10
76.06	Approvazione dei mezzi di trasmissione	
76.07	Concessione di radiocomunicazione	7000-10000
76.08	Rilascio di certificati di capacità	500-700
76.09	Omologazione di impianti di telecomunicazioni	1000
76.10	Ottenimento di un rapporto (procedure d'esame)	1000
76.11	Autorizzazione per prove tecniche	50
76.12	Autorizzazione di raccordo nell'ambito di esposizioni specializzate riconosciute	15
76.13	Attribuzione di elementi di indirizzo	variabile 100-1000
77.01	Obbligo di notifica/divieto di esportare/importare rifiuti	400 esport.; 100 import.
77.02	Notifica di nuove sostanze	60

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
77.03	Autorizzazione d'eccezione per diverse sostanze	ca. 35 (in diminuzione)
77.04	Autorizzazione di ammissione per prodotti di conservazione del legno e antifouling (AF)	90 – 110
77.05	Certificato di capacità per l'utilizzazione di prodotti per il trattamento delle piante	2000
77.06	Attestazione di Buona prassi di laboratorio	30
77.07	Autorizzazione d'eccezione per disseminare nell'ambiente, a titolo sperimentale, organismi modificati geneticamente o patogeni	0
77.08	Autorizzazione per l'immissione in commercio di organismi modificati geneticamente o patogeni	0
77.09	Autorizzazione di dissodamento	80-100
77.10	Autorizzazione di importazione di materiale di riproduzione forestale	ca. 110 permessi di importazione
77.11	Approvazione dei regolamenti d'esame per capisquadra forestali	2

Le procedure citate qui di seguito sono quelle corrispondenti alla definizione B) del punto 2.2.3 del capitolo precedente. In generale, in questi casi la decisione spetta alle autorità cantonali. Per ulteriori dettagli, il lettore può consultare il punto 4.6.3 della Parte III. Queste procedure, anche se vengono presentate in una tabella separata, sono oggetto dell'inventario e della valutazione.

N.	Titolo della procedura	N. casi/anno
31.01	Autorizzazione di acquisto di immobili da parte di stranieri	ca. 2000
31.04	Approvazione dell'iscrizione nel registro di commercio	ca. 170 000
32.02	Approvazione per le case da gioco	1-3
33.01	Autorizzazione di soggiorno per stranieri (annuali, stagionali, soggiorni di breve durata, ...)	50 000
62.02	Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per imprese industriali)	tutta la Svizzera ca. 1000
62.04	Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio	11600
63.70	Iscrizione nell'elenco federale dei vitigni	
63.71	Registrazione e classificazione del vino, delle uve e dei mosti d'uva	
64.17	Riconoscimento in quanto responsabile di esperimenti su animali	2500
64.18	Autorizzazione di esperimenti su animali	ca. 2500
71.05	Concessione e autorizzazione per il trasporto regolare di persone sul territorio nazionale	170

A titolo indicativo, possiamo suddividere queste procedure in diverse classi a seconda della frequenza di rilascio:

- per 92 procedure si registrano tra 0 e 10 casi all'anno,
- per 74 procedure si registrano tra 10 e 100 casi all'anno,
- per 42 procedure si registrano tra 100 e 1000 casi all'anno,
- per 23 procedure si registrano tra 1000 e 5000 casi all'anno,
- per 13 procedure si registrano oltre 5000 casi all'anno.

Si tratta delle procedure seguenti:

N.	Titolo della procedura	N. autorizzazioni/anno
24.19	Ammissione agli esami federali per le arti sanitarie	ca. 6000
24.25	Obbligo di notifica per i prodotti tossici destinati all'industria e all'artigianato	> 9000
31.04	Approvazione dell'iscrizione nel Registro di commercio	ca. 170 000
33.04	Autorizzazione di soggiorno per stranieri (annuali, stagionali, soggiorni di breve durata, stagiaire, frontalieri, ricongiungimento familiare)	50 000
39.05	Registrazione di un marchio	ca. 9000
54.06	Esenzione fiscale per le distillerie domestiche	5000-6500
61.03	Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di materiale da guerra	ca. 7500
62.04	Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio	11 600
63.73	Certificato del materiale di moltiplicazione (semi di cereali, ecc.)	7000
64.22	Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di animali in libertà	24 520
74.01	Autorizzazione d'eccezione per importazione e transito di veicoli e trasporti speciali (dimensioni e peso)	ca. 6900
75.05	Esonero dall'approvazione del prototipo	ca. 10 000
76.07	Concessione per radiocomunicazione	7000-10 000

Siccome gli uffici non sono sempre stati in grado di compilare la terza colonna dell'elenco 1, non è possibile calcolare le relative percentuali. Queste cifre sono tuttavia interessanti perché mostrano una tendenza inversamente proporzionale del numero delle procedure rispetto al numero dei casi trattati per anno e per procedura.

2 Procedure di diritto federale eseguite dai Cantoni

Il Cantone di Zurigo ha proceduto a una valutazione simile alla nostra per quanto concerne le procedure d'autorizzazione di esecuzione cantonale¹⁰. Ne abbiamo estratti due elenchi. Il primo, che raggruppa le procedure previste dal diritto federale ma di esecuzione cantonale, è presentato qui di seguito.

¹⁰ «Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Motion KR-Nr.10/1994 betreffend Reduktion von Bewilligungsverfahren und zum Postulat KR-Nr.11/1994 betreffend Beschleunigung und Vereinfachung von Bewilligungs-, Rekurs- und Gerichtsverfahren».

Elenco 2

I numeri figuranti nella terza colonna rinviano alle procedure dell'elenco 1. Si tratta di massima di procedure per le quali le amministrazioni federali e cantonali forniscono un lavoro congiunto. La numerazione della prima colonna è quella scelta dal Cantone di Zurigo.

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco 1
1	Autorizzazione d'eccezione affinché delle persone possano fungere da organo di controllo (istituzioni di previdenza)	
4	Autorizzazione per l'apertura o la trasformazione di imprese per la proiezione di film	
7	Autorizzazione di acquisto di terreni da parte di stranieri	31.01
11.1	Autorizzazione di rilasciare visti	
11.2	Visto per posto di lavoro	
11.3	Garanzia del permesso di soggiorno	
11.4	Visto di ritorno	
12.1	Permesso per stagionali	33.01
12.2	Permesso annuale	33.01
12.3	Permesso di soggiorno	33.01
12.4	Permesso di residenza per soggiorni di breve durata	33.01
12.5	Autorizzazione per un soggiorno provvisorio o per un'attività professionale nel Cantone di Zurigo	
12..6	Proroga della durata del permesso di residenza	
12.7	Mantenimento del permesso di residenza	
12.8	Carta alla frontiera	
13.1	Autorizzazione per un posto di lavoro	
15	Vendita di prodotti pirotecnici a scopi professionali	
16.1	Vendita di polvere	
16.2	Permesso di acquisto per esplosivi	
17	Permesso di acquisto per prodotti pirotecnici a scopi professionali	
20	Manifestazioni nautiche	
21	Permesso di condurre	
24	Autorizzazione per l'impiego di targhe collettive	
25	Autorizzazione per trasporti eccezionali	75.02/75.03
27	Autorizzazione in virtù dell'ordinanza sul trasporto su strada	
30	Autorizzazione per la perizia officina di veicoli a motore	
31	Grandi lotterie (lotteria intercantonale)	
32	Piccole lotterie	
33	Tombole	
34	Scommesse su corse di cavalli	
37	Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio	62.04
39	Autorizzazione d'esercizio per impianti di tiro	
44	Concessione per il trasporto regolare di persone a fini professionali	71.05
45.1	Autorizzazione per la formazione di apprendisti e l'approvazione di contratti d'insegnamento	

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco I
45.2	Ammissione di apprendisti d'età inferiore ai 15 anni da parte delle autorità cantonali	
45.3	Proroga/riduzione del periodo d'apprendistato in casi singoli da parte delle autorità cantonali	
45.4	Proroga del periodo d'apprendistato, in parte esenzione dall'insegnamento	
45.5	Proroga eccezionale del periodo di prova a un massimo di 6 mesi	
45.6	Esenzione totale o parziale dalla scuola professionale da parte delle autorità cantonali	
45.7	Ammissione di maggiorenni che non hanno imparato il mestiere conformemente alla legge sulla formazione professionale	
45.8	Esenzione dal LAP	
45.9	Autorizzazione per la formazione di apprendisti da parte della Direzione dell'economia pubblica	
45.10	Riconoscimento di scuole professionali non statali da parte della Direzione dell'economia pubblica	
45.11	Autorizzazione di frequentare una scuola professionale diversa da quella prevista	
46.1	Offerta di subordinazione alle prescrizioni speciali per imprese industriali	
46.2	Procedura di approvazione dei piani/autorizzazione di costruzione per imprese industriali	62.02
46.3	Approvazione dei piani/autorizzazione di costruzione per imprese non industriali	
46.4	Autorizzazione per lavori duraturi al di fuori dell'orario di lavoro abituale (notte, domenica, turni)	62.01
46.5	Autorizzazione per lavori provvisori al di fuori dell'orario di lavoro abituale	
49	Autorizzazione per collocamento privato di personale	
54	Rilascio di diritti d'utilizzazione speciali per compagnie aeree	
56	Autorizzazione d'eccezione per voli notturni	72.20
57	Autorizzazione di manifestazioni pubbliche all'aeroporto di Zurigo	
58	Autorizzazione per l'esercizio di lavori di spedizione	
63.1	Autorizzazione per la divisione di un'azienda agricola	
63.2	Autorizzazione di frammentazione di un terreno agricolo	
63.3	Autorizzazione di acquisto di un'azienda o un terreno agricolo	
63.4	Autorizzazione dei prezzi ammessi	
63.5	Autorizzazione di superamento dell'onere massimo	31.03
63.6	Determinazione del campo d'applicazione (terreno agricolo)	
63.7	Determinazione del campo d'applicazione (azienda agricola)	
63.8	Determinazione del valore di rendimento e del limite dell'aggravio	

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco 1
64.1	Autorizzazione per durata d'affitto più corta	
64.2	Autorizzazione per periodo di proroga più corto	
64.3	Autorizzazione per affitto per parcelle di aziende agricole	
64.4	Autorizzazione del canone d'affitto di aziende agricole	
65	Autorizzazione per contratti di eliminazione di concimi	
66	Autorizzazione per la produzione e l'importazione di postime	
67	Autorizzazione per il piantamento di specie non figuranti nell'elenco federale dei vitigni	
69	Ammissione di parcelle nel catasto viticolo	
70	Procedura d'autorizzazione per piantare all'interno del catasto viticolo	
72	Autorizzazione di dissodamento	77.09
74	Autorizzazione di frazionamento di terreni forestali privati con una superficie inferiore alle 50 are	
75	Autorizzazione per la vendita di foreste pubbliche e foreste di corporazione	
76	Approvazione di piani d'esercizio	
77	Autorizzazione per grandi manifestazioni	
78	Autorizzazione d'eccezione al divieto di taglio di foreste	
82.1	Autorizzazione per mercati e esposizioni di bestiame	
82.2	Autorizzazione per mercati e esposizioni di altri animali quali cani, gatti...	
82.3	Autorizzazione per l'eliminazione di rifiuti animali (di vario tipo)	
82.4	Autorizzazione per la raccolta di rifiuti di cucina da aziende di terzi e privati	
82.5	Rilascio di certificati di trasporto per animali domestici	
82.6	Autorizzazione per il trasporto professionale di animali	
82.7	Autorizzazione per l'esecuzione di inseminazioni artificiali e per stazioni d'inseminazione	
83.1	Approvazione del progetto e autorizzazione d'esercizio per macelli	
84.1	Detenzione di animali selvatici a fini professionali	
84.2	Detenzione di animali selvatici a fini privati	
84.3	Commercio e pubblicità con animali	
84.5	Autorizzazione di effettuare esperimenti su animali	64.18
84.6	Riconoscimento di allevamento di animali per esperimenti	
108.1	Autorizzazione di commercio di veleni	
114	Autorizzazione e controllo per nidi d'infanzia e case di cura	
116	Autorizzazione per costruzioni, impianti e sfruttamento in virtù della legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio	
118.1	Autorizzazione per la deviazione, l'introduzione, l'irrigazione e lo sfruttamento a fini agricoli delle acque residue	
119.1	Autorizzazione per i cambiamenti di acque pubbliche	
121.1	Autorizzazione per costruzioni in zone con molto rumore	

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco 1
121.3	Autorizzazione per la fabbricazione e l'esercizio di discariche	
121.4	Autorizzazione di costruzione nel perimetro del catasto dei siti contaminati	
124	Rilascio e proroga di passaporti	
125	Autorizzazione di case da gioco	32.02
126	Detenzione di animali selvatici	
127	Certificato di capacità per detentori di animali	
128	Autorizzazione per installazioni che inviano segnali acustici o elettrici	
129	Permesso di navigazione per i battelli delle imprese concessionarie	

Sulla scorta di quanto precede, i Cantoni hanno compiti di esecuzione nei settori seguenti:

- Apertura di cinema
- Diritto fondiario
- Polizia degli stranieri (cfr. n. 6.5.2)
- Impiego di esplosivi e polvere sul territorio nazionale (cfr. n. 4.4.2)
- Trasporti su strada (cfr. n. 4.6.1)
- Lotterie
- Formazione professionale, regolamenti di tirocinio
- Sicurezza sul luogo di lavoro (cfr. n. 4.6.3)
- Aeroporti (cfr. n. 4.3.3)
- Foreste
- Traffico e commercio di animali
- Approvazione dei piani di costruzione relativi al settore veterinario (cfr. n. 4.6.1)
- Case di cura
- Costruzioni in rapporto con la legislazione sulla protezione della natura e del paesaggio.

Per ulteriori dettagli in merito alle competenze del Cantone, rispettivamente di quelle della Confederazione, rimandiamo ai paragrafi corrispondenti della Parte III secondo i rinvii indicati (in particolare punto 4.6).

3 Procedure di diritto cantonale eseguite dai Cantoni

Il secondo elenco, estratto dall'inchiesta condotta dal Cantone di Zurigo, mette in luce le procedure d'autorizzazione previste dal diritto cantonale, riprodotte qui di seguito. In alcuni casi sono aggiunti rinvii alle procedure federali: si tratta di procedure in settori nei quali il diritto federale lascia al Cantone la possibilità di legifera-

re. Quest'elenco è un esempio, poiché è possibile che il Cantone di Zurigo legiferi in settori nei quali altri Cantoni non legiferano e viceversa. Tuttavia, la maggior parte delle autorizzazioni citate hanno il loro equivalente negli altri Cantoni, ad esempio per quanto concerne le professioni protette, la circolazione stradale o la tutela. Il rapporto sulle procedure di diritto federale dell'economia eseguite dai Cantoni esaminerà se il legislatore cantonale sia libero, secondo la pertinente legislazione federale, di optare per soluzioni diverse dall'introduzione di una procedura d'autorizzazione.

Elenco 3

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco 1
2	Autorizzazione per la ripresa di controlli interni nei Comuni da parte di contabili privati	
3.1	Autorizzazione per l'immagazzinamento di grandi quantità di liquidi infiammabili	
3.2	Autorizzazione per l'immagazzinamento di gas infiammabili	
3.3	Autorizzazione per la fabbricazione e l'immagazzinamento di esplosivi e prodotti pirotecnici a fini professionali	34.02
3.4	Autorizzazione per la fabbricazione di munizioni per la caccia, lo sport e l'industria	34.02
3.5	Autorizzazione per la vendita e l'immagazzinamento di prodotti pirotecnici a fini di divertimento	
3.6	Autorizzazione per la fabbricazione e la trasformazione di impianti di combustione	
3.7	Autorizzazione per l'esposizione e l'esercizio di un generatore di vapore o un recipiente di vapore	
3.8	Autorizzazione per l'esecuzione della pulitura di impianti di combustione	
5	Autorizzazioni in relazione con la tutela	
6	Autorizzazione per la conservazione di beni del pupillo	
8.1	Autorizzazione per i formulari di comunicazione di aumenti delle pigioni	
8.2	Autorizzazione per i formulari di comunicazione dell'importo della pigione iniziale e delle pigioni precedenti	
9	Autorizzazione per la prova di oggetti affittati e per la mediazione di contratti d'affitto	
10	Autorizzazione per i minori di 16 anni di assistere alla proiezione di film	
13.2	Autorizzazione di cambio di posto di lavoro	
13.3	Autorizzazione di cambio di professione	
13.4	Autorizzazione per frontalieri	33.01
14.1	Patente per commercio d'armi	
14.2	Acquisto, vendita e possesso di armi automatiche	
14.3	Autorizzazione per il porto d'armi	
18	Disciplinamento del traffico da parte di allievi e pattugliatori	

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco I
19	Autorizzazioni d'eccezione per circolare in determinate zone dell'Uetliberg	
22	Licenza di circolazione	
23	Licenza di maestro di scuola guida	
26	Autorizzazione di circolare la notte e la domenica	75.03
28	Autorizzazione per manifestazioni ciclistiche o motociclistiche	
29	Autorizzazione per veicoli agricoli per altri scopi	
35	Autorizzazione per pubblicità nelle strade e su veicoli	
38	Autorizzazione relativa alla legge sui mercati e il commercio ambulante	
40	Autorizzazione per interventi tecnici sulle acque	
41.1	Autorizzazione d'esercizio/d'ampliamento per ristoranti e piccoli punti di vendita, conformemente alla clausola del bisogno	
41.2	Patente per ristorante o piccolo punto di vendita	
41.3	Autorizzazione di costruzione per lavori di rinnovo, modifica e ampliamento sulla scorta di disposizioni speciali	
41.4	Cessione di patente	
41.5	Autorizzazione per eccezione provvisoria o durevole alle ore di chiusura per ristoranti	
42	Autorizzazione di costruzione e esercizio per funivie e sciovie	71.10
43	Partecipazione all'approvazione dei piani per costruzioni ferroviarie	
48	Autorizzazione di deroga alle prescrizioni della legge sui giorni festivi pubblici e sull'orario di vendita nel commercio al dettaglio	
50	Autorizzazione per attività di credito al commercio	
51	Preavvisi relativi alle capacità professionali degli stranieri soggetti al controllo	
52	Autorizzazione per il commercio di titoli alla Borsa	
55	Autorizzazione di parcheggio per aerei non professionali	
59	Autorizzazione per l'accesso al settore non pubblico dell'aeroporto	
60	Autorizzazione per attività professionali affini	
61	Autorizzazione per luogo di stazionamento per taxi	
62	Autorizzazione per l'utilizzazione di determinate priorità nei terminali da parte di taxi, bus di alberghi, limousine	
68	Autorizzazione per liberazione dagli obblighi sulla vigna	
71	Autorizzazione per la costruzione di strade attraverso le foreste e sentieri per le macchine	
73	Autorizzazione per costruzioni e installazioni nella foresta	
80	Autorizzazione per l'impiego di sostanze pericolose per l'ambiente	
81.1	Autorizzazione per attività veterinaria indipendente	
81.2	Autorizzazione per attività veterinaria non indipendente, come assistente o sostituto	

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco 1
84.4	Riconoscimento di istituti di formazione per allevatori di animali	
85	Autorizzazione per costruzioni sotterranee di opere di bonifica fondiaria	
86	Esame dell'impatto ambientale di grandi opere di bonifica fondiaria	
87	Autorizzazione per liberazione di parcelle al di fuori delle opere di bonifica fondiaria	
88	Autorizzazione per la soppressione di vie di campagna o di cooperative	
89	Autorizzazione per le parcelle all'interno del perimetro delle opere di bonifica fondiaria e per le costruzioni sussidiarie	
90	Autorizzazione di contratti tra geometri e Comuni sulla misurazione ufficiale	
91	Autorizzazione per l'impiego professionale dei dati della misurazione ufficiale	
92.1	Autorizzazione di praticare un'attività indipendente di medico	
92.2	Autorizzazione di praticare un'attività dipendente di medico (assistenti e sostituti)	
92.3	Autorizzazione d'eccezione "medico speciale"	
92.4	Autorizzazione d'esercizio di una farmacia privata	
92.5	Autorizzazione d'esercizio di una farmacia con competenza per la fabbricazione	
92.6	Autorizzazione dell'Istituto per le casse malati per la gestione dei centri HMO	
93.1	Autorizzazione di praticare l'attività di dentista	
93.2	Autorizzazione di praticare l'attività di dentista in maniera dipendente	
94.1	Autorizzazione di praticare l'attività di chiropratico	
94.2	Autorizzazione di praticare l'attività di chiropratico in maniera dipendente	
95.1	Autorizzazione di praticare l'attività di odontotecnico	
95.2	Autorizzazione di praticare l'attività di odontotecnico in maniera dipendente	
96.1	Autorizzazione d'esercizio e di direzione di una farmacia	
96.2	Autorizzazione d'esercizio e di direzione di una farmacia in maniera dipendente	
97.1	Autorizzazione d'esercizio e di direzione di una drogheria	
97.2	Autorizzazione per competenze speciali per droghisti in materia di fabbricazione	
98.1	Autorizzazione di praticare l'attività di ostetrica	
98.2	Autorizzazione di praticare l'attività di ostetrica in un istituto privato	
99.1	Autorizzazione di praticare l'attività di fisioterapista	
100.1	Autorizzazione di praticare l'attività di ergoterapista	
101.2	Autorizzazione di praticare l'attività di podologo	
102.1	Autorizzazione di direzione di laboratorio	

N.	Titolo della procedura	N. corr./Elenco 1
103.1	Autorizzazione di praticare l'attività di psicoterapista	
104.1	Autorizzazione di praticare l'attività di ottico	
105.1	Autorizzazione d'esercizio per ospedali	
105.2	Autorizzazione d'esercizio per farmacie d'ospedale con competenze speciali in materia di fabbricazione	
106.1	Autorizzazione per il commercio all'ingrosso di medicinali	
106.2	Ampliamento e limitazione del diritto di somministrazione (medicamenti)	
106.3	Limitazione dei modi di smercio (medicamenti)	
106.4	Autorizzazione per la pubblicità orale al di fuori della zona di vendita (medicamenti)	
106.5	Somministrazione di stupefacenti a tossicodipendenti	
106.6	Somministrazione di foraggi medicinali	
107.1	Autorizzazione per il commercio di vino	
109.1	Autorizzazione per nuove installazioni di cimiteri privati	
109.2	Autorizzazione d'esercizio di un crematorio da parte di privati	
110	Autorizzazione per l'esercizio di istituti privati	
111	Autorizzazione per l'accoglienza di un affiliato	
112	Autorizzazione per la mediazione di bambini adottati	
113	Autorizzazione per la fondazione di istituti privati o scuole private a livello di scuole pubbliche	
115	Autorizzazione di costruzione al di fuori delle zone edificabili	
117.1	Autorizzazione di cisterne in zone di acque protette	
117.2	Autorizzazione per costruzione, installazioni e sfruttamento in zone di acque protette	
117.3	Autorizzazione di costruzione in acque sotterranee o autorizzazione di sfruttamento delle acque sotterranee	
117.4	Autorizzazione per lo sfruttamento del calore terrestre	
119.2	Autorizzazione di non rispettare la distanza prevista dalle acque sotterranee per la costruzione	
119.3	Autorizzazione per l'utilizzazione e lo sfruttamento di acque pubbliche	
119.4	Autorizzazione soggetta a concessione sul lago di Zurigo	
120.1	Autorizzazione per l'accesso laterale a strade cantonali	
120.2	Autorizzazione per costruzioni e installazioni all'interno di linee di costruzione di strade nazionali e cantonali	
120.3	Autorizzazione per muri e recinzioni su strade cantonali	
120.4	Autorizzazione per costruzioni che sfruttano strade cantonali	
121.2	Autorizzazione per grandi installazioni antincendio, impianti d'incenerimento di rifiuti e impianti industriali	
122.1	Autorizzazione d'eccezione per consumo individuale di calore	
123.1	Approvazione per grattacieli	

In base alla tabella che precede, i seguenti settori necessitano di un'autorizzazione rilasciata dal Cantone:

- *Prodotti pirotecnici e gas infiammabili*
- Installazioni dei vigili del fuoco
- Tutela
- Affitti
- *Commercio di armi*
- Circolazione stradale
- Mercati
- Ristoranti / Alberghi
- *Funivie e sciovie*
- Deroghe ai congedi pubblici
- *Operazioni su titoli*
- *Utilizzazione dei campi d'aviazione e dello spazio dell'aeroporto*
- Costruzioni nelle foreste (in particolare strade)
- Bonifiche
- Misurazione ufficiale
- Pubblicità
- Autorizzazione di praticare determinate professioni: veterinario, guardiano d'animali, medico, farmacista, centri HMO, dentista, chiropratico, odontotecnico, droghista, ostetrica, fisioterapista, ottico, ospedali, commercio di medicinali
- Cimiteri e crematori
- Case di cura private
- Fanciulli (genitori affilianti, adozione)
- Scuole private
- Costruzioni in zone protette (acque protette, costruzioni sotterranee, costruzioni pubbliche, calore geotermico)
- *Concessioni per il lago di Zurigo*
- Strade cantonali e nazionali.

Quelli in corsivo sono settori per i quali la Confederazione ha una competenza decisionale e d'esecuzione per determinate categorie di progetti o di attività connesse. Si tratta dei seguenti settori:

- *Prodotti pirotecnici*
- Cantoni : fabbricazione, deposito e vendita (a fini di divertimento o professionali)
- Confederazione : importazione / esportazione / transito
- *Commercio di armi*

La nuova legge federale sulle armi ridefinisce le competenze.

Funivie e sciovie

La Confederazione è competente per le funivie e le funicolari. I Cantoni sono competenti per le altre funivie (piccole installazioni che non hanno una funzione pubblica) e per le sciovie.

Operazioni su titoli

Dall'entrata in vigore della legge federale sulle borse i Cantoni hanno perduto una parte delle loro competenze.

Utilizzazione dei campi d'aviazione e dello spazio dell'aeroporto

I campi d'aviazione e gli aeroporti sono, per la maggior parte, di proprietà dei Cantoni. I Cantoni si occupano pertanto della loro costruzione, del loro esercizio e della loro manutenzione. Quello che concerne le compagnie aeree è invece di competenza dell'UFAC.

Concessioni sul lago di Zurigo

I piccoli battelli ottengono il loro permesso di navigazione dal Cantone. Le installazioni sui laghi quali gli imbarcaderi privati sono anch'esse cantonali o eventualmente comunali. Le imprese di navigazione ottengono invece concessioni federali.

Per ulteriori dettagli rimandiamo il lettore al punto 4.6 della Parte III.

4 L'importanza relativa dei diversi livelli statali

È difficile fare constatazioni conclusive sulla ripartizione delle competenze a questo stadio dell'inchiesta. La definizione di «procedura d'autorizzazione» scelta dal Cantone di Zurigo non corrisponde infatti pienamente a quella definita nel presente rapporto. Innanzitutto possiamo constatare che le procedure d'approvazione dei piani non figurano negli elenchi 2 e 3. E non conosciamo nemmeno il numero di autorizzazioni rette dal diritto comunale. Risulta pertanto più istruttivo leggere il capitolo 4 della Parte III che spiega la ripartizione delle competenze tra le diverse istanze in maniera dettagliata.

Per procedere a una valutazione adeguata, occorre innanzitutto togliere dall'elenco delle procedure federali quelle che non corrispondono alla definizione del Cantone di Zurigo, ossia le registrazioni, le concessioni e le procedure d'approvazione dei piani. Delle *307 procedure di diritto federale* ne rimangono così *237*. Il Cantone di Zurigo ha annunciato che esegue *105 procedure di diritto federale* (dalle quali occorre toglierne *15* eseguite anche dalla Confederazione) e *115 procedure di diritto cantonale*. Il totale per il Cantone è pertanto di *205 procedure*. Si può pertanto affermare che i due livelli statali hanno una quota più o meno uguale nel settore delle procedure del diritto federale dell'economia.

Dagli elenchi appare tuttavia chiaro che la Confederazione disciplina soprattutto settori specifici nei quali si tratta di garantire la protezione della collettività o delle risorse naturali a livello nazionale. I Cantoni esercitano invece, a giusto titolo, diritti nei settori che riguardano il loro territorio (es.: acque interne). Essi disciplinano però anche settori nei quali le restrizioni cantonali possono creare problemi ai richiedenti, quali l'accesso alle professioni.

Parte III: Valutazione delle regolamentazione attuale e misure di deregolamentazione

L'obiettivo della Parte III consiste nel valutare le modalità di funzionamento delle procedure e nell'illustrare di seguito le possibilità per migliorarle. Dopo aver presentato, nel primo capitolo, una panoramica generale delle procedure di diritto federale, il secondo capitolo sarà dedicato alla questione dell'equilibrio tra costi e benefici delle procedure. I cinque capitoli successivi si occuperanno quindi dell'analisi di alcuni approcci di miglioramento delle procedure, rappresentati rispettivamente dall'accelerazione e dal coordinamento delle procedure, dalla revisione del diritto applicabile, dagli strumenti alternativi e dall'applicazione dei principi del New Public Management (NPM) e della gestione della qualità.

All'inizio di ciascun capitolo saranno riportati gli interventi parlamentari che necessitano di una risposta in relazione a tali aspetti.

1 Stesura dell'inventario

1.1 Numero e tipologia di procedure

Sono state rilevate complessivamente 307 procedure, suddivise in dieci categorie:

1. Autorizzazioni / permessi
2. Obblighi di notifica
3. RegISTRAZIONI
4. Dergoghe / autorizzazioni straordinarie
5. Certificati di capacità / licenze / accreditamenti
6. Riconoscimenti / attestazioni / omologazioni / ammissioni / certificati di conformità
7. Permessi d'importazione / permessi d'esportazione / assegnazione di contingenti
8. Concessioni
9. Prove / esami
10. Brevetti (diritti di esclusiva).

Due differenze sostanziali distinguono le *autorizzazioni* e le approvazioni dagli *obblighi di notifica*. Da un lato, infatti, l'obbligo di notifica richiede meno lavoro a carico del richiedente, trattandosi in genere di portare semplicemente a conoscenza dell'autorità un nuovo prodotto o l'esercizio di un'attività. Dall'altro, gli obblighi di notifica sono aperti a chiunque. Il numero di autorizzazioni disponibili può essere invece limitato; in altri casi, l'accesso ad esse può essere reso difficoltoso dai passi preparatori necessari per ottenerle.

Le *registrazioni* implicano una procedura più lunga rispetto alle autorizzazioni, poiché costituiscono in genere l'ultima fase di un processo nel corso del quale devono

essere effettuate le prove e concesse le approvazioni più svariate. Questa categoria di procedure è diffusa soprattutto nel settore della sanità.

Tutti i settori in cui vige una regolamentazione restrittiva (e talvolta un regime d'interdizione) e in cui l'istanza esecutiva offre – a seconda dei casi – la possibilità al richiedente di derogarvi, possono prevedere *eccezioni e autorizzazioni straordinarie o emanare disposizioni particolari*. Questa categoria di procedure comprende tra l'altro le versioni alleggerite degli obblighi che il richiedente è tenuto a rispettare.

La quinta categoria (*certificati di capacità, licenze, accreditamenti*) raggruppa i titoli che le autorità federali conferiscono per talune professioni, attività od oggetti, come nel caso del «certificato di navigabilità» emesso per gli aerei.

Il *riconoscimento* rappresenta in genere una semplice formalità, talvolta addirittura di natura facoltativa. Rientrano in questa categoria anche i certificati di conformità rilasciati da un ufficio privato che necessitano tuttavia del riconoscimento dell'amministrazione.

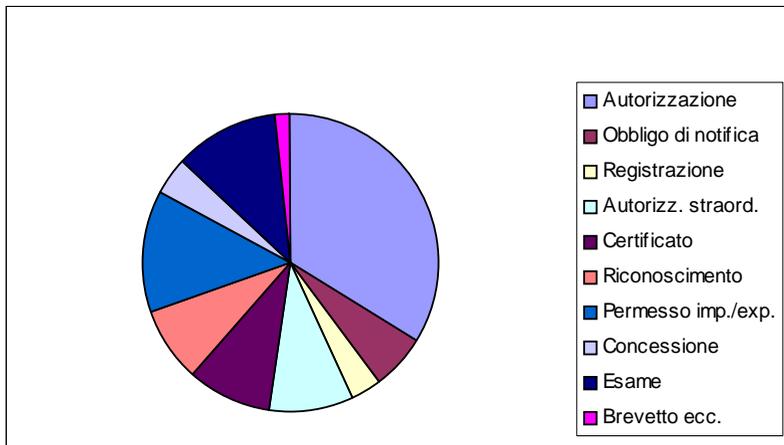
I *permessi d'importazione, d'esportazione e di transito* riguardano tutti i settori del commercio internazionale che non possono sottrarsi al controllo delle autorità. Le ragioni iniziali dell'intervento statale sono in questi casi essenzialmente di natura fiscale, ma si combinano talvolta con gli obiettivi perseguiti nell'ambito di una politica settoriale specifica (ad es. agraria); tra questi obiettivi figurano oggi soprattutto quelli legati a esigenze di sicurezza, come avviene nel caso dei trasporti di merci pericolose.

Le *concessioni* rappresentano una forma particolare di autorizzazione statale, poiché implicano l'apertura ai privati di parti di un monopolio pubblico (ad es. nel campo delle infrastrutture pubbliche o delle distillerie). Il monopolio può essere naturale (come nel caso delle frequenze radiofoniche) oppure fiscale (come nel caso del sale). La limitazione numerica porta in genere a un regime di concessioni estremamente restrittivo; l'autorità competente gode di conseguenza di ampi margini di manovra nell'assegnazione delle concessioni.

Sotto il titolo «*prove / esami*» abbiamo raccolto diverse procedure segnalateci. Queste ultime si distribuiscono sulle diverse fasi di realizzazione di un progetto che sfocia infine nell'assegnazione di un'autorizzazione o di una concessione. L'analisi d'impatto ambientale costituisce un esempio tipico di questa categoria.

I *brevetti* e gli altri diritti esclusivi di natura immateriale conferiscono al richiedente un diritto di esclusiva. Questa categoria di procedure si differenzia nettamente da quella degli obblighi, poiché riguarda privilegi di carattere facoltativo. A seconda delle condizioni di mercato vigenti, può essere peraltro impossibile prescindere da queste forme di richiesta di tutela, e anche per quanto concerne gli aspetti procedurali esse si distinguono spesso solo limitatamente dalle tradizionali procedure di autorizzazione.

Grafico 1: Tipologie di procedure



La penultima colonna della Tabella A (riportata alla fine della Parte III) mostra la categoria specifica alla quale la singola procedura è stata assegnata.

1.2 I cambiamenti in atto

L'inventario delle procedure non è statico, ma dev'essere considerato in continuo movimento, tenendo conto, in altri termini, della sua evoluzione nel corso del tempo. Al fine di tenere conto dei cambiamenti già avviati o intervenuti solo di recente, abbiamo distinto cinque diverse situazioni:

0. nessun cambiamento
1. riforme settoriali
Revisioni delle leggi e delle ordinanze o esame interno delle procedure per ragioni di politica settoriale. Esempio: Regia federale degli alcool
2. eurocompatibilità
Molti uffici devono adeguare le leggi e le ordinanze che rientrano nel loro ambito di competenza per renderle compatibili alla normativa UE. Esempio: la divisione farmacia dell'UFS.
3. CCF-2
Le procedure di concessione e di approvazione dei piani per grandi progetti legati al territorio sono state esaminate sotto l'egida del controllo amministrativo del Consiglio federale e saranno soggette a una ridefinizione se il parlamento darà seguito al messaggio del Consiglio federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani.
4. Nuove procedure
Alcune procedure sono di recente introduzione. La verifica della loro efficacia è conseguentemente difficile da attuare. Esempio: l'obbligo di autorizzazione del

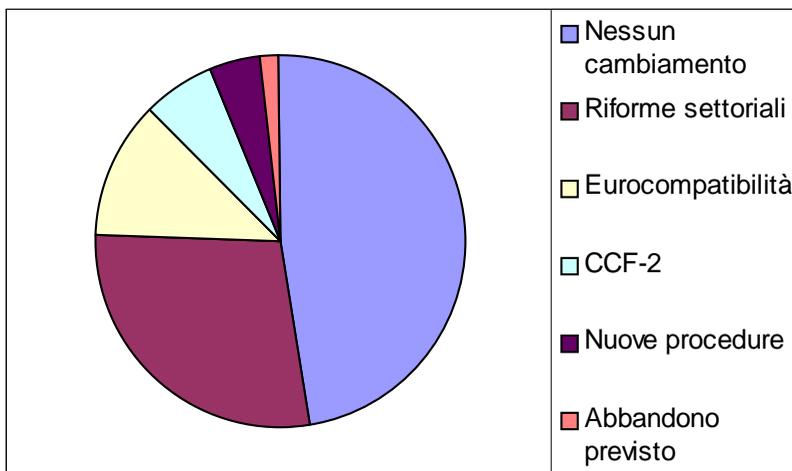
Ministero pubblico della Confederazione per gli intermediari finanziari.

5. in fase di abrogazione In alcuni casi è prevista già oggi l'eliminazione di singole procedure nell'ambito di un progetto di riforma più generale. Esempio: permessi d'esportazione per l'energia elettrica.

Nei casi 2 e 3, non sono comunque concepibili cambiamenti di portata sostanziale. Come specificato nella Parte I, l'eurocompatibilità del diritto svizzero costituisce infatti un obiettivo di ordine superiore. Per quanto concerne il progetto CCF-2, è possibile constatare, sulla scorta delle indicazioni ricevute, che esso è perfettamente in linea con gli obiettivi della presente indagine; le misure proposte riguardano infatti proprio l'ambito di regolamentazione in cui le procedure presentano i tempi più lunghi. Nel caso 4 manca l'esperienza necessaria per procedere a una valutazione, mentre nel caso 5 un'indagine appare ormai superflua. Tutte le procedure che rientrano nelle prime due categorie possono tuttavia trarne vantaggio.

In base al grafico riportato di seguito, le procedure rilevate sono ripartite nel modo seguente sulle varie categorie specificate:

Grafico 2: Cambiamenti introdotti



La Tabella A (riportata alla fine della Parte III) indica inoltre a quale categoria sono state assegnate le singole procedure.

Come evidenzia il grafico 2, il numero di cambiamenti introdotti è elevato. Quelli di più ampio respiro sono ravvisabili nella categoria delle riforme settoriali. Ma anche l'adeguamento alla normativa europea assume in questo contesto una notevole importanza. Il progetto CCF-2 ricopre un ambito limitato, ma significativo. Le ultime due categorie considerate mostrano come la deregolamentazione in atto nell'economia possa portare sia all'eliminazione di singole procedure che all'introduzione di nuove procedure (come nel caso delle telecomunicazioni); ma anche il persistere di un fabbisogno di regolamentazione (come nel caso della normativa in materia di riciclaggio) può giustificare l'adozione di nuove procedure.

2 Costi e benefici delle procedure

Per giustificare l'esistenza e l'efficienza di una procedura, occorre in primo luogo valutarne l'utilità. Il presente capitolo illustra le finalità perseguite dall'intervento statale attraverso l'adozione delle procedure inventariate, cercando inoltre di rilevare i costi e i benefici che esse generano per i diversi gruppi di soggetti interessati.

2.1 Mozioni e postulati in materia

«Valutazione delle procedure d'autorizzazione previste dalla legislazione federale: rapporto fra costi sociali ed economici e utilità pubblica perseguita.» (P David del 7 dicembre 1996).

2.2 Funzione dell'intervento statale e benefici attesi

2.2.1 Descrizione delle diverse funzioni dello Stato

L'intervento statale trova giustificazione in una molteplicità di motivazioni. Per cercare di classificare le procedure rilevate, occorre dapprima inquadrare le relative motivazioni all'interno di uno schema.

Abbiamo elaborato a questo scopo uno schema rigoroso, basato sui principi seguenti:

1. Esistono tre gruppi di soggetti interessati: le imprese, la collettività e l'amministrazione.
2. L'intervento dello Stato attuato per mezzo di una procedura può servire direttamente gli interessi della collettività in tre modi diversi¹¹, considerati per semplicità come mutuamente escludentisi:
 - 3 Regolamentazioni sociali: garantire la sicurezza pubblica, proteggere la collettività = intervento di polizia. Esempio: autorizzazione all'apertura di una banca.
 - 6 Regolamentazioni economiche: influenza del risultato di mercato, norme di accesso e di uscita dal mercato = intervento di politica economica. Esempio: assegnazione di contingenti tariffari per i prodotti agricoli.
 - 8 Sfruttamento razionale di risorse naturali scarse. Esempio: concessione per lo sfruttamento delle forze idriche.
3. L'intervento dello Stato influenza la situazione del richiedente in tre modi diversi, considerati per semplicità come mutuamente escludentisi:
 - 2 Concessione di diritti speciali a richiedenti *selezionati* (limitazione dell'accesso a determinati privilegi). Esempio: autorizzazione all'apertura di un laboratorio di controllo.
 - 7 Creazione di un vantaggio economico per il richiedente, aumento della sua capacità competitiva (in assenza di limitazioni di accesso al mercato). Esempio: permessi per il lavoro notturno o domenicale.

¹¹ Cfr. n. 2.1, parte I.

- 0 Legittimazione di un'attività economica senza concessione di speciali privilegi, assicurando dunque la parità di trattamento per tutti i richiedenti. Esempio: autorizzazione all'apertura di una banca.
- 4. L'intervento statale coinvolge l'amministrazione secondo tre diverse modalità, considerate per semplicità come mutuamente escludentisi:
 - 1 Funzione fiscale, salvaguardia del monopolio dello Stato. Esempio: concessione per l'apertura di una distilleria.
 - 5 Raccolta di informazioni, per poter istituire un controllo statale su un mercato selezionato. Esempio: obbligo di notifica per la diagnosi in vitro.
 - 9 Funzione peritale dello Stato. Esempio: approvazione per impianti e fonti di emanazioni radioattive.
- 5. Secondo questo schema di classificazione, l'intervento statale assolve a una singola funzione per ciascun soggetto coinvolto; come specificato, infatti, le singole funzioni si escludono vicendevolmente. Questa premessa può peraltro portare, in alcuni casi, a una descrizione scarsamente esaustiva delle politiche settoriali.
- 6. In tutte le forme di intervento statale, l'amministrazione svolge uno dei ruoli 1, 5 o 9; la funzione esercitata in qualità di esperto non rappresenta tuttavia una delle reali funzioni assegnate all'attività amministrativa.
- 7. In tutti i casi è coinvolto anche il richiedente. Nel caso della funzione 0, tuttavia, la sola legittimazione all'esercizio dell'attività non conferisce a quest'ultimo alcun vantaggio economico, diversamente da quanto accade invece con le funzioni 2 e 7.
- 8. Può accadere che la collettività non sia influenzata in alcun modo da una procedura (razionalizzazione dei rapporti tra autorità e impresa).

2.2.2 Utilità attesa ed effettiva delle procedure

Ciascuna procedura è stata esaminata sotto il profilo della funzione cui essa assolve per i tre gruppi di soggetti interessati. I codici assegnati a ciascuna procedura sono riportati nella tabella contenuta in allegato alla Parte III, come mostra l'esempio seguente:

N°	Definizione della procedura	Coll	Ric	Amm	Prior	Tipo	Var
11.01	Registrazione e ammissione di navi	3	0	5	p	3	0

La «p» riportata nella sesta colonna assume rilevanza ai fini di un approfondimento dell'analisi. Si tratta in questo contesto di chiarire chi, tra i tre gruppi di soggetti coinvolti, benefici in via prioritaria dell'intervento statale. Può infatti accadere che l'utilità che ne deriva per la collettività costituisca la conseguenza indiretta di uno sforzo finalizzato in realtà a soddisfare un'esigenza del richiedente o della stessa amministrazione. La «p» riportata in questa colonna indica che è soprattutto la collettività a beneficiare dell'intervento statale; una «s» o un segno «←» indicano inve-

ce, rispettivamente, che la collettività è coinvolta solo subordinatamente o tutt'al più in forma indiretta.

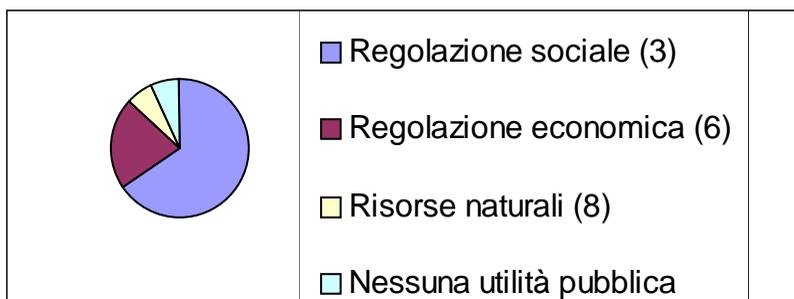
Questa classificazione contiene dunque un elemento di giudizio soggettivo, come avviene peraltro per ogni valutazione. Ci muoviamo pertanto sul piano dei giudizi e non su quello della descrizione oggettiva di quanto esplicitamente stabilito dalla legge.

2.2.2.1 Classificazione per funzioni delle procedure

Un'interpretazione statistica delle informazioni contenute nella Tabella A per le circa 300 procedure raccolte fornisce i seguenti risultati:

- nel 65 per cento dei casi si tratta di regolamentazioni con funzione sociale (funzione 3);
- nel 22 per cento dei casi si tratta di regolamentazioni con funzione economica (funzione 6);
- nel 6 per cento dei casi si tratta di regolamentazioni che disciplinano l'impiego di risorse naturali (funzione 8);
- nel 7 per cento dei casi si tratta di regolamentazioni prive di un'utilità diretta per la collettività.

Grafico 3: Classificazione delle funzioni nell'ottica della collettività

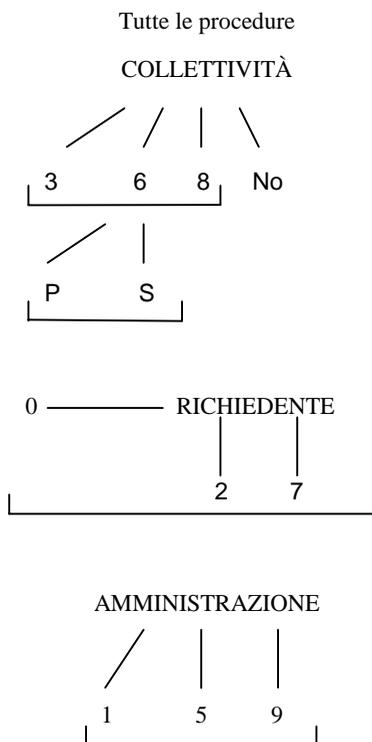


L'esiguo numero di regolamentazioni a funzione economica rappresenta un indizio dell'esistenza di un potenziale di deregolamentazione limitato. Questo è ancor più vero se si considera che le regolamentazioni di politica economica operano spesso in direzioni opposte: in alcuni casi, esse limitano l'accesso al mercato (es.: concessioni per i voli di linea), mentre in altri esse perseguono al contrario una liberalizzazione dell'attività commerciale su un mercato protetto. Rientrano in questa seconda categoria, in particolare, le procedure doganali; queste autorizzazioni permettono infatti al richiedente di beneficiare di un regime doganale agevolato o preferenziale. In questi casi è legittimo ritenere che l'ordinamento sottostante (legislazione in materia doganale) sia funzionale all'interesse della collettività e che le norme d'eccezione siano invece destinate a soddisfare gli interessi particolari del richiedente. Sono soprattutto questi casi a rientrare nel 7 per cento di procedure giudicate prive di utilità diretta per la collettività.

2.2.2.2 Determinazione dei gruppi di beneficiari; possibilità di miglioramenti sostanziali

Come sottolineato più indietro, il 93 per cento delle procedure rilevate serve gli interessi della collettività (funzioni 3, 6 e 8, in modo prioritario o secondario); soltanto nel 7 per cento dei casi le procedure hanno infatti un destinatario diverso, sia esso il richiedente o la stessa amministrazione. Il beneficiario principale è costituito nel 60 per cento dei casi dalla collettività. Ma anche in queste situazioni il richiedente può beneficiare in via secondaria della procedura. Nel complesso, si rileva tuttavia che nel 65 per cento dei casi il richiedente non trae particolari benefici dalla procedura.

Tabella 1: Struttura delle funzioni dell'intervento statale



Tutte le procedure (70%) il cui scopo esclusivo è di legittimare un progetto sviluppato dal richiedente saranno indicate in seguito come procedure con funzione 0. Si tratta in sostanza di misure di politica commerciale. Pur partendo dal presupposto che tutte queste procedure siano legittime perché soddisfano un interesse pubblico preponderante, esse presentano tuttavia numerosi margini di miglioramento:

- Razionalizzare le procedure allo scopo di minimizzare i costi per il richiedente, per il quale la controprestazione per gli sforzi sostenuti si esplica «unicamente» nella funzione 0; un esempio di intervento in tal senso è costituito dalla rinuncia all'obbligo di autorizzazione a favore di un controllo a posteriori del mercato.
- Lasciare che il mercato si regoli da sé affidando la responsabilità per i prodotti allo stesso produttore; in questo caso, i detentori del diritto sono i clienti, che devono eventualmente organizzarsi per poterlo esercitare.
- Sostituire l'intervento dello Stato assegnando alle cerchie interessate un diritto di ricorso. In questi casi sono gli interessati stessi (ben organizzati) a fissare i limiti; anche la concessione di diritti di vicinato opera in questa direzione.

Il rimanente 40 per cento di procedure, finalizzate solo in via secondaria o eventualmente indiretta a servire gli interessi della collettività, può essere suddiviso a sua volta in procedure che mirano prima di tutto a soddisfare gli interessi del richiedente (funzione 2 e 7) e procedure che rispondono in primo luogo agli interessi dell'amministrazione (funzione 1 e 5). Poiché in questi casi non si tratta necessariamente di interessi pubblici preponderanti, i margini di miglioramento a disposizione sono maggiori e possono consistere in un alleggerimento delle procedure se non addirittura in un abbandono di queste ultime se non sussiste alcun interesse sottostante o se questo è venuto meno. In questi casi, le procedure possono rivelarsi inefficaci sotto quattro diversi aspetti:

- I. Nell'ottica del richiedente, è opportuno prestare maggiore attenzione alle procedure con funzione 7 (vantaggio economico). Queste procedure riguardano, nella maggioranza dei casi, la concessione di autorizzazioni straordinarie o di deroghe a un ordinamento vincolante o eccessivamente formalistico. In questi casi è l'ordinamento stesso a dover essere messo in discussione, ciò che può implicare l'eliminazione delle procedure in questione se in seguito alla revisione dell'ordinamento sottostante dovessero risultare prive di giustificazione. Nei casi in cui un regime di deroghe appare giustificato, si pone invece la domanda della logica secondo la quale queste ultime debbono essere concesse; l'assegnazione dei privilegi dev'essere gestita infatti nel modo più trasparente possibile.
- II. Sempre nell'ottica del richiedente, vi sono alcune procedure con funzione 2 (diritto specifico) basate sulla legittima esigenza di offrire al richiedente una tutela sufficiente; tali procedure possono tuttavia derivare anche da un ordinamento eccessivamente cautelativo che può non apparire più giustificato e la cui esistenza costituisce un impedimento anche per lo stesso richiedente. In alcuni casi, questi ordinamenti sono concepiti sotto forma di concessioni e possono pertanto essere soggetti a una liberalizzazione. Proprio nel caso delle procedure con funzione 2 può rivelarsi indicato l'impiego di strumenti economici, ad esempio attraverso la messa all'asta dei diritti coinvolti o l'introduzione di una tassa di incentivazione.
- III. L'amministrazione persegue alcune funzioni di carattere fiscale attraverso la gestione di un monopolio di Stato; in questo contesto, le funzioni fiscali si accompagnano spesso anche alla protezione di specifici mercati (funzione 6, indirizzata alla collettività). Appare invece opportuno rinunciare o quanto meno sottoporre a revisione le procedure con funzione 1, che risalgono spes-

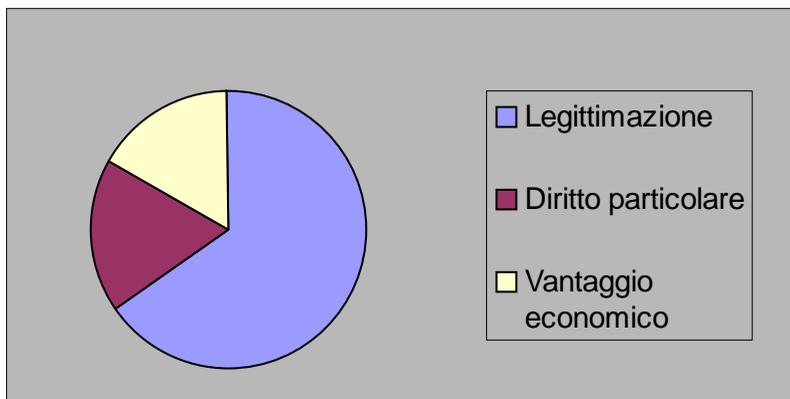
so a un'epoca in cui lo Stato cercava di finanziarsi attraverso l'adozione di metodi mercantilistici.

- IV. Le procedure che nell'ottica dell'amministrazione sono orientate alla funzione 5 sono talvolta l'espressione di una preoccupazione eccessiva che il controllo esercitato sia sufficientemente rigoroso. L'attività di controllo svolta dallo Stato dovrebbe tuttavia assumere proporzioni limitate. In alcuni casi, queste procedure possono dunque essere concepite in modo meno vincolante o addirittura essere completamente eliminate, quanto meno nei casi in cui si riscontra l'esistenza di duplicazioni.

2.3 Il rapporto costi – benefici per il richiedente

Come citato, il 65 per cento delle 307 procedure rilevate ha unicamente la finalità di legittimare il richiedente all'esercizio della sua attività, mentre il restante terzo gli offre un vantaggio che si esprime sotto forma di un miglioramento della capacità competitiva (17%) o di una particolare forma di protezione o di diritto (18%). Questa suddivisione è illustrata dal grafico seguente:

Grafico 4: Ripartizione dei vantaggi per il richiedente



2.3.1 Costi e benefici di procedure il cui principale beneficiario è la collettività (procedure con funzione 2 o 7 e una «s» nella colonna 6)

106 procedure offrono un vantaggio al richiedente assolvendo a suo vantaggio alle funzioni 2 e 7, senza presentare al contempo un'utilità preponderante per la collettività (codice «s» nella colonna 6). Le concessioni non rientrano in genere in questa categoria. Si tratta piuttosto di:

- Brevetti, certificati di conformità. Le procedure dell'Istituto della proprietà intellettuale (IPI) garantiscono al richiedente la tutela dei suoi diritti immateriali (invenzioni, marchi, ecc.). Non si tratta in questo contesto di vere e

proprie autorizzazioni; tuttavia, il richiedente è libero di richiedere questa forma di protezione che egli in un certo senso acquista. Altre procedure permettono al richiedente di guadagnarsi una posizione vantaggiosa nell'ambito della concorrenza internazionale attraverso il rilascio di un certificato di conformità (talvolta facoltativo) da presentare ai propri clienti.

- Deroghe, autorizzazioni straordinarie. Il vantaggio competitivo per il richiedente deriva in questo caso dalle agevolazioni che questi ottiene nei confronti di un ordinamento vincolante e spesso eccessivamente formalistico. Rientra in questa categoria buona parte delle deroghe, delle autorizzazioni straordinarie e delle regolamentazioni speciali.
- Autorizzazioni concesse dall'autorità su esplicita richiesta (raramente sotto forma di concessioni): assegnazione di contingenti tariffari al richiedente, che si vede così avvantaggiato rispetto ad altri operatori economici.

I costi di queste procedure non sono elevati. Nella metà dei casi, il richiedente non paga alcun prezzo, mentre nel caso delle altre procedure la spesa sostenuta può ammontare ad alcune centinaia di franchi (e in alcuni rari casi anche a mille o duemila franchi). Per quanto concerne invece *l'investimento di termini di tempo*, si rileva che in quasi tutti i casi i preparativi che il richiedente è tenuto a svolgere sono limitati, spesso realizzabili nel giro di poche ore. Egli può inoltre fare affidamento su una decisione univoca da parte dell'autorità, dove il termine «univoco» indica che l'autorizzazione viene concessa o respinta nella forma in cui è stata richiesta; il richiedente non vive dunque nell'incertezza, poiché sa esattamente quali requisiti deve soddisfare per ottenere l'autorizzazione. Un'eccezione è costituita in questo contesto dalle autorizzazioni straordinarie concesse dall'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) e dal conferimento della licenza di «esportatore autorizzato» da parte dell'Amministrazione federale delle dogane; in quest'ultimo caso, infatti, è richiesta l'installazione di un complesso sistema informatico. Il richiedente è invece spesso obbligato a tenere una contabilità separata e a fornire numerose prove relative alla propria attività. Insieme ai requisiti restrittivi richiesti per l'assicurazione, questo spiega per quale ragione non tutti i richiedenti si avvalgano delle possibilità di deroga a loro disposizione.

2.3.2 Costi e benefici delle procedure il cui principale beneficiario è la collettività (procedure con una «p» nella colonna 6 della Tabella A pubblicata in allegato alla Parte III)

Le procedure con funzione 0 non offrono di per sé un vantaggio al richiedente, salvo nel caso in cui l'autorizzazione è concessa per un'attività regolata dallo Stato. Va da sé che il richiedente vede la procedura come un onere: egli deve infatti preoccuparsi di questioni che potrebbe invece ignorare se lo Stato non si impegnasse a proteggere degli interessi pubblici preponderanti. Egli sa tuttavia che tutti i richiedenti sono trattati allo stesso modo; sottoponendosi all'ordinamento dello Stato, egli dovrebbe inoltre incontrare in genere maggiore facilità nel convincere i suoi clienti dell'affidabilità dei suoi servizi e della qualità dei suoi prodotti. L'interesse della collettività è posto in primo piano anche nel caso delle concessioni, che impongono il soddisfacimento dei criteri di funzionalità e di economicità e limitano a questo scopo la libertà del richiedente (obiettivo prioritario dell'intervento statale), cui la procedura offre tuttavia anche un beneficio (effetto indiretto).

Non è ovviamente sufficiente valutare i costi e l'utilità unicamente nell'ottica del richiedente. Si tratta piuttosto di creare un equilibrio tra costi e benefici per la collettività. L'utilità che la collettività trae dalle procedure deve superare, in altri termini, i costi sostenuti e non deve esistere alcuna soluzione alternativa in grado di raggiungere lo stesso obiettivo a un costo più contenuto. Nel caso delle procedure che perseguono in via prioritaria una funzione collettiva, il criterio adottato è costituito dal benessere della collettività e il richiedente rappresenta in questo caso soltanto uno (ad esempio il consumatore) dei molti soggetti che beneficiano dell'intervento dello Stato. Il problema è costituito in questo contesto dal metodo adottato per determinare i costi e i benefici per la collettività, ma anche per il singolo soggetto interessato. Questa valutazione può avvenire di regola soltanto sulla scorta di giudizi di valore, a loro volta fondati su un'ipotetica funzione del benessere sociale.

Questa categoria di procedure raggruppa al suo interno autorizzazioni di ogni genere e rende pertanto difficile una generalizzazione. L'impegno temporale per il richiedente può spaziare, a seconda dei casi, da un'ora a un anno-persona. È comunque possibile azzardare un giudizio qualitativo in relazione a queste procedure.

Nel 40 per cento circa dei casi, la preparazione della richiesta richiede un notevole impegno in termini di tempo. Si tratta in genere di concessioni rilasciate per grandi progetti infrastrutturali come gli impianti di trasporto o di licenze d'esercizio concesse per ambiti di attività particolarmente delicati (sanità pubblica, sistema veterinario, banche e assicurazioni, aviazione civile, ecc.). In questi casi, il grande carico di lavoro imposto al richiedente è dunque dettato dalla natura stessa del progetto. L'aspetto che può implicare per il richiedente (e tra l'altro anche per l'amministrazione) una perdita di tempo e di denaro è il fatto che solo in pochi casi egli può sperare di ottenere una risposta univoca e definitiva alla sua richiesta. Egli corre dunque spesso il rischio di imbarcarsi in lunghi lavori preliminari che rischiano alla fine di non condurre ad alcun risultato. Tali procedure richiedono dunque una maggiore chiarezza, per evitare così al richiedente un carico di lavoro eccessivo rispetto ai vantaggi che può trarne.

È necessario, in altri termini, cercare delle soluzioni che permettano di ridurre il rischio per il richiedente. Un simile approccio è stato adottato ad esempio nel caso delle analisi d'impatto ambientale, strutturate in due fasi distinte. In una prima fase, quella della stesura del rapporto d'impatto, vengono elaborati i punti in cui il rispetto delle norme di legge può creare delle difficoltà. Se il richiedente desidera proseguire nel suo intento nonostante i problemi individuati, è tenuto a dimostrare, in una seconda fase, di aver sviluppato una soluzione accettabile per ovviare a tali difficoltà. Sulla scorta del modello di analisi d'impatto ambientale, proponiamo di introdurre l'obbligo per le autorità interessate di comunicare al richiedente, decorso un certo termine, quali documenti egli deve ancora presentare e quali punti necessitano di ulteriori chiarimenti.

I costi e gli oneri sopportati possono variare notevolmente a seconda dei casi. Per alcune procedure non è richiesto alcun pagamento, mentre in altre aree di attività l'importo richiesto può ammontare addirittura a diverse decine di migliaia di franchi. È questo il caso, ad esempio, dell'autorizzazione all'apertura di una banca. L'ottenimento di una concessione è connessa con la richiesta di un'indennità (come nel caso dei diritti delle acque). Queste procedure offrono d'altro canto spesso al richiedente un vantaggio del tipo descritto per le funzioni 2 e 7; si tratta peraltro di un beneficio secondario, data l'importanza prioritaria attribuita agli interessi della collettività. Non sarebbe corretto rinunciare agli emolumenti richiesti (sebbene que-

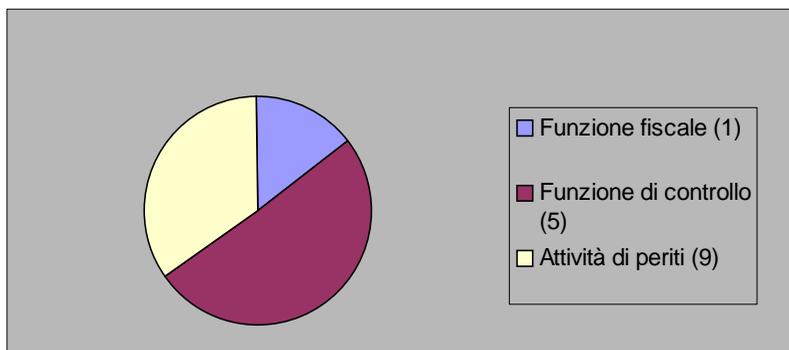
sti non possano contenere alcun elemento fiscale); questi oneri assicurano infatti un finanziamento basato sul principio di causalità (es.: le indennità richieste dalla Commissione federale delle banche sono trasferite sui prezzi dei servizi bancari e sono pertanto sostenute dal cliente, che gode in compenso della protezione offerta dalla Commissione federale delle banche ai creditori bancari).

2.3.3 Costi e benefici delle procedure il cui principale beneficiario è l'amministrazione

In base al numero complessivo delle procedure rilevate, l'amministrazione assume i seguenti ruoli:

- il 15 per cento delle procedure ha una giustificazione fiscale (funzione 1);
- il 50 per cento delle procedure risponde a un'esigenza di controllo (funzione 5);
- il 35 per cento delle procedure consiste in un'attività peritale svolta dalla Confederazione (funzione 9).

Grafico 5: Ripartizione delle funzioni nell'ottica della Confederazione



Delle 307 procedure rilevate, 118 assolvono in modo solo secondario o indiretto a un'esigenza della collettività. È pertanto interessante osservare a quale funzione tali procedure sono destinate nell'ottica dell'amministrazione. La presente indagine ha fatto emergere che in 38 casi è soprattutto lo Stato a beneficiare delle procedure adottate; nell'ottica del richiedente, esse assolvono al contrario unicamente alla funzione 0 (legittimazione). In altri 82 casi, il richiedente realizza invece la finalità 2 o 7 (diritti specifici o vantaggi commerciali). Le procedure nelle quali l'amministrazione rappresenta la principale beneficiaria trovano origine nelle seguenti motivazioni:

- autorizzazione di accesso a un mercato chiuso, ad esempio a un monopolio;
- autorizzazione (obbligo di notifica) con finalità fiscale;
- autorizzazione nei settori (come quello ambientale) in cui i controlli sono irrinunciabili.

L'utilità di queste 118 procedure sarà esaminata approfonditamente nei prossimi paragrafi attraverso l'analisi di alcuni casi specifici. È tuttavia possibile rilevare sin d'ora che il richiedente non è tenuto in genere a effettuare grandi preparativi e può contare su una decisione univoca da parte dell'autorità competente. Diversamente dalle tasse di concessione richieste in alcuni casi, le indennità spaziano in questo caso da zero ad alcune centinaia di franchi, ad eccezione della certificazione rilasciata agli uffici accreditati dall'Ufficio federale di metrologia e dell'autorizzazione all'impiego delle carte federali erogata dall'Ufficio federale di topografia. In entrambi i casi, i costi possono ammontare infatti a diverse migliaia di franchi. Se paragonati all'utilità che ne deriva per i richiedenti, questi importi possono facilmente indurre un candidato a rinunciare alla richiesta. Va inoltre sottolineato che questi uffici sono soggetti all'obbligo dell'autofinanziamento, trattandosi di unità "FLAG" («*Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget*», «direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali»).

In un terzo dei casi, quelli in cui la procedura serve unicamente a conferire la legittimazione dello Stato a un'attività esercitata dal richiedente (funzione 0), la questione dei costi assume un significato diverso; per queste procedure occorre chiedersi infatti se l'onere imposto dallo Stato agli operatori di mercato sotto forma di barriere all'ingresso, limitazioni o imposte valga realmente il beneficio ottenuto.

2.4 Razionalità economica: sviluppi futuri

Nei precedenti paragrafi 2.1-2.3 abbiamo approfondito per quanto possibile l'analisi dei costi e dei benefici connessi con le procedure per i vari gruppi di soggetti interessati, affrontando inoltre la domanda relativa all'opportunità di adottare le procedure esaminate. Sono state poste così le basi per un chiarimento sistematico e raggiunti al contempo alcuni risultati concreti. Emerge tuttavia con chiarezza che le considerazioni sinora formulate non sono sufficienti per misurare i benefici connessi con una specifica procedura. A questo scopo sono infatti necessari ulteriori sforzi, volti ad approfondire l'analisi dell'attività di regolamentazione dello Stato, come richiesto tra l'altro anche dai seguenti interventi parlamentari:

«Nella procedura legislativa occorre prendere in considerazione le conseguenze economiche e amministrative di una legge per le nuove PMI e presentarle nel messaggio analogamente alle conseguenze finanziarie per la Confederazione.» (M Forster dell'11 dicembre 1996).

«Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di valutare l'efficacia economica delle disposizioni legislative esistenti e degli obiettivi dello Stato. In particolare, esso vigilerà affinché le nuove ordinanze e regolamentazioni statali vengano sottoposte ad un rigoroso controllo dei risultati dal profilo del rapporto costo/utilità per le PMI.» (M (P) Columberg del 30 gennaio 1995).

Sollestando la richiesta di valutare le procedure secondo un principio di razionalità economica, i due interventi parlamentari citati richiedono l'introduzione di un'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). Il fine ultimo dell'AIR è di verificare se la soluzione prescelta tra le diverse alternative disponibili è effettivamente la migliore. Nel corso dell'elaborazione di una nuova regolamentazione occorre pertanto chiarire in particolare i punti seguenti:

- finalità dell'intervento statale;
- accertamento delle diverse cerchie di soggetti interessati colpite dalla regolamentazione e dei loro interessi (per definizione divergenti);
- stima dei costi e dei benefici per ciascun gruppo di soggetti interessati. A questo scopo possono essere adottati diversi metodi; tra questi ultimi, a) l'analisi costi - effetti, b) l'analisi costi - efficacia e c) l'analisi costi - benefici e d) specifiche analisi dei rischi rappresentano gli approcci più sofisticati;
- definizione di una funzione di benessere sociale da massimizzare nell'interesse della collettività; in realtà, questo obiettivo può essere realizzato soltanto procedendo alla quantificazione dei diversi fattori e formulando inoltre un criterio di auspicabilità degli effetti redistributivi prodotti;
- stima dei costi e dei benefici connessi con le diverse alternative applicabili alla misura considerata;
- scelta della misura più vantaggiosa ed «efficiente».

Lo strumento dell'AIR sta suscitando un interesse crescente nell'ambito dei lavori dell'OCSE. Il ricorso a questo strumento è particolarmente avanzato nei Paesi anglosassoni, le cui pubbliche amministrazioni prevedono in genere un servizio speciale incaricato di sviluppare un metodo per l'analisi dell'impatto della regolamentazione e di assicurare che esso sia applicato a tutte le regolamentazioni destinate ad avere un impatto più che marginale sull'economia. Si raccomanda inoltre la consultazione delle cerchie interessate, la pubblicazione dei dati rilevati e una valutazione specifica della situazione delle piccole e medie imprese («*Small Business Compliance Test*»), come richiesto dalla mozione Forster (96.3618).

In Svizzera è particolarmente sviluppata la procedura di consultazione. Non esiste al contrario ancora un concetto di analisi dell'impatto della regolamentazione suscettibile di un'applicazione pratica, da anteporre ove possibile alla procedura di consultazione. L'intenzione è di creare, a questo scopo, apposite strutture organizzative incaricate di sistematizzare gli aspetti da esaminare, i risultati attesi e le modalità di valutazione di questi ultimi (indicazioni quantitative o soltanto qualitative, soglie critiche, ecc.). Questa valutazione dovrebbe avvenire secondo metodi definiti in modo chiaro, affinché nell'ambito della procedura di consultazione possano essere presi in considerazione risultati tanto precisi da prestarsi a un giudizio neutrale e improntato a criteri scientifici. Se si intende chiarire in modo più approfondito i problemi legati alla deregolamentazione, è necessario ad esempio definire con maggiore precisione quali rischi siano da ritenere sostenibili affinché la regolamentazione possa sempre essere considerata efficace ed economica.

L'introduzione di queste analisi d'impatto e di speciali test di valutazione per le PMI è prevista per il prossimo futuro (decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998). I chiarimenti necessari in questo contesto dovranno avvenire a livello di singolo decreto o addirittura di singola norma di legge. Il rapporto pubblicato di seguito non andrà tuttavia tanto lontano. Nei capitoli seguenti, l'analisi sarà imperniata sugli aspetti di miglioramento delle procedure, e non sull'efficacia delle singole disposizioni materiali che costituiscono il presupposto per l'ottenimento delle autorizzazioni.

3 Accelerazione delle procedure

3.1 Mozioni e postulati in materia

Alcuni interventi parlamentari chiedono esplicitamente un'accelerazione delle procedure e avanzano a questo scopo in particolare le seguenti rivendicazioni:

«Qualora il diritto federale preveda procedure d'autorizzazione, occorre disciplinare l'iter procedurale a livello federale. Per le procedure di prima istanza, è necessario fissare i termini d'esame (proposta: per principio quattro mesi.» (M Widrig del 19 giugno 1997).

«Un elenco delle procedure di autorizzazione di diritto federale la durata delle quali può essere ridotta per mezzo di provvedimenti concreti.» (P David del 9 dicembre 1996).

«Determinazione e coordinamento dei termini coinvolgendo i tribunali.» (P Hasler del 10 giugno 1997).

«La trattazione degli incarti in seno all'Amministrazione federale sarà ripensata in modo che le risposte alle domande esterne (provenienti da imprese, cittadini, ecc.) siano date entro termini precisi.» (raccomandazione del Consiglio degli Stati).

«Procedure accelerate consentiranno ai servizi federali di dar seguito alle domande esterne che necessitano di una risposta rapida. Queste procedure saranno concepite in modo che le domande esterne reputate urgenti ricevano una risposta dei servizi federali entro un termine di 14 giorni dal loro deposito.» (M (P) Cavadini del 30 aprile 1997).

3.2 Dati statistici sulla situazione attuale

Prima di poter procedere alla definizione di misure concrete, occorre rilevare alcune informazioni fondamentali che permettono di descrivere con maggior dettaglio la situazione attuale. Sono stati rilevati a questo scopo diversi dati sulla struttura temporale delle singole procedure. La maggior parte di queste informazioni è contenuta nelle schede segnaletiche relative alle singole procedure, pubblicate nel volume allegato. Sono stati rilevati, in particolare, i seguenti dati:

- il tempo medio di trattamento di una richiesta (ovvero il periodo di tempo durante il quale la richiesta resta affidata all'amministrazione);
- il limite di durata superiore;
- le cause del superamento del tempo medio di trattamento medio di una richiesta;
- il *tempo reale* impiegato per l'elaborazione di una richiesta (numero di ore di lavoro assorbite da una richiesta);
- l'esistenza di un termine ufficiale entro il quale dev'essere fornita una risposta alla richiesta presentata.

È chiaramente difficile trarre conclusioni partendo da un semplice spaccato di tutte le procedure. Una concessione per una centrale idroelettrica, che richiede anni di lavoro, non può essere ovviamente paragonata a una licenza d'importazione per al-

colici, un tipo di richiesta sulla quale è possibile decidere entro il termine di un giorno. È indubbiamente più pertinente porsi le domande seguenti:

1. Esistono degli elementi comuni che contraddistinguono il trattamento delle diverse richieste presentate?
2. Dove si riscontrano le differenze più marcate in termini di tempi di elaborazione e di trattamento di una richiesta?
3. Quali ragioni giustificano queste differenze?

Tutte le informazioni raccolte sulla scorta di queste domande sono contenute nella Tabella B riportata alla fine della Parte III.

3.2.1 Considerazioni di fondo

Le indicazioni relative ai tempi medi di elaborazione e di trattamento sono state codificate (colonne «medio» e «effettivo» nella tabella B) per consentire la formulazione di affermazioni di carattere generale:

- 1-10 giorni: G (giorni);
- da 11 giorni a 6 settimane: S (settimane);
- 1 mese e ½ e oltre: M.

L'indagine ha fornito i seguenti risultati (cfr. Tabella B nell'allegato alla Parte III):

Categoria M: 91 procedure: si tratta di procedure che sfociano nel rilascio di un'autorizzazione unica per l'esercizio di un'attività complessa (banche, assicurazioni, centrali idroelettriche, sistema di trasporti, rete telefonica, laboratorio scientifico). Anche le autorizzazioni per il trattamento di prodotti sofisticati o pericolosi rientrano in questa categoria (registrazioni, diversi esami). Nel complesso, troviamo in questo gruppo la maggior parte delle concessioni, delle procedure d'esame e di quelle di approvazione dei piani. Non vi rientrano invece, tipicamente, i permessi d'importazione, rilasciati soltanto dopo un termine di oltre un mese. Sono state peraltro classificate in questa categoria anche alcune autorizzazioni straordinarie.

Categoria S: 61 procedure: Si tratta spesso di deroghe o di autorizzazioni concesse per prodotti meno sofisticati di quelli della categoria precedente, come impianti ad alta tensione, distillerie, magazzini doganali, attestati di capacità e alcuni permessi d'importazione.

Categoria G: 79 procedure: Troviamo in questo gruppo procedure di ogni genere, con la sola eccezione delle concessioni. In particolare, oltre agli obblighi di notifica rientrano in questa categoria le autorizzazioni che è necessario richiedere per ogni impiego, spostamento o trasferimento di merci.

Allo scopo di accertare la portata dei ritardi riscontrati nell'evasione delle richieste, abbiamo verificato per ciascuna procedura in quale misura il tempo di elaborazione non rientra nella stessa categoria del tempo di trattamento. Nei casi in cui i due dati si discostano l'uno dall'altro (es.: la richiesta è autorizzata soltanto dopo alcune settimane, mentre il lavoro vero e proprio richiede solo pochi giorni di lavoro), esiste evidentemente la possibilità di accelerare la procedura.

In base a quanto esposto nella Tabella 2, è stata riscontrata una differenza nel 75 per cento delle procedure evase entro un termine di mesi e nell'85 per cento delle pro-

cedure portate a termine entro un termine di settimane. Nelle caso delle richieste evase entro un termine di pochi giorni, la percentuale ammonta per definizione allo 0 per cento.

Tabella 2: Elenco delle procedure con tempi di trattamento e di elaborazione discordanti

Abbreviazioni:

Med = tempo di trattamento medio di una richiesta

Eff = tempo effettivo di elaborazione

G = da 1 a 5 giorni

S = da 1 a 6 settimane

M = da 7 settimane a interi anni

N.	Titolo della procedura	Med	Eff
11.01	Ammissione e registrazione di navi	S	G
11.02	Autorizzazione di radiazione di una nave	S	G
21.01	Autorizzazione di distribuzione di film	S	G
24.01	Autorizzazione per prodotti immunobiologici (fabbricanti/importatori)	M	G
24.03	Registrazione di prodotti immunobiologici	M	S
24.04	Autorizzazione per laboratori (derivati del sangue e espianati)	M	G
24.05	Liberazione delle partite di prodotti immunobiologici	S	G
24.06	Omologazione di una procedura che permette di disattivare o eliminare gli agenti patogeni	M	S
24.12	Riconoscimento dei laboratori di microbiologia e sierologia (non obbligatorio)	M	G
24.13	Deroga al principio di fornire informazioni in merito a dispositivi medici	S	G
24.17	Registrazione di prodotti disinfettanti	M	G
24.21	Autorizzazione per il trattamento di raggi ionizzanti	S	G
24.22	Approvazione per installazioni e fonti di raggi radioattivi	M	G
24.23	Ammissione di nuove derrate alimentari	M	G
24.24	Certificato di formazione per il commercio di sostanze tossiche	M	G
24.26	Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico	S	G
24.27	Autorizzazione per sostanze di base	M	S
24.28	Obbligo di notifica in caso di cambiamento di dati	M	S
26.01	Autorizzazione per il trasferimento a terzi di compiti delle casse di compensazione AVS	S	G
26.05	Riconoscimento di istituti e di corsi di formazione per specialisti della sicurezza sul lavoro	M	S
26.09	Riconoscimento di casse malati	M	S
31.01	Autorizzazione all'acquisto di immobili da parte di stranieri	M	G
31.02	Riconoscimento di istituti di credito	M	G
32.01	Omologazione di apparecchi automatici da gioco	M	G
32.02	Approvazione per case da gioco	S	G
33.04	Permesso di soggiorno per stranieri (residenti annuali, stagionali, soggiorni di breve durata)	M	G

N.	Titolo della procedura	Med	Eff
35.01	Autorizzazione per l'esercizio dell'attività assicurativa	M	S
35.02	Approvazione del regolamento aziendale (assicurazioni)	M	S
37.01	Accreditamento di organismi che esaminano, ispezionano, certificano o effettuano valutazioni della conformità	M	G
37.02	Riconoscimento di esperti privati di revisione di strumenti di misurazione	S	G
37.03	Autorizzazione per l'apertura di un laboratorio di controllo	M	G
37.04	Autorizzazione d'esercizio di un laboratorio di controllo	M	S
39.05	Registrazione di un marchio protetto	M	G
42.01	Elementi tecnici destinati alle costruzioni di protezione	M	G
42.02	Materiale standardizzato destinato alle costruzioni di protezione	S	G
43.01	Procedura di mantenimento del segreto per mandati classificati come militari	M	G
53.01	Autorizzazione alla riduzione dei dazi doganali	M	G
53.02	Autorizzazione per il commercio di perfezionamento e di riparazione	M	S
53.07	Autorizzazione per prove d'origine da parte di esportatori svizzeri secondo procedura semplificata	M	G
53.08	Accesso alla semplificazione del trattamento doganale delle importazioni e delle esportazioni	M	S
53.13	Autorizzazione per l'istituzione di magazzini doganali	S	G
53.22	Autorizzazione per magazzini autorizzati (imposta sugli oli minerali)	S	G
53.23	Autorizzazione per la dichiarazione fiscale periodica (oli minerali)	S	G
53.24	Autorizzazione per la colorazione e la caratterizzazione degli oli da riscaldamento (imposta sugli oli minerali)	S	G
53.32	Autorizzazione per l'utilizzazione di luoghi diversi dagli aeroporti doganali	M	G
54.01	Concessione per distillerie (con alambicchi)	S	G
54.02	Attestato di capacità per impiegati di distillerie	S	G
54.03	Autorizzazione di importazione per installazioni di distillerie	S	G
54.06	Esenzione fiscale per le distillerie domestiche	S	G
54.10	Dichiarazione di acquisto e di vendita di prodotti distillati in regime di sospensione	S	G
54.11	Autorizzazione per la distillazione per conto di terzi	S	G
58.01	Autorizzazione per l'esercizio di una banca	M	S
58.02	Autorizzazione all'esercizio dell'attività di commerciante di valori mobiliari	M	S
58.03	Autorizzazione per l'attività di borsa	M	S
61.01	Autorizzazione iniziale conformemente alla legge sul materiale bellico (LMB)	S	G
62.01	Autorizzazione per orari di lavoro (notte, domenica, squadra)	M	S
62.02	Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per imprese industriali)	S	G
62.05	Riconoscimento di istituzioni che possono occupare personale per il servizio civile	M	S

N.	Titolo della procedura	Med	Eff
64.03	Registrazione di un prodotto immunobiologico ad uso veterinario fabbricato in Svizzera	M	S
64.04	Registrazione di prodotti immunobiologici importati	M	S
64.06	Autorizzazione per mettere in circolazione una partita di prodotti immunobiologici	S	G
64.07	Approvazione dei piani per grandi mattatoi	M	S
64.08	Approvazione dei piani per impianti di smaltimento dei rifiuti	M	S
64.09	Approvazione dei piani per stazioni di inseminazione	S	G
64.17	Riconoscimento per responsabili di sperimentazioni su animali	S	G
64.18	Approvazione di esperimenti su animali	S	G
64.22	Autorizzazione per l'importazione/l'esportazione/ il transito di animali in libertà e dei relativi prodotti	S	G
64.23	Autorizzazione per l'importazione di merci d'origine animale	S	G
65.01	Ricorso in materia di autorizzazione all'esercizio del mestiere di elettricista / montatore elettricista	M	G
68.01	Autorizzazione per la concentrazione di imprese	M	S
71.01	Concessione per infrastrutture ferroviarie	M	S
71.03	Approvazione dei piani per la realizzazione e la modifica di edifici e impianti ferroviari	M	S
71.05	Concessione per il trasporto regolare di persone sul territorio nazionale	M	G
71.06	Autorizzazione per il trasporto internazionale dei viaggiatori	M	G
71.12	Approvazione dei piani per installazioni di imprese pubbliche di navigazione	M	S
71.14	Approvazione dei piani per la costruzione o il rinnovo di battelli di imprese di navigazione concessionarie	M	S
72.01	Concessione per la costruzione di un aeroporto	M	S
72.05	Licenza di costruzione per aerodromi	M	G
72.07	Autorizzazione per l'utilizzazione di un aeroporto militare a fini civili	M	S
72.08	Concessione unica per i voli di linea a imprese situate in Svizzera	M	S
72.13	Autorizzazione per il trasporto professionale di merci e passeggeri per le imprese con sede in Svizzera	M	S
72.14	Autorizzazione straordinaria concernente il registro di commercio, il capitale e i diritti di sfruttamento di una compagnia aerea	S	G
72.18	Autorizzazione per l'atterraggio in campagna	S	G
72.19	Autorizzazione per voli a bassa quota	S	G
72.20	Autorizzazione per voli notturni (traffico commerciale non di linea)	M	S
72.21	Autorizzazione per il lancio di corpi esplosivi antivalanghe	S	G
72.22	Autorizzazione straordinaria per il volo con aerei ultraleggeri	S	G
72.23	Autorizzazione per l'apertura di una scuola di aviazione	M	G

N.	Titolo della procedura	Med	Eff
72.27	Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di manutenzione	M	S
72.32	Concessione, rinnovo, proroga, riconoscimento della licenza per il personale di manutenzione	M	G
73.02	Esame per lo sfruttamento di forze idriche	M	S
74.02	Autorizzazione d'exportazione per l'energia idroelettrica e nucleare	S	G
74.03	Dichiarazione di conformità per impianti, veicoli e apparecchi fabbricati in serie	S	G
74.05	Approvazione dei piani per impianti a corrente debole	S	G
74.08	Autorizzazione generale per installazioni a bassa tensione	S	G
75.04	Approvazione di prototipi di veicoli stradali	S	G
76.02	Concessione per società di servizi di telecomunicazione	M	S
76.03	Concessione per servizi di telefonia mobile o satellitare	M	S
76.04	Concessioni radiotelevisive	M	S
76.05	Concessione di ridiffusione	S	G
76.07	Concessione radiofonica	S	G
77.01	Divieto di importazione/exportazione di rifiuti (obbligo di notifica)	S	G
77.04	Autorizzazione di ammissione per prodotti per la conservazione del legno e «antifouling»	S	G
77.06	Certificazione della Buona prassi di laboratorio	M	S
77.09	Autorizzazione per il dissodamento	M	S
77.11	Approvazione dei regolamenti d'esame per guardie forestali	M	G

3.2.2 Cause delle differenze/dei ritardi

La prima causa di ritardo in ordine d'importanza è ravvisabile nella complessità delle procedure interessate. Trattandosi in particolare di autorizzazioni conferite per attività complesse come l'esercizio di una banca, l'apertura di un laboratorio microbiologico o il riconoscimento di un ufficio di certificazione, buona parte del lavoro dev'essere compiuto dallo stesso richiedente (in effetti, un'interpretazione mirata dei dati raccolti mostra che nel 70 per cento dei casi la preparazione della documentazione per la richiesta e gli altri lavori preliminari impegnano esclusivamente il richiedente). In questi casi, l'amministrazione non ha alcuna responsabilità per gli scostamenti riscontrati tra il tempo di elaborazione e quello di trattamento della richiesta, ma lo è invece per la quantità di norme materiali emanate, cui il richiedente è in grado di adempiere solo a stento entro un termine ragionevole.

Una seconda causa di ritardo, indicata in un quarto dei casi, è identificabile nella partecipazione dei Cantoni al processo decisionale (es.: autorizzazioni per il trasporto internazionale dei viaggiatori). Una spiegazione analoga vale anche nel caso delle procedure affidate congiuntamente alla Confederazione e ai Cantoni (es.: permessi di lavoro per cittadini stranieri) e nei casi in cui è prevista anche la consultazione delle cerchie interessate.

La terza motivazione in ordine d'importanza riguarda i casi che impongono la richiesta contemporanea di più autorizzazioni (es.: l'accesso alla prova d'origine attraverso la procedura semplificata è possibile soltanto se sono soddisfatti i requisiti

previsti dalla procedura per l'ottenimento della licenza di esportatore autorizzato). Questo concatenamento complica la situazione e provoca di conseguenza facilmente dei ritardi, in particolare nei casi in cui sono coinvolte anche altre autorità (es.: nel settore sanitario, le procedure prevedono spesso il coinvolgimento dell'UFAFP, dell'UFAG e dell'UFV).

Una quarta ragione – peraltro solo raramente citata – riguarda il numero di opposizioni e di ricorsi che bloccano l'avanzamento dei lavori nonché, infine, le carenze di personale che ostacolano lo svolgimento della procedura.

Il quadro della situazione sarebbe risultato probabilmente diverso se la stessa domanda fosse stata posta, invece che all'amministrazione, agli stessi richiedenti.

3.2.3 Termini attuali

Un'ultima indicazione necessaria ai fini della valutazione della situazione attuale riguarda infine l'esistenza di un termine ufficiale entro il quale una richiesta dev'essere evasa. Una scadenza di questo tipo è prevista oggi in 26 casi, elencati nella tabella seguente:

N.	Titolo della procedura
24.26	Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico
26.04	Approvazione dei premi assicurativi per le indennità giornaliere facoltative secondo la LAMal
26.07	Approvazione dei premi assicurativi per l'assicurazione obbligatoria per le cure mediche
26.08	Registrazione di assicurazioni contro gli infortuni
39.04	Deposito di disegni e modelli industriali
42.01	Elementi tecnici destinati alle costruzioni di protezione
62.02	Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per aziende industriali)
63.01	Autorizzazione per l'importazione di animali da allevamento e sperma di tori
63.44	Obbligo di notifica o autorizzazione per la messa in circolazione di fertilizzanti
63.59	Autorizzazione straordinaria per il superamento dei massimali fissati per taluni animali
68.01	Autorizzazione per la concentrazione di imprese
72.01	Concessione per la costruzione di un aeroporto
72.03	Concessione per l'esercizio di un aeroporto
72.06	Autorizzazione per la gestione di un aerodromo
72.10	Obbligo di notifica delle tariffe
72.20	Autorizzazione per voli notturni (traffico commerciale non di linea)
72.35	Certificato di prototipo per la certificazione di aeromobili
72.37	Riconoscimento di certificati stranieri di navigabilità per aeromobili e parti di aeromobili
73.03	Analisi d'impatto ambientale (centrali idroelettriche)
76.03	Concessione per servizi di telefonia mobile o satellitare
76.07	Concessione radiofonica
77.01	Divieto di importazione/esportazione di rifiuti (obbligo di notifica)

N.	Titolo della procedura
77.05	Certificato di capacità per l'utilizzazione di prodotti per il trattamento delle piante
77.07	Autorizzazione straordinaria per l'emissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati o patogeni

3.3 Approcci di soluzione

Possibili margini di miglioramento sono identificabili a livello di fissazione dei termini da parte delle autorità, di definizione delle scadenze per le prese di posizione da parte delle diverse cerchie consultate, di trattamento delle opposizioni e dei ricorsi e di introduzione di una procedura accelerata.

3.3.1 Introduzione di un termine - soluzioni proposte dalla mozione Widrig, dal postulato Hasler e dalla raccomandazione del Consiglio degli Stati

Alla luce di quanto appena illustrato, sarebbe fuori luogo emanare una legge sull'accelerazione delle procedure che imponesse un termine unitario («fisso», «14 giorni», «4 mesi») per il rilascio delle autorizzazioni. In effetti, le cause dei ritardi possono essere molteplici e le procedure sono troppo diverse tra loro in termini di importanza, oggetto e modalità di attuazione. Com'è facile dimostrare, le registrazioni richiedono ad esempio sistematicamente diversi mesi di lavoro.

È inoltre difficile immaginare che le richieste di autorizzazione di tutte le categorie classificate come urgenti possano essere trattate entro un termine fisso.

Il problema dell'accelerazione delle procedure dev'essere affrontato piuttosto in modo differenziato, partendo dalla classificazione proposta al paragrafo 3.2.1 e nelle Tabelle A e B (pubblicate in allegato alla Parte III):

- L'indagine permette di rilevare delle difficoltà nella definizione di un termine per le procedure classificate nella categoria M. Gli ambiti di regolamentazione discussi in questo contesto sono infatti talmente complessi che voler affrontare queste situazioni semplicemente nel minor tempo possibile senza considerare altri aspetti equivarrebbe indubbiamente a una dimostrazione di incompetenza.
- In questi casi è decisamente più razionale fissare un termine per l'ufficio responsabile, scaduto il quale esso è tenuto a comunicare al richiedente gli ulteriori documenti da presentare e i passi procedurali che restano da compiere.
- Questa soluzione presenta il duplice vantaggio di non esercitare da un lato eccessive pressioni sull'autorità competente, con il rischio che questa compia malamente il proprio lavoro pur di rispettare le scadenze fissate, e di permettere dall'altro al richiedente di seguire lo stato di avanzamento della procedura e di essere informato sui documenti necessari per completare il suo dossier, per contribuire così personalmente alla rapida conclusione dell'operazione. In mancanza di una comunicazione in tal senso da parte dell'ufficio competente o nei casi in cui questa presenta delle lacune, il richiedente ha il diritto di reclamare.

- Per le procedure della categoria G, concluse entro un termine inferiore a 14 giorni, può essere fissato appunto un termine di 14 giorni. Una simile misura avrebbe anche il vantaggio di contribuire ad assicurare la parità di trattamento dei richiedenti.
- In alcune delle procedure classificate nella categoria S, e in particolare nel caso delle deroghe, sarebbe senz'altro possibile fissare un termine breve di 14 giorni, mentre in altri casi appare più ragionevole fissare una scadenza più estesa, sino a sei settimane (impianti a corrente debole/forte).

Alcune delle procedure attualmente classificate nella categoria M necessitano tuttavia di un esame più accurato; in questi casi, infatti, un termine di trattamento di alcuni mesi non trova una giustificazione sufficiente. Nel caso delle procedure 39.04, 53.23, 53.05 e 54.05, la lunga durata delle procedure è riconducibile ai tempi necessari al richiedente per produrre i documenti richiesti e predisporre i dispositivi necessari. In questi come anche in altri casi, ci si domanda se l'autorità competente non possa contribuire a sua volta a eliminare gli ostacoli all'attività economica dovuti ai ritardi, ad esempio fornendo al richiedente un'assistenza mirata.

3.3.2 Termini per il trattamento di opposizioni e ricorsi

Sono stati inoltre raccolti dati relativi al numero di opposizioni e di ricorsi presentati per le singole procedure nonché ai tempi necessari alle istanze di opposizione e di ricorso. Queste indicazioni permettono di constatare che soltanto in pochi casi il numero di opposizioni e di ricorsi costituisce un impedimento a un rapido svolgimento delle procedure. Tra le eccezioni rilevate troviamo in particolare le seguenti procedure:

74.06 Approvazione dei piani per impianti a corrente forte

73.04 Licenza per la costruzione di una centrale idroelettrica

74.04 Approvazione dei piani per l'installazione di condotti

39.05 Registrazione di un marchio

54.06 Accesso all'esenzione fiscale per le distillerie domestiche

77.09 Autorizzazione per il dissodamento

33.01 Permesso di lavoro per stranieri

61.03 Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di materiale da guerra conformemente alla LMB

I tempi richiesti per il trattamento dei ricorsi da parte delle istanze competenti possono essere talvolta molto lunghi. Va inoltre osservato che soltanto in un caso è previsto un termine per il trattamento di un'opposizione.

Le procedure elencate sopra richiedono alcuni commenti: nel caso dell'approvazione dei piani per impianti a corrente forte, si pone in effetti la domanda della misura in cui il nuovo piano settoriale sulle linee ad alta tensione, sul quale si sono accordate le cerchie interessate, sarà in grado di ridurre il numero di opposizioni e ricorsi. In questo caso, come anche in quello delle centrali idroelettriche nelle zone di confine, degli impianti di trasporto in condotta e delle autorizzazioni di dissodamento, trovano applicazione anche le misure previste nel messaggio sulle procedure di approva-

zione dei piani (cfr. FF 1998 2591). Nel caso della registrazione dei marchi, l'adozione di misure di carattere organizzativo (mandato di prestazione dell'Istituto della proprietà intellettuale) ha permesso quanto meno di abbreviare i tempi di trattamento da parte dell'autorità competente. Poiché le vie legali si indirizzano ai tribunali civili cantonali, le procedure di ricorso possono essere accelerate solo limitatamente, attraverso l'adozione di opportune misure da parte della Confederazione. Nel caso dei permessi di lavoro per lavoratori stranieri, la misura consiste, come illustrato altrove, nell'introduzione della libera circolazione delle persone in seguito alla sottoscrizione degli accordi bilaterali con l'UE. Nel caso dei permessi di esportazione di materiale bellico, va osservato che i tempi lunghi riguardano i casi in cui la decisione dev'essere sottoposta al Consiglio federale. Se la delega di competenze decisionali agli uffici specializzati ha in genere un effetto velocizzante sulle procedure, questo effetto può tuttavia venire meno quando occorre prendere una decisione sulla base di considerazioni di ordine politico e gli oppositori si dimostrano intenzionati sin dall'inizio ad accettare tutt'al più una decisione politica.

Queste considerazioni evidenziano che la definizione di un termine costituisce soltanto una delle possibili alternative di soluzione. Nel messaggio sulla riforma giudiziaria, si afferma la necessità di porre l'accento su una migliore organizzazione e una più intensa cooperazione delle commissioni di ricorso e del Tribunale federale. Se queste misure dovessero rivelarsi inefficaci, l'introduzione di termini per gli organi di ricorso – compreso il Tribunale federale – sarebbe una proposta da riconsiderare.

→ La via legale appare particolarmente complessa nel caso dell'Amministrazione federale delle dogane, poiché coinvolge ben quattro istanze: opposizione presso il distretto doganale o l'ufficio doganale, quindi ricorso presso l'Amministrazione federale delle dogane e la commissione di ricorso e infine presso il Tribunale federale, che decide in ultima istanza. Sarebbe indubbiamente possibile razionalizzare questa procedura, ad esempio permettendo di sporgere ricorso direttamente presso la Direzione generale delle dogane invece che presso il distretto o l'ufficio doganale. Si potrebbe inoltre pensare di escludere il Tribunale federale quale ultima istanza nei casi in cui si tratta unicamente di classificare le merci dal punto di vista tariffario. L'Amministrazione federale delle dogane fa tuttavia presente che l'esigenza di riforma è poco sentita in questo contesto; soltanto in casi eccezionali, infatti, la procedura prevede il passaggio attraverso tutte e quattro le istanze.

3.3.3 Termini per la presa di posizione

L'idea di fissare un termine per la richiesta di una presa di posizione da parte delle diverse istanze interessate potrebbe rivelarsi sensata in caso di procedure particolarmente complesse, in particolare per quelle classificate nella categoria M. Il questionario ha rilevato in 67 casi una reazione favorevole a questa proposta.

Va tuttavia considerato che questa soluzione non permette di risolvere anche gli altri aspetti problematici, che richiedono approcci di soluzione differenziati. Si tratta di ovviare da un lato alle carenze riscontrate a livello di coordinamento tra i vari uffici coinvolti e, dall'altro, a una ripartizione delle competenze con i Cantoni divenuta ormai poco funzionale o addirittura superflua. Questi due problemi saranno affrontati più avanti (cfr. cap. 4)

3.3.4 Accesso a una procedura accelerata (M (P) Cavadini)

Una procedura accelerata è prevista già oggi in 49 casi:

N.	Titolo della procedura
24.01	Autorizzazione per prodotti immunobiologici (fabbricanti/importatori)
24.18	Autorizzazione di praticare vaccini contro la febbre gialla
24.21	Autorizzazione per il trattamento di raggi ionizzanti
24.22	Approvazione per installazioni e fonti di raggi radioattivi
31.04	Approvazione all'iscrizione nel Registro di commercio
33.04	Permesso di soggiorno per lavoratori stranieri; permessi annuali
39.01	Rilascio di brevetti d'invenzione
39.02	Certificati supplementari di protezione
39.05	Registrazione di un marchio protetto
41.01	Autorizzazione per l'utilizzazione delle carte federali a scopo professionale
43.01	Procedura di mantenimento del segreto per mandati classificati come militari
53.21	Registrazione per fabbricante di birra
54.07	Autorizzazione d'importazione di bevande spiritose
61.02	Autorizzazione di fabbricazione secondo la LMB
61.03	Autorizzazione di importazione/espportazione/transito di materiale da guerra conformemente alla LMB
61.04	Autorizzazioni specifiche per attività di mediazione conformemente alla LMB
61.05	Autorizzazione individuale per la stipulazione di contratti concernenti beni immobiliari (compreso il know-how) o la concessione di diritti su di essi
61.06	Autorizzazioni d'espportazione e certificati d'importazione per beni a doppio uso
61.07	Autorizzazione d'espportazione e importazione per prodotti chimici
62.02	Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per aziende industriali)
62.05	Riconoscimento per istituzioni abilitate a impiegare personale per il servizio civile
64.17	Riconoscimento per responsabili di sperimentazioni su animali
64.18	Approvazione di esperimenti su animali
64.21	Autorizzazione per l'importazione di animali
64.23	Autorizzazione per l'importazione di merci d'origine animale
66.01	Permesso d'importazione per assicurare la costituzione di scorte obbligatorie
71.03	Approvazione dei piani per la realizzazione e la modifica di edifici e impianti ferroviari
71.09	Concessione per funivie e teleferiche
72.01	Concessione per la costruzione di un aeroporto
72.03	Concessione per l'esercizio di un aeroporto
72.05	Licenza di costruzione per aerodromi
72.06	Autorizzazione per la gestione di un aerodromo
72.07	Autorizzazione per l'utilizzazione di un aeroporto militare a fini civili
72.08	Concessione unica per i voli di linea a imprese situate in Svizzera
72.16	Autorizzazione straordinaria per l'impiego di un aeromobile iscritto nel registro di un altro Stato

N.	Titolo della procedura
72.17	Utilizzazione di aeromobili iscritti nel registro di un altro Stato
72.24	Emissione del certificato di navigabilità
72.25	Registrazione nel registro svizzero dell'aviazione civile
72.26	Autorizzazione per la registrazione di aerei nel registro svizzero dell'aviazione civile quando non sono soddisfatti i requisiti di proprietà
72.32	Concessione, rinnovo, proroga, riconoscimento della licenza per il personale di manutenzione
72.37	Riconoscimento di certificati stranieri di navigabilità per aeromobili e parti di aeromobili
73.01	Concessione per lo sfruttamento di forze idriche
73.04	Licenza per la costruzione di una centrale idroelettrica
74.04	Approvazione dei piani per impianti in condotta
74.05	Approvazione dei piani per impianti a corrente debole
74.06	Approvazione dei piani per impianti a corrente forte
76.13	Assegnazione di elementi di indirizzo
77.09	Autorizzazione per il dissodamento
77.10	Autorizzazione per l'importazione di piani e semenze forestali

In generale, l'accesso a queste procedure viene fatto dipendere dall'imposizione di costi leggermente superiori. Questo introduce tuttavia la questione della parità di trattamento dei richiedenti: in base a quali criteri un richiedente può essere privilegiato rispetto a un altro? In definitiva, la valutazione dell'urgenza di una richiesta è frutto di un giudizio soggettivo. La maggior parte degli uffici sembra trattare le richieste secondo la regola del FIFO (FIFO = «*first in, first out*»), mentre altri prestano maggiore attenzione all'origine delle singole richieste (così, ad esempio, la Commissione federale delle banche assegna una priorità superiore alle richieste provenienti dall'interno della Svizzera). Chiedere il pagamento di un costo superiore per un trattamento più spedito di una richiesta significa affrontare la questione della parità di trattamento attraverso l'introduzione di un meccanismo di compensazione. Una simile soluzione non appare tuttavia indicata in qualsiasi circostanza. Essa si impone soprattutto nei casi in cui la Confederazione esegue delle perizie (UFAC, UFT, UFCOM) o le fa eseguire da terzi (EstI). L'attuazione di questa soluzione può avvenire ad esempio nell'ambito dell'applicazione dei principi del New Public Management alla gestione delle prestazioni (cfr. cap. 7). Se, al contrario, l'obiettivo dell'intervento statale è di natura fiscale o è finalizzato alla salvaguardia di un monopolio di Stato, non appare indicato chiedere al richiedente il pagamento di un prezzo aggiuntivo. Se si considera che in questi casi l'attività del richiedente è comunque soggetta a delle limitazioni, è difficile per lo Stato pretendere di discriminare gli interessati in funzione della loro disponibilità a pagare un prezzo superiore. La soluzione dovrebbe essere ricercata piuttosto nella semplificazione del sistema in generale e nella rinuncia ad alcune procedure in particolare. Negli ambiti in cui lo Stato esercita una funzione di controllo appare comunque possibile introdurre una procedura più rapida. Le difficoltà di adottare procedure accelerate sono invece rilevanti nei casi in cui occorre accordare a terzi un termine prestabilito per l'elaborazione e la presentazione di una presa di posizione.

Nonostante queste riserve, gli uffici sono invitati a definire un ordine di priorità per il trattamento delle richieste e a verificare in questo contesto le diverse alternative disponibili per l'introduzione di una procedura accelerata.

4 Coordinamento delle procedure

4.1 Interventi parlamentari in materia

«Il principio di coordinamento delle procedure dev'essere sistematicamente rispettato. Le procedure devono essere per quanto possibile riunite e devono prevedere al massimo tre livelli: autorità amministrativa, Commissione di ricorso e Tribunale amministrativo.» (M Widrig del 19 giugno 1997).

«Qualora il diritto federale preveda procedure di permesso, occorre disciplinare l'iter procedurale a livello federale.» (M Widrig del 19 giugno 1997).

«(Occorre presentare) Una lista delle procedure di autorizzazione previste dalla legislazione federale che possono essere integrate in altre procedure.» (P David del 9 dicembre 1996).

4.2 Identificazione delle diverse forme di collaborazione

Nell'ambito di una procedura, il fabbisogno di coordinamento nasce dalla divisione delle competenze in materia di esecuzione, decisione e controllo tra le diverse istanze amministrative coinvolte. Com'è peraltro prevedibile date le nostre tradizioni federaliste, le forme di collaborazione sono molteplici ed è legittimo interrogarsi riguardo alla loro efficienza. In alcuni casi, trovare il bandolo della matassa può pertanto apparire difficile. Abbiamo tuttavia cercato di suddividere le diverse forme di cooperazione in base allo schema seguente:

Nessuna collaborazione: Alla Confederazione spetta una competenza esclusiva e l'esecuzione della procedura è affidata a un unico ufficio.

Collaborazione orizzontale: Sebbene la competenza spetti in via esclusiva alla Confederazione, l'esecuzione della procedura è affidata a diversi uffici federali, secondo una delle seguenti alternative:

- diversi uffici concedono autorizzazioni distinte nello stesso settore (1), oppure
- diversi uffici partecipano (mediante prese di posizione) alla concessione di un'unica autorizzazione (2).

Collaborazione verticale: La Confederazione emana le norme di diritto materiale:

- il Cantone applica il diritto federale in singoli casi (41) (ripartizione per oggetti);
- il Cantone applica il diritto federale in tutti i casi (41) (legislazione complementare).

In entrambe le situazioni la Confederazione può esercitare una funzione di alta sorveglianza.

Collaborazione incrociata: Uno o più uffici collaborano sistematicamente con il Cantone interessato nell'ambito di una o più procedure a cascata. La ripartizione delle competenze può essere regolata in questo contesto secondo diversi criteri (3):

- il Cantone si limita a prendere posizione, la Confederazione decide;
- il Cantone concede una delle autorizzazioni richieste, la Confederazione tutte le altre;
- il Cantone impartisce tutte le autorizzazioni per una certa sottocategoria di progetti, la Confederazione quelle per un'altra sottocategoria;
- il Cantone concede le autorizzazioni, ma si rivolge alla Confederazione per i controlli o le perizie necessari.

Nei casi in cui la Confederazione emana disposizioni precise, si possono presentare le seguenti situazioni:

- la Confederazione esegue, ma i Cantoni prendono posizione o varano una decisione preliminare (5);
- la Confederazione decide e i Cantoni controllano (6);
- la Confederazione esegue, ma il Cantone è responsabile per un'altra procedura necessaria ai fini della realizzazione del progetto (7);
- l'esecuzione del diritto federale è affidata ad altre istanze (ad esempio alle associazioni professionali) (8).

Cooperazione internazionale: riconoscimento di certificati stranieri, in genere in base a un principio di reciprocità (9).

Il 50 per cento circa delle procedure non richiede alcuna forma di collaborazione, mentre il Cantone partecipa in un terzo dei casi secondo una delle modalità appena descritte.

4.3 Coordinamento incrociato (3)

Questa forma di collaborazione è riscontrabile nell'ambito dei grandi progetti infrastrutturali, ovvero nel caso delle procedure che implicano lo sfruttamento di risorse naturali scarse (funzione 8 dell'intervento statale). Tra i settori interessati troviamo ad esempio lo sfruttamento di forze idriche o il trasporto su rotaia e fluviale. Si tratta di settori che costituiscono l'oggetto del messaggio sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani emanato dal Consiglio federale nel febbraio del 1998. A titolo di esempio, esamineremo di seguito con maggior dettaglio il settore specifico dello sfruttamento delle forze idriche.

4.3.1 Il caso dello sfruttamento delle forze idriche

Lo sfruttamento delle forze idriche coinvolge le seguenti procedure:

73.01 Concessione per lo sfruttamento di forze idriche

73.02 Esame per lo sfruttamento di forze idriche

73.03 Analisi d'impatto ambientale (centrali idroelettriche)

73.04 Licenza per la costruzione di un impianto idroelettrico

73.05 Licenza di costruzione per dighe (motivi di sicurezza)

73.06 Autorizzazione per la gestione di un impianto idroelettrico

77.09 Autorizzazione per il dissodamento

Se un richiedente intende sfruttare la forza idrica in *acque internazionali* (le acque nazionali rientrano infatti nell'ambito di competenza dei Cantoni), deve chiedere al DATEC il rilascio di una concessione in tal senso. Non appena sarà entrata in vigore la nuova legislazione sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani, lo stesso varrà anche per tutte le altre procedure. I lavori preparatori in vista della decisione e il coordinamento dell'operazione sono affidati all'Ufficio federale dell'economia delle acque. Il progetto segue un processo articolato su diverse fasi, più o meno ricorrenti nella maggior parte dei progetti infrastrutturali.

In una prima fase, il richiedente ottiene una *concessione*, che stabilisce quale tratto di un corso d'acqua può essere sfruttato e delimita la posizione e l'altezza dei bacini di accumulazione. La seconda fase comporta il rilascio di una licenza di costruzione, denominata nella maggior parte dei casi approvazione dei piani. L'ultima fase è infine quella dell'autorizzazione d'esercizio, che segna la fine dei test di collaudo («ispezione dei lavori conclusi»).

A questi tre livelli si aggiungono diverse procedure pertinenti, in particolare:

- All'atto del rilascio della concessione: un *esame di economicità*, finalizzato a determinare se lo sfruttamento previsto della forza idrica avverrà in modo razionale (sfruttamento appropriato delle condizioni topografiche, ponderazione degli interessi determinanti); in particolare, essa persegue l'ottimizzazione della produzione di energia idroelettrica.
- All'atto del rilascio della concessione: *prima fase dell'analisi d'impatto ambientale*. Questa verifica porta alla stesura di un elenco di punti critici che si tratterà di analizzare in modo più approfondito nel corso della seconda fase dell'analisi d'impatto ambientale.
- In occasione del rilascio della licenza di costruzione (approvazione dei piani): seconda fase dell'analisi d'impatto ambientale.
- In genere più avanti: procedura di espropriazione nonché, se necessario, procedura di dissodamento.

La costruzione di bacini di accumulazione destinati esclusivamente all'irrigazione non richiede invece alcuna procedura di concessione. La Confederazione interviene in questo caso soltanto allo scopo di salvaguardare gli interessi di pubblica sicurezza; non esiste infatti alcun monopolio di Stato in questo settore. Si pone tuttavia un problema di delimitazione tra l'area protetta (monopolio di Stato per lo sfruttamento della forza idrica) e le forme di sfruttamento non coperte da tale monopolio. Basti pensare, a questo proposito, alla necessità di una concessione nel caso in cui si intende costruire un piccolo impianto idroelettrico nei condotti dell'acqua potabile. In questi casi è prevista comunque una clausola d'eccezione, in base alla quale i richiedenti non sono tenuti a seguire, per i piccoli impianti (molto diffusi), la procedura ordinaria, bensì unicamente una procedura semplificata (la clausola vale per gli impianti con prestazioni $< 100 \text{ CV} = 73,6 \text{ KW}$). La Confederazione svolge infine un lavoro di perizia esercitando inoltre una funzione di alta sorveglianza. I Cantoni che non dispongono di un'unità amministrativa dotata di competenze specifiche possono

chiedere assistenza amministrativa agli uffici federali, sia ai fini dell'esecuzione dell'esame di opportunità del progetto che per fare chiarezza in merito ad alcuni punti critici.

4.3.2 Le conseguenze del messaggio sulle procedure di approvazione dei piani

Il messaggio sulle procedure di approvazione dei piani porta tre grandi cambiamenti nello svolgimento delle procedure interessate. In primo luogo, le competenze dei Cantoni e della Confederazione in materia di autorizzazioni di dissodamento sono soggette a una ridefinizione. Ora la competenza per il rilascio dell'autorizzazione di dissodamento spetta infatti all'istanza che conferisce anche l'autorizzazione di base, ovvero a quella che approva i piani o rilascia eventualmente la concessione. Resta in ogni caso assicurata l'adozione di una prassi unitaria; i Cantoni, se competenti, sono infatti tenuti a consultare l'UFAFP nei casi in cui l'area da disboscare supera i 5000 m² (in passato, l'UFAFP era competente per i disboscamenti riguardanti superfici superiori a 5000 m², mentre nel caso di superfici inferiori la decisione spettava ai Cantoni). In secondo luogo, il diritto di espropriazione è conferito nell'ambito di un'approvazione dei piani o di una concessione (di diritti delle acque) già durante la procedura di approvazione dei piani, rispettivamente di concessione. Nel corso dell'ulteriore svolgimento della procedura di espropriazione, resta quindi da chiarire unicamente la questione del risarcimento. Si intende infine riunire le due procedure di concessione e di approvazione dei piani all'interno di un'unica procedura, che prenderà il nome di «Approvazione unica dei piani». In seguito, la via legale si indirizzerà, anche per la procedura di concessione, alla commissione federale di ricorso in materia di economia delle acque, telecomunicazioni e posta e quindi al Tribunale federale.

4.3.3 Altre procedure nelle stesse condizioni

Teleferiche/funicolari

Ripartizione delle competenze: la Confederazione è l'istanza esecutiva per le richieste riguardanti le funicolari e alcuni tipi di teleferiche. I Cantoni sono invece competenti per altri tipi di teleferiche (ovvero per gli impianti di piccole dimensioni privi di funzione pubblica che non rientrano pertanto nel monopolio del trasporto dei viaggiatori della Confederazione) nonché per le sciovie e altri impianti pubblici di trasporto di tipo analogo.

71.09 Concessione per le funivie e le teleferiche

71.10 Approvazione dei piani per funivie e teleferiche

71.11 Autorizzazione d'esercizio per le teleferiche e le funivie a concessione federale

È legittimo interrogarsi sulla razionalità della divisione delle competenze attuata nel caso di alcune teleferiche. Da un lato la Confederazione, quale istanza decisionale, è sicuramente più neutrale nel decidere, poiché è meno consapevole degli interessi individuali connessi con le singole parcelle; d'altro canto, le sono però meno noti anche gli interessi turistici che devono essere salvaguardati all'interno di un certo territorio. Sono state prese in considerazione diverse alternative di soluzione (tra cui

un approccio che prevede lo svolgimento di test di sicurezza da parte della Confederazione, mentre ai Cantoni spetterebbe la competenza per il rilascio delle concessioni e l'approvazione dei piani). La soluzione attualmente adottata poggia su una modifica marginale apportata alla nuova Costituzione federale. Grazie a tale modifica, la Confederazione può infatti arrogarsi la competenza anche per l'assegnazione dei permessi di costruzione necessari, ad esempio, per gli edifici delle stazioni. La gestione di questo compito, finora assegnato ai Cantoni, sarà oggetto della nuova legge sulle funivie. Se le competenze sono riunite a uno dei livelli dello Stato, occorre tuttavia accordare all'altro livello la possibilità di prendere posizione, permettendole eventualmente di accedere alle vie legali per impugnare la decisione presa. In particolare, occorre tenere conto dei piani di sfruttamento e settoriali sviluppati da Cantoni e Comuni quando si tratta di valutare, nell'ambito di una procedura di concessione, la razionalità di un progetto. Questo approccio non dovrebbe peraltro essere applicato in modo troppo rigido. È infatti quasi certo che Guyer-Zeller non avrebbe potuto costruire la ferrovia della Jungfrau, se i Comuni interessati avessero dovuto comprendere all'epoca questi impianti nei loro piani di sfruttamento.

Impianti di trasporto in condotta

Atribuzioni: La competenza per l'assegnazione della concessione e l'approvazione dei piani spetta in via esclusiva alla Confederazione, seppure dietro consultazione dei Cantoni. L'autorizzazione all'esercizio è impartita dall'autorità di sorveglianza, che può essere lo stesso Cantone.

74.OX Concessione per impianti di trasporto in condotta

74.04 Approvazione dei piani per impianti di trasporto in condotta

74.OY Approvazione dei piani per impianti di trasporto in condotta

→ In questo caso, il messaggio sulle procedure di approvazione dei piani prevede una soluzione analoga a quella adottata nel caso degli impianti idroelettrici e implica l'abolizione del sistema basato sulle concessioni (alla quale si ha comunque diritto).

Aeroporti / aerodromi: La legislazione vigente in materia distingue tra aeroporti (tra cui i tre aeroporti nazionali e i 7-8 aeroporti d'importanza regionale) e aerodromi, che comprendono tutti gli altri aeroporti.

Atribuzioni: Nel caso degli aeroporti, la competenza decisionale spetta alla Confederazione per tutte le fasi del progetto, sentito il parere del Cantone e dei comuni. Non può essere richiesta alcuna altra autorizzazione, né sulla base della legge sull'ordinamento del territorio, né sulla scorta di leggi cantonali. Nel caso degli aerodromi, si tiene conto invece delle proposte del diritto cantonale.

La costruzione di impianti che non servono in via esclusiva o prevalente al funzionamento dell'aeroporto o dell'aerodromo è soggetta alla procedura cantonale concernente la concessione del permesso di costruzione.

72.01 Concessione quadro per aeroporti (RS 748.131.1, articolo 4)

72.01a Concessione per la costruzione di un aeroporto (approvazione dei piani/licenza di costruzione)

72.03 Concessione per l'esercizio di un aeroporto

Sebbene non siano attualmente in corso di costruzione nuovi aeroporti, si impone tuttavia un rinnovo delle concessioni per quelli già esistenti. Sarà questo il caso, nel

2000, degli aeroporti di Zurigo e Ginevra, il che potrebbe dare avvio a una procedura piuttosto complessa. Questa ipotesi si verificherebbe in particolare nel caso in cui dovesse essere coinvolto, nella valutazione degli interessi che precede il rinnovo della concessione, anche l'aspetto dell'impatto ambientale.

72.05 Autorizzazione per la costruzione di un aerodromo

72.06 Autorizzazione per l'esercizio di un aerodromo

Per ciascuno di questi ambiti è richiesta un'analisi d'impatto ambientale; può inoltre rendersi necessaria la richiesta di autorizzazioni di dissodamento e di espropriazione.

Navigazione

Attribuzioni: I permessi di navigazione e le licenze di condurre sono rilasciati dalla Confederazione nei casi che riguardano imprese di trasporti concessionarie; negli altri casi, i permessi sono rilasciati invece dal Cantone. La Confederazione funge inoltre da istanza decisionale ed esecutiva nei casi relativi a impianti fissi di società di navigazione concessionarie (moli d'attracco, ecc.).

71.05 Concessione e autorizzazione per il trasporto regolare di persone sul territorio nazionale (battelli, bus, trolleybus)

71.12 Approvazione dei piani per impianti di società di navigazione pubbliche

71.13 Approvazione dei piani per la gestione di impianti di società di navigazione pubbliche

71.14 Approvazione dei piani di battelli per le società concessionarie

71.15 Permesso di navigazione per i battelli concessionari

71.16 Licenza di condurre per navigatori di imprese concessionarie

Ferrovie: traffico di merci e trasporto non regolare di viaggiatori

Attribuzioni: La competenza decisionale in materia spetta in via esclusiva alla Confederazione; i Cantoni partecipano tuttavia attraverso prese di posizione.

71.03 Approvazione dei piani per la costruzione e i cambiamenti di infrastrutture ferroviarie

Eventualmente: 71.04 Approvazione dei piani per grandi progetti ferroviari

71.01 Concessione per infrastrutture ferroviarie

o per un'impresa che fruisce della rete ferroviaria esistente in qualità di semplice utente:

71.08 Autorizzazione di accesso alla rete ferroviaria per il trasporto di merci.

→ Secondo l'ordinanza sul rilascio di concessioni per l'infrastruttura ferroviaria, entrata in vigore il 1° gennaio 1999, la procedura di concessione richiede lo svolgimento di un'analisi d'impatto ambientale (prima fase) e un piano di lavoro che illustri lo schema temporale previsto per la realizzazione del progetto. Diversamente dal caso delle centrali idroelettriche costruite sulle acque di confine e dagli impianti di trasporto in condotta, non si tratta in questo caso di riunire le fasi di concessione e di approvazione dei piani. Nell'ambito della procedura di concessione non è inoltre prevista una via legale diretta a una commissione di ricorso o al Tribunale federale.

Ferrovie, bus, trolleybus, navigazione: trasporto regolare di persone

71.05 Concessione per il trasporto regolare di persone sul territorio nazionale (battelli, bus, trolleybus)

71.06 Autorizzazione per il trasporto internazionale su strada dei viaggiatori

→ Il trasporto regolare dei viaggiatori resta un mercato protetto, pur non escludendo l'introduzione di alcuni elementi competitivi. Un approccio adottato con sempre maggiore frequenza nel settore dei trasporti pubblici è la messa a concorso di singole linee o di interi pacchetti di servizi. L'articolo 18 dell'ordinanza sulla concessione per il trasporto di viaggiatori prevede che la concessione possa essere ritirata, totalmente o in parte, se la linea è trasferita a una nuova società. Va inoltre considerato che la concessione è impartita soltanto per un periodo di tempo limitato. Decorso questo termine, esiste sempre la possibilità di trasferire i diritti a un altro offerente, anche se ciò può dare adito – nella misura in cui occorre trasferire al nuovo concessionario anche infrastrutture e mezzi operativi – a lunghe trattative e a questioni legali complesse. Le esperienze raccolte in questo campo sono tuttavia ancora talmente limitate da non permettere per il momento di pensare all'introduzione di misure semplificative.

Considerazioni conclusive

Al termine di questo elenco e delle considerazioni fatte sopra, si pone la domanda se lo scaglionamento delle procedure – concessione, approvazione dei piani, autorizzazione d'esercizio – sia effettivamente sensato o se una concentrazione di alcune di queste diverse procedure non potrebbe invece implicare un risparmio di tempo per l'amministrazione e per il richiedente.

Il principale argomento a favore della concentrazione, rispettivamente dello svolgimento contemporaneo del rilascio della concessione e dell'approvazione dei piani, è costituito dal fatto che essa offre al richiedente una sola volta – e non due volte come nel caso di una procedura sequenziale – la possibilità di far valere i propri interessi. Questa procedura mira pertanto ad abbreviare la durata delle procedure di ricorso, attualmente piuttosto estesa. Una simile proposta corre tuttavia il rischio di non tenere conto a sufficienza della natura della concessione. Il rilascio di una concessione implica infatti la cessione a privati di una parte di un monopolio che costituiva sinora una prerogativa dello Stato, e non può essere pertanto equiparata alla concessione di un'autorizzazione di polizia alla quale tutti hanno diritto. Una concessione costituisce dunque un atto politico nel quale assumono rilevanza gli aspetti di razionalità e di economicità di un progetto, mentre nel caso dell'approvazione dei piani l'aspetto prioritario è costituito invece dalla sicurezza.

Questa differenza introduce la questione dell'istanza chiamata a decidere al termine della procedura. Trattandosi di una decisione discrezionale, il rilascio di una concessione dovrebbe avvenire a tutta evidenza attraverso un'istanza legittimata a livello politico. Al contrario, nel caso della procedura di approvazione dei piani, dove si tratta di decidere in merito a una questione di diritto (ad es. una decisione di principio in materia di espropriazione), il cittadino deve avere l'opportunità di avanzare le proprie richieste di fronte a un'istanza giuridica. Se esiste una via legale unica per la concessione e l'approvazione dei piani (due vie legali separate risulterebbero evidentemente inappropriate), i tribunali incontreranno probabilmente delle difficoltà a prendere una decisione in tempo utile, non disponendo di un giudizio circa l'utilità del progetto pronunciato da un'istanza politica.

In secondo luogo, la rinuncia a una procedura di concessione implica che la documentazione del richiedente debba essere completata nei minimi dettagli sin dall'inizio, dato l'immediato susseguirsi della fase di approvazione dei piani. Al contrario, una separazione temporale della concessione dall'approvazione dei piani permette di svolgere, nell'ambito della procedura di concessione, la prima fase dell'analisi d'impatto ambientale, mentre la seconda fase potrà avvenire durante la procedura di approvazione dei piani. I rischi di pianificazione del richiedente vengono così notevolmente ridotti. Per la stessa ragione, una procedura di concessione ha senso anche nei casi in cui si intende creare un contesto competitivo. Se si invitano diversi interessati a candidarsi, è possibile richiedere ad essi soltanto un grado limitato di elaborazione dei piani. L'argomento contrario è costituito dal fatto che è sempre difficile stabilire quanto debba essere precisa la pianificazione nell'ambito della fase di concessione e quanto dettagliata debba essere invece nella fase di approvazione dei piani. In quale misura è possibile prevedere, in altri termini, un'approvazione successiva di piani dettagliati se le procedure di concessione e di approvazione dei piani sono concentrate all'interno di un unico processo?

Se si continua a ritenere appropriata questa riunione di procedure, si pone la domanda se la valutazione politica non possa esprimersi in altro modo che non tramite la decisione di concessione. Una possibilità è rappresentata in questo contesto dal ricorso agli strumenti della pianificazione del territorio, in particolare dall'elaborazione di piani settoriali e di sfruttamento. Queste procedure devono tuttavia assicurare che i terzi interessati dispongano di sufficienti diritti di cooperazione, rispettivamente di opposizione. Lo svolgimento di un concorso per i piani, con l'approvazione del progetto vincente da parte di un'istanza politica, può costituire un'ulteriore alternativa di soluzione. Una decisione formale dell'esecutivo sul fatto che sussista un interesse pubblico preponderante e che le espropriazioni debbano essere possibili per principio potrebbe rappresentare una seconda alternativa in questo contesto. La legittimazione politica può derivare in definitiva da una decisione di finanziamento. Si tratta di un'altra strada (rispetto alle decisioni di concessione e alle votazioni sui piani di sfruttamento) per permettere al legislativo ed eventualmente persino alla stessa popolazione di partecipare alla ponderazione tra utilità di un progetto ed esigenze di tutela.

I bisogni dei singoli non dovrebbero invece rivestire importanza o avere comunque un ruolo solo marginale quando si tratta di rilasciare una concessione o di adottare una soluzione alternativa a quest'ultima. Questa considerazione emerge dalla circostanza che i diritti di espropriazione derivano proprio dall'esistenza di un regime di concessioni. Le decisioni in merito alle esigenze di tutela individuali devono essere fatte rientrare di conseguenza nella procedura di approvazione dei piani, dove non è più il «se» ad essere in discussione, bensì il «come». La domanda concernente la necessità di un'espropriazione o la sostenibilità di un cambiamento del progetto originario può e deve essere presa senz'altro da un tribunale (cfr. CEDU art. 6). Perseguendo puntualmente interessi finanziari propri (tasse di concessione, fabbisogno di sovvenzione), l'istanza che rilascia la concessione non è infatti nella posizione adeguata per farlo.

4.4 Cooperazione orizzontale

La cooperazione orizzontale riguarda da un lato la situazione in cui diversi uffici federali di uno stesso settore concedono autorizzazioni per un determinato prodotto

o per più prodotti molto simili tra loro, per cui è difficile per il richiedente sapere a chi rivolgersi. Esamineremo in questo contesto il caso tipico dei prodotti chimici, per i quali è stata identificata una soluzione. Considereremo quindi altri settori nei quali si presenta lo stesso problema di coordinamento (1).

Esistono poi alcune procedure che richiedono una presa di posizione di più uffici, ma in cui un ufficio detiene la competenza esclusiva per la decisione definitiva (2). Nel presente paragrafo esamineremo pertanto anche questa situazione.

4.4.1 Il caso dei prodotti chimici: competenza affidata a più uffici

I prodotti chimici possono nuocere direttamente o indirettamente – attraverso l'ambiente – alla salute dell'uomo. Questi due possibili rischi sono regolati dalla legge sui veleni e dalla legge sulla protezione dell'ambiente. Il diritto sulle sostanze previsto dalla legge sulla protezione dell'ambiente (e dalla relativa ordinanza) è già oggi compatibile con la normativa comunitaria. Nell'ambito dell'eliminazione delle barriere tecniche al commercio, soltanto la legge sui veleni dovrà dunque subire una revisione. La legge sulla protezione dell'ambiente non richiede invece alcuna modifica. Al contrario, l'ordinanza sulle sostanze dovrà essere rielaborata nell'ambito della revisione totale della legislazione in materia di sostanze tossiche. Si tratta in particolare di rendere eurocompatibile la nuova legge sui prodotti chimici, tendendo maggiormente conto del progresso tecnico e scientifico.

Sistema attuale ed eurocompatibilità futura

24.25 *Obbligo di notifica per i prodotti tossici destinati all'industria e all'artigianato*

24.26 *Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico*

24.27 *Autorizzazione per sostanze di base*

77.02 *Notifica di nuove sostanze*

77.04 *Autorizzazione di ammissione per prodotti di conservazione del legno e «antifouling»*

77.03 *Autorizzazione straordinaria per diverse sostanze*

77.06 *Certificazione della Buona prassi di laboratorio*

63.39 *Autorizzazione di prodotti fitosanitari in vista della loro commercializzazione*

63.44 *Dichiarazione o autorizzazione per fertilizzanti in vista della loro commercializzazione*

Sino ad oggi, la legge sui veleni distingue tra prodotti chimici destinati alle imprese (industria e artigianato) (24.25) e prodotti destinati al pubblico (24.26). I primi sono soggetti a un obbligo di notifica che impone all'impresa di dichiarare la composizione chimica e di proporre la classe di tossicità del prodotto. L'UFSP controlla la classificazione e inserisce il prodotto nell'elenco delle sostanze tossiche da lui tenuto. Nel caso dei prodotti destinati al pubblico e delle sostanze di base, la classe di tossicità è invece stabilita direttamente dall'UFSP. Per i prodotti destinati al pubblico, in particolare, l'UFSP stabilisce anche le avvertenze relative al prodotto e le norme di sicurezza che devono essere riportate sulle etichette. Grazie al registro dei

prodotti e delle sostanze, l'UFSP è in grado di assicurare il funzionamento di un servizio di informazione e di pronto intervento tossicologico (es.: l'ufficio d'informazione tossicologico di Zurigo ha accesso alla banca dati dell'Ufficio).

Le procedure descritte si applicano anche ai prodotti biocidi e fitosanitari, comprese le sostanze attive in essi contenute.

Cambiamenti indotti dall'UE:

1. Le cinque classi di tossicità attualmente esistenti saranno sostituite da classi di rischio più vaste. Il sistema dell'UE copre, oltre agli effetti tossicologici, anche gli effetti fisico-chimici (p. es. il grado di infiammabilità). La differenziazione tra prodotti destinati all'industria e prodotti per il pubblico verrà a cadere (eliminazione della procedura 24.26). Le imprese saranno tenute a valutare e a classificare in tutti i casi i loro prodotti. Imponendo il controllo e la classificazione dei prodotti a carico delle stesse imprese, il carico di lavoro di queste ultime aumenterà in misura significativa ed esse saranno tenute ad addossarsi anche un carico di responsabilità nettamente superiore che in passato. In questo settore, infatti, le norme UE non sono soltanto più dettagliate, ma richiedono dalle imprese una serie di esami aggiuntivi relativi ai pericoli fisico-chimici connessi con i loro prodotti.

Nel caso delle sostanze di base, l'UE distingue due categorie:

- A) Nuove sostanze: in questo caso i requisiti sono formulati in modo più ampio rispetto alla normativa attualmente vigente in Svizzera. La notifica dovrà essere effettuata presso l'UFSP.
- B) Sostanze esistenti. La loro classificazione sarà effettuata direttamente dalle imprese, in analogia a quanto specificato sopra per i prodotti chimici.

La procedura 24.27 (approvazione per sostanze di base) subirà di conseguenza una modifica e sarà limitata alle nuove sostanze di base. Saranno considerate in questo contesto sia le esigenze di protezione della salute sia quelle ambientali. La procedura 77.02 (notifica di nuove sostanze (presso l'UFAFP)) sarà invece abolita.

In linea con la normativa UE, la messa in circolazione di sostanze biocide e di prodotti fitosanitari sarà soggetta a una modifica di natura diversa rispetto alla procedura di messa in circolazione di sostanze e prodotti chimici. Anche in questo caso, occorrerà adeguarsi alle disposizioni dell'UE, più estese di quelle attualmente in vigore nel nostro Paese. Le sostanze biocide saranno oggetto di una nuova procedura dell'UFSP, mentre i prodotti fitosanitari saranno soggetti all'autorizzazione dell'UFAG secondo la procedura 63.39 (autorizzazione di prodotti fitosanitari in vista della loro messa in circolazione). La seconda procedura citata dovrà essere adeguata, in modo da consentire all'UFSP di prendere posizione in merito agli aspetti di protezione della salute dei consumatori e all'UFAFP riguardo agli aspetti di protezione dell'ambiente.

2. Attraverso l'adozione dell'elenco di sostanze di base dell'UE – comprendente circa 100 000 sostanze, contro le 10 000 previste dalla Svizzera – le imprese saranno soggette a due cambiamenti di portata significativa:
 - A) Le sostanze esistenti ai sensi della normativa comunitaria oggi non ammesse dalla Svizzera come sostanze di base (p. es. circa 90 000 so-

stanze): l'elenco svizzero delle sostanze di base non è esaustivo; può pertanto accadere che un'impresa debba annunciare in Svizzera un prodotto quale nuova sostanza di base ai sensi della procedura 24.27 anche se questo figura nell'elenco di sostanze di base dell'UE. L'adozione dell'elenco UE risparmierà alle imprese la fatica di dover passare attraverso un iter di registrazione lungo e oneroso nel caso di sostanze non ancora classificate nel nostro Paese.

- B) Nuove sostanze ai sensi della normativa UE e dunque anche di quella svizzera: la notifica è obbligatoria, ma dovrà avvenire in futuro in base ai requisiti più estesi previsti dall'UE.

Poiché già da molto tempo le imprese svizzere si sottopongono, in un'ottica di esportazione di nuove sostanze verso i paesi dell'UE, ai controlli previsti dalle direttive UE, le modifiche che saranno introdotte se il nostro paese dovesse adottare le medesime condizioni non creeranno a queste imprese alcun carico di lavoro aggiuntivo.

3. Nel settore dei pesticidi e delle sostanze biocide entreranno invece in vigore norme decisamente più restrittive. Poiché nella maggior parte dei casi i prodotti fabbricati nel nostro paese non sono commercializzati soltanto in Svizzera, le imprese non potranno evitare di assoggettarsi a tali norme. L'adozione degli standard europei da parte della Svizzera non imporrà pertanto a queste ultime particolari oneri aggiuntivi, come già illustrato nel caso delle nuove sostanze di base.
4. Le disposizioni dell'Unione europea invitano i paesi a introdurre soluzioni meno gravose per le piccole e medie imprese (PMI), senza peraltro dettagliare ulteriormente in quale forma tali agevolazioni debbano essere concesse. Anche la Svizzera dovrà cercare delle soluzioni che possano sfociare in una procedura in grado di assicurare l'equilibrio tra i requisiti fissati – che garantiscono l'accesso al mercato europeo – e gli ostacoli all'innovazione che essi creano.

Conflitti di competenza insiti nella normativa attuale

Alcuni prodotti sono soggetti contemporaneamente a diverse procedure parallele. Questo accade perché più enti sono responsabili dell'esecuzione di una legge o perché il prodotto rientra nel campo di applicazione di più leggi. Queste situazioni danno luogo a decisioni indipendenti, come accade in particolare negli esempi citati di seguito:

- 1) L'ordinanza sulle sostanze rientra nell'ambito di competenza dell'UFAPF (tossicità per l'ambiente, biodegradabilità), mentre tutti gli aspetti legati alla sicurezza del lavoro sono di competenza dell'UFSEL. A ciò si aggiunge la protezione della salute, compito affidato all'UFSP sulla base dell'attuale legge sui veleni.
- 2) Fertilizzanti: L'UFSP esamina, con il sostegno dell'Istituto per la protezione dell'ambiente e per l'agricoltura (IUL) di Berna-Liebfeld, le conseguenze per la flora e la fauna e l'utilità per il settore agricolo, mentre spetta l'UFSP la competenza per l'assegnazione della classe di tossicità.
- 3) Gli stessi processi indicati al punto 1) valgono anche nel caso dei pesticidi. In questo caso si pone tuttavia anche la domanda dei residui nelle derrate alimentari; i pericoli esistenti in caso di accumulazione di queste sostanze

rendono necessario un esame da parte della divisione delle derrate alimentari dell'UFSP.

- 4) È prevista infine una procedura di autorizzazione per le sostanze disinfettanti, basata sulla legge sulle epidemie, la cui esecuzione è affidata alla sezione epidemiologia dell'UFSP.

Soluzione

→ Con la nuova legge sui prodotti chimici, diverse ordinanze subiranno adeguamenti. Sarà istituito in questo contesto un organo comune all'interno dell'UFSP, presso il quale i produttori di sostanze chimiche dovranno annunciare i loro prodotti. Questo ufficio provvederà quindi a inoltrare le richieste alle istituzioni competenti. Nel caso dei pesticidi e dei fertilizzanti per l'agricoltura, un'istanza analoga sarà creata invece presso l'Ufficio federale dell'agricoltura. Questa soluzione non permetterà soltanto di ridurre il carico di lavoro per il richiedente, ma anche di evitare il verificarsi di alcuni doppioni (p. es. nel caso delle verifiche, ecc.).

4.4.2 Altre procedure affidate a più uffici

34.02 *Autorizzazione per la fabbricazione e l'importazione di esplosivi e di oggetti pirotecnici ad uso civile*

61.06 *Autorizzazioni d'esportazione e certificati d'importazione per beni a doppio uso*

61.07 *Autorizzazione d'esportazione e importazione per prodotti chimici*

61.01 *Autorizzazione iniziale secondo la LMB*

61.02 *Autorizzazione di fabbricazione secondo la LMB*

61.04 *Autorizzazioni specifiche per attività di mediazione conformemente alla LMB*

61.03 *Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di materiale da guerra conformemente alla LMB*

61.05 *Autorizzazione individuale per la stipulazione di contratti riguardanti beni immateriali, compreso il know-how o la concessione di diritti ad esso relativi*

I beni che possono essere utilizzati sia a scopo civile che militare rientrano nell'ambito di competenza di quattro leggi: si tratta in particolare della legge sul materiale bellico, della legge sui beni a duplice impiego (cosiddetti beni «dual use»), della legge sulle armi e della legge federale sugli esplosivi, la cui esecuzione compete a diversi uffici.

Per le esportazioni e le operazioni di intermediazione vige invece la seguente ripartizione delle responsabilità: di competenza dell'UFEE: legge sui beni a duplice impiego, legge sul materiale bellico (ad eccezione dei beni ABC), norme in materia di energia atomica (fatta riserva di alcune eccezioni → l'UFE è competente per tutte le operazioni nucleari).

Per quanto concerne l'importazione e la produzione valgono invece le seguenti attribuzioni:

Gli esplosivi e gli oggetti pirotecnici che non sono considerati come materiale bellico rientrano nell'ambito di competenza della normativa sugli esplosivi, la cui esecuzione è affidata al Ministero pubblico della Confederazione (fatta riserva della vendita, dove l'autorità esecutiva spetta invece ai Cantoni).

Gli esplosivi e gli oggetti pirotecnici considerati come materiale bellico sono regolati invece secondo la legge sul materiale bellico, la cui esecuzione spetta all'Ufficio federale dell'economia esterna.

Munizioni (per armi da fuoco portatili e per l'industria) sono soggette alla legge sulle armi, la cui competenza esecutiva spetta al Ministero pubblico della Confederazione.

Le munizioni di altro genere rientrano nell'ambito di competenza della legge sul materiale bellico e la competenza esecutiva spetta all'Ufficio federale dell'economia esterna.

La polvere da sparo è soggetta alla legge federale sugli esplosivi nell'ambito di competenza del Ministero pubblico della Confederazione.

Le armi da fuoco portatili rientrano nell'ambito di competenza della legge sulle armi, per la quale è competente il Ministero pubblico della Confederazione.

Le armi di altro genere sono soggette alla legge sul materiale bellico e rientrano dunque nell'ambito di competenza dell'Ufficio federale dell'economia pubblica.

La difficoltà connessa con il chiarimento degli ambiti di competenza esistenti in questo settore deriva dal fatto che le leggi determinanti seguono logiche differenti. A fronte dei diversi obiettivi delle leggi, è tuttavia importante chiarire quale legge regoli un certo prodotto o una certa operazione: la legge sulle armi e la legge federale sugli esplosivi perseguono finalità di sicurezza interna e rientrano dunque tendenzialmente nell'ambito di competenza del Ministero pubblico della Confederazione, mentre la legge sul materiale bellico e la legge sui beni a duplice impiego assumono importanza per la sicurezza esterna e sono pertanto sostanzialmente di competenza dell'Ufficio federale dell'economia esterna. I permessi di fabbricazione e di importazione perseguono a loro volta la prima, mentre i permessi d'esportazione, di transito e di intermediazione realizzano in genere la seconda finalità citata.

Questa suddivisione è tuttavia fonte di confusione per il richiedente, che dovrebbe invece potersi rivolgere a un'unica istanza per una certa operazione e ricevere un'unica autorizzazione basata su una singola legge.

→ Sotto il profilo organizzativo, si impone il principio basilare secondo il quale le richieste di permessi di esportazione debbono essere trattate dall'Ufficio federale dell'economia esterna, i permessi di produzione e di importazione dal Ministero pubblico della Confederazione. Di conseguenza, vale già oggi la regola secondo cui tutte le richieste di esportazione debbono essere inoltrate all'«one stop shop» dell'Ufficio federale dell'economia esterna, un'istanza di recente istituzione, che si assume l'incarico di trasmettere le richieste pervenute alle varie autorità competenti. Appare dunque razionale creare un ufficio analogo all'«one stop shop» dell'UFEE anche per i permessi d'importazione. Questo nuovo ufficio avrà sede presso il Ministero pubblico della Confederazione, che consulterà l'UFEE per le autorizzazioni concesse in virtù della legge sul materiale bellico, rispettivamente i Cantoni per i permessi d'importazione di altre armi.

→ Le autorità competenti richiedono tuttavia anche un adeguamento delle quattro leggi determinanti in materia. Con il decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998, esse sono state incaricate di apportare gli adeguamenti necessari nella misura necessaria per poter sottoporre al parlamento un messaggio in tal senso. Sono previsti in particolare i seguenti adeguamenti:

A livello di legge sul materiale bellico:

- 61.01, 61.04: rinuncia a un'autorizzazione iniziale per il commercio di armi.
- 61.02: eventuale rinuncia a un permesso di produzione di carattere generale per i subappaltatori.
- 61.02: eventuale rinuncia al permesso di fabbricazione, poiché nel caso concreto l'autorizzazione iniziale (61.01) e il permesso d'importazione/d'esportazione (61.03) sono comunque richiesti.
- 61.03: eccezioni o semplificazioni per alcuni casi di permesso di transito (Paesi citati nell'Allegato 2 della legge sul materiale bellico).

A livello di legge sulle armi:

- 61.03: deroga per il permesso d'esportazione e di transito per le armi da fuoco e manuali e le munizioni ad esse relative.

Definizione unitaria del concetto delle armi «antiche» nelle singole leggi.

A livello delle ordinanze:

- Armonizzazione delle norme d'eccezione vigenti in materia di permessi d'importazione e d'esportazione e di obblighi di notifica.

4.4.3 Procedure che prevedono la consultazione di altri uffici

Anche le procedure elencate di seguito prevedono il coinvolgimento di più uffici. In questo caso, tuttavia, l'autorizzazione è concessa dall'ufficio riportato per primo dopo il titolo nell'elenco seguente; gli altri uffici partecipano alla decisione esercitando una funzione di esame o prendendo posizione.

- 53.17 *Autorizzazione per le società di trasporti*: l'UFT concede l'autorizzazione, la Direzione generale delle dogane rilascia una presa di posizione.
- 34.01 *Obbligo di notifica per intermediari finanziari*: ministero pubblico e Ufficio federale di polizia.
- 26.05 *Riconoscimento di istituti e di corsi di formazione per specialisti della sicurezza sul lavoro*: UFSEL e UFAS.
- 26.08 *Registrazione di assicurazioni contro gli infortuni*: UFAS e UFAP
- 77.08 *Autorizzazione per la commercializzazione di organismi geneticamente modificati*: UFAFP, UFSP, UFAG.
- 77.07 *Autorizzazione eccezionale per l'emissione sperimentale di OGM nell'ambiente*: UFAFP, UFSP, UFAG.
- 64.21 *Permesso d'importazione / d'esportazione / di transito di animali*: UFV e UFAG.

- 64.23 *Permesso d'importazione/ d'esportazione / di transito di merci animali: UFV e UFAG.*
- 66.01 *Permesso d'importazione per assicurare la costituzione di riserve obbligatorie: Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (tramite le organizzazioni di detentori di riserve obbligatorie) e Direzione generale delle dogane.*
- 37.01 *Accreditamento di organismi che esaminano, ispezionano, certificano: Ufficio federale di metrologia e altri uffici partecipanti in qualità di esperti.*
- 53.15 *Autorizzazione per la costruzione e la gestione di un tax-free shop: Direzione generale delle dogane, DFF e UFAC.*
- 64.22 *Permesso d'importazione/d'esportazione/di transito di animali che vivono in libertà: UFV e UFAFP*
- 24.26 *Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico: UFSP con gli istituti agricoli esperti.*
- 71.03 *Approvazione di piani per la costruzione e le modifiche di impianti ferroviari: UFT e altri uffici possono effettuare delle perizie.*
- 71.09 *Concessione per le funivie: UFT e altri uffici possono effettuare delle perizie.*
- 71.12 *Approvazione dei piani per gli impianti delle aziende pubbliche di navigazione: UFT e UFAFP*
- 76.11 *Autorizzazione per prove tecniche: UFCOM e UFE.*
- 76.12 *Autorizzazione di raccordo nell'ambito delle esposizioni specializzate riconosciute: UFCOM e UFE*
- 76.03 *Concessione per servizi di telefonia mobile o satellitare: UFCOM e Ufficio federale della pianificazione del territorio + UFAFP.*
- 63.48 *Procedure di registrazione / approvazione di richieste di registrazione, dichiarazioni d'origine e indicazioni geografiche d'origine: UFAG, UFSP, UFMET, IPI.*
- 63.49 *Riconoscimento di organismi di certificazione stranieri: UFAG, Ufficio federale di metrologia*
- 77.06 *Certificazione della Buona prassi di laboratorio: UFAFP e UFSP*
- 77.05 *Certificato di capacità per l'utilizzazione di prodotti di trattamento delle piante in campi specifici: UFAFP e UFSP*

4.5 Coordinamento internazionale

Il presente paragrafo è dedicato all'analisi delle aree in cui l'attività statale assume una certa portata a causa della mancanza di un coordinamento internazionale. Le carenze possono riguardare in particolare la disponibilità a fare riferimento ad attestati stranieri, ma anche quella di un altro Stato a riconoscere le certificazioni svizzere sulla base di un principio di reciprocità.

Importazione di animali (64.21)

Nel caso dell'importazione di animali, la Svizzera prevede ancora il sistema della quarantena, mentre l'UE ha adottato un sistema basato sull'obbligo di notifica. La normativa svizzera genera pertanto un carico di lavoro amministrativo notevole. Non va peraltro dimenticato che l'Ufficio federale di veterinaria mette a disposizione su Internet un'eccellente documentazione destinata agli importatori di animali.

Manutenzione e sicurezza degli aeroplani

- 72.27 *Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di manutenzione*
- 72.32 *Concessione, rinnovo, proroga della licenza per il personale addetto alla manutenzione*
- 72.28 *Concessione, rinnovo, proroga della licenza per la costruzione di aeroplani*
- 72.29 *Concessione, rinnovo, proroga della licenza d'impresa di sviluppo*
- 72.30 *Licenza di impresa di sviluppo per «Aircraft Products»*
- 72.31 *Licenza di impresa di sviluppo per «Parts und Appliances»*
- 72.33 *Procedura di ammissione di aerei e parti di aerei*
- 72.35 *Concessione del certificato di prototipo necessario per la certificazione di un aeromobile*
- 72.36 *Concessione del certificato di prototipo necessario per la certificazione di parti di aeromobili*
- 72.34 *Ammissione di modifiche di aeromobili e parti di aeromobili*
- 72.37 *Riconoscimento di certificati stranieri di navigabilità per aeromobili e parti di aeromobili*

Il mercato della manutenzione e della gestione degli aeroplani si estende già oggi ben oltre i confini nazionali. Le procedure da 72.27 a 72.37 fanno pertanto riferimento anche a disposizioni di portata internazionale. In genere, infatti, le JAR («Joint Airworthiness Requirements») trovano applicazione anche nel nostro Paese. Oggi vale tuttavia ancora la regola secondo cui tutto ciò che è prodotto all'estero necessita in Svizzera di un'ulteriore autorizzazione. L'UFAC proseguirà nei suoi sforzi e verificherà anche in altri settori la possibilità di eliminare – attraverso il mutuo riconoscimento delle certificazioni e la collaborazione con le autorità straniere – alcuni dei doppioni esistenti nell'ambito delle procedure di autorizzazione. Invece di continuare a eseguire verifiche secondo il diritto svizzero, nel caso di parti prodotte all'estero appare infatti opportuno limitarsi alla sola autorizzazione, concessa sulla base di un atto di notifica unico presso l'autorità competente.

Adeguamenti nel sistema di misurazione

Il sistema di misurazione è stato regolato a livello federale già con la Costituzione del 1848: l'Ufficio federale di metrologia non è responsabile soltanto dell'esame dei nuovi strumenti di misurazione, bensì anche dell'intera legislazione e del controllo della sua esecuzione da parte dei Cantoni. Esistono attualmente 53 uffici di verifica cantonali e 67 uffici di verifica certificati dalla Confederazione, di cui la metà a carattere privato. I diversi uffici svolgono due funzioni fondamentali: la taratura degli strumenti e il monitoraggio del mercato (imballaggi dei prodotti, impiego di strumenti tarati).

Con la progressiva globalizzazione sono andati aumentando da un lato i requisiti posti in termini di competenza tecnica. Dall'altro, le esigenze di una maggiore liberalizzazione fanno aumentare anche le richieste di una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle stesse imprese, in particolare anche nel fornire la prova di conformità dei loro prodotti, nella misura in cui esse si rivolgono a questo scopo a uffici di verifica privati. Nel 1996 il Consiglio federale ha emanato, nel contesto della legge sugli ostacoli tecnici al commercio, un'ordinanza concernente il riconoscimento degli uffici di controllo; le imprese sono così facilitate nei loro sforzi di adeguamento a sistemi di norme private valide a livello internazionale. Ma l'ordinamento del sistema di misurazione continua ad essere organizzato secondo principi strettamente monopolistici; inoltre, l'attività di sorveglianza del mercato dev'essere rafforzata, poiché gli sforzi attuati in questo contesto variano ancora molto da un Cantone all'altro.

Lo sviluppo della cooperazione internazionale nel settore della misurazione poggia sul mutuo riconoscimento dei sistemi nazionali di accreditamento. La revisione della legge federale sulla metrologia, intervenuta nell'ambito del programma SWISSLEX, ha già introdotto alcuni cambiamenti in questa direzione. La prossima revisione di questa legge dovrà regolare in modo nuovo, in linea con le disposizioni vigenti all'interno dell'Unione europea («new and global approach»):

- alcune competenze affidate ai Cantoni,
- alcuni compiti coperti dal monopolio di Stato nonché
- la funzione di sorveglianza del mercato e il suo finanziamento.

→ Una revisione dell'ordinanza sulle verificazioni porterà al riconoscimento dei certificati stranieri per le merci provenienti dall'estero, e questo già in una fase in cui la reciprocità non sarà ancora garantita dall'entrata in vigore degli accordi bilaterali (cfr. decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998).

Verifica dei prototipi di veicoli (75.04)

→ La legge federale sulla circolazione stradale è attualmente in fase di revisione e propone una deroga all'autorizzazione per i veicoli per i quali è previsto un esame generale da parte dell'UE.

4.6 Coordinamento verticale

4.6.1 Esecuzione parziale affidata al Cantone: costruzioni per animali, derivati del sangue e circolazione stradale

(I numeri delle procedure preceduti da una «C», sono riferiti agli elenchi 2 e 3 delle procedure cantonali contenuti nella Parte II).

Costruzioni per gli animali:

64.07 Approvazione dei piani per grandi mattatoi

C83.1 Autorizzazione per la gestione di un mattatoio

64.08 Approvazione dei piani per imprese di smaltimento di rifiuti animali

C82.3 Autorizzazione per la gestione di un'impresa di smaltimento di rifiuti animali

64.09 *Approvazione dei piani per una stazione di inseminazione*

K82.7 *Autorizzazione per la gestione di una stazione di inseminazione*

Nel caso dei grandi mattatoi, l'approvazione dei piani rientra nell'ambito di competenza della Confederazione, mentre nel caso degli impianti di dimensioni più limitati tale competenza spetta ai Cantoni. Diversamente dall'approvazione dei piani, le autorizzazioni per la gestione sono concesse in questo caso dai Cantoni (procedure C83.1, C82.3, C82.7).

→ La ripartizione delle competenze assume aspetti problematici nel caso dei mattatoi. Per poter procedere a una distinzione tra impianti grandi e piccoli, si ricorre a due criteri in concorrenza tra loro, ovvero la frequenza delle mattanze e la dimensione degli impianti installati. L'ideale consisterebbe nell'introdurre una procedura guida che permetta di coordinare le licenze di costruzione cantonali e comunali.

Derivati del sangue:

Accade inoltre che la Confederazione intervenga in settori in cui in precedenza non disponeva di particolari competenze, ma in cui circostanze esterne specifiche l'hanno costretta a farlo. È questo il caso del settore dei derivati del sangue, in cui trovano applicazione le seguenti procedure:

24.06 *Omologazione di una procedura che permette di eliminare gli agenti patogeni*

24.09 *Autorizzazione d'esercizio per il trattamento del sangue (prodotti labili)*

24.10 *Autorizzazione d'esercizio per il commercio di espianti (ospedali)*

24.04 *Autorizzazione per laboratori (derivati del sangue e espianti)*

24.12 *Riconoscimento dei laboratori di microbiologia e sierologia (non obbligatorio)*

Attribuzioni: all'epoca, il rapporto Voyame aveva accertato che non tutti i Cantoni erano in condizioni di garantire il necessario grado di sicurezza. In seguito, il decreto federale concernente il controllo del sangue, dei suoi derivati e degli espianti ha assegnato alla Confederazione la facoltà di emettere permessi di gestione e di importazione per il commercio dei derivati del sangue. Questa decisione riguarda sia i laboratori che gli ospedali (espianti).

→ Nell'ambito della creazione dell'Istituto svizzero dei medicinali, che dovrebbe sorgere dalla fusione dell'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali con diverse sezioni dell'UFS, questa ripartizione delle competenze dovrà tuttavia essere ridefinita. All'Istituto svizzero dei medicinali sarà affidata la competenza esclusiva per l'assegnazione di queste autorizzazioni. L'istituto sarà inoltre responsabile dell'organizzazione dei controlli, comprese le ispezioni nel settore del sangue e dei suoi derivati; è prevista a questo scopo la creazione di quattro centri regionali.

Riforma del sistema sanitario:

26.09 *Riconoscimento delle casse malati e autorizzazione per la gestione*

C106.1-106.6 *Diverse autorizzazioni dell'UICM*

C105.1 *Autorizzazione per la gestione di un ospedale*

C92.1-104.1 *Diverse autorizzazioni per l'esercizio di professioni mediche*

Autorizzazione per stabilimenti di cure termali

Il Cantone autorizza la gestione di strutture ospedaliere e consente l'accesso all'esercizio delle professioni mediche. La Confederazione è invece responsabile dell'autorizzazione all'esercizio delle casse malati e degli stabilimenti di cure termali. L'UFAS pubblica un elenco – allestito dai Cantoni – comprendente gli ospedali autorizzati a fornire le prestazioni coperte dall'assicurazione di base.

La regolamentazione prevista per il rimborso dei costi dei medicinali e di altre spese in caso di malattia implica il coinvolgimento di più istanze: da un lato, l'ufficio intercantonale di controllo (UICM) si occupa di accertare l'efficacia del medicinale o della terapia adottati, mentre dall'altro l'UFAS verifica se il trattamento risponde ai criteri di economicità.

→ È previsto che, qualora il richiedente lo desideri, le autorità sanitarie (Istituto svizzero dei medicinali) mettano a disposizione dell'UFAS le indicazioni verificate, risparmiandogli così le spese legate a possibili duplicazioni nelle procedure d'esame.

Circolazione stradale

75.01 Autorizzazione straordinaria per l'importazione e il transito di veicoli speciali

75.03 Autorizzazione straordinaria per il traffico domenicale e notturno

Attribuzioni: Il Cantone di origine o quello in cui il tragitto ha inizio emette l'autorizzazione straordinaria valida per l'intero territorio svizzero. Il Cantone di provenienza non ha invece alcuna competenza nei casi in cui il tragitto non tocca il suo territorio. Nella misura in cui il veicolo interessato è di proprietà della Confederazione o nel caso di tragitti internazionali, l'autorizzazione è conferita dall'ufficio federale competente. È inoltre prevista la possibilità di rilasciare autorizzazioni permanenti per tragitti notturni o domenicali; nel caso di veicoli speciali è tuttavia ancora necessario richiedere un'autorizzazione speciale per ciascun tragitto.

→ Una misura di rapida realizzazione consiste nell'assegnare autorizzazioni permanenti anche per la circolazione di veicoli speciali (della durata di un anno o addirittura di 36 mesi). Il 21 ottobre 1998, il Consiglio federale ha conferito il mandato per una revisione in questo senso dell'ordinanza vigente in materia. La ripartizione federalistica delle competenze, unita a un regime tariffario estremamente eterogeneo, resteranno invece in vigore.

Mercato del lavoro:

62.01 Autorizzazione per orari di lavoro (notte, domenica, ...)

In alcuni casi è la stessa Confederazione a concedere autorizzazioni, in altri questa competenza spetta invece al Cantone. La revisione della legge sul lavoro regola in modo nuovo i limiti del lavoro notturno e può pertanto portare all'abolizione di alcune autorizzazioni.

4.6.2 Procedure cantonali parallele: panoramica

La seguente tabella riporta una serie di procedure federali che per particolari ragioni necessitano al contempo anche di un'autorizzazione cantonale, ma il cui coordina-

mento non è assicurato (la tabella non riporta pertanto le procedure relative a grandi progetti legati al territorio). Le indicazioni contenute nelle schede segnaletiche allegare dettagliano ulteriormente queste procedure parallele.

N.	Titolo della procedura	Autorizzazioni cantonali
24.21	Autorizzazione per il trattamento di raggi ionizzanti	Autorizzazione d'esercizio cantonale; licenza di costruzione cantonale
32.02	Approvazione per case da gioco	Licenza di costruzione e autorizzazione delle autorità di polizia
53.14	Autorizzazione per creazione e esercizi di magazzini doganali per prodotti venduti e utilizzati sugli aerei	Licenze di costruzione ed eventualmente permessi di lavoro per il personale straniero
54.01	Concessione per distillerie (con alambicchi)	Autorizzazioni relative al fuoco, alle acque e all'ambiente
54.12	Autorizzazione per il commercio all'ingrosso di bevande distillate (oltre i 400 l)	Autorizzazioni di polizia
61.03	Autorizzazione di importazione/esportazione/ transito di materiale da guerra conformemente alla LMB	Richiesta dell'autorizzazione per il commercio ai sensi della legge sulle armi
62.01	Autorizzazioni per orari di lavoro (notte, domenica, squadra)	Norme di polizia in materia di protezione antincendio, di protezione delle acque e di tutela della salute e dell'ambiente
62.02	Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per imprese industriali)	In parallelo alle approvazioni dei piani ha luogo in genere anche una procedura che porta alla concessione della licenza di costruzione. La polizia edilizia, i vigili del fuoco, le autorità preposte alle questioni ambientali ecc. emettono a loro volta le rispettive autorizzazioni specifiche.
72.18	Autorizzazione per l'atterraggio in campagna	L'autorizzazione è concessa dal Cantone o dal Comune interessato.
74.05	Approvazione dei piani per impianti a corrente debole	È richiesta in alcuni casi una licenza di costruzione secondo il diritto cantonale
76.03	Concessione di servizi di telefonia mobile o satellitare	Licenza di costruzione secondo il diritto cantonale o comunale. La procedura coinvolge inoltre l'Ufficio federale della pianificazione del territorio e l'UFAPP.
76.04	Concessioni radiotelevisive	Licenza di costruzione per le antenne.
76.05	Concessione per la ridiffusione	Autorizzazioni secondo la legge sull'ambiente.

N.	Titolo della procedura	Autorizzazioni cantonali
76.07	Concessioni per la radiocomunicazione	Se il progetto implica la costruzione di antenne è necessaria una licenza di costruzione.

Le autorità cantonali intervengono di regola nelle seguenti questioni:

- licenze di costruzione;
- autorizzazioni di polizia;
- disposizioni in materia ambientale: disboscamenti, protezione delle acque, rumori, sostanze pericolose.

Il coordinamento di queste autorizzazioni non dovrebbe cagionare di per sé grandi problemi, poiché avviene in genere automaticamente, attraverso lo scaglionamento temporale dei singoli processi (assegnazione della concessione, quindi richiesta delle licenze di costruzione). Si potrebbe pensare nondimeno all'introduzione di una delle due soluzioni descritte nel messaggio relativo alla revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 1995:

→ modello di concentrazione: Diversi Cantoni prevedono un coordinamento delle diverse autorizzazioni nel caso dei progetti di costruzione, in modo da avviare un solo iter decisionale, comprendente al suo interno l'autorizzazione dell'ispettorato del lavoro, della polizia edilizia, dei vigili del fuoco, delle autorità ambientali, ecc.

→ modello di coordinamento: Viene definita una procedura guida rispetto alla quale dovranno essere coordinate tutte le altre procedure di autorizzazione.

Nei settori in cui non appare giustificato delegare vaste competenze alla Confederazione, si pone il problema di stabilire in quale misura le procedure previste dal diritto federale e applicate dalle autorità federali debbano essere incluse nei regolamenti cantonali.

4.6.3 Esecuzione cantonale: funzione di alta sorveglianza della Confederazione in alcuni casi specifici

Nei casi seguenti (l'elenco non è esaustivo), la competenza decisionale ed esecutiva spetta al Cantone, mentre alla Confederazione spetta una funzione di alta sorveglianza o di convalida della decisione presa a livello cantonale. A seconda dei casi, la Confederazione può presentare a sua volta richieste, opposizioni o ricorsi, condurre a intervalli regolari delle verifiche sul territorio cantonale o richiedere più semplicemente informazioni.

Settore veterinario:

64.21 Importazione/esportazione/transito di animali

64.23 Importazione/esportazione/transito di merci

64.17 Riconoscimento per responsabili di sperimentazioni su animali

64.18 Approvazione di esperimenti su animali

64.16 Formazione di funzionari veterinari

In alcuni casi, la Confederazione viene coinvolta anche in qualità di istanza neutrale. In alternativa, essa potrebbe far uso di un diritto d'opposizione contro le decisioni cantonali. È questo il caso, ad esempio, della procedura 64.18, dove è prevista una seconda approvazione o un ricorso da parte dell'UFV contro la decisione presa dal Cantone. La seconda approvazione è concessa in questo caso tacitamente: se, in altre parole, la Confederazione non prende posizione entro un termine di 20 giorni, l'autorizzazione cantonale acquista automaticamente validità.

Altri settori:

- 62.02 *Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per imprese industriali):* Gli ispettorati federali del lavoro forniscono un preavviso relativo alla decisione cantonale.
- 33.01 *Permesso di lavoro per lavoratori stranieri:* Approvazione o rifiuto della decisione cantonale da parte dell'autorità federale.
- 32.02 *Approvazione per la gestione di una casa da gioco:* L'autorizzazione cantonale dev'essere approvata dal dipartimento competente.
- 65.01-65.03 *Settore della formazione professionale*
L'UFPT è l'istanza di ricorso per le decisioni prese dagli organi che effettuano gli esami.
- 31.04 *Approvazione dell'iscrizione nel Registro di commercio:* Approvazione federale delle iscrizioni effettuate nei registri cantonali
- 62.04 *Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio:* L'UFSEL può presentare ricorso contro le autorizzazioni concesse dal Cantone.
- 71.05 *Concessione e autorizzazione per il trasporto regolare di persone sul territorio nazionale:* La decisione cantonale è comunicata alle autorità federali.
- 31.01 *Autorizzazione per l'acquisto di immobili da parte di cittadini stranieri: La decisione è comunicata dal Cantone al Dipartimento federale di giustizia e polizia.*

In alcuni di questi casi è legittimo interrogarsi riguardo all'utilità di un'approvazione federale. Quest'ultima rende infatti più gravoso il processo decisionale, perché la decisione dev'essere presa da due istanze separate. In queste situazioni potrebbe essere sufficiente concedere alla Confederazione il diritto di opposizione o di ricorso contro la decisione adottata dal Cantone.

Stranamente, tre procedure di autorizzazione non sono ancora state adeguate alla legge federale sul mercato interno. Si tratta in particolare di:

- 54.13 *Autorizzazione per il commercio al dettaglio di alcolici oltre i confini cantonali*
- 74.08 *Autorizzazione generale per impianti a corrente debole*
- 62.04 *Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio (commercio all'ingrosso e al dettaglio)*

→ La Regia federale degli alcool concede un'autorizzazione per il commercio di bevande alcoliche oltre i confini cantonali; secondo la legge federale, infatti, il Cantone è autorizzato a conferire una licenza commerciale valida soltanto sul terri-

torio del Cantone. Questa disciplina poggia sull'articolo 32^{bis} capoverso 8 della Costituzione federale e dovrà essere necessariamente modificata non appena la revisione totale della Costituzione federale avrà ridotto questo articolo costituzionale ai suoi aspetti sostanziali. La licenza cantonale dovrebbe essere abolita.

→ Le compagnie elettriche che godono di una posizione monopolistica nel settore della distribuzione assegnano alle imprese autorizzazioni generali o speciali per la realizzazione di impianti a bassa tensione che riguardano la loro rete. L'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte si limita dal canto suo a prorogare queste autorizzazioni. Il mutuo riconoscimento delle autorizzazioni rappresenta lo standard minimo richiesto dalla legge federale sul mercato interno. Relazioni di mercato trasparenti potrebbero essere create in particolare se l'Ispettorato fosse dichiarato responsabile per l'assegnazione di tutte le autorizzazioni. Nel suo decreto del 21 ottobre 1998, il Consiglio federale ha impartito un mandato d'esame in tal senso.

→ I 52 regolamenti cantonali relativi ai viaggiatori di commercio e ai venditori porta a porta saranno eliminati e sostituiti dalla legge federale attualmente in fase di consultazione. Gli operatori attivi in questo settore non saranno più tenuti a chiedere una nuova carta ogni qualvolta essi valicheranno un confine cantonale.

4.6.4 Prese di posizione e decisioni preliminari adottate dal Cantone

Per le stesse considerazioni, occorre prestare maggiore attenzione anche alle situazioni in cui l'istanza decisionale è la Confederazione, ma in cui il Cantone dev'essere consultato in via preliminare. Nel paragrafo dedicato alla semplificazione delle procedure, abbiamo potuto constatare che la richiesta di presa di posizione da parte del Cantone costituisce spesso una causa di ritardo nelle procedure. Una simile presa di posizione o una decisione preliminare da parte del Cantone in seguito allo svolgimento di determinate verifiche è prevista in particolare nel caso delle seguenti procedure (anche in questo caso non sono stati considerati i grandi progetti legati al territorio):

N.	Titolo della procedura
24.12	Riconoscimento dei laboratori di microbiologia e sierologia (non obbligatorio)
24.15	Autorizzazione di importazione/esportazione di sostanze psicotrope
24.18	Autorizzazione di praticare vaccini contro la febbre gialla
24.24	Certificato di formazione per il commercio di sostanze tossiche
26.07	Approvazione dei premi assicurativi per l'assicurazione obbligatoria per le cure mediche
31.02	Riconoscimento di istituti di credito
32.02	Approvazione per l'esercizio di una casa da gioco
37.03	Autorizzazione per l'apertura di un laboratorio di controllo
54.01	Concessione per distillerie (con alambicchi)
62.05	Riconoscimento per istituzioni abilitate a impiegare personale per il servizio civile
64.17	Riconoscimento per responsabili di sperimentazioni su animali
64.22	Autorizzazione per l'importazione/l'esportazione/il transito di animali in libertà e dei relativi prodotti

N.	Titolo della procedura
71.05	Concessione per il trasporto regolare di persone sul territorio nazionale
71.06	Autorizzazione per il trasporto internazionale di viaggiatori
72.04	Autorizzazione del regolamento di gestione
72.07	Autorizzazione per l'utilizzazione di un aeroporto militare a fini civili
72.08	Concessione unica per i voli di linea a imprese situate in Svizzera
72.20	Autorizzazione per voli notturni (traffico commerciale non di linea)
72.22	Autorizzazione straordinaria per il volo con aerei ultraleggeri
74.02	Autorizzazione d'esportazione per l'energia idroelettrica e nucleare
74.06	Approvazione dei piani per impianti a corrente forte
76.04	Concessioni radiotelevisive
76.05	Concessione di ridiffusione
76.06	Approvazione di mezzi di diffusione
77.01	Divieto di importazione/esportazione di rifiuti (obbligo di notifica)
77.03	Autorizzazione straordinaria per diverse sostanze
77.09	Autorizzazione per il dissodamento
77.10	Autorizzazione per l'importazione di piani e sementi forestali

In questi casi occorre accertarsi che il coinvolgimento del Cantone abbia una sua utilità. Nel caso del trasporto internazionale di viaggiatori, ad esempio, tale utilità è comunque oggetto di pareri discordanti (cfr. anche il paragrafo relativo alla cooperazione internazionale). Sul territorio svizzero dovrebbero sussistere infatti condizioni competitive possibilmente uniformi.

In altre situazioni, le cerchie di soggetti interessati sono invitate a una presa di posizione. In almeno quattro casi, questa prassi rallenta tuttavia il processo decisionale:

N°	Titolo della procedura	Spiegazioni
21.01	Autorizzazione di distribuzione di film	Dipende dall'associazione (la presa di posizione è successiva).
53.02	Autorizzazione per il commercio di perfezionamento e di riparazione (VV)	Consultazione delle cerchie interessate per determinati prodotti agricoli.
53.10	Ammissione di merci in franchigia doganale	Chiarimenti con le associazioni.
54.06	Accesso all'esenzione fiscale per le distillerie domestiche	Il modulo dev'essere firmato dall'ispettore distrettuale.

4.6.5 Problemi connessi con la ripartizione verticale delle competenze

La ripartizione delle competenze tra i vari livelli dello Stato comporta alcuni notevoli svantaggi che si manifestano sotto diverse forme:

1. Il livello di competenza può variare da un Cantone all'altro.

2. Il diritto cantonale può variare da un Cantone all'altro; la mancanza di un sistema unitario può comportare di conseguenza delle distorsioni nei meccanismi concorrenziali.
3. In alcuni casi, questa situazione porta all'instaurarsi di condizioni non coerenti con la legge federale sul mercato interno (commercio di bevande alcoliche, installatori di componenti elettriche).
4. In alcuni casi, le procedure di controllo sono ripartite in modo piuttosto casuale tra le varie istanze decisionali.
5. Sorgono inevitabilmente situazioni di conflitto nei casi in cui due istanze sono responsabili di aspetti diversi di uno stesso progetto.
6. Nei casi in cui la competenza è affidata a un Cantone non è possibile garantire l'eurocompatibilità.

→ Una concentrazione delle competenze presso la Confederazione assicurerebbe l'uniformità delle disposizioni (assenza di distorsioni nei meccanismi della concorrenza prodotte dalla prescrizione di requisiti diversi). Questa soluzione comporterebbe tuttavia cambiamenti di non facile realizzazione nelle strutture amministrative. Sarebbe tuttavia sbagliato escludere completamente l'adozione di simili soluzioni. Spesso lo sviluppo internazionale diventa il fattore scatenante di una riforma che non era stata finora presa in considerazione per evitare che venissero messi in discussione gli interessi dell'una o dell'altra parte coinvolta. Il requisito dell'eurocompatibilità potrebbe comunque portare all'eliminazione di simili strutture amministrative.

→ Se si pensa alle prese di posizione dei Cantoni e alla consultazione delle cerchie interessate, potrebbe risultare funzionale redigere una sorta di mansionario che indichi quali aspetti di un progetto debbano essere valutati in una certa fase. Questo consentirebbe tra l'altro di collegare sempre la definizione di una scadenza con l'invito a una presa di posizione o a una replica. Uno spunto interessante è offerto in questo contesto dall'articolo 16 dell'ordinanza sulla procedura d'approvazione dei progetti d'impianti a corrente forte.

4.7 Spunti e conclusioni

Quanto esposto nel presente capitolo è sufficiente a illustrare la grande varietà e complessità delle attribuzioni e delle forme di cooperazione esistenti tra le diverse istanze e i differenti livelli dello Stato. In occasione della discussione condotta con gli uffici, è emerso che sino ad oggi solo poche procedure sono coordinate tra loro in modo formale. Le leggi vigenti stabiliscono spesso unicamente l'obbligo di richiedere la presa di posizione o l'autorizzazione di un'altra istanza. Non è invece specificato quando ciò debba avvenire, né in quale forma e con quale contenuto.

Sulla scorta dei numerosi esempi considerati è stato inoltre possibile dimostrare che molte difficoltà sono spesso riconducibili a una definizione poco precisa o a un'errata interpretazione degli obiettivi all'origine della ripartizione delle competenze. Alcune domande di carattere fondamentale hanno permesso di raccogliere alcune indicazioni e spunti per la formulazione di possibili soluzioni. Sono riportati di seguito alcuni approcci concreti attualmente già in vigore che potrebbero essere estesi anche ad altri ambiti o introdotti ex novo.

A chi spetta la responsabilità decisionale?

A. *In base a quale criterio sono ripartite le competenze quando queste ultime sono attribuite a più livelli dello Stato?*

Principio di territorialità

- È ancora opportuno tenere conto del legame territoriale in un mondo caratterizzato dalle interdipendenze e in un'epoca in cui si parla di possibili fusioni tra Comuni e tra Cantoni? Il principio del controllo a domicilio trova sempre più spesso applicazione a livello internazionale e la sua introduzione appare indicata anche a livello nazionale.
- La legge federale sul mercato interno ha già eliminato numerose differenze e ostacoli. Esistono tuttavia ancora dei settori che necessitano di una verifica. Ove possibile, la priorità andrebbe assegnata in questo contesto al principio del mutuo riconoscimento tra Cantoni; questi ultimi non dovrebbero operare in concorrenza tra loro né – tanto meno - con la Confederazione, ma fungere piuttosto da istanze decentrate tese verso la realizzazione di un obiettivo comune.

Esempi di un'applicazione del principio di territorialità portata all'estremo:

75.03 *Autorizzazione straordinaria per il traffico domenicale e notturno*

54.13 *Autorizzazione per il commercio al dettaglio di alcolici oltre i confini cantonali*

62.04 *Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio*

Esempio di soluzione: Nel caso della procedura 62.04, le revisioni legislative proposte comporteranno una armonizzazione della prassi adottata dai singoli Cantoni.

Complessità dei diversi tipi di prodotti e di impianti

- Nel caso degli impianti infrastrutturali, le competenze sono ripartite di regola secondo il tipo di oggetto (cfr. par. 4.3). Si impone in questo contesto l'applicazione di una logica unitaria:
 - In un primo caso, sono interessi politici, di pianificazione del territorio o turistici ad essere determinanti nell'ambito della procedura di concessione. In questi casi, al Cantone spetta un ruolo di primo piano, ma la Confederazione dovrebbe occuparsi sistematicamente di verificare quanto meno gli aspetti tecnici e di sicurezza. Si potrebbe ipotizzare l'istituzione di una grande agenzia federale dotata di tutte le conoscenze scientifiche e tecniche necessarie in materia (secondo il modello della NASA), incaricata di svolgere tutte le verifiche e i controlli richiesti.
 - In alternativa, il mercato dovrebbe essere aperto il più possibile: in questi casi, il potere decisionale dovrebbe essere assegnato alla Confederazione. Le considerazioni di ordine politico possono infatti essere fuori luogo; in questi casi sono i criteri economici a dover prevalere.

Anzianità

- Questo criterio può continuare ad assumere rilevanza nel contesto analizzato? È stato possibile appurare che la sua applicazione può portare a una si-

tuazione di scarsa coerenza con i principi di un mercato interno unitario. All'epoca in cui fu deciso di continuare ad affidare queste competenze ai Cantoni, la situazione non presentava il grado di complessità attuale. Al contempo, è comprensibile che le piccole unità organizzative abbiano di quando in quando delle difficoltà a mantenersi al passo con lo sviluppo tecnologico, come accade ad esempio nel settore degli strumenti di misurazione.

Costituzione

- Conviene davvero non affrontare gli oneri connessi con una revisione costituzionale?

B. Qual è la logica sottostante alla divisione delle competenze quando vi sono più istanze di uno stesso livello?

Basi giuridiche differenti

- È opportuno mantenerle in vigore o uniformarle?
- Nei casi in cui appare più indicata una unificazione, anche le competenze giuridiche dovrebbero essere ridefinite nell'ambito della nuova legge.
- Nei casi in cui è preferibile mantenere basi giuridiche distinte, occorrerebbe quanto meno istituire un ufficio incaricato di accogliere le varie richieste di autorizzazione e di inoltrarle agli uffici competenti.

Esempio di soluzione: l'«one stop shop» istituito presso l'UFEE.

Anzianità

- L'anzianità è un criterio tuttora valido nel presente contesto?
- In quale misura l'evoluzione della società impone una ridefinizione delle competenze?

Esempio di soluzione: Nel caso delle seguenti procedure, l'Ufficio federale dell'agricoltura cede le sue competenze all'UFV.

64.25 Riconoscimento dei grassi per la mungitura e di altri preparati igienici del latte

64.26 Riconoscimento di mezzi di sterilizzazione e di pulizia per superfici

64.27 Riconoscimento di prodotti contro le mosche destinati ad uso professionale

- Alcuni nuovi prodotti (tecnologia genetica) coinvolgono al contempo diversi settori (ad es. l'agricoltura, la veterinaria, la salute e l'ambiente). Il rilascio dell'autorizzazione richiede pertanto una presa di posizione da parte di tutte le cerchie interessate.

Soluzione: Il processo decisionale è regolato in modo da richiedere anche a livello formale l'unione delle competenze all'interno di un pool.

Destinatario dell'intervento statale

- La regolamentazione in vigore serve davvero nel migliore di modi gli interessi del destinatario?

Chi partecipa al processo decisionale?

Procedure d'esame collegate

- Il richiedente riceve un'informazione adeguata su queste procedure d'esame? La collaborazione è sempre garantita all'interno dell'amministrazione?

Esempio di soluzione: revisione dell'OEIA.

L'ordinanza impone all'UFAPF di definire i punti critici che il richiedente dovrà trattare in modo approfondito nell'ambito dell'elaborazione dell'analisi d'impatto ambientale. Dalla revisione dell'ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA) del 1995, l'UFAPF è soggetto a delle scadenze entro le quali esso è tenuto a valutare il rapporto e a rendere nota la propria decisione.

Se l'OEIA rientra nella competenza dei Cantoni, l'ufficio cantonale preposto alle questioni dell'ambiente è tenuto a valutare l'analisi d'impatto ambientale. In questo contesto, il diritto cantonale fissa il termine per lo svolgimento di questa verifica. Una volta pervenuto il giudizio del Cantone, l'ufficio dispone di almeno due mesi per condurre la valutazione. Questa misura impedisce che l'UFAPF possa pronunciarsi con ritardo sulla questione, ovvero quando gli investimenti sono già stati avviati; una situazione, questa, che poteva invece verificarsi in base al regime della vecchia OEIA.

Questa nuova misura si è andata affermando nella pratica e conferma che la definizione di una scadenza è possibile anche nel caso di progetti complessi.

Consultazione delle cerchie interessate

- È possibile realizzare gli obiettivi cercando sempre di raggiungere una soluzione di compromesso? Non sarebbe sufficiente accordare alle cerchie interessate una possibilità di ricorso?
- Queste prese di posizione sono davvero utili?
- Oltre ad essere fissati, i termini sono effettivamente rispettati?

Perizie condotte da terzi e da istanze cantonali

- Queste decisioni preliminari sono coinvolte nello svolgimento della procedura?
- Quali indicazioni sono necessarie in particolare?

Esempio di soluzione: L'articolo 16 dell'ordinanza sulla procedura d'approvazione dei progetti d'impianti a corrente forte fissa in modo estremamente preciso le singole fasi della cooperazione.

Decisione cantonale, approvazione della Confederazione

- Se gli uffici cantonali reputano il Cantone sufficientemente competente per decidere in via esclusiva, non sarebbe più opportuno rinunciare a una seconda decisione?
- Se i Cantoni non sono in condizioni di decidere in via definitiva, non sarebbe più opportuno accontentarsi della loro presa di posizione?

Soluzione: Chi esegue dovrebbe anche decidere. Il conferimento di un diritto di ricorso nei confronti delle decisioni prese dall'ufficio incaricato dello svolgimento dei

lavori appare comunque plausibile. Una armonizzazione della prassi seguita dai Cantoni dovrebbe impedire la presa di decisioni eccessivamente orientate al caso specifico.

Vie di ricorso

Con riferimento alla via di ricorso sono stati identificati diversi approcci di soluzione per le diverse procedure rilevate. In generale, se l'ufficio competente non dispone di un ufficio di ricorso, la via legale si indirizza al dipartimento o, in alcuni rari casi, al Consiglio federale. È ammesso in molti casi un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, che decide in ultima istanza.

«Il principio di coordinamento delle procedure dev'essere sistematicamente rispettato. Le procedure devono essere per quanto possibile riunite e devono prevedere al massimo tre livelli: autorità amministrativa, Commissione di ricorso e Tribunale amministrativo.» (M (P) Widrig del 19 giugno 1997).

Questa proposta appare realizzabile negli anni a venire, ma richiede comunque numerose modifiche delle leggi vigenti in materia, della legge sulla procedura amministrativa e della legge federale sull'organizzazione giudiziaria. Della proposta si tiene conto inoltre nell'ambito della riforma giudiziaria.

5 Modifica delle norme di legge

Questo approccio di soluzione si differenzia dagli altri per il fatto di non riguardare in genere una deregolamentazione nell'accezione più ristretta del termine, bensì piuttosto una riformulazione delle leggi interessate, ovvero un miglioramento della normativa vigente. In una prima parte del presente capitolo procederemo a una valutazione generale della qualità delle leggi sottostanti alle procedure rilevate. In una seconda parte affronteremo invece in modo più approfondito il caso di alcuni settori specifici.

5.1 Interventi parlamentari in materia

Una modifica della normativa è richiesta soprattutto da due interventi parlamentari. Si tratta in primo luogo della mozione Loeb¹², trasmessa come postulato. Essa si rifà a un'indagine condotta presso le imprese dal partito liberale e ne riassume i risultati riportando un lungo elenco di leggi, soprattutto di natura fiscale, ma anche di procedure di autorizzazione che necessiterebbero di una revisione. Il rapporto intermedio sullo sgravio amministrativo pubblicato dal Consiglio federale nel gennaio del 1997 fa accenno a questa esigenza. Con il decreto del 21 ottobre 1998, il Consiglio federale ha deciso pertanto di incaricare un gruppo di esperti in materia di amministrazione fiscale dell'attuazione dei cambiamenti richiesti. Il secondo intervento parlamentare è la mozione Widrig, che fissa alcuni principi che dovrebbero essere rispettati nell'ambito della futura attività legislativa e che permettono peraltro di valutare anche la normativa vigente.

5.2 Apprezzamento generale

La chiarezza delle norme di legge rappresenta di per sé uno strumento di regolamentazione. Norme poco chiare sono integrate da disposizioni informali o da criteri fissati in modo soggettivo, dando luogo così alla formazione di una vasta «zona grigia», che crea pertanto notevoli margini di manovra per l'amministrazione. È proprio in questi casi che la deregolamentazione può assumere anche la forma di una parziale ridefinizione. Con la formulazione di nuove leggi, il cittadino viene a sapere come deve comportarsi e l'amministrazione non è più tenuta a decidere caso per caso. Con l'adozione di questa soluzione viene tuttavia a cadere anche una certa flessibilità dell'attività amministrativa. Nel caso delle procedure di autorizzazione, si tratta soprattutto di chiarire la domanda relativa al grado di precisione con cui sono descritti i requisiti richiesti ai fini dell'autorizzazione: quando dev'essere rilasciata l'autorizzazione, e quando la sua concessione non è possibile? In quali circostanze è

- ¹² 1. Le norme di diritto amministrativo che incidono direttamente o indirettamente sull'attività imprenditoriale devono essere esaminate sotto il profilo della loro trasparenza (affinché l'imprenditore possa comprenderle anche senza l'aiuto di esperti giuridici). Ciò implica in particolare una verifica della legge federale sulle tasse di bollo, della legge federale sull'imposta preventiva, della legge federale sulle dogane, dell'ordinanza concernente la registrazione di documenti da conservare, della vigilanza delle fondazioni, dei decreti legislativi concernenti il rendiconto periodico e annuale con la cassa di compensazione.
2. Le norme di diritto amministrativo che incidono direttamente o indirettamente sull'attività imprenditoriale devono essere esaminate inoltre dal punto di vista del loro grado di dettaglio, come nel caso dei seguenti testi di legge: ordinanza sul registro di commercio, legge federale sulla formazione professionale, revisione dei rendiconti delle casse di compensazione, DCF concernente la notificazione degli stranieri partenti, autorizzazione all'esercizio, imposta alla fonte, imposta preventiva, notifica per le prestazioni previdenziali, documentazione da conservare, revisioni fiscali, formalità per l'importazione e l'esportazione, richiesta di rimborso di dazi sui carburanti, controllo di strumenti di misurazione e di riempimento, risultati della contabilità (ordinanza sull'osservazione della congiuntura).
3. Più in generale, la legislazione dev'essere concepita in modo più mirato sulle esigenze del destinatario e più favorevole alle imprese. Questo impone da un lato la necessità di assicurare l'unità della materia a livello di ordinanze e, dall'altro, l'introduzione di un'analisi d'ufficio dell'impatto economico all'atto dell'introduzione di nuove norme. Occorre in particolare verificare se le bozze dei nuovi regolamenti comportano un ulteriore aggravo amministrativo per le imprese.

possibile ricorrere a una procedura agevolata? Quanto può costare la procedura? Per quanto tempo deve avere validità?

Una rilevazione sistematica delle diverse sfaccettature richiederebbe una lettura attenta e completa nell'intera legislazione vigente, un lavoro che potrebbe essere realizzato soltanto nell'ambito di un esame ben più esteso di quello condotto in questo contesto. I paragrafi sono dedicati all'interpretazione dei risultati dell'indagine condotta presso gli uffici; in seguito saranno affrontati con maggior dettaglio alcuni punti specifici.

5.2.1 Chiarezza delle norme di legge

Gli uffici sono stati invitati a indicare se nel loro ambito di competenza fossero riscontrabili uno o più dei seguenti quattro tipi di carenze: controsensi, lacune, imprecisioni e conflitti d'interesse. Sebbene sia da escludere che esistano leggi che non presentano almeno uno dei difetti citati, analizzeremo di seguito in particolare alcune carenze che ci sono state segnalate. In molti di questi casi le difficoltà tendono comunque a cumularsi tra loro, come evidenzia la tabella seguente:

N.	Titolo della procedura	Controsensi	Lacune	Imprecisioni	Conflitti d'interesse
24.01	Autorizzazione per prodotti immunobiologici (fabbricanti/importatori)	sì	sì	sì	sì
24.04	Autorizzazione per laboratori (derivati del sangue e espianti)	sì	sì	sì	no
24.09	Autorizzazione d'esercizio per il trattamento del sangue (prodotti labili)	no	sì	sì	no
24.15	Autorizzazione di importazione/ esportazione di sostanze psicotrope	no	sì	sì	no
24.16	Autorizzazione straordinaria per stupefacenti vietati	no	sì	sì	no
24.17	Registrazione di disinfettanti	no	no	sì	no
24.18	Autorizzazione di praticare vaccini contro la febbre gialla	no	sì	sì	no
24.25	Obbligo di notifica per i prodotti tossici destinati all'industria e all'artigianato	no	sì	sì	no
24.26	Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico	no	sì	sì	no
26.04	Approvazione dei premi assicurativi per le indennità giornaliere facoltative secondo la LAMal	no	no	no	sì
26.07	Approvazione dei premi assicurativi per l'assicurazione obbligatoria per le cure mediche	no	no	no	sì
31.03	Autorizzazione per il sorpasso del carico massimo	sì	sì	sì	sì

N.	Titolo della procedura	Controsensi	Lacune	Imprecisioni	Conflitti d'interesse
32.01	Omologazione di apparecchi automatici da gioco	no	no	sì	sì
34.02	Autorizzazione per la fabbricazione e l'importazione di esplosivi	sì	sì	sì	no
37.04	Autorizzazione d'esercizio di un laboratorio di controllo	no	no	no	sì
41.01	Autorizzazione per l'utilizzazione delle carte federali a scopo professionale	no	no	sì	no
53.04	Autorizzazione per l'importazione di merci reversali	no	sì	no	no
53.27	Patente individuale per la fusione	no	no	sì	no
53.29	Concessione di un marchio di responsabilità	no	no	no	sì
54.12	Autorizzazione per il commercio all'ingrosso di bevande distillate (oltre i 400 l)	no	sì	no	no
61.01	Autorizzazione iniziale secondo la LMB	no	no	sì	no
61.06	Autorizzazioni d'esportazione e certificati d'importazione per beni a doppio uso	no	sì	sì	no
62.04	Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio	no	sì	sì	sì
62.05	Riconoscimento di un'istituzione atta a impiegare personale per il servizio civile	no	sì	sì	sì
64.01	Licenza di fabbricazione per prodotti immunobiologici	sì	sì	sì	no
64.03	Registrazione di un prodotto immunobiologico ad uso veterinario fabbricato in Svizzera	sì	sì	sì	sì
64.04	Registrazione di prodotti immunobiologici importati	no	sì	sì	no
64.10	Autorizzazione per stalle e altre costruzioni per l'alloggi di animali	sì	sì	sì	sì
64.12	Autorizzazione per nuovi processi di stordimento / anestesia	sì	sì	sì	sì
64.22	Autorizzazione per l'importazione/ l'esportazione/il transito di animali in libertà e dei relativi prodotti	no	sì	no	no
72.01	Concessione per la costruzione di un aeroporto	sì	sì	sì	sì
72.03	Concessione per l'esercizio di un aeroporto	sì	sì	sì	sì
72.04	Autorizzazione del regolamento di gestione	sì	sì	sì	sì

N.	Titolo della procedura	Controsensi	Lacune	Imprecisioni	Conflitti d'interesse
72.06	Autorizzazione per la gestione di un aerodromo	sì	sì	sì	sì
72.07	Autorizzazione per l'utilizzazione di un aeroporto militare a fini civili	sì	sì	sì	sì
73.01	Concessione per lo sfruttamento di forze idriche	no	no	sì	sì
74.05	Approvazione dei piani per impianti a corrente debole	sì	no	no	no
77.01	Divieto di importazione/esportazione di rifiuti (obbligo di notifica)	sì	no	no	no
77.06	Certificazione della Buona prassi di laboratorio	no	sì	sì	no

È compito degli uffici competenti valutare in quale misura queste rivendicazioni debbano essere oggetto di un'analisi più approfondita, che avrebbe in questo caso il duplice obiettivo di eliminare le zone di incertezza e di semplificare il lavoro dell'amministrazione, che si troverebbe così ad applicare norme di legge più chiare. Sono riportate di seguito alcune osservazioni che appaiono appropriate per alcune procedure:

24.18: Manca una legge o un'ordinanza esecutiva relativa alle norme internazionali vigenti in questo settore.

24.17: Imprecisioni relative alle competenze esecutive.

24.25-24.26: Questi problemi sussistono con riferimento alla normativa vigente attualmente, ma saranno corrette dalla nuova legge sui prodotti chimici.

24.01-24.02-24.09: La legge presenta delle lacune quando si rende necessario effettuare dei controlli. Alcune disposizioni sono inoltre di difficile comprensione.

24.04: RS 818.101 Al paragrafo 21 dell'Allegato 1 si riscontra un controsenso nel caso della direzione di più laboratori, ovvero tra l'articolo 2, dedicato al «monitoraggio diretto», e l'art. 3 cpv. 2, che fissa i requisiti che il direttore di un laboratorio deve rispettare (cfr. RS 818.101).

24.15: Lacunosa; si verificano abusi a causa della presenza di sostanze non controllate.

72.03: L'Ufficio federale dell'aviazione civile dichiara che i problemi evidenziati saranno risolti con il messaggio sul coordinamento e l'accelerazione delle procedure di approvazione dei piani e con la revisione dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica.

62.05: Gli emolumenti richiesti danno adito a conflitti nel caso di organizzazioni non profit.

74.05: Gli impianti a corrente debole situati in aree a rischio di esplosione necessitano dell'autorizzazione; non così gli impianti a corrente forte edificati nelle stesse zone: non vi sono ragioni dettate da considerazioni di sicurezza che giustifichino questa differenza di trattamento.

26.04: legge federale sull'assicurazione contro le malattie e legge federale sul contratto d'assicurazione. Le casse malati corrispondono su base facoltativa una diaria

ai sensi della normativa contrattualistica assicurativa, senza tuttavia essere tenute a rispettare gli obblighi prescritti dalla legge federale sull'assicurazione contro le malattie.

64.10: La distinzione tra animali domestici e selvatici crea delle difficoltà. La protezione degli animali viene a trovarsi in conflitto con alcuni interessi economici.

34.02: cfr. capitolo 4, n. 4.4.2. in materia di esplosivi, ecc.

26.07: Da un lato, parte dei Cantoni e la stessa collettività chiedono che sia fatta chiarezza in tempi brevi; dall'altro, l'autorità dispone soltanto di due mesi di tempo per riesaminare le tariffe.

77.01: Rispetto al diritto internazionale sussiste qui un chiaro controsenso, che dovrebbe peraltro essere eliminato nell'ambito della revisione dell'ordinanza.

24.16: Si verificano abusi legati a sostanze non controllate, come i funghi contenenti sostanze allucinogene.

53.27: Questa procedura dovrebbe essere assoggettata ai medesimi requisiti della licenza di fusione; in particolare, dovrebbe essere richiesto un estratto del registro giudiziario.

53.04: Legge sulle dogane, art. 18, capoverso 3: il termine dovrebbe essere specificato nell'ordinanza.

64.03, 64.01, 64.04: le lacune sono spiegate in questo caso dal fatto che le norme di legge che regolano il settore farmacologico costituiscono un compromesso tra diverse legislazioni nazionali.

5.2.2 Norme di delega (M Widrig, punto 1)

«Le nuove procedure di autorizzazione devono essere sancite soltanto a livello di legge e non di ordinanza» (M Widrig del 10 giugno 1997).

La proposta formulata nella mozione Widrig richiede che tutte le procedure di autorizzazione siano formalmente inserite in una legge federale e non più in una semplice ordinanza. Il Parlamento potrebbe così opporsi all'introduzione di ogni nuovo obbligo di autorizzazione. Questa proposta nasce dal timore che il Parlamento possa reputare sufficiente affidare al Consiglio federale l'emanazione di disposizioni dettagliate, ad esempio attraverso una norma del tipo «il Consiglio federale ne regola l'esecuzione con un'ordinanza». Si potrebbe giungere così a un'espansione dell'intervento statale, ad esempio sotto forma di un nuovo obbligo di autorizzazione, senza che questo corrisponda peraltro alle intenzioni del Parlamento. Occorre sottolineare in questo contesto che nessuna delle procedure di autorizzazione rilevate si basa su una logica di questo tipo. Soltanto un numero relativamente esiguo di procedure non trova la propria giustificazione giuridica in una legge federale (cfr. schede segnaletiche in allegato). Le ragioni sottostanti a questo stato di cose sono tuttavia differenti.

In primo luogo, le procedure previste soltanto a livello di ordinanza riguardano ambiti estremamente *tecnici e innovativi* sotto il profilo scientifico, che hanno richiesto probabilmente lo sviluppo di una regolamentazione in tempi molto ristretti. I casi di questo tipo si concentrano in particolare nel settore della sanità e riguardano l'UFSP (prodotti immunobiologici, diagnosi in vitro, medicinali, raggi ionizzanti) e l'UFV

(prodotti immunobiologici, formazione). In questi casi, la legge prevede che il Consiglio federale possa emanare disposizioni particolari.

Secondo, alcune autorizzazioni sono istituite mediante ordinanze destinate all'attuazione di trattati o di direttive internazionali. È questo il caso, in particolare, del settore dell'aviazione civile. Le procedure di questo tipo, previste all'interno di ordinanze, sono in genere il risultato di convenzioni JAR («Joint Airworthiness Requirements») di portata internazionale. Va tenuto presente, a questo proposito, che si tratta in genere di procedure *specifiche*, spesso paragonabili ad approvazioni tecniche. Anche l'UFAFP ha dovuto ricorrere a un'ordinanza quando si è trattato di regolare l'importazione di piani e sementi forestali, secondo quanto prescritto da una direttiva emanata dall'OCSE. Anche nell'assegnazione dei contingenti tariffari derivanti da accordi stipulati con altri Stati o gruppi di Stati si ricorre spesso in via preliminare a una regolamentazione a livello di ordinanza (contingenti tariffari per alcuni prodotti agricoli nel commercio con l'UE, permessi d'importazione per un contingente fissato sulla base di accordi doganali preferenziali stipulati con Paesi in via di sviluppo).

Terzo, le autorizzazioni sono spesso regolate mediante ordinanze quando costituiscono una deroga ai requisiti fissati da una legge federale. È questo il caso nelle prove d'origine concesse secondo una procedura semplificata, delle autorizzazioni straordinarie per i voli notturni, per i voli a bassa quota, per i voli di irrigazione e per l'emissione di altre sostanze dagli aerei, tanto per citare alcuni esempi.

Questo elenco prova che sarà difficile anche in futuro prevedere un ancoraggio delle procedure di autorizzazione a una legge formale. La società e le condizioni di esistenza dell'uomo mutano infatti troppo rapidamente per permettere di restringere l'intervento dello Stato a questo livello legislativo. Se l'esecutivo può sfruttare i margini di manovra esistenti per diventare più dirigistico, può farlo anche per adeguarsi meglio al mutamento del contesto di riferimento, come dimostrano tra l'altro gli ultimi esempi in materia di deroghe. Alcune leggi sono inoltre molto invecchiate e le nuove ordinanze permettono di renderle più attuali, ad esempio prevedendo nuove deroghe agli obblighi di legge che continuano a sussistere.

Per soddisfare la rivendicazione avanzata dalla mozione Widrig, si potrebbe ricorrere all'emanazione di un'ordinanza che impone all'amministrazione di verificare, nell'ambito di un'analisi dell'impatto della regolamentazione, se il principio di proporzionalità è rispettato (cfr. il capitolo dedicato ai costi e ai benefici delle procedure). Se questa analisi è intrapresa correttamente, dovrebbe consentire di accertare se la regolamentazione proposta è eccessivamente interventistica o è proposta in un modo non sufficientemente elaborato.

Un'altra considerazione riguarda il fatto che l'amministrazione dovrebbe essere organizzata in misura crescente secondo i principi del New Public Management (cfr. cap. 7). Secondo questo approccio, la sua gestione dovrebbe essere meno improntata alle norme di legge e avvalersi invece sempre più spesso di strumenti alternativi più flessibili. Regolare tutte le questioni esecutive a livello di legge sarebbe dunque in contrasto con questi sviluppi. L'amministrazione si orienterebbe infatti automaticamente a queste norme invece di cercare di identificare soluzioni alternative.

5.3 Regimi di mercato

Al paragrafo seguente saranno proposti due tipi di modifiche, uno a livello di leggi o addirittura di Costituzione e un altro a livello di ordinanze e di direttive. Nel primo caso, è necessario modificare il regime di autorizzazioni in quanto tale, mentre nel secondo occorre apportare alcune precisazioni volte a rendere più trasparente l'assetto giuridico.

5.3.1 Regime di concessioni per distillerie: legge federale sul mercato interno e monopolio di Stato

54.03 *Permesso d'importazione per installazioni di distillazione*

54.04 *Autorizzazione per riparare, trasformare e acquistare impianti di distillazione*

54.06 *Accesso all'esenzione fiscale per le distillerie domestiche*

54.05 *Autorizzazione di trasferimento di distillerie professionali*

54.01 *Concessione per distillerie (con alambicchi)*

54.02 *Autorizzazione per i collaboratori di distillerie*

54.10 *Dichiarazione di acquisto e di vendita di prodotti distillati in regime di sospensione*

54.11 *Autorizzazione per la distillazione per conto di terzi*

Il regime previsto per le distillerie e le bevande distillate è regolato dalla Costituzione. All'epoca, la configurazione del mercato interno svizzero era peraltro ancora largamente affidata ai Cantoni. Con l'entrata in vigore della legge sul mercato interno, queste delimitazioni di mercato sono tuttavia state superate. Il regime costituzionale risalente a quell'epoca persegue numerosi obiettivi di natura fiscale, agricola e di polizia commerciale. Essa concede tuttavia anche dei privilegi ai richiedenti, poiché l'accesso al mercato non è libero.

Il regime vigente nel settore delle distillerie è attualmente soggetto a una revisione interna. In una prima fase, nel luglio 1999, entrerà in vigore la versione riveduta dell'ordinanza sull'alcool; con il progetto «Distilleria 2000», la Regia federale degli alcool amplierà inoltre i margini di manovra a disposizione delle imprese e adeguerà le condizioni di produzione agli standard vigenti all'estero. Il progetto «Distilleria 2000» prevede in particolare le seguenti semplificazioni:

Distillerie domestiche: tassazione forfetaria delle quantità autorizzate, scambio elettronico di dati con l'UFAG, rinnovo automatico delle concessioni.

Distillerie professionali e a pagamento: rinuncia alla compensazione per litro di alcol da distillare per questo tipo di distillerie, autorizzazione di nuove materie prime, accesso facilitato a questo tipo di attività.

Esercizio di distillerie: rinuncia all'autorizzazione per il personale delle distillerie, semplificazione della gestione e della riparazione di questi impianti.

Con il tempo sarebbe inoltre auspicabile prevedere misure ancora più estese in materia. Si potrebbe pensare, ad esempio, a una concentrazione delle procedure 54.01, 54.02 e 54.11 in un'unica concessione che permetta di accedere all'attività di distillazione sull'intero territorio svizzero. Le limitazioni imposte alle distillerie profes-

sionali e a pagamento verrebbero così a cadere. L'accento continuerebbe ad essere posto sulla funzione fiscale, assicurata da un obbligo di tenuta di conti, permettendo al contempo di realizzare una semplificazione della procedura 54.10. L'obbligo di rispettare le norme materiali sottostanti alle procedure 54.03 e 54.04 potrebbe essere sancito da questa concessione unitaria, mentre il rispetto delle disposizioni potrebbe essere garantito attraverso l'introduzione di un obbligo di notifica. Il cambiamento più pervasivo sarebbe rappresentato in questo contesto dalla rinuncia ai privilegi accordati attraverso le autorizzazioni previste dalle procedure 54.05 e 54.06. Si potrebbe pensare in una prima fase alla creazione di un mercato per la negoziazione di questi diritti.

54.07 Autorizzazione d'importazione di bevande spiritose

54.09 Autorizzazione di importazione di alcool puro e di bevande spiritose

→ Con il regime fiscale uniforme per le bevande alcoliche richiesto nell'accordo sul GATT, buona parte di queste procedure sarà abolita (il whisky non sarà più importato in forma concentrata). Nel caso dell'alcool puro, occorre prevedere il passaggio a un regime di concessioni se non addirittura a un'autorizzazione di polizia, il che implica la rinuncia al monopolio produttivo e commerciale. Va osservato in questo contesto che a livello di produzione è già stato avviato un processo di apertura del mercato.

5.3.2 Telecomunicazioni

Con l'apertura dei mercati delle telecomunicazioni, l'attività monopolistica svolta dallo Stato in questo settore appartiene ormai al passato. Il 1° gennaio del 1998, SWISSCOM SA si è infatti separata dalla Posta. La sua privatizzazione è iniziata lo scorso autunno con una privatizzazione parziale e l'accesso alla quotazione in borsa.

In virtù della nuova legge sulle telecomunicazioni, anch'essa entrata in vigore il 1° gennaio 1998, il mercato è aperto oggi anche ad altre aziende fornitrici di servizi di telecomunicazione, e questo indipendentemente dalla infrastruttura di rete utilizzata (radio, satellite, rete telefonica fissa) o dal tipo di servizi offerti (rete telefonica fissa o telefonia mobile, servizi di paging, trasmissione dati, servizi Internet, ecc.). Le autorizzazioni sono impartite dalla Commissione della comunicazione, un organo indipendente istituito per evitare l'insorgere di tensioni dovute al duplice ruolo della Confederazione di azionista di maggioranza di SWISSCOM e di istanza preposta alla regolamentazione del mercato svolto da SWISSCOM.

Chiunque intenda offrire un servizio di telecomunicazione è soggetto all'obbligo di concessione o di notifica. La concessione è imposta ai fornitori di servizi di telecomunicazione che gestiscono in modo autonomo parti sostanziali degli impianti di telecomunicazione utilizzati per la trasmissione, ovvero ai fornitori dotati di infrastrutture proprie. Gli altri fornitori di servizi sono soggetti invece a un obbligo di notifica. Va tenuto presente, in questo contesto, che il concetto di concessione non è da intendersi nella sua abituale accezione giuridica, poiché il diritto alla concessione sussiste se sono soddisfatti i requisiti generali previsti dalla legge. Per poter usufruire di questo diritto, il richiedente è tenuto a compilare un modulo di notifica, secondo quanto specificato all'interno di un'apposita direttiva. L'impiego dello spettro di frequenze implica in ogni caso il rilascio di una concessione. Nel campo della telefonia mobile sono state rilasciate a tutt'oggi tre concessioni.

Per agevolare l'accesso al mercato da parte di nuovi fornitori che si trovano a fronteggiare il vantaggio iniziale legato a fattori storici (rete funzionante, monopolio di fatto negli allacciamenti degli utenti) e di altri fornitori dotati di una posizione di mercato dominante, l'articolo 11 della legge sulle telecomunicazioni (LTC) prevede a carico dei fornitori di servizi di telecomunicazione che godono di una posizione dominante e di tutti i fornitori di servizi di base (in particolare di trasmissione vocale) l'obbligo di garantire l'interconnessione («Sulla base di una politica dei prezzi trasparente e orientata ai costi, i fornitori di servizi di telecomunicazione che detengono una posizione dominante sul mercato devono garantire un'interconnessione non discriminatoria agli altri fornitori di servizi di telecomunicazione. ...»). Questo consente a tutti i fornitori di utilizzare, a determinate condizioni, l'infrastruttura di queste imprese.

La liberalizzazione ha portato nel corso di quest'anno a un significativo aumento dell'offerta di servizi di telecomunicazione e a una sensibile riduzione dei prezzi di tali servizi.

Dal canto suo, la Posta resta un ente di diritto pubblico. La legge separa tuttavia chiaramente l'area monopolistica da quella che prevede il libero accesso al mercato (prezzi per i servizi di corriere espresso e un limite di peso (2 kg) per l'invio di pacchi).

76.06 Approvazione di mezzi di diffusione (RS 784.40, art. 12)

→ Sarebbe auspicabile una migliore definizione dei diritti del richiedente.

5.3.3 Delimitazione tra medicinali e derrate alimentari

La normativa vigente nel settore dei medicinali è attualmente in fase di revisione. Si presenta così un'occasione che dovrebbe essere sfruttata per favorire una migliore differenziazione delle diverse categorie di prodotti. In diversi casi, la linea di demarcazione tra medicinali e derrate alimentari o tra medicinali e prodotti cosmetici è oggi eccessivamente vaga e offre margini di discrezionalità eccessivi per quanto concerne la registrazione di questi prodotti. La legislazione vigente in materia dovrebbe subire ulteriori adeguamenti per tenere conto così delle scoperte più recenti. Oggi, l'assegnazione di un prodotto alla categoria dei medicinali, rispettivamente delle derrate alimentari avviene sulla base dell'«effetto terapeutico», rispettivamente del «valore nutritivo» dello stesso. Una pastiglia di vitamine rientra tipicamente nella zona grigia compresa tra le due definizioni ed è oggi classificata nella categoria dei «complementi alimentari» prevista dalla legge. In futuro, il legislatore dovrebbe prevedere, all'interno della categoria dei medicinali, un'apposita sottocategoria di prodotti soggetti a un semplice obbligo di registrazione o addirittura soltanto a un obbligo di notifica (misura prevista nel decreto del Consiglio federale del 21.10.98).

5.3.4 Aviazione civile

L'aviazione civile è uno dei settori chiave del processo di liberalizzazione attualmente in corso. La revisione della legge sul traffico aereo è ormai conclusa e dovrebbe creare, decorso un periodo di transizione di 10 anni, le condizioni necessarie per l'apertura del mercato del traffico aereo, quanto meno all'interno del nostro Paese. Il trasferimento all'estero di procedure operative compiuto nel nome della globa-

lizzazione determina un'accreciuta esigenza di riconoscimento degli atti emanati da altri Stati. Si moltiplicano inoltre le richieste di una maggiore libertà nella divisione del lavoro tra le diverse società di aviazione. In questo settore, l'apertura dei mercati e una maggiore trasparenza delle disposizioni legali passano tuttavia per una riregolamentazione.

A livello internazionale, è stato stipulato con gli Stati Uniti un accordo «Open Sky». Con l'entrata in vigore degli accordi conclusi nell'ambito dei negoziati bilaterali, la Svizzera potrà beneficiare inoltre della maggior parte delle otto libertà dell'aria previste all'interno dell'UE. Sono previsti ulteriori revisioni o nuovi accordi con Stati terzi.

Anche se il passo fondamentale verso una maggiore liberalizzazione è rappresentato dalla conclusione dei negoziati bilaterali, restano aperti alcuni aspetti che potranno essere regolati a livello nazionale.

72.03 Concessione per la gestione di un aeroporto

→ L'assegnazione dei diritti di atterraggio era regolata sinora in modo poco trasparente. Con la conclusione dei negoziati bilaterali, sarà ora necessario adottare per intero la direttiva UE. Il regime dei diritti di atterraggio dovrà trovare collocamento nella procedura di rilascio della concessione per la gestione di un aeroporto. L'esigenza degli aeroporti internazionali di rinnovare nel 2001 le proprie concessioni offre un'opportunità per strutturare in modo più trasparente il regime di assegnazione dei diritti di atterraggio e per aprirlo alla concorrenza (come previsto dal decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998).

72.11 Autorizzazione al trasferimento della concessione o di singoli diritti e obblighi

72.12 Autorizzazione al trasferimento di singoli compiti di gestione

72.14 Autorizzazione straordinaria concernente il registro di commercio, il capitale e i diritti di gestione di una compagnia aerea

→ Questi settori assumono particolare rilevanza se si considera che la concorrenza nel settore del traffico aereo sta diventando sempre più intensa. Gli accordi stipulati tra singole compagnie aeree assumono le forme più svariate (*code sharing, wet lease, dry lease*, ecc.). I requisiti per l'autorizzazione previsti in questo contesto devono essere definiti in modo più chiaro. L'ingerenza dello Stato dovrebbe essere minima ed essere coerente con le direttive dell'UE. Per aumentare l'appetibilità del mercato svizzero, si potrebbe prevedere inoltre una revisione dei requisiti di nazionalità imposti alle società di aviazione svizzere.

72.20 Autorizzazione per voli notturni (traffico commerciale non di linea)

→ I requisiti per l'assegnazione di questa autorizzazione dovrebbero essere concepiti in modo più chiaro. A questo scopo, l'articolo 39 dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica dovrà subire un adeguamento (secondo quanto previsto dal decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 98).

72.24 Rilascio del certificato di navigabilità

→ Il rilascio del certificato di navigabilità rappresenta l'ultimo passo di un lungo processo comprendente diverse autorizzazioni. La navigabilità degli aerei immatricolati è confermata dal certificato; per gli aerei a motore, il livello di rumore è attestato dal certificato di rumore; l'emissione di sostanze nocive è invece indicata nel

certificato di emissione di sostanze nocive. Le certificazioni straniere possono essere riconosciute se soddisfano le condizioni previste dal nostro paese. L'ordinanza prevede inoltre la possibilità di ricorrere a una procedura semplificata; manca peraltro ancora una precisazione delle categorie di aerei che potrebbero beneficiarne.

72.16-17 Utilizzazione di aeromobili iscritti nel registro di un altro Stato

72.15 Autorizzazione provvisoria per l'assunzione di personale straniero

→ L'accordo settoriale stipulato con l'UE nel settore del traffico aereo regolerà anche l'impiego di aeroplani stranieri. Per quanto concerne invece l'ammissione di personale straniero, va tenuto presente che le disposizioni contenute nell'ordinanza sono ancora molto poco trasparenti. Si tratta di un settore particolarmente delicato. Da parte delle compagnie aeree sussiste tuttavia una forte volontà di assicurarsi la maggiore libertà possibile nella scelta del personale d'equipaggio da assumere.

5.3.5 Trasporti terrestri e fluviali

In materia di trasporti terrestri e fluviali sono attualmente in atto cambiamenti in linea con le liberalizzazioni attuate all'interno dell'UE. Tra queste modifiche, va sottolineata in particolare la riforma ferroviaria, entrata in vigore il 1° gennaio 1999. I cambiamenti sostanziali introdotti con questa riforma comporteranno in particolare una maggiore concorrenza nei seguenti ambiti:

Trasporto ferroviario di merci: Il nuovo sistema assoggetta l'accesso alla rete ferroviaria a un obbligo di autorizzazione (71.08); la soluzione adottata consente lo sfruttamento da parte di terzi dell'infrastruttura ferroviaria disponibile e sostituisce pertanto il vecchio regime monopolistico.

Trasporto non regolare di viaggiatori: L'accesso alla rete ferroviaria è soggetto all'obbligo di autorizzazione.

Trasporto regolare di persone sul territorio della Svizzera (bus, ferrovia, battello): Il sistema delle concessioni (diritti di esclusiva) sarà mantenuto in essere (71.05).

Trasporto regolare di viaggiatori sul territorio internazionale (bus): autorizzazioni cantonali o federali (71.06).

Compagnie ferroviarie: È richiesta una separazione organizzativa e giuridica tra infrastruttura e gestione. Le concessioni esistenti non conferiscono soltanto un diritto di costruzione, ma anche la facoltà di gestire una linea ferroviaria. Le due concessioni, una per l'infrastruttura ferroviaria (71.01) e l'altra per il trasporto di viaggiatori (71.05), saranno rilasciate separatamente in futuro.

Traffico combinato: Il traffico combinato sarà promosso attraverso un nuovo sistema di indennità.

5.3.6 Ordinamento doganale

Il paragrafo 6.5 offre alcune informazioni di carattere generale in relazione all'aspetto della compatibilità con la normativa UE.

53.02 Autorizzazione per il commercio di perfezionamento e di riparazione

53.10 Ammissione di merci in franchigia doganale

53.04 Autorizzazione per l'importazione di merci reversali

→ La concessione dei diritti e privilegi citati sopra dovrebbe essere gestita in modo possibilmente trasparente. A questo scopo, alle consultazioni informali delle cerchie interessate potrebbe sostituirsi un regime che prevede possibilità di ricorso regolamentate, allo scopo di impedire così ogni forma di concessione arbitraria.

66.01 *Permesso d'importazione per assicurare la costituzione di scorte obbligatorie*

→ Questa procedura serve a garantire il prelievo dei contributi a favore del fondo di garanzia. Questi ultimi dovrebbero essere prelevati contemporaneamente ad altre tasse e in un'unica soluzione, ad esempio in parallelo all'imposta sugli oli minerali, quando la merce lascia il deposito doganale, e non in più soluzioni. È quanto previsto dalla revisione dell'ordinanza sulle merci reversali prevista dal Consiglio federale il 21 ottobre 1998.

6 Rinuncia alle autorizzazioni, regimi alternativi

Dopo aver esaminato, tra le diverse possibilità di miglioramento, quelle di un'accelerazione delle procedure, del loro coordinamento e della revisione delle basi giuridiche ad esse sottostanti, desideriamo concludere la nostra analisi affrontando la questione delle possibili alternative alle procedure esistenti, tra cui anche quella di una completa abolizione delle stesse. Si tratta, in questo contesto, di condurre un'indagine che vada oltre la semplice analisi delle regolamentazioni esistenti, sviluppando in particolare un modo di procedere sistematico in grado di impedire, nella misura del possibile, l'insorgere di inefficienze nell'elaborazione delle future regolamentazioni.

6.1 Interventi parlamentari in materia

«Una lista delle procedure di autorizzazione previste dalla legislazione federale che possono essere abbandonate senza prevederne altre o che possono essere sostituite da altri strumenti (controlli successivi, tasse di incentivazione e simili)» (P David del 9 dicembre 1996).

«Per principio, le procedure di autorizzazione a titolo preventivo possono essere previste solo per motivi molto importanti. In generale, occorre tuttavia dare la preferenza al controllo a posteriori» (M (P) Widrig del 19 giugno 1997).

6.2 Soluzioni alternative

6.2.1 Procedure agevolate per particolari categorie di richieste

Una possibile alternativa consiste nell'introdurre, per determinate categorie di richieste o di richiedenti, la possibilità di ricorrere a una procedura agevolata. Nei casi elencati nella tabella seguente, questa possibilità ha avuto un riscontro positivo o è addirittura già stata introdotta.

N.	Titolo della procedura
24.01	Autorizzazione per prodotti immunobiologici (fabbricanti/importatori)
24.08	Obbligo di notifica per diagnosi in vitro
24.12	Riconoscimento dei laboratori di microbiologia e sierologia (non obbligatorio)
24.21	Autorizzazione per il trattamento di raggi ionizzanti
24.22	Approvazione per installazioni e fonti di raggi radioattivi
24.23	Ammissione di nuove derrate alimentari
24.26	Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico
24.27	Autorizzazione per sostanze di base
32.01	Omologazione di apparecchi automatici da gioco
32.02	Approvazione per l'esercizio di una casa da gioco
34.02	Autorizzazione per la fabbricazione l'importazione di esplosivi e oggetti pirotecnici
39.05	Registrazione di un marchio protetto
41.01	Autorizzazione per l'utilizzazione delle carte federali a scopo professionale
53.08	Accesso alla semplificazione dell'accordo sul trattamento doganale delle importazioni e delle esportazioni
53.13	Autorizzazione per l'istituzione di magazzini doganali
64.04	Registrazione di prodotti immunobiologici importati
64.10	Autorizzazione per stalle e altre costruzioni per l'alloggio di animali
64.21	Autorizzazione per l'importazione di animali
64.22	Autorizzazione per l'importazione/l'esportazione/il transito di animali in libertà e dei relativi prodotti
64.23	Autorizzazione per l'importazione di merci d'origine animale
68.01	Autorizzazione per la concentrazione di imprese
71.09	Concessione per funivie e teleferiche
72.01	Concessione per la costruzione di un aeroporto
72.03	Concessione per l'esercizio di un aeroporto
72.04	Autorizzazione del regolamento di gestione
72.06	Autorizzazione per la gestione di un aerodromo
72.10	Obbligo di notifica delle tariffe
72.13	Autorizzazione per il trasporto professionale di merci e passeggeri per le imprese con sede in Svizzera
72.16	Autorizzazione straordinaria per l'impiego di un aeromobile iscritto nel registro di un altro Stato
72.17	Utilizzazione di aeromobili iscritti nel registro di un altro Stato
72.24	Emissione del certificato di navigabilità
72.25	Registrazione nel registro svizzero dell'aviazione civile
72.34	Ammissione delle modifiche di aeromobili o elementi di aeromobili
72.35	Certificato di prototipo per la certificazione di aeromobili
72.36	Certificato di prototipo per la certificazione di parti di aeromobili
72.37	Riconoscimento di certificati stranieri di navigabilità per aeromobili e parti di aeromobili
76.04	Concessioni radiotelevisive
76.05	Concessione di ridiffusione
76.06	Approvazione di mezzi di diffusione
76.13	Assegnazione di elementi di indirizzo

N.	Titolo della procedura
77.06	Certificazione della Buona prassi di laboratorio
77.09	Autorizzazione per il dissodamento

In materia doganale, la possibilità di accedere a una procedura agevolata è prevista nei casi seguenti:

53.05 *Rilascio del titolo di «esportatore autorizzato»*

53.07 *Autorizzazione per le prove di origine degli esportatori svizzeri secondo la procedura semplificata*

L'accesso a una procedura agevolata costituisce per il richiedente una notevole semplificazione.

→ Una soluzione coerente con le disposizioni in vigore all'interno dell'UE è attualmente in fase di discussione nel caso dei documenti doganali del transito di merci. I dati rilevati dalla Direzione generale delle dogane dovrebbero essere trasmessi in questo caso anche al Paese di destinazione, ai Paesi di transito e alle società di spedizione, rendendo così superflua la compilazione di nuovi moduli all'atto del valico di una nuova frontiera. Con questa soluzione, i Paesi aderenti all'accordo assicurerebbero il trasferimento elettronico dei dati (misura prevista dal decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998).

→ Allo scopo di facilitare il lavoro delle imprese, la possibilità accesso alla procedura doganale agevolata prevista per gli importatori e gli esportatori autorizzati dovrebbe essere estesa alla maggioranza delle imprese. Anche gli orari di apertura dei valichi doganali potrebbero essere gestiti in modo più flessibile. Dopo gli esiti positivi forniti dal progetto pilota condotto a Basilea (misura prevista dal rapporto intermedio del Consiglio federale concernente lo sgravio amministrativo del gennaio 1997), i distretti doganali dispongono oggi dei margini di manovra necessari a questo scopo.

6.2.2 Esenzione dall'obbligo di autorizzazione per determinate categorie di richieste

Se non si intende rinunciare completamente all'obbligo di autorizzazione, esiste comunque la possibilità di limitare l'ingerenza dello Stato esentando alcune richieste da tale obbligo. Naturalmente, questa misura risulta efficace rispetto all'obiettivo fissato unicamente nei casi in cui le procedure esentate possono essere descritte con sufficiente precisione all'interno di un'ordinanza e questo è reso noto ai richiedenti per mezzo di un'adeguata politica d'informazione.

In base al decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998, sono previste in alcuni casi delle deroghe alle seguenti procedure:

64.10 *Autorizzazione per stalle e altre costruzioni per l'alloggio di animali*

→ Le stalle destinate agli animali utilizzati nell'ambito di attività del tempo libero devono essere esonerate dall'obbligo di verifica.

77.02 Notifica di una nuova sostanza

→ I prodotti di pulizia per i tessili e i detersivi per lavastoviglie saranno esentati dall'obbligo di notifica.

72.03- 72.06 Costruzione di aeroporti / aerodromi

→ Le strutture edilizie di piccole dimensioni (sostegni per biciclette) dovrebbero essere esonerate dall'obbligo di richiesta della licenza di costruzione.

74.06 Approvazione dei piani per impianti a corrente forte

74.05 Approvazione dei piani per impianti a corrente debole

→ Per quanto concerne i piani per impianti a corrente forte, l'ordinanza dovrà prevedere in futuro l'esonero dall'obbligo di autorizzazione per alcuni tipi di impianti (tra cui ad esempio il sistema di illuminazione pubblico). L'ordinanza stabilirà a quali impianti potrà essere estesa questa deroga.

64.23 Importazione di prodotti di origine animale

→ In materia di importazione di prodotti di origine animale occorre stabilire in via preliminare, che in luogo di autorizzazioni rilasciate per ogni singola esportazione, sono di regola rilasciate autorizzazioni di validità annuale, che coprono numerose spedizioni di merci. La sicurezza delle merci – si tratta soprattutto di non interrompere la catena del freddo – potrà essere garantita, in caso dei prodotti meno complessi, soltanto attraverso controlli successivi. Secondo quanto previsto dal decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998, l'elenco dei prodotti soggetti all'obbligo di autorizzazione subirà alcuni tagli.

In altri ambiti sono previste già oggi delle eccezioni; tuttavia, ogni successiva estensione dei relativi elenchi sarà accolta favorevolmente. Basti pensare, a questo proposito, alle seguenti procedure:

42.01-02 Certificati di conformità per elementi tecnici destinati ad attrezzare edifici della protezione civile (soggetti all'obbligo di controllo)

→ Appare indicato, in questo contesto, un riesame dell'elenco attuale, finalizzato ad assoggettare all'obbligo di certificazione soltanto gli impianti e i dispositivi più importanti. Nel caso di pompe, impianti di riscaldamento dell'acqua, gruppi di continuità, fornelli, e brande una verifica non appare invece strettamente necessaria.

66.01 Permesso d'importazione per assicurare la costituzione di riserve obbligatorie

→ L'elenco dei beni soggetti all'obbligo di costituzione di scorte obbligatorie sarà ridotto (a partire dall'anno 2000), com'è peraltro già avvenuto nel caso del tè e del carbone. Nel settore delle derrate alimentari saranno invece esentate dall'obbligo le piccole quantità destinate a un uso privato.

6.2.3 Sostituzione con un obbligo di notifica

L'obbligo di notifica differisce da quello di autorizzazione per il fatto che l'amministrazione non dispone nei due casi delle medesime possibilità di respingere le richieste presentate. Un intervento è spesso possibile unicamente quando il prodotto è

già sul mercato. Nel caso degli obblighi di notifica esistenti, si tratta in parte di comunicazioni estremamente semplici, cui non deve essere allegata una documentazione particolarmente consistente (es.: notifica per produttori di birra presso l'Amministrazione federale delle dogane). Esistono tuttavia anche casi più complessi, in cui l'obbligo di notifica è spesso collegato a un'autorizzazione impartita successivamente (esempio: l'obbligo di notifica in caso di fusioni presso la commissione per la concorrenza, che può sfociare in una procedura di autorizzazione della fusione).

Gli obblighi di notifica presentano il vantaggio di limitare notevolmente la corrispondenza per entrambe le parti coinvolte.

L'elenco seguente riporta le procedure in cui un passaggio all'obbligo di notifica è stato giudicato positivamente:

32.01 Omologazione di apparecchi automatici da gioco

32.02 Approvazione per case da gioco

37.02 Riconoscimento di esperto privato nella revisione di strumenti di misura

→ L'obbligo di notifica elimina il rischio che una procedura di autorizzazione possa essere sfruttata per limitare l'accesso a una determinata attività.

74.03 Dichiarazione di conformità per impianti, veicoli e apparecchi fabbricati in serie

→ È previsto nel concreto il passaggio a un obbligo di notifica nel caso degli impianti per il riscaldamento dell'acqua: nella revisione dell'ordinanza, che tiene conto della nuova legge sull'energia, è previsto che i certificati di conformità dei privati debbano essere sempre portati a conoscenza dell'ufficio competente.

54.03 Permessi d'importazione per installazioni di distillerie

54.04 Autorizzazione per riparare, trasformare e acquistare impianti di distillazione

→ In questi casi, l'obbligo di notifica potrebbe essere di per sé sufficiente se a livello di concessione venissero fissati alcuni requisiti restrittivi.

Conclusioni:

Tra gli obiettivi perseguiti attraverso l'imposizione di un obbligo di notifica troviamo tutte le funzioni dello Stato; si tratta, in altri termini, sia di motivazioni di ordine fiscale che di obiettivi di controllo e talvolta anche di compiti di perizia svolti dallo Stato. Quasi sempre la tutela della collettività costituisce tuttavia la finalità primaria (funzione 3, occasionalmente funzioni 6 e 8).

Esistono diverse ragioni per le quali la proposta di passare a un regime basato sull'obbligo di notifica viene respinta:

- In alcuni casi il tipo di procedura non si presta a tale scopo (concessioni).
- Prima che giunga la comunicazione può verificarsi un danno grave (es.: licenza di condurre per navigatori di società di navigazione concessionarie).
- Il richiedente necessita di assistenza nelle proprie attività di sviluppo (es.: ammissione di modifiche su aeromobili e parti di aeromobili).
- Il richiedente desidera ottenere una certificazione dall'autorità competente, per eliminare così ogni ambiguità relativa alla sua situazione. Egli necessita

in questi casi di qualcosa di più consistente di una semplice conferma dell'avvenuta ricezione. È quanto avviene, ad esempio, in caso di esportazioni di merci pericolose: il richiedente ha in questo caso interesse a ottenere l'avallo del UFAFP.

Nel complesso, il passaggio a un obbligo di notifica appare possibile soprattutto nei casi in cui l'attività economica in questione può essere avviata anche prima di ricevere l'approvazione formale da parte dell'autorità competente.

6.2.4 Passaggio a controlli a posteriori (P David e M (P) Widrig)

L'idea dei controlli a posteriori è di ispirazione liberale: si ritiene infatti che il mercato sia in grado di regolare in modo efficiente lo scambio di beni, eliminando così la necessità di un intervento da parte dello Stato. I diritti di opposizione di terzi, la responsabilità del produttore e le multe che possono essere imposte nell'ambito dei controlli dovrebbero essere sufficienti a mantenere a un livello contenuto il numero di infrazioni. Il ruolo dello Stato può pertanto limitarsi in questo caso alla semplice sorveglianza del mercato per mezzo di controlli successivi.

Si ipotizza in particolare che le imprese si assoggettino spontaneamente a determinate regole, necessarie ai fini di un buon funzionamento dei meccanismi di mercato. Esse sono infatti interessate anche a preservare la loro buona reputazione presso la clientela. Spesso le imprese chiedono a un organismo competente il rilascio di una certificazione attestante il rispetto degli obblighi o delle norme vigenti. Gli organismi autorizzati dallo Stato a esercitare una tale funzione di controllo sono detti organismi accreditati.

Se questi presupposti sono soddisfatti, lo Stato non è più tenuto a concedere autorizzazioni per determinate attività economiche; il mercato è infatti in grado di applicare autonomamente le necessarie sanzioni. L'amministrazione si trova così a svolgere due sole funzioni: la sorveglianza del mercato per mezzo di controlli a posteriori ed eventualmente la delega di competenze, sinora affidate allo Stato, a organismi accreditati, spesso rappresentati da organismi privati. Sebbene queste soluzioni si avvicinino al concetto di «meno Stato» tanto apprezzato dalle imprese, va tuttavia tenuto presente che esse non implicano necessariamente un minor carico di lavoro per le imprese. Al contrario, la creazione di organismi privati in grado di assicurare una funzione di controllo della qualità è spesso un processo lungo e oneroso, e il lavoro criticato in passato come un «girare a vuoto» dell'amministrazione non viene comunque eliminato.

Questa nuova forma di intervento statale viene portata avanti dall'UE sotto il nome di «New and Global Approach». In alcuni casi, anche la Svizzera sarà costretta ad adeguarsi ai nuovi sviluppi. La sezione prodotti medicinali dell'UFSP sta sviluppando in questo senso un sistema ispirato a questi principi. L'obbligo di garantire la conformità alle norme spetta al richiedente, che dovrà rinunciare in futuro all'avallo dello Stato (minimizzazione della corrispondenza tra il richiedente e l'autorità), ma sarà comunque tenuto a informare l'autorità in merito ai prodotti che intende mettere in circolazione.

Sulla scorta degli esempi citati, riteniamo che l'applicazione di questo concetto possa essere presa in considerazione anche nei casi seguenti:

72.33-72.37+72.24 Diverse procedure relative alla certificazione di aerei e di parti di aerei

Nel settore dell'aviazione civile, i controlli di routine effettuati sugli aerei possono essere delegati a un ufficio accreditato e soggetto alla sorveglianza del UFAC. Questa soluzione è attuabile tra l'altro già nel caso dei palloni, dei deltaplani e dei paracaduti per parapendio. Nel suo decreto del 21 ottobre 1998, il Consiglio federale ha stabilito che questa misura può essere estesa anche agli aerei da turismo. Nel caso degli aerei destinati a un uso professionale, una soluzione meno onerosa potrebbe consistere invece nel mantenere in essere l'obbligo di certificazione per l'intero apparecchio, abolendo tuttavia quello relativo all'installazione di ogni singola componente. Questa possibilità è prevista anche dagli accordi internazionali determinanti per il settore dell'aviazione civile (JAR 21).

53.04 Autorizzazione per l'importazione di merci reversali

→ L'agevolazione che si intende introdurre in questo settore prevede che in futuro non debba più essere richiesta l'autorizzazione per ogni operazione di rivendita di merci che godono di agevolazioni doganali. In questo caso è giudicato sufficiente un controllo a posteriori, poiché i produttori interessati sono noti alle autorità doganali già dal momento dell'importazione (cfr. anche n. 5.3.6).

35.02 Approvazione di regolamenti aziendali (assicurazioni) e delle relative modifiche

→ Le compagnie di assicurazione presentano oggi sul mercato prodotti innovativi in tempi sempre più brevi. Lo Stato non dovrebbe ostacolare questo accresciuto dinamismo delle compagnie assicurative. Il 21 ottobre 1998, il Consiglio federale ha confermato pertanto di volersi discostare, anche nel settore delle assicurazioni sulla vita e delle assicurazioni contro le malattie, dall'obbligo di approvazione dei singoli prodotti (cfr. la documentazione sottoposta all'UFAFP per la consultazione). Il controllo di solvibilità dovrebbe subire per contro un rafforzamento.

Sorveglianza dei trasporti su rotaia

→ Da poco tempo, l'accesso alla rete ferroviaria è stato aperto anche ai privati. Il controllo dei mezzi d'esercizio non può di conseguenza più essere effettuato dalle FFS, che assumono ora la posizione di concorrenti. Le verifiche devono pertanto essere effettuate da terzi certificati, come ha stabilito il Consiglio federale il 21 ottobre 1998. Va inoltre tenuto presente che le possibilità di discriminazione sono limitate se l'intervento è effettuato direttamente dallo Stato.

76.10 Omologazione di impianti di telecomunicazione (procedura di verifica)

→ In seguito all'adozione, nella primavera del 2000, della nuova direttiva RTTE relativa agli apparecchi terminali, i produttori di apparecchi di telecomunicazione potranno ricorrere anche ad altre strade oltre all'omologazione dello Stato, tra cui ad esempio l'emissione di una dichiarazione di conformità (relativa a norme private). Questa misura è prevista dal decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998.

Nella maggioranza delle procedure che presentano i requisiti richiesti per l'applicazione del «New and Global Approach», l'obiettivo prioritario è costituito dalla tutela della collettività. L'ipotesi di un'eliminazione di tali procedure va dunque

tendenzialmente scartata; tuttavia, le modalità di esecuzione dei controlli possono essere modificate nella direzione di un intervento meno schematizzato da parte delle autorità. La Confederazione effettua oggi delle perizie in questo settore, per le quali è possibile ipotizzare una delega a favore di terzi certificati.

6.2.5 Sostituzione con un'imposta proporzionale o una procedura di messa all'asta

La soluzione presentata al paragrafo precedente è di chiara ispirazione liberale. Questo vale ancora di più nei casi in cui lo Stato controlla un mercato attraverso l'adozione di strumenti economici invece che ricorrendo a misure di giustizia e polizia. Va tuttavia considerato che l'impiego di strumenti di mercato nell'ambito delle autorizzazioni di polizia non è realizzabile o lo è soltanto limitatamente, data la necessità di trattare in modo egualitario tutti i richiedenti; quando invece i diritti possono o debbono essere assegnati secondo discrezionalità, gli strumenti di mercato costituiscono una reale alternativa.

Le tasse commisurate al grado di sfruttamento possono essere introdotte ad esempio nell'ambito dello sfruttamento di beni comuni, come l'aria, le strade, l'ambiente; si tratta di beni di cui lo Stato deve assicurare la protezione, ma il cui sfruttamento può essere talvolta autorizzato se la natura è in grado di sopportarlo. L'aspetto rilevante è costituito in questo contesto dal fatto che la possibilità di sfruttare questi beni non dev'essere concessa per mezzo di un'autorizzazione, rispettivamente di un divieto, tracciando così un confine più o meno arbitrario; si tratta piuttosto di assegnare tali diritti in funzione della disponibilità dei soggetti interessati a sostenerne il costo. Si assicura così che l'autorizzazione non venga concessa nei casi in cui l'obiettivo può essere raggiunto in modo più economico adottando un'altra soluzione, con danni limitati o addirittura nulli per l'ambiente, offrendo al contempo una possibilità di sfruttamento dell'ambiente ai settori nei quali mancano soluzioni alternative o in cui tali soluzioni sono molto onerose, con la conseguenza di non impedire soltanto uno sfruttamento dell'ambiente nei casi dubbi, ma anche di impedire talvolta lo sviluppo di determinate attività o di indurne un trasferimento in altre zone. Va tuttavia osservato che anche gli strumenti economici presentano dei costi di transazione e che occorre considerare al contempo il loro effetto redistributivo sui redditi.

Se l'assegnazione di autorizzazioni rappresenta la risposta del giurista a questi problemi, l'economista suggerisce invece l'introduzione di un'imposta commisurata al grado di sfruttamento dell'ambiente. Per quest'ultima si propongono le seguenti due alternative:

- Lo Stato può stabilire la quantità di emissioni dannose che la collettività è in grado di sopportare e distribuire quindi il quantitativo fissato attraverso un processo di messa all'asta, in modo che siano gli stessi interessati a definirne il prezzo. In questo caso occorre prevedere un mercato sul quale le imprese possano acquistare, trasferire e vendere questi «diritti d'inquinamento». Questa soluzione offre il vantaggio di rendere perfettamente trasparente l'attività di tutti gli operatori. Ma per quanto questa soluzione appaia efficiente sotto il profilo economico, essa non assicura tuttavia la neutralità sotto quello della politica distributiva, poiché tende ad arricchire lo Stato. La stipulazione di accordi tra gli utenti interessati o il ricorso a vie politiche per salvaguardare i privilegi esistenti («*grandfather rights*») appare spesso come

una soluzione decisamente più vantaggiosa agli occhi degli operatori rispetto a quella di acquistare a caro prezzo su un mercato competitivo questi diritti di sfruttamento dell'ambiente.

- In alternativa, lo Stato può fissare il prezzo per l'inquinamento; nel farlo, dovrebbe garantire che i costi che la collettività deve sopportare per effetto dell'inquinamento (esternalità negative) siano adeguatamente compensati. Perché sia possibile ottenere un effetto protettivo analogo a quello reso possibile adottando una procedura di messa all'asta, lo Stato deve tuttavia accertarsi che il prezzo stabilito superi la disponibilità di un congruo numero di interessati a pagarlo. Le conseguenze politiche e le reazioni che ne conseguono sono naturalmente del tutto analoghe a quelle descritte sopra.

Nell'ambito dell'indagine condotta all'interno dell'amministrazione, è emerso che le seguenti due procedure

72.20 Autorizzazione per voli notturni (traffico commerciale non di linea)

77.03 Autorizzazione straordinaria per diverse sostanze

presentano in linea generale i requisiti richiesti per l'introduzione di un'imposta commisurata al grado di sfruttamento dell'ambiente. Trattandosi in questo caso di autorizzazioni straordinarie, sorge spontanea la domanda se la stessa soluzione non possa essere applicata anche ad altre procedure della stessa categoria. Un'analisi di questi aspetti si impone in particolare nel caso delle seguenti procedure:

75.03 Autorizzazione straordinaria per il traffico domenicale e notturno.

La concessione di un certo numero di diritti nell'ambito di una procedura di messa all'asta – consistente nel richiedere offerte per alcuni pacchetti di servizi – implica per l'amministrazione un carico di lavoro aggiuntivo. Una simile soluzione potrebbe rivelarsi tuttavia interessante nei casi seguenti:

53.17 Autorizzazione per società di trasporti

71.06 Autorizzazione per il trasporto internazionale su strada dei viaggiatori

71.07 Autorizzazione per il trasporto internazionale di merci

Queste procedure di autorizzazione sono necessarie perché il trasporto internazionale è oggi soggetto a delle limitazioni. In primo luogo, non è ammesso il cabotaggio. Questo fa sì che gli autobus stranieri che entrano occasionalmente nel nostro paese per accogliervi turisti precedentemente trasportati in Svizzera debbano essere esonerati, in virtù della procedura 53.17, dall'obbligo di sdoganamento. Il trasporto regolare di viaggiatori sul territorio internazionale cade sotto il monopolio dei trasporti di persone che lo Stato detiene sia all'interno che all'esterno del Paese. Un requisito per l'ottenimento dell'autorizzazione è costituito in questo contesto dall'approvazione del piano di trasporto di un richiedente straniero da parte della Confederazione, concessa unicamente sulla base di un principio di reciprocità con lo Stato di provenienza di quest'ultimo e ad eccezione dei casi in cui sussistono accordi internazionali in senso opposto. Nel caso dei trasporti internazionali di merci, la Svizzera prevede in linea generale il libero accesso al mercato. Se tuttavia il numero di questi tragitti è contingentato all'estero, la Svizzera dovrà applicare a sua volta un sistema di distribuzione di tali diritti.

Va rammentato, in questo contesto, che i negoziati bilaterali conclusi con l'Unione europea non prevedono alcun diritto al cabotaggio all'interno dei Paesi partecipanti all'accordo a causa dell'opposizione manifestata in tal senso dall'UE. Il passaggio a

un sistema di messa all'asta nell'ambito del trasporto internazionale dei viaggiatori non è inoltre realizzabile, dal momento che è necessario poter approvare le offerte e che è pertanto necessaria l'approvazione di entrambi gli Stati coinvolti. La ragione per cui oggi si richiede un prezzo elevato per questi diritti deriva in un certo senso dall'applicazione di uno strumento di mercato. Ma affinché questo strumento possa essere impiegato in modo economico, il prezzo da pagare dovrebbe essere fissato in modo flessibile, in base al numero di soggetti interessati.

Concludendo, è possibile constatare che le procedure citate offrono un vantaggio economico al richiedente, che viene così a beneficiare di una deroga a un regime altrimenti vincolante. Le tasse e le aste consentono di introdurre un elemento di competitività nel sistema di concessione previsto per questi privilegi. Si tratta di meccanismi di assegnazione relativamente neutrali e vicini al mercato. La loro introduzione a livello nazionale o internazionale sarà tuttavia possibile, nella migliore delle ipotesi, soltanto in seguito a logoranti trattative. Il sistema attualmente vigente, che prevede un'assegnazione puntuale delle autorizzazioni, consente peraltro di tenere ampiamente conto delle opposizioni di terzi (vicini, ecc.). Una tale procedura crea indubbiamente delle lungaggini, ma consente al contempo di limitare, rispetto a quanto avverrebbe nell'ipotesi di creazione di un mercato per la compravendita di tali diritti, il numero di lesioni degli interessi dei terzi.

6.3 Possibilità di rinuncia a singole procedure

È prevista per il prossimo futuro l'abolizione di due procedure. Si tratta da un lato del permesso d'esportazione per l'energia, al quale sarà possibile rinunciare in seguito all'abolizione del passaggio corrispondente dell'articolo 24^{quater} della Costituzione federale. L'autorizzazione al commercio di sostanze tossiche, che dipendeva sinora dal possesso di una formazione specifica, sarà eliminata con l'introduzione della nuova legge sui prodotti chimici. Le norme dell'INSAI e la legge sul lavoro prevedono al suo posto alcune nuove disposizioni concernenti il ricorso a specialisti in materia di sicurezza del lavoro.

L'elenco seguente riporta, oltre alle due procedure citate, anche altre procedure alle quali sarà possibile rinunciare in futuro:

N.	Titolo della procedura	Collettività	Ufficio competente	Amministrazione	Priorità
21.01	Autorizzazione di distribuzione di film	6	0	5	P
24.02	Autorizzazione di importazione di prodotti immunobiologici	3	0	5	P
24.17	Registrazione di disinfettanti a uso umano	3	0	9a	P
24.24	Certificato di formazione per il commercio di sostanze tossiche	3	0	9b	P
54.02	Autorizzazione per i collaboratori di distillerie	3	0	5	S
59.01	Autorizzazione per l'importazione/	3	0	5	S

N.	Titolo della procedura	Collettività	Ufficio competente	Amministrazione	Priorità
	la fabbricazione di oggetti metallici simili a monete				
62.04	Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio	3	0	5	S
64.05	Esame di prodotti immunobiologici ad uso animale all'atto dell'importazione	3	0	5	P
64.23	Autorizzazione per l'importazione di merci d'origine animale	3	0	5	P
74.02	Autorizzazione d'esportazione per l'energia idroelettrica e nucleare	8	0	1	S

Legenda: Le cifre si riferiscono alle funzioni cui la procedura assolve, rispettivamente, nell'ottica della collettività, del richiedente, dell'amministrazione e alla relativa priorità. Queste indicazioni sono state dettagliate al numero 2.2.1 del capitolo 2.

In quattro casi, tutti relativi al settore dei prodotti immunobiologici, sono state riscontrate delle sovrapposizioni:

- Occorre chiedersi se le procedure 64.05 e 24.02 sono realmente necessarie, dato che le imprese devono comunque disporre di un permesso d'importazione che le autorizza a svolgere un commercio internazionale. Inoltre, anche la stessa messa in circolazione della partita è soggetta ad autorizzazione.
- La regolamentazione vigente per i viaggiatori di commercio risale agli anni Trenta. La legge perseguiva allora, oltre a un'armonizzazione delle regolamentazioni cantonali dell'epoca, alcune finalità fiscali e di polizia commerciale (rischi legati alla vendita porta a porta). La certificazione viene concessa ai viaggiatori di commercio soltanto se questi forniscono la prova di non essere stati sottoposti a sanzioni penali nel corso degli ultimi tre anni (in particolare per reati patrimoniali e di buon costume). I requisiti fissati non impediscono peraltro che persone che possono costituire un pericolo per la collettività possano far visita alle famiglie con una scusa diversa da quella del commercio al dettaglio. La revisione, attualmente in fase di discussione, comporta due cambiamenti sostanziali. In primo luogo, le licenze cantonali per i venditori porta a porta saranno unificate, eliminando così la distinzione problematica tra venditori porta a porta e viaggiatori di commercio. In secondo luogo, i viaggiatori di commercio che si recheranno a far visita alle imprese e non alle famiglie saranno liberi di chiedere o no la certificazione (questa misura è stata confermata dal decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998).
- Nel caso dell'autorizzazione di distribuzione di film (21.01) è già stata introdotta, a livello di ordinanza, una notevole agevolazione, consistente nella rinuncia al contingentamento. Nell'ambito della prevista revisione della legge federale sulla cinematografia, si provvederà inoltre a esaminare la possibilità di rinunciare del tutto a questa autorizzazione. Al suo posto potranno essere introdotti altri strumenti, come le rilevazioni statistiche e gli interventi

della commissione per la concorrenza (misura decisa dal Consiglio federale il 21 ottobre 1998).

- La procedura di registrazione per i disinfettanti ad uso umano derivante dalle competenze conferite alla Confederazione in materia di epidemie, ma non di medicinali. La nuova disciplina prevede che nel caso dei medicinali (uso umano) il prodotto debba essere autorizzato dall'Istituto svizzero dei medicinali, mentre nel caso di prodotti chimici l'autorizzazione è concessa in base alle procedure 24.25 e 24.26. Il problema è pertanto destinato a risolversi con l'entrata in vigore della nuova legge sui medicinali.
- 54.02 Abolizione pura e semplice (misura prevista con decisione del 21 ottobre 1998).
- 59.01 La rinuncia a questa procedura è prevista dalla nuova legge federale sulle monete (cfr. decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998).

6.4 Principali ragioni che giustificano il rifiuto di abolire singole procedure

Le ragioni che giustificano un abbandono di una procedura di autorizzazione sono sostanzialmente cinque:

- sicurezza: citata in 143 casi;
- finalità fiscali: citate in 28 casi;
- peculiarità del sistema vigente: citate in 38 casi;
- orientamento alle norme internazionali: citato in 67 casi;
- basi costituzionali.

Tra queste ragioni, alcune appaiono tuttavia più evidenti di altre. Occorre assolutamente garantire un efficace svolgimento degli scambi commerciali e le procedure necessarie per soddisfare questo presupposto non possono pertanto essere abolite. Nei casi in cui l'impossibilità di rinunciare a una procedura è spiegata da ragioni di sicurezza o dalle stesse peculiarità del sistema, occorre invece analizzare la situazione con una certa prudenza. L'anzianità di un ordinamento non rappresenta di per sé un valore (metrologia cantonale); inoltre, alcune delle motivazioni di sicurezza appaiono ormai obsolete (la carta per i viaggiatori di commercio risale agli anni Trenta ed era rivolta tra l'altro contro gli ambulanti). Infine, anche la Costituzione può subire delle modifiche, come accadrà ad esempio nel caso delle autorizzazioni all'exportazione di energia.

Occorre d'altro canto considerare che, talvolta, sono gli stessi richiedenti a dichiararsi favorevoli al mantenimento di talune procedure. In alcuni settori, questo accade perché le imprese desiderano mantenere a un livello contenuto i propri costi di controllo (in questi casi lo Stato si addossa parte dei costi altrimenti sostenuti dalle imprese); in altri, le imprese intendono aumentare così la fiducia della propria clientela nei confronti dei prodotti offerti. È in queste giustificazioni – e non soltanto nell'interesse di tutelare la collettività – che trovano in parte il loro fondamento due autorizzazioni per la messa in circolazione di singoli lotti di produzione (64.06 e 24.05). In questi casi lo Stato è tenuto pertanto a usare una certa cautela, poiché inizia ad assumersi determinate responsabilità prima ancora di disporre delle informazioni necessarie a tale scopo (condizioni per la produzione della partita in questione).

Le ragioni fiscali sono fatte valere soprattutto dalla Direzione generale delle dogane e dalla Regia federale degli alcool. In questi casi, il controllo delle merci richiede un grado di regolamentazione in funzione dell'onere fiscale.

6.5 Eurocompatibilità

Un certo numero di procedure è attualmente investito da un processo di adeguamento teso ad assicurarne la compatibilità con la normativa comunitaria, mentre in altri casi questa armonizzazione è intervenuta di recente. Ma i cambiamenti in atto non si accompagnano sempre a delle agevolazioni. Essi riguardano in particolare i seguenti ambiti:

- sanità pubblica: disinfettanti ad uso umano (24.17), sostanze tossiche (24.24-24.27), medicinali (24.14);
- bevande alcoliche: importazione di bevande distillate (54.07, 54.09, 54.10);
- aviazione civile: produzione di aerei (72.28-72.36), autorizzazioni straordinarie (72.19-72.21), impiego di aerei stranieri (72.16), concessione unica per i voli di linea (72.08), assegnazione di diritti d'atterraggio;
- veterinaria: esperimenti su animali, commercio internazionale di animali (64.18, 64.21, 64.22);
- ambiente: sostanze pericolose e rifiuti (77.01, 77.02), laboratori (77.06);
- proprietà intellettuale: certificati di protezione aggiuntivi (39.01), modelli e prototipi industriali (39.04). L'IPI segue con grande interesse il dibattito sorto in seno all'UE in relazione all'introduzione del modello di utilità, che andrebbe ad aggiungersi al brevetto d'invenzione;
- dogana: autorizzazione per depositi autorizzati (53.22);
- telecomunicazioni: omologazione di dispositivi terminali (76.10);
- trasporti su rotaia: accesso alla rete ferroviaria in linea con le disposizioni UE (71.08), separazione tra infrastruttura ed esercizio;
- approvazione di veicoli (75.04, 75.05): per i veicoli che beneficiano di un'autorizzazione dell'UE sarà abolita la procedura di autorizzazione.

In seguito agli sviluppi in atto a livello internazionale, due ulteriori ambiti di competenza della Confederazione subiranno in futuro profondi mutamenti. Si tratta in particolare dei settori seguenti:

- Metrologia: Non si tratta soltanto di ridefinire il flusso internazionale di merci secondo i principi del «New and Global Approach», ma anche di regolare la messa in circolazione di questi beni all'interno della Svizzera. La responsabilità individuale è pertanto destinata ad aumentare, sino a giungere a una situazione in cui terzi autorizzati possono essere incaricati dei controlli a posteriori. È previsto inoltre il riconoscimento dei controlli relativi alle dimensioni degli imballaggi delle merci importate.
- Carte topografiche: A medio termine, l'attuale regime monopolistico dovrà subire dei cambiamenti per permettere alla Svizzera di garantire l'eurocompatibilità di questo settore. Affinché la riproduzione delle indicazioni tratte dalle carte topografiche possa essere regolata in modo efficace, occorre crea-

re un sistema di informazioni geografiche (GIS). Ai fini dello sfruttamento di questo sistema, saranno prelevate delle tasse, mentre per l'utilizzazione delle carte topografiche vere e proprie saranno richiesti i diritti d'autore.

Nel portare avanti queste considerazioni, affronteremo di seguito il caso specifico di tre settori chiave: la libera circolazione delle merci, la libera circolazione delle persone e l'agricoltura.

6.5.1 Libera circolazione delle merci

L'attività doganale persegue due finalità fondamentali: si tratta da un lato di imporre dei diritti doganali e di consentire dall'altro lo sdoganamento delle merci ai valichi doganali. Le motivazioni sono dunque sia di ordine fiscale (soprattutto all'atto dell'importazione) che di polizia.

Una grossa fetta delle procedure di sdoganamento è giustificata unicamente dal fatto che la Svizzera non aderisce al mercato comune. Se il nostro Paese fosse membro di un'unione doganale e non soltanto di una zona di libero scambio come avviene attualmente, sarebbe possibile rinunciare a diverse procedure doganali o quanto meno coordinarle meglio con l'Unione europea. Con l'ingresso nell'unione doganale, le procedure di sdoganamento agevolato rappresentate dal permesso per importatore/esportatore autorizzato, dall'autorizzazione per le prove d'origine e dall'accesso alla semplificazione dell'accordo sul trattamento doganale delle importazioni e delle esportazioni potrebbero essere abolite almeno nel 60 per cento delle esportazioni effettuate dalla Svizzera verso i mercati dell'UE.

Anche per quanto concerne l'aspetto dei diritti doganali, alcune disposizioni protezionistiche non potrebbero più essere mantenute in essere. Se i diritti doganali con l'UE saranno azzerati e unificati nei confronti degli Stati terzi, molte deroghe ai diritti doganali diverranno superflue, come ad esempio l'autorizzazione per il traffico di perfezionamento e di riparazione (53.02), l'ammissione di merci in franchigia doganale (53.10) e le esenzioni dai diritti doganali verrebbero a cadere per diversi prodotti, seppure unicamente nell'ambito degli scambi effettuati con l'UE.

Anche l'autorizzazione per le società di trasporti non sarà più necessaria una volta introdotto il diritto di cabotaggio.

Nell'ambito dei rapporti attualmente intrattenuti dalla Svizzera con l'UE, una rinuncia a tali procedure appare tuttavia difficilmente praticabile. Soltanto in caso di adesione all'Unione europea, infatti, queste ultime diverranno automaticamente obsolete. Fintanto che la Svizzera ne resterà al di fuori, l'amministrazione potrà impegnarsi unicamente per una definizione di procedure doganali il più possibile a misura di utente. Saranno armonizzate così con la normativa comunitaria le procedure relative ai magazzini doganali (53.22 autorizzazione per depositi autorizzati (imposta sugli oli minerali); 53.23 autorizzazione per la dichiarazione fiscale periodica). Per quanto concerne le autorizzazioni per gli impianti e la gestione di depositi di prodotti venduti o utilizzati sugli aerei, è già intervenuta un'apertura del mercato e diverse imprese dispongono oggi dell'autorizzazione.

6.5.2 Libera circolazione delle persone

33.01 Permessi stagionali, annuali, per frontalieri, per soggiorni di breve durata

Il numero di permessi di soggiorno e di lavoro per cittadini stranieri supera ampiamente quello delle autorizzazioni concesse secondo le altre procedure rilevate nell'ambito della presente analisi.

L'attuale sistema di concessione dei permessi poggia in particolare su due pilastri fondamentali: la valutazione delle condizioni del mercato del lavoro e le verifiche di polizia degli stranieri. Nel concreto, le autorità del mercato del lavoro prendono una decisione preliminare tenendo conto della situazione economica e di quella del mercato del lavoro, mentre la polizia cantonale degli stranieri rilascia la relativa autorizzazione (permesso per stranieri). La decisione preliminare relativa alle condizioni del mercato del lavoro è presa in funzione del tipo di permesso richiesto dalle autorità del mercato del lavoro del Cantone interessato o della Confederazione (UFEE).

L'attuale ordinamento poggia su contingenti fissati annualmente per i lavoratori stagionali (permesso A), per i lavoratori annuali (permesso B) e per soggiorni brevi (permesso L). I lavoratori frontalieri (permesso G) non sono soggetti a contingentamento se non nei casi in cui il singolo Cantone persegue – esplicitamente o implicitamente – una politica di questo tipo. In tutti i casi è prevista tuttavia una verifica delle condizioni del mercato del lavoro, attraverso la quale si verifica la preferenza accordata ai cittadini svizzeri e il rispetto delle condizioni di lavoro e di salario abituali per la località e il settore. In materia di concessione dei permessi di soggiorno ai cittadini stranieri, gli obiettivi perseguiti differiscono da un Cantone all'altro. Una conseguenza dell'assegnazione delle competenze a livello cantonale è il fatto che gli stranieri già residenti nel nostro Paese non possono scegliere liberamente il loro luogo di domicilio e di lavoro (obbligo di autorizzazione per il cambio di Cantone). Queste limitazioni alla mobilità dovranno essere verificate nell'ambito della revisione della LDDS attualmente in corso. Infine, i permessi per i lavoratori frontalieri e per i soggiorni di breve durata dovrebbero essere impartiti in tempi limitati, un aspetto, questo, non sempre rispettato nell'ottica delle imprese.

La percentuale di immigrati soggetti a contingentamento è diminuita nel corso degli ultimi anni e ammonta oggi soltanto al 19 per cento circa. Il ricongiungimento familiare, le nascite successive, il matrimonio con cittadini svizzeri e l'immigrazione dei richiedenti d'asilo non sono invece soggetti a contingentamento. Poiché il saldo migratorio proveniente dai tradizionali territori di emigrazione (area UE/AELS) tende oggi ad assumere valori negativi, la politica del mercato del lavoro sarà influenzata in misura decisiva dalle fonti di immigrazione che non sono direttamente controllabili perché non rientrano nei contingenti.

I richiedenti d'asilo e i rifugiati ottengono il permesso di lavoro soltanto tre o addirittura sei mesi dopo la presentazione della richiesta d'asilo, e questo soltanto in funzione della situazione esistente sul mercato del lavoro. Due obiettivi contrastanti determinano la politica adottata in materia di permessi di lavoro: si tratta da un lato di impedire che la Svizzera diventi eccessivamente appetibile come Paese di destinazione, offrendo a tutti una possibilità di lavoro (pertanto: limitazione del numero di permessi di lavoro); dall'altro, il lavoro nero costituisce la principale preoccupazione dell'attuale politica del mercato del lavoro; questo spiega il fatto che l'esercizio di una professione da parte dei richiedenti d'asilo deve continuare ad essere regolamentata secondo i criteri attuali (da cui l'esigenza di un permesso di lavoro).

La libera circolazione delle persone è una delle quattro libertà che contraddistinguono il mercato interno europeo. Essa comprende la libera circolazione dei salariati, il diritto di domicilio dei lavoratori autonomi e, a determinate condizioni, anche la libera circolazione di persone che non svolgono alcuna attività lucrativa. I singoli diritti sono integrati da disposizioni relative al mutuo riconoscimento dei diplomi e delle esperienze lavorative e da norme che assicurano il coordinamento reciproco (armonizzazione) delle prestazioni e degli oneri sociali. La libera circolazione delle persone è oggetto di negoziati bilaterali. L'accordo prevede una progressiva apertura, sino alla completa eliminazione di qualsiasi forma di contingentamento per i cittadini provenienti dai Paesi dell'UE a partire dal quinto anno dall'entrata in vigore dell'accordo. Se la libera circolazione delle persone con l'Unione europea dovesse diventare realtà, sarà necessario rinunciare a una verifica basata sulle condizioni del mercato del lavoro nei confronti dei cittadini degli Stati dell'UE. Per esigenze di polizia degli stranieri, resterà invece in vigore l'obbligo di chiedere il permesso di soggiorno. A questo punto potrà apparire presumibilmente giustificato affidarne l'esecuzione, per quanto concerne i cittadini UE, interamente ai Cantoni.

La completa apertura del mercato del lavoro nei confronti dei cittadini degli Stati dell'UE e dell'AELS, introdotta con l'approvazione dei negoziati bilaterali una volta decorso il periodo di transizione, implica per le imprese i seguenti vantaggi:

- Libera concorrenza: sul piano formale, criteri quali il luogo di domicilio, la nazionalità, la lingua o la durata del rapporto di lavoro non rivestiranno più alcuna importanza nell'ambito dell'assunzione del personale.
- Possibilità di reclutamento all'interno di un territorio più vasto.
- Eliminazione delle difficoltà amministrative e dei ritardi nell'assunzione di personale straniero.

Per combattere efficacemente il rischio di un fenomeno di «dumping» sociale che potrebbe verificarsi in seguito all'apertura del mercato del lavoro nei confronti dei Paesi europei, sono attualmente allo studio tre possibili misure:

- l'estensione agevolata dei contratti collettivi di lavoro;
- la definizione di salari minimi mediante contratti normali di lavoro;
- l'emanazione di una legge federale sul distacco dei lavoratori.

6.5.3 Agricoltura

Non essendo la Svizzera membro dell'Unione europea, i suoi prodotti agricoli sono esclusi dalla libera circolazione delle merci sul mercato interno europeo. A ciò si aggiunge il fatto che l'agricoltura non rientra per principio nemmeno nell'accordo di libero scambio stipulato nel 1972 tra la Svizzera e l'UE (che giustifica tra l'altro la procedura 6.19). Il settore agricolo è attualmente oggetto di negoziati bilaterali tesi ad ovviare agli svantaggi che ne derivano per gli esportatori svizzeri e i consumatori residenti nel nostro Paese. Va inoltre sottolineato che la politica agraria condotta dalla Svizzera è attualmente investita da un processo di riforma radicale, iniziato nel 1992 e proseguito in seguito con il pacchetto «Politica agraria 2002». Un certo numero di modifiche contenute in questo progetto implicano un coordinamento con la normativa UE o derivano dall'accordo GATT/OMC. In particolare, nel caso dei principi fondamentali della riforma – eliminazione del sostegno dei prezzi, amplia-

mento del sistema di pagamenti diretti indipendenti dalla produzione, maggior orientamento all'ecologia – sussiste tuttavia una certa coerenza tra il pacchetto «Politica agraria 2002» e la riforma del GAP, ovvero della politica agraria comune condotta dall'UE.

In base all'accordo GATT/OMC, le norme che regolano l'importazione delle diverse derrate alimentari dovrebbero subire una certa apertura (settori chiave: frutta da nocciolo, vino, cavalli, carne). I grandi cambiamenti consistono in un mutuo abbassamento dei diritti doganali e in una parziale apertura reciproca del mercato attraverso la creazione di contingenti tariffari. In questo contesto è prevista in genere una graduale estensione dei contingenti (p. es., nel caso del latte, su un periodo di cinque anni); in altri settori si giunge sino alla riduzione o addirittura alla completa eliminazione dei dazi. Nel settore della frutta e verdura, la Svizzera prevede ad esempio di introdurre contingenti tariffari per i pomodori, l'indivia, le melanzane, gli zucchini e le albicocche. Riduzioni dei diritti doganali sono previste per i peperoni, per l'olio d'oliva, per i prodotti a base di pomodoro e per altri beni. La completa eliminazione dei dazi è prevista invece nel caso delle arance, dei mandarini, dei meloni e dei funghi. In contropartita, anche l'UE aprirà alla Svizzera il proprio mercato delle derrate alimentari.

Le nuove ordinanze esecutive relative al pacchetto «Politica agraria 2002» sono state approvate solo da poco tempo e sono entrate in vigore nella maggioranza dei casi il 1° gennaio scorso. La maggior parte delle schede segnaletiche fa riferimento appunto a queste ordinanze. Le agevolazioni assumono forme diverse:

Nei settori elencati di seguito, sono state eliminate complessivamente oltre una dozzina di autorizzazioni:

- Mattatoi: i controlli all'interno degli impianti stessi sono stati completamente aboliti.
- Latte: alcuni contingenti speciali sono eliminati.
- Zucchero: alcune autorizzazioni precedentemente impartite dallo Stato saranno regolate ora contrattualmente tra i singoli produttori.
- Caseina: completa liberalizzazione del mercato.
- Semi oleosi: sarà abolito l'obbligo di notifica.
- Eliminazione di numerose autorizzazioni nell'ambito della legge sui cereali panificabili.
- Scorte obbligatorie di cereali, di mais e di farina: le piccole quantità destinate all'uso privato (consumate dai viaggiatori o piccolo commercio di confine) non saranno più soggette ad autorizzazione.

In altri casi sono state studiate delle alternative alle procedure di autorizzazione vigenti:

- Due procedure di autorizzazione sono state convertite in procedure di notifica; si tratta dell'autorizzazione per la vendita diretta del latte e del permesso per l'importazione di burro.
- I contingenti per il latte potranno essere negoziati sul mercato in futuro.
- Sono previsti attualmente permessi generali per l'importazione di mangime per animali.

- Semplificazioni sono state introdotte nel caso dei permessi generali per l'importazione di mangimi per animali e di patate.

Sono stati inoltre riconosciuti margini di manovra più ampi alle organizzazioni dei produttori:

- Allevamento di bestiame: agli allevatori di bestiame e alle rispettive associazioni di categoria sono state affidate maggiori responsabilità; lo Stato si limita ora a fissare le condizioni quadro. Il monopolio è abolito. Restano regolati giuridicamente il riconoscimento delle associazioni di allevatori, i controlli sui prodotti, le stime del valore del bestiame e di altri settori, l'inseminazione artificiale, il commercio di bestiame e l'importazione e l'esportazione di animali e di prodotti di origine animale.
- Zucchero: Ci si limita a definire una fascia quantitativa di produzione. Si tratta dell'unico criterio che l'amministrazione ancora impone; tutti gli altri aspetti sono regolati direttamente tra gli zuccherifici riuniti di Aarberg-Frauenfeld e la federazione svizzera dei coltivatori di canna da zucchero. Si tratta di un regime che riflette da vicino la filosofia della convenzione stipulata tra i settori della produzione e della fabbricazione dell'UE.
- Associazioni degli agricoltori e organizzazioni dei produttori: l'offerta dei produttori dovrà subire una certa concentrazione; quale presupposto per il successo di questi accordi, dovrà essere assicurata la legittimità delle associazioni degli agricoltori e delle organizzazioni dei produttori.

Sul piano del mutuo riconoscimento sono stati compiuti infine i passi seguenti:

- Semenze: la Svizzera si è adeguata in larga misura alle norme UE vigenti in materia allo scopo di garantire il riconoscimento reciproco (procedure 63.42, 63.43, 63.44, 64.24, 63.41, 63.53, 63.09, 63.01, 63.55).
- Qualità e controllo del latte: una direttiva UE in materia di igiene lattiera (92/46) è stata adottata nella sua forma integrale, assicurando così il mutuo riconoscimento.
- Cereali per animali: è prevista la revisione di un'ordinanza che può portare sino all'eliminazione dell'ordinanza concernente i cereali panificabili e di alcune autorizzazioni.

Questi adeguamenti agevoleranno anche i controlli effettuati dalle autorità doganali.

7 New Public Management (NPM) e gestione della qualità

7.1 Punti ripresi negli interventi parlamentari, definizione generale dei concetti utilizzati

Le seguenti richieste avanzate dal Parlamento

«L'Amministrazione federale offre ai richiedenti una consulenza sistematica in merito alla semplificazione delle procedure da loro predisposte.» (P Hasler del 10 giugno 1997)

«Allo scopo di aumentare l'efficacia del servizio pubblico occorre promuovere l'introduzione di preventivi globali e di indicatori di prestazione presso i servizi dell'Amministrazione federale. Gli indicatori di prestazione daranno in particolare

informazioni sul grado di soddisfazione della clientela per ogni servizio.» (M (P) Cavadini del 30 aprile 1997)

ci hanno indotti a esaminare da vicino alcune proposte fondate sui principi del New Public Management (NPM) e della gestione della qualità. Il fatto che il Parlamento avanzi queste richieste indica che una cattiva legge applicata con buon senso può cagionare talvolta un danno minore rispetto a una buona legge applicata in modo eccessivamente formalistico. Il presente paragrafo è dedicato pertanto a un'analisi dell'atteggiamento tenuto dall'amministrazione.

Il NPM («New Public Management» o «nuova gestione pubblica, NGP») è un concetto oggi noto quanto meno vagamente a tutti. In questo contesto ci limitiamo pertanto a presentare i quattro principi fondamentali del NPM¹³:

- 1) Chiarezza e trasparenza delle relazioni esistenti tra politica e amministrazione.
- 2) Miglioramento dei rapporti con il cittadino, che diventa in un certo senso il «cliente» dell'amministrazione.
- 3) Aumento del dinamismo dell'amministrazione, che dovrà essere gestita in futuro secondo gli stessi principi dell'economia privata (considerazioni costi/benefici, gerarchie appiattite, mandati di prestazione, retribuzione orientata alle prestazioni).
- 4) Orientamento ai risultati (e conseguente miglioramento dell'efficacia delle procedure).

La gestione della qualità può costituire un aiuto prezioso nel raggiungimento di questi obiettivi. Pur mirando anche a realizzare miglioramenti interni (maggiore trasparenza delle responsabilità individuali, aumento della qualità delle prestazioni erogate), la gestione della qualità è tuttavia orientata verso l'esterno, ovvero verso il cliente (garanzia del servizio da parte dell'amministrazione). I destinatari dei servizi erogati dallo Stato dovrebbero possedere dunque una migliore conoscenza del loro diritto a servizi di alto livello qualitativo e disporre inoltre di maggiori informazioni e possibilità di verifica. Se la certificazione «ISO 9000» è stata concepita originariamente per il settore privato, essa può tuttavia trovare applicazione anche nel settore pubblico. Anche un ufficio o un reparto di un ente possono infatti richiedere la certificazione.

7.2 Approccio d'indagine

Sarebbe eccessivamente ambizioso proporre, nell'ambito della presente indagine, delle soluzioni concrete nei settori del NPM e della gestione della qualità; si tratta infatti di processi lunghi che richiedono un'introduzione graduale. Abbiamo pertanto affrontato in altro modo le due mozioni parlamentari, chiedendoci quale posizione assumono gli uffici interessati nei confronti di alcune misure riconducibili ai due concetti del NPM e della gestione della qualità. Con riferimento a tali misure, gli uffici sono stati invitati a giudicare le possibilità di una loro applicazione. A questo scopo, gli uffici hanno indicato il grado di fattibilità di ciascuna delle misure proposte avvalendosi di uno dei seguenti giudizi: senz'altro possibile, eventualmente possibile, impossibile, già introdotta. L'interpretazione delle risposte perve-

¹³ M. Finger, 1997, «Le New Public Management», une première étape dans la transformation des organisations de services publics, Working Paper IDHEAP, p. 5.

nute hanno permesso di ottenere alcune indicazioni in relazione agli uffici FLAG e all'utilità di una certificazione di qualità.

Riportiamo di seguito l'elenco delle misure esaminate. Nel corso dell'analisi ci riferiremo ripetutamente a questo elenco.

1. Le prestazioni delle istanze concedenti l'autorizzazione sono valutate sulla scorta di indicatori di efficienza.
2. L'ufficio consiglia il richiedente. A questo scopo viene istituito un servizio speciale, ad esempio sotto forma di una «hotline».
3. In materia di concessione delle autorizzazioni, l'ufficio è in concorrenza con i privati, a loro volta autorizzati a rilasciare l'autorizzazione.
4. Una volta impartita l'autorizzazione, il controllo dell'adempimento degli obblighi di legge non viene effettuato dall'ufficio o non soltanto da quest'ultimo, bensì (anche) da terze istanze che il richiedente può scegliere liberamente tra i diversi esperti (esempio concreto: controllo dei veicoli a motore a cura del TCS)
5. Si adottano misure atte a favorire un progressivo orientamento al cliente dell'ufficio interessato (formazione, orari di apertura, diffusione della posta elettronica, ecc.).
6. Si procede a una rilevazione periodica del grado di soddisfazione delle persone coinvolte. I risultati hanno effetti sulla competenza del responsabile all'interno dell'amministrazione, sul suo stipendio (retribuzione orientata alle prestazioni) o su altri aspetti ancora.
7. In base al principio di trasparenza della gestione delle procedure, la procedura di trattamento delle richieste è fissata per iscritto e sottoposta a controlli. L'autorità e il richiedente possono pertanto verificare in qualsiasi momento lo stato di avanzamento delle richieste, la scadenza prevista per la decisione e la persona o l'istanza responsabile.
8. Si rinuncia a un eccesso di formalismo e di documentazione richiesta. Un passo in questa direzione è costituito dal rendere disponibile direttamente su dischetto o via Internet la modulistica necessaria.
9. Nell'intento di fornire un servizio efficiente alla collettività, l'orientamento delle norme di legge non costituisce un segreto noto soltanto all'ufficio e ad alcuni specialisti attivi nel settore interessato. La prassi vigente e le sentenze giudiziarie emanate sono al contrario oggetto di una divulgazione attiva.
10. Si applica il principio del miglioramento continuo della qualità, ad esempio attraverso consultazioni interne periodiche («audit»), nell'ambito delle quali possono essere affrontate le critiche e discusse le proposte di miglioramento relative alle varie procedure amministrative.
11. Le clausole di rigore sono trattate con la massima trasparenza possibile (p. es. pubblicazione successiva, diritto di prendere visione dei dossier, ecc.).

Le risposte ricevute hanno lo scopo di far luce sullo stato di avanzamento dei lavori in questo settore e sul grado di conoscenza raggiunto dall'amministrazione in relazione ad esso.

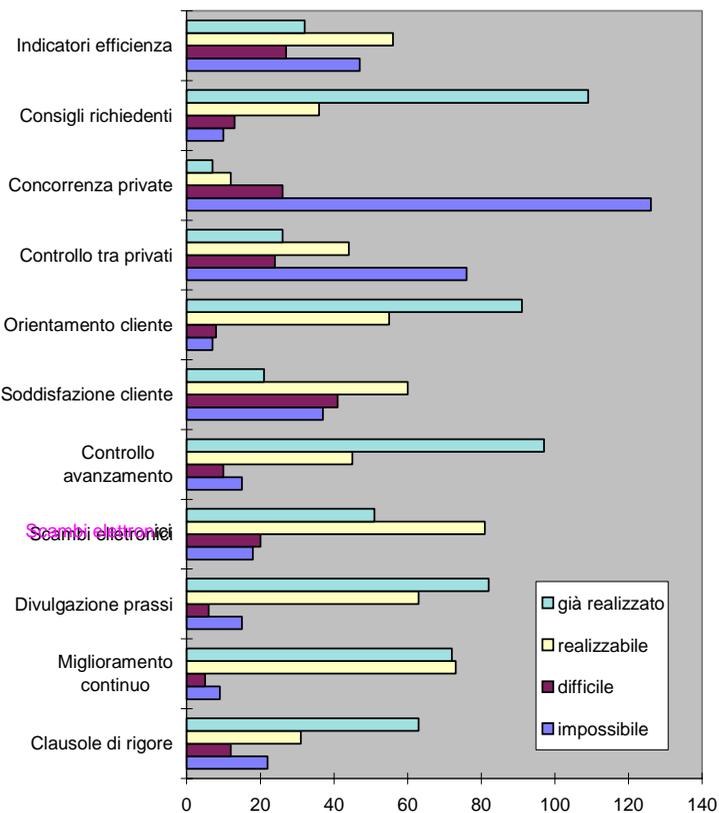
Le percentuali indicate devono tuttavia essere interpretate con una certa cautela. Il 100% corrisponde al numero di procedure e non al numero di uffici o di persone

coinvolte. Esse sono da interpretare come dichiarazioni tendenziali e non hanno alcuna pretesa di esattezza.

7.3 Risultati raccolti e interpretazione

Il grafico riportato di seguito mostra il grado di fattibilità assegnato a ciascuna misura:

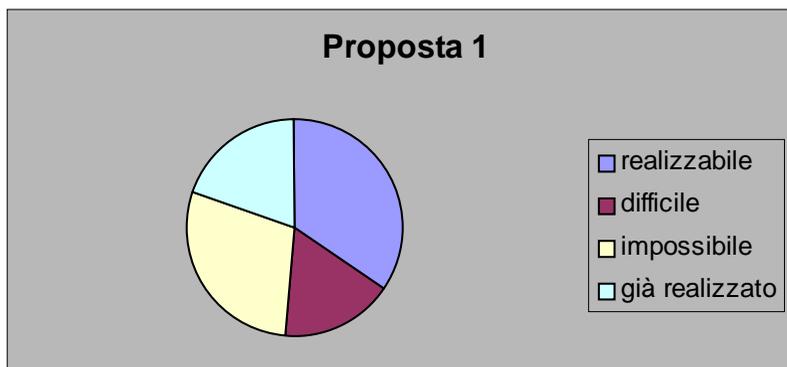
Grafico 6: Valutazione di fattibilità



7.3.1 Risposta a una richiesta avanzata dal postulato Cavadini

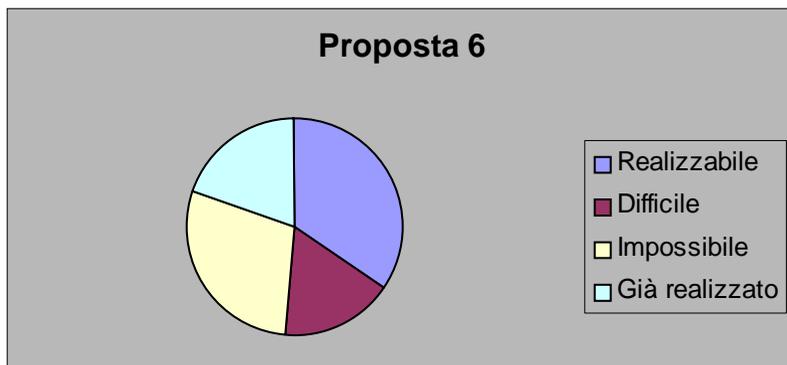
Nel caso della misura 1, i giudizi forniti presentano la seguente distribuzione:

Grafico 7: Proposta 1 : Indicatori di efficienza



In un buon terzo dei casi, questa proposta è ritenuta realizzabile. Un segnale incoraggiante, se si considera che in un ulteriore 20 per cento dei casi sono già stati introdotti indicatori di efficienza. Non sorprende che le sezioni, i reparti e gli uffici trasformati in unità alle quali sono applicati i principi del NPM (IPI, Ufficio federale di metrologia, Ispettorato federale degli impianti a corrente forte) indicano di aver già introdotto simili indicatori. La stessa risposta è fornita anche dalla sezione prodotti biologici dell'UFSP, certificato ISO 9001, dall'«one stop shop» dell'UFEE, dalla Commissione federale delle banche e infine anche dallo stesso UFT. La misura è invece respinta nel 30 per cento dei casi.

Grafico 8: Proposta 6 : Rilevazione del grado di soddisfazione del cliente



Nel 38 per cento dei casi è ritenuto possibile misurare il grado di soddisfazione dei clienti, mentre in un altro 23 per cento dei casi questa possibilità è ritenuta inattuabile. Soltanto nel 13 per cento dei casi gli uffici hanno dichiarato di effettuare già oggi simili valutazioni.

7.3.2 Le prestazioni degli uffici FLAG sotto il profilo competitivo

Con la definizione del concetto di direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali, il progetto FLAG varato dalla Confederazione pone l'accento sull'autofinanziamento delle prestazioni erogate dagli uffici dell'amministrazione federale. Gli indicatori di efficienza basati su preventivi globali possono essere introdotti soprattutto nei casi che permettono una chiara rilevazione dei costi e del valore delle prestazioni erogate (o dei prodotti forniti). La cosiddetta amministrazione che offre prestazioni è dunque particolarmente coerente con queste misure.

Dopo aver esaminato diversi casi concreti, sono sorte inoltre delle domande relative ad alcuni servizi erogati secondo il concetto FLAG. Si riscontra così in alcuni casi che le unità FLAG lo sono soltanto dal lato delle entrate, ovvero in materia di finanziamenti, ma molto meno per quanto concerne le prestazioni, ancora insufficientemente orientate agli interessi della clientela. A questa conclusione si giunge se si considera che non sono ancora stati fissati termini precisi per il trattamento delle richieste o che in molti casi non sono ancora stati introdotti indicatori di efficienza. Ma una simile garanzia per le prestazioni erogate dovrebbe essere fornita quando si chiede al cliente di pagare un prezzo elevato per un servizio spesso erogato in regime di monopolio, per il quale egli non ha la possibilità di scegliere il proprio fornitore su un mercato competitivo. Dal punto di vista del cliente, è dunque ingiustificabile imporre al cliente un prezzo elevato o addirittura proibitivo se il mercato non è aperto ad altri fornitori.

Questa considerazione ci spinge a formulare le considerazioni seguenti. Idealmente, ogni settore che prevede la fornitura di prestazioni dovrebbe poter essere affidato a un'unità FLAG. Il caso più evidente è costituito in questo contesto dal Ufficio federale dell'aviazione civile, che realizza oggi lavori di ingegneria di alto livello a prezzi straordinariamente contenuti. Sempre nel caso ideale, ogni unità FLAG dovrebbe inoltre essere posta in concorrenza con offerenti privati, affinché il meccanismo della concorrenza possa portare alla definizione di un prezzo adeguato. Si giunge in ultima analisi alla conclusione che ogni unità FLAG può essere privatizzata.

Queste ipotesi incontrano tuttavia alcuni impedimenti tecnici nel loro concretamento. In primo luogo, si pone il problema della qualità delle prestazioni erogate. In presenza di una situazione concorrenziale emergono infatti delle differenze qualitative tra i singoli fornitori. Al contempo, un numero molto elevato di servizi erogati ha lo scopo di proteggere la collettività. Sotto il profilo etico e giuridico è tuttavia difficile sostenere il rischio di un ridimensionamento qualitativo. Secondo la teoria prettamente economica, la concorrenza dovrebbe portare tuttavia i fornitori la cui offerta è caratterizzata dal miglior rapporto prezzo/prestazioni a imporsi sul mercato; le esperienze concrete compiute da altri Stati mostrano tuttavia che questo non si verifica necessariamente (si pensi, a questo proposito, al caso degli Stati Uniti che hanno liberalizzato completamente il mercato delle carte topografiche). Alcune prestazioni non possono inoltre essere erogate, per loro stessa natura, da due diverse unità, come avviene ad esempio nel caso dell'IPI. La presenza di uffici per loro natura pubblici offusca dunque le prospettive di una liberalizzazione su vasta scala. Nei casi esaminati, sarà pertanto spesso necessario accontentarsi di introdurre a medio termine l'obbligo di allestire un rendiconto finanziario completo secondo principi economico-aziendali.

L'apertura ai privati potrebbe essere realizzata sotto l'egida della Confederazione, cui spetterebbe allora una funzione di alta sorveglianza. Gli uffici statali procede-

rebbero in questo caso all'ispezione dei diversi istituti, tenuti a rispettare determinati standard di servizio. In modo analogo, lo Stato valuta oggi la formazione dei medici, dei veterinari e di altre categorie di professionisti e interviene successivamente allo scopo di garantire un certo standard qualitativo dei servizi erogati.

Gli uffici intervistati reputano di difficile realizzazione un'apertura del mercato a fornitori privati nei settori sino ad oggi affidati esclusivamente all'amministrazione. È questo il dato che risulta dai giudizi assegnati alle proposte relative alle misure 3 e 4, che vanno appunto in questa direzione: la concorrenza diretta con terzi (anche nell'assegnazione delle autorizzazioni) è respinta nel 73 per cento dei casi, mentre la possibilità di consentire ai privati l'esecuzione di controlli successivi è comunque rifiutata per il 44 per cento delle procedure. Questo risultato va peraltro relativizzato se si considera che l'Unione europea sta promuovendo l'introduzione del «New and Global Approach», che dovrebbe sottrarre all'amministrazione una parte delle prerogative nel campo dei controlli. Alcuni uffici – tra cui l'UFSP – hanno già dovuto procedere ad adeguamenti in tal senso.

Nei casi in cui l'apertura ai privati risulta pressoché impossibile, resta comunque aperta la possibilità di assoggettare i servizi a pressioni competitive all'interno della stessa amministrazione attraverso l'introduzione di un «benchmarking» interno. In questo caso, resta comunque aperto il problema di identificare un denominatore comune su cui basare la valutazione dei risultati.

Grafico 9: Proposta 3 : Concorrenza con uffici privati

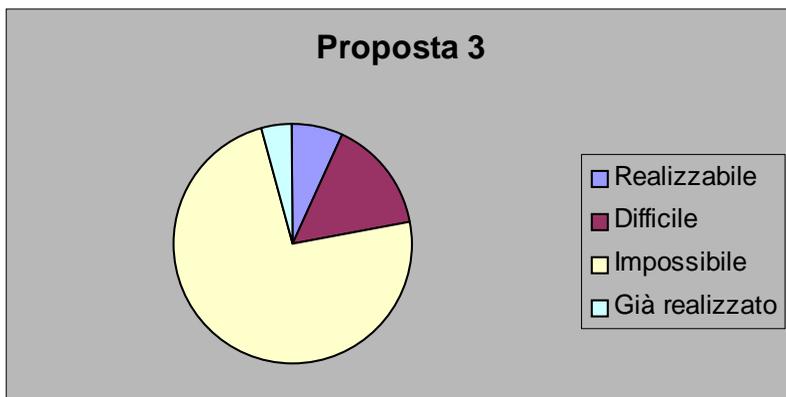
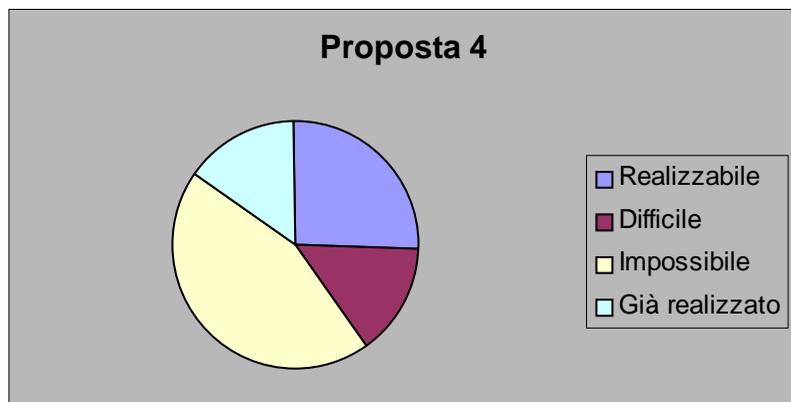


Grafico 10: Proposta 4 : Controlli da parte di terzi



Nell'analisi delle finalità assegnate all'intervento statale, è emerso in alcuni casi che lo Stato svolge una funzione peritale e non persegue pertanto interessi fiscali, né svolge compiti di controllo. Per la loro particolare natura, alcune di queste procedure risultano particolarmente idonee all'applicazione di un regime che prevede mandati di prestazione e preventivi globali (cfr. elenco seguente). Occorre tuttavia riconoscere che, anche laddove le perizie possono essere eseguite da società private su incarico dell'amministrazione, essi sono comunque soggetti in ultima analisi all'approvazione dello Stato. Lo stesso discorso vale – in misura ancora più marcata – per le decisioni relative al rilascio di concessioni.

Tabella 3: Procedure che implicano un lavoro di perizia

Nella tabella pubblicata di seguito, la lettera A indica che l'ufficio effettua direttamente lavori di perizia, mentre la lettera B è riferita ai casi in cui tali lavori sono affidati a terzi.

N.	Titolo della procedura	Tipo di perizia
24.01	Autorizzazione per prodotti immunobiologici (fabbricanti/importatori)	A
24.03	Registrazione di prodotti immunobiologici	A
24.04	Autorizzazione per laboratori (derivati del sangue e espianti)	A
24.06	Omologazione di una procedura che permette di disattivare o di eliminare gli agenti patogeni	A
24.12	Riconoscimento dei laboratori di microbiologia e sierologia	
24.17	Registrazione di disinfettanti	A
24.19	Ammissione agli esami federali per le arti sanitarie	A
24.21	Autorizzazione per il trattamento di raggi ionizzanti	A
24.22	Approvazione per installazioni e fonti di raggi radioattivi	A
24.23	Ammissione di nuove derrate alimentari	A
24.24	Certificato di formazione per il commercio di sostanze tossiche	B
24.27	Autorizzazione per sostanze di base	A

N.	Titolo della procedura	Tipo di perizia
26.04	Approvazione dei premi assicurativi per le indennità giornaliere facoltative secondo la LAMal	A
26.07	Approvazione dei premi assicurativi per l'assicurazione obbligatoria per le cure mediche	A
31.03	Autorizzazione per il sorpasso del carico massimo	A
35.02	Autorizzazione del regolamento aziendale (assicurazioni)	A
37.04	Autorizzazione d'esercizio di un laboratorio di controllo	A
39.01	Rilascio di brevetti d'invenzione	B
39.02	Certificati supplementari di protezione	B
39.03	Protezione di topografie	B
39.04	Deposito di disegni e modelli industriali	B
39.05	Registrazione di un marchio protetto	B
42.01	Elementi tecnici destinati alle costruzioni di protezione	A
42.02	Certificato di approvazione per la fabbricazione e la vendita di materiale standardizzato destinato agli edifici della protezione civile	A
62.01	Autorizzazioni per orari di lavoro (notte, domenica, squadra)	A
62.02	Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per aziende industriali)	A
63.09	Creazione delle varietà di base per l'assortimento consigliato per la coltivazione	A
63.43	Obbligo di notifica per il foraggio (vedi prima parte / i prodotti messi in circolazione devono essere comunicati al RAP)	A
63.44	Obbligo di notifica o autorizzazione per la messa in circolazione di fertilizzanti	A
63.65	Ammissione nell'assortimento viticolo	A
63.67	Certificazione di qualità per l'esportazione di vini	A
63.73	Registrazione nell'elenco delle sementi	A
64.01	Autorizzazione per la fabbricazione di prodotti immunobiologici	A
64.03	Registrazione di un prodotto immunobiologico ad uso veterinario fabbricato in Svizzera	A
64.04	Registrazione di prodotti immunobiologici importati	A
64.07	Approvazione dei piani per grandi mattatoi	A
64.08	Approvazione dei piani per impianti di smaltimento dei rifiuti	A
64.09	Approvazione dei piani per stazioni di inseminazione	A
64.10	Autorizzazione per stalle e altre costruzioni per l'alloggio di animali	A
64.11	Riconoscimento di laboratori	A
64.12	Autorizzazione per nuovi processi di stordimento/anestesia	A
64.13	Autorizzazione a procedere allo smaltimento di rifiuti animali	A
64.15	Diploma di ispettore della carne	A
64.20	Formazione di tecnico inseminatore e di detentore di animali	A
64.25	Riconoscimento dei grassi per la mungitura e altri preparati igienici del latte	A
64.26	Riconoscimento di prodotti di pulizia e di disinfezione delle superfici a contatto con il latte o con i prodotti derivati dal latte	A
64.27	Riconoscimento di prodotti contro le mosche destinati ad uso professionale	A

N.	Titolo della procedura	Tipo di perizia
64.31	Autorizzazione relativa ai requisiti per la refrigerazione e i locali di deposito del latte	B
64.32	Autorizzazione all'esercizio di una latteria o di un caseificio	B
65.03	Autorizzazione per l'esercizio della professione di insegnante di scuola professionale	
71.01	Concessione per infrastrutture ferroviarie	
71.03	Approvazione dei piani per la realizzazione e la modifica di edifici e impianti ferroviari	
71.04	Approvazione dei piani per grandi progetti ferroviari	
71.09	Concessione per funivie e teleferiche	
71.10	Approvazione dei piani per funivie e teleferiche	
71.11	Approvazione alla gestione per funivie e teleferiche a concessione federale	
71.12	Approvazione dei piani per impianti di società di navigazione concessionarie	
71.13	Autorizzazione alla gestione di impianti di società di navigazione concessionarie	
71.14	Approvazione dei piani per battelli a concessione federale	
71.15	Permesso di navigazione per battelli concessionari	
72.01	Concessione per la costruzione di un aeroporto	
72.03	Concessione per l'esercizio di un aeroporto	
72.05	Licenza di costruzione per aerodromi	
72.06	Autorizzazione per la gestione di un aerodromo	
72.08	Concessione unica per i voli di linea a imprese con sede in Svizzera	
72.08	Concessione unica per i voli di linea	
72.09	Obbligo di comunicazione degli orari	
72.10	Obbligo di notifica delle tariffe	
72.13	Autorizzazione per il trasporto aereo commerciale per le imprese con sede in Svizzera	
72.13	Autorizzazione per il trasporto professionale di merci e passeggeri per le imprese con sede in Svizzera	
72.14	Autorizzazione straordinaria concernente il registro di commercio, il capitale e i diritti di sfruttamento di una compagnia aerea	
72.15	Autorizzazione provvisoria per l'assunzione di personale straniero	
72.16	Autorizzazione straordinaria per l'impiego di un aeromobile iscritto nel registro di un altro Stato	
72.18	Autorizzazione per l'atterraggio in campagna	
72.24	Emissione del certificato di navigabilità	
72.27	Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di manutenzione	A
72.28	Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di costruzione di aerei	A
72.29	Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di sviluppo	A
72.30	Licenza di impresa di sviluppo per «Aircraft Products»	A
72.31	Licenza di impresa di sviluppo per «Parts and Appliances»	A
72.32	Concessione, rinnovo, proroga, riconoscimento della licenza per il personale di manutenzione	A

N.	Titolo della procedura	Tipo di perizia
72.33	Ammissione di aerei e parti di aerei	A
72.34	Ammissione delle modifiche di aeromobili o parti di aeromobili	A
72.35	Certificato di prototipo per la certificazione di aeromobili	A
72.36	Certificato di prototipo per la certificazione di parti di aeromobili	A
72.37	Riconoscimento di certificati stranieri di navigabilità per aeromobili e parti di aeromobili	A
73.01	Concessione per lo sfruttamento di forze idriche	
73.02	Esame per lo sfruttamento di forze idriche	
73.03	Analisi d'impatto ambientale (forze idriche)	B
73.04	Licenza per la costruzione di una centrale idroelettrica	
73.05	Licenza di costruzione per impianti idroelettrici	
73.06	Autorizzazione per la gestione di un impianto idroelettrico	
74.03	Dichiarazione di conformità per impianti, veicoli e apparecchi fabbricati in serie	
74.03	Dichiarazione di conformità per impianti, veicoli e apparecchi fabbricati in serie	
74.04	Approvazione dei piani per impianti in condotta	
74.05	Approvazione dei piani per impianti a corrente debole	
74.06	Approvazione dei piani per impianti a corrente forte	
74.07	Autorizzazioni straordinarie di costruzione e di gestione di impianti e condotti elettrici	
74.08	Autorizzazione generale per installazioni a bassa tensione	
74.10	Autorizzazione limitata di installazione	
74.11	Emanazione di dichiarazioni di capacità	
74.12	Apposizione del marchio di sicurezza facoltativo	B
75.04	Approvazione di prototipi di veicoli stradali	
75.05	Esonero dall'approvazione del prototipo	
76.02	Concessione per società di servizi di telecomunicazione	
76.03	Concessione per servizi di telefonia mobile o satellitare	
76.04	Concessioni radiotelevisive	
76.06	Approvazione di mezzi di diffusione	
76.08	Assegnazione di certificati di capacità	
76.10	Omologazione di impianti di telecomunicazione	
77.02	Notifica di una nuova sostanza	
77.04	Autorizzazione di ammissione per prodotti per la conservazione del legno e «antifouling»	
77.05	Certificato di capacità per l'utilizzazione di prodotti per il trattamento delle piante	
77.07	Autorizzazione straordinaria per l'emissione sperimentale di organismi geneticamente modificati o patogeni nell'ambiente	
77.08	Autorizzazione per la messa in circolazione di organismi geneticamente modificati o patogeni nell'ambiente	
77.11	Approvazione dei regolamenti d'esame per guardie forestali	

7.3.3 Risposte a una richiesta formulata nel postulato Hasler

«L'Amministrazione federale offre ai richiedenti una consulenza sistematica in merito alla semplificazione delle procedure da loro predisposte.» (P Hasler del 10 giugno 1997)

Nell'indagine condotta, la misura 2 ottiene complessivamente un giudizio favorevole: nel 65 per cento dei casi, l'ufficio dichiara che la misura è già stata adottata, mentre in un ulteriore 20 per cento di casi una sua introduzione appare comunque realizzabile. Il 15 per cento restante si è mostrato infine ancora poco convinto.

Questo risultato va tuttavia relativizzato almeno in parte: la documentazione messa a disposizione comprende infatti soltanto documenti scritti e spiegazioni in forma cartacea. Solo pochi uffici hanno istituito invece un servizio di informazioni telefonico (un numero 0800, evidenziato in modo particolare nell'elenco telefonico, in modo che chi chiama non perda troppo tempo per ottenere dal centralino di Palazzo federale il collegamento con la persona competente dell'ufficio interessato). Anche le offerte su Internet possono subire ulteriori sviluppi (cfr. le pagine dell'UFV), ad esempio attraverso l'istituzione di una mailbox. Il problema si pone in questo contesto soprattutto nei casi in cui il richiedente non ha ancora avuto alcun contatto con l'ufficio competente, per cui non dovrebbe ancora disporre nemmeno della documentazione scritta.

Grafico 11: Proposta 2: Servizio di consulenza

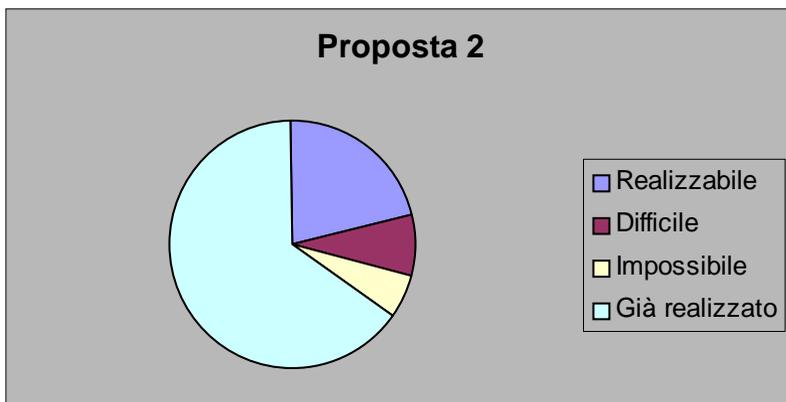


Grafico 12: Proposta 5: Orientamento al cliente

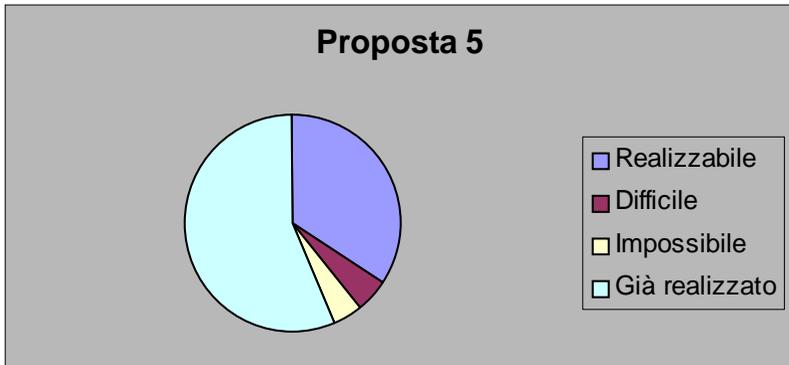
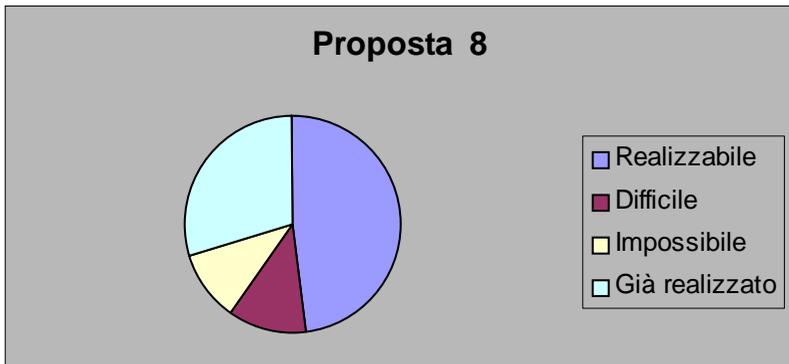


Grafico 13: Proposta 8: Impiego di moderni mezzi informatici



Nei casi in cui gli uffici hanno a che fare con società altamente specializzate, i servizi di informazione assumono un'importanza secondaria, perché i richiedenti sono comunque costantemente in contatto con gli uffici amministrativi competenti (esempio: laboratori che impiegano IVD e UFSP). La situazione si presenta tuttavia diversa nei casi in cui un ufficio (come l'Amministrazione federale delle dogane o l'Amministrazione federale delle imposte) vengono a contatto con imprese di dimensioni diverse. In questi casi, occorre predisporre informazioni su una base più ampia avvalendosi dei moderni mezzi di comunicazione.

Le risposte fornite alle domande 5 e 8 hanno evidenziato l'attuale carenza di informazioni disponibili in formato elettronico. Questa lacuna dovrebbe essere in parte colmata grazie agli sforzi compiuti dalla Confederazione nell'ambito del progetto «Società dell'informazione Svizzera». Un esempio è rappresentato in questo contesto dall'Ufficio federale di giustizia, che ha reso accessibile su Internet parte del Registro svizzero di commercio («Zefix»). L'approvazione concessa e la pubblicazione degli estratti cantonali del registro di commercio che richiedono l'approvazione della Confederazione in forma elettronica costituiscono un ulteriore

esempio dei continui sforzi compiuti nell'intento di razionalizzare e velocizzare le procedure.

Al capitolo dedicato alla comunicazione si rileva inoltre la proposta dell'UFAPF di redigere un manuale destinato alle PMI, allo scopo di aiutare queste imprese a istituire un sistema di gestione ambientale. Questo strumento promette da un lato una razionalizzazione dei processi produttivi (con conseguenti risparmi di costi) e, dall'altro, una migliore protezione dell'ambiente.

7.3.4 Gestione della qualità

Il numero di domande poste in relazione alla gestione della qualità è limitato; si tratta in fatti di una questione squisitamente tecnica. Le misure 7 e 10 potrebbero richiedere una ridefinizione dell'organizzazione delle unità amministrative.

Grafico 14: **Proposta 7: Controllo avanzamento**

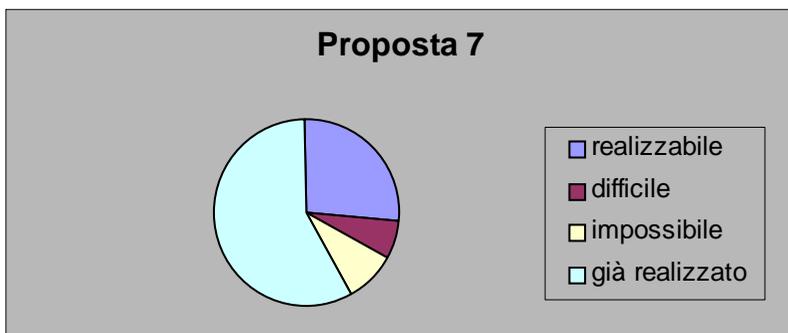
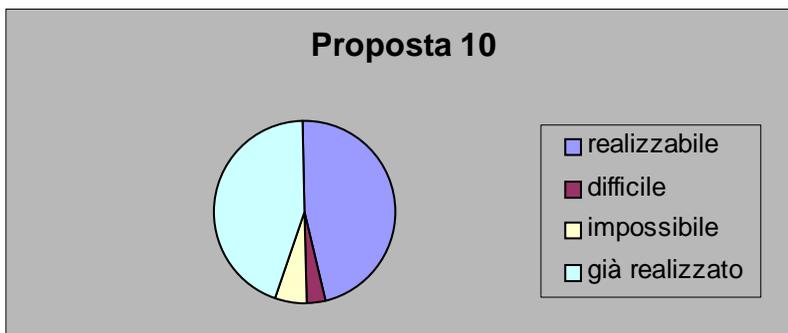


Grafico 15: **Proposta 10: Miglioramento continuo**



Con riferimento alle due domande citate, le risposte fornite presentano la seguente distribuzione: la misura 7 è approvata nel 72 per cento dei casi (compresi quelli in cui essa è già stata applicata), mentre la misura 10 gode di un consenso quasi un-

nime. Sebbene la buona accoglienza riservata a queste proposte sia incoraggiante, è bene interrogarsi sulle concrete possibilità di una loro attuazione. Il parametro di misura fissato dagli intervistati non tiene verosimilmente conto dello standard che queste misure richiedono. È questo il caso, ad esempio, degli «audit interni» e della «perseguibilità», due concetti ancora relativamente poco conosciuti che richiedono la creazione di una certa infrastruttura. Attualmente, soltanto la sezione prodotti biologici dell'UFSP è certificata ISO-9000 e ha pertanto adottato in pieno queste misure.

La certificazione offre due vantaggi sostanziali che giustificano i costi elevati di una sua introduzione. Da un lato, l'unità certificata beneficia di un notevole ritorno d'immagine, con possibili ricadute positive anche a livello internazionale. L'altro vantaggio è costituito dal maggior grado di trasparenza raggiunto: i compiti dei singoli collaboratori sono descritti e delimitati tra loro (le procedure e le responsabilità individuali sono descritte con precisione nel «manuale sulla qualità»).

Dal nostro punto di vista, la certificazione di un'unità amministrativa è pienamente giustificata se i destinatari del servizio erogato dall'amministrazione possono utilizzarla a proprio vantaggio. In questi casi, la certificazione porta anche un miglioramento dei rapporti tra il cliente e l'amministrazione. Ancora una volta, la certificazione appare pertanto appropriata nei settori in cui l'amministrazione opera in veste di esperto. I clienti sono allora anche disposti a pagare un prezzo in cambio del maggiore prestigio che essi ottengono agli occhi della propria clientela. Un'esperienza di questo tipo è stata fatta dall'Ispettorato federale degli impianti a corrente forte, che – sebbene ancora non certificato – offre agli utenti l'apposizione del marchio di sicurezza facoltativo, una misura che ha riscosso finora pieno successo. Questa soluzione potrebbe pertanto essere introdotta soprattutto nei casi in cui la certificazione rilasciata dall'ufficio incaricato dell'alta sorveglianza si trasforma in un «prodotto» che favorisce il cliente nei suoi rapporti con i terzi.

Meno chiari appaiono invece i vantaggi offerti dalla certificazione alla stessa amministrazione. Si potrebbe comunque pensare che l'adozione dei principi del New Public Management consentirebbe di raggiungere più rapidamente dei risultati rispetto all'adozione di misure di gestione della qualità.

L'aspetto della trasparenza dell'attività amministrativa costituisce un ulteriore elemento da considerare. Le proposte 9 e 11, volte a far luce su questo aspetto, hanno fornito le risposte seguenti:

Grafico 16: Proposta 9: Comunicazione all'esterno della prassi seguita

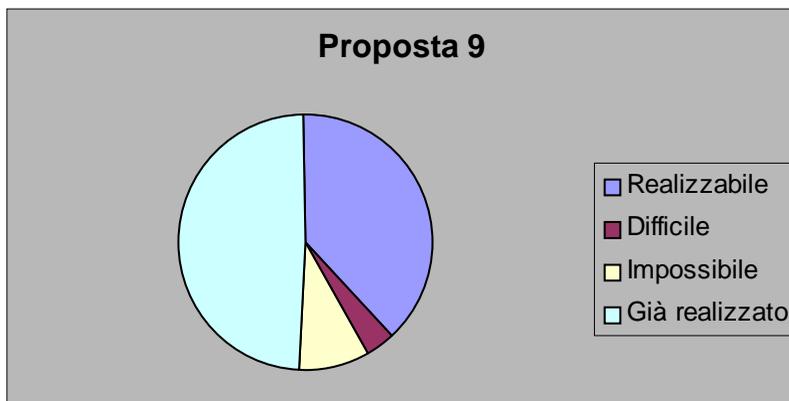
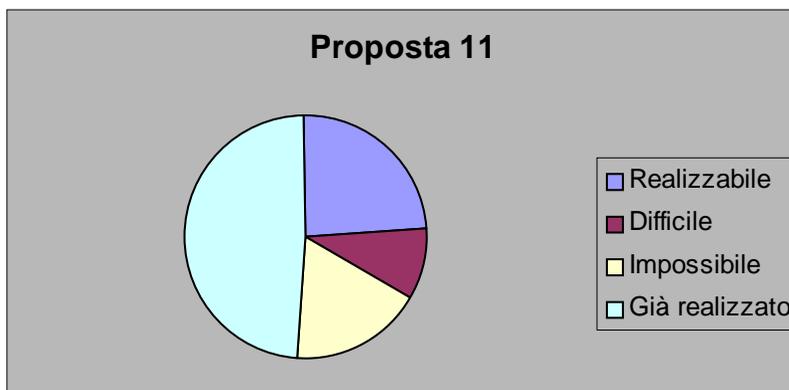


Grafico 17: Proposta 11: Gestione delle clausole d'eccezione



Entrambe le misure sono già state realizzate nella metà dei casi. Sorprende pertanto che vi sia al contempo una percentuale relativamente elevata di intervistati che ritiene queste misure di difficile realizzazione o addirittura impossibili da adottare.

7.4 Risultati

Giunti a questo punto dell'analisi – il cui scopo non è peraltro di promuovere ad ogni costo una più rapida introduzione delle misure di New Public Management e di gestione della qualità – appare legittimo prospettare quanto meno alcune facilitazioni per i «clienti» dell'amministrazione. Le procedure di autorizzazione riportate nel presente inventario potrebbero essere portate a conoscenza del pubblico attraverso la loro pubblicazione su una pagina Internet curata dall'ufficio interessato. Quest'ultimo potrebbe indicare qui anche i requisiti richiesti per l'autorizzazione e prevedere

inoltre la possibilità di scaricare direttamente i moduli necessari, indicando inoltre l'indirizzo di posta elettronica dell'interlocutore competente. Un simile intervento avallerebbe indubbiamente gli obiettivi formulati nel febbraio del 1998 dal Consiglio federale nell'ambito della sua strategia per una società dell'informazione in Svizzera.

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
24.10	Autorizzazione d'esercizio per il commercio di espianti(ospedali)	3	0	5	p	1	1
24.12	Riconoscimento dei laboratori di microbiologia e sierologia (non obbligatorio)	3	0	5	p	6	0
24.13	Deroga al principio di fornire informazioni in merito a dispositivi medici	3	7	5	s	4	5
24.14	Obbligo di notifica per l'immissione in commercio di dispositivi medici	3	0	5	p	2	2
24.15	Autorizzazione di importazione/esportazione di sostanze psicotrope	3	0	5	p	7	0
24.16	Autorizzazione straordinaria per stupefacenti vietati	3	0	5	p	4	0
24.17	Registrazione di disinfettanti	3	0	9a	p	3	1
24.18	Autorizzazione di praticare vaccini contro la febbre gialla	3	0	5	p	1	0
24.19	Ammissione agli esami federali per le arti sanitarie	3	0	9a	p	9	0
24.20	Decisioni di ammissione speciali	3	7	5	p	1	0
24.21	Autorizzazione per il trattamento di raggi ionizzanti	3	0	9a	p	1	0
24.22	Approvazione per installazioni e fonti di raggi radioattivi	3	0	9a	p	9	0
24.23	Ammissione di nuove derrate alimentari	3	0	9a	p	3	0
24.24	Certificato di formazione per il commercio di sostanze tossiche	3	0	9b	p	5	2
24.25	Obbligo di notifica per i prodotti tossici destinati all'industria e all'artigianato	3	0	5	p	2	2
24.26	Autorizzazione per il commercio di prodotti tossici destinati al pubblico	3	0	5	p	3	2
24.27	Autorizzazione per sostanze di base	3	0	9a	p	3	2
24.28	Obbligo di notifica in caso di cambiamento di dati	3	0	5	p	3	1
26.01	Autorizzazione per il trasferimento a terzi di compiti delle casse di compensazione AVS	6	2	5	s	1	0
26.02	Autorizzazione per uffici di revisione e di controllo	6	2	5	s	1	0
26.03	Riconoscimento del revisore capo delle casse di compensazione	6	2	5	s	6	0
26.04	Approvazione dei premi assicurativi per le indennità giornaliere facoltative secondo la LAMal	3	0	9a	p	9	5
26.05	Riconoscimento di istituti e di corsi di formazione per specialisti della sicurezza sul lavoro	3	0	5	p	6	4
26.07	Approvazione dei premi assicurativi per l'assicurazione obbligatoria per le cure mediche	3	0	9a	p	9	0

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
26.08	Registrazione di assicurazioni contro gli infortuni	3	0	5	p	3	0
26.09	Riconoscimento di casse malati	3	0	5	p	6	0
31.01	Autorizzazione all'acquisto di immobili da parte di cittadini stranieri	6	2	5	s	1	0
31.02	Riconoscimento di istituti di credito	3	0	5	s	6	0
31.03	Autorizzazione per il sorpasso del carico massimo		7	9a	s	4	0
31.04	Approvazione all'iscrizione nel Registro di commercio	3	0	5	p	3	1
32.01	Omologazione di apparecchi automatici da gioco	3	0	1	s	6	1
32.02	Approvazione per l'esercizio di una casa da gioco	3	7	1	s	1	1
33.01	Permesso di soggiorno per lavoratori stranieri; permessi annuali	6	7	5	p	1	1
34.01	Obbligo di notifica per intermediari finanziari allo scopo di combattere il riciclaggio	3	0	5	p	2	4
34.02	Autorizzazione per la fabbricazione l'importazione di esplosivi e oggetti pirotecnici	3	0	5	p	1	1
35.01	Autorizzazione per l'esercizio dell'attività assicurativa	3	0	5	p	1	1
35.02	Autorizzazione del regolamento aziendale (assicurazioni)	3	0	9a	p	9	1
37.01	Accreditamento di organismi che esaminano, ispezionano, certificano o effettuano valutazioni della conformità	6	0	5	s	5	0
37.02	Riconoscimento di esperti privati di revisione di strumenti di misurazione	3	2	5	s	6	1
37.03	Autorizzazione per l'apertura di un laboratorio di controllo	3	0	5	p	9	0
37.04	Autorizzazione d'esercizio di un laboratorio di controllo	3	0	9a	p	1	0
39.01	Rilascio di brevetti d'invenzione		2	9b	–	10	1
39.02	Certificati supplementari di protezione		2	9b	–	10	2
39.03	Protezione di topografie		2	9b	–	10	4
39.04	Deposito di disegni e modelli industriali		2	9b	–	10	2
39.05	Registrazione di un marchio protetto		2	9b	–	10	0
41.01	Autorizzazione per l'utilizzazione delle carte federali a scopo professionale	6	0	1	s	1	0
42.01	Certificato di conformità di elementi tecnici destinati agli edifici della protezione civile	3	7	9a	p	6	0

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
42.02	Certificato di approvazione per la fabbricazione e la vendita di materiale standardizzato destinato agli edifici della protezione civile	3	7	9a	p	6	0
43.01	Procedura di mantenimento del segreto per mandati classificati come militari	3	0	5	p	1	0
53.01	Autorizzazione alla riduzione dei dazi doganali per materie prime, semilavorati o parti utilizzate per l'impiego di prodotti finiti	6	0	1	–	4	0
53.02	Autorizzazione per il commercio di perfezionamento e di riparazione	6	7	1	–	4	0
53.03	Regime doganale preferenziale a favore dei Paesi in sviluppo	6	2	1	–	4	0
53.04	Autorizzazione per l'importazione di merci reversali	6	2	1	–	4	1
53.05	Rilascio del titolo di «esportatore autorizzato»	6	7	1	–	4	0
53.06	Autorizzazione per la stampa in proprio di formulari ufficiali		7	5	–	1	0
53.07	Autorizzazione per le prove di origine degli esportatori svizzeri secondo la procedura semplificata		7	1	–	4	0
53.08	Accesso alla semplificazione dell'accordo sul trattamento doganale delle importazioni e delle esportazioni	6	7	1	–	4	1
53.09	Esenzione doganale temporanea per l'importazione e l'impiego di veicoli non sdoganati	6	0	1	–	1	0
53.10	Ammissione di merci in franchigia doganale	6	2	1	–	4	0
53.11	Autorizzazione per sdoganamento e tassazione di lavori di manutenzione su aerei	6	7	1	–	4	0
53.13	Autorizzazione per l'istituzione di magazzini doganali	6	2	1	–	1	0
53.14	Autorizzazione creazione e esercizio di magazzini doganali per prodotti venduti e utilizzati sugli aerei	6	2	1	s	1	1
53.15	Autorizzazione per la costruzione e la gestione di un tax-free shop	6	0	1	p	1	0
53.16	Autorizzazione per la ripresa di veicoli a noleggio non sdoganati	6	0	1	–	4	0
53.17	Autorizzazione per società di trasporti	6	0	5	p	1	0
53.18	Obbligo di notifica per la fabbricazione di prodotti a base di tabacco e carta per sigarette		0	1	–	2	0
53.19	Obbligo di notifica per gli importatori di prodotti a base di tabacco e carta per sigarette		0	1	–	2	0

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
53.20	Autorizzazione per importatori e commercianti di tabacco grezzo		0	1	–	2	0
53.21	Registrazione per fabbricanti di birra		0	1	–	2	0
53.22	Autorizzazione per magazzini autorizzati (imposta sugli oli minerali)	6	2	1	–	1	2
53.23	Autorizzazione per la dichiarazione fiscale periodica (oli minerali)		7	1	–	4	2
53.24	Autorizzazione per la colorazione e la caratterizzazione degli oli da riscaldamento (imposta sugli oli minerali)		0	1	–	5	4
53.25	Patente commerciale per metalli preziosi	3	0	5	p	5	0
53.26	Patente per la fusione	3	0	5	p	5	0
53.27	Patente individuale per la fusione	3	0	5	p	5	0
53.28	Autorizzazione per revisore commerciale	3	0	5	p	5	0
53.29	Concessione di un marchio di responsabilità	3	7	5	p	5	0
53.30	Regime doganale preferenziale per i foraggi	6	2	1	s	4	1
53.31	Restituzione di dazi (alimenti per gatti e cani)	6	2	1	s	4	1
53.32	Autorizzazione per l'utilizzazione di luoghi diversi dagli aeroporti doganali		7	1	–	1	0
54.01	Concessione per distillerie (con alambicchi)	3	2	1	p	8	1
54.02	Attestato di capacità per impiegati di distillerie	3	0	5	p	6	1
54.03	Autorizzazione di importazione per installazioni di distillerie	3	0	1	p	7	1
54.04	Autorizzazione per riparare, trasformare e acquistare impianti di distillazione	3	0	1	p	1	1
54.05	Autorizzazione di trasferimento di distillerie professionali	3	2	1	s	1	1
54.06	Accesso all'esenzione fiscale per le distillerie domestiche		2	1	–	4	1
54.07	Autorizzazione d'importazione di bevande spiritose	3	0	1	p	7	2
54.08	Autorizzazione per l'impiego di alcol non gravato da oneri fiscali	3	7	1	–	4	0
54.09	Autorizzazione di importazione di alcool puro e di bevande spiritose	3	0	1	p	7	2
54.10	Dichiarazione di acquisto e di vendita di prodotti distillati in regime di sospensione	3	7	1	p	2	2
54.11	Autorizzazione per la distillazione per conto di terzi	3	2	1	s	8	1
54.12	Autorizzazione per il commercio all'ingrosso di bevande distillate (oltre i 400 l)	6	0	1	s	1	1
54.13	Autorizzazione per il commercio al dettaglio di alcolici oltre i confini cantonali.	6	7	1	s	1	1

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
54.14	Autorizzazione per distillerie per conto di terzi	3	2	1	p	1	1
58.01	Autorizzazione per l'esercizio di una banca	3	0	5	p	1	1
58.02	Autorizzazione all'esercizio dell'attività di commerciante di valori mobiliari	3	0	5	p	1	1
58.03	Autorizzazione per l'attività di borsa	3	0	5	p	1	1
59.01	Autorizzazione per l'importazione/la fabbricazione di oggetti metallici simili a monete	3	0	5	s	7	0
61.01	Autorizzazione iniziale secondo la LMB	3	0	5	p	1	0
61.02	Autorizzazione di fabbricazione secondo la LMB	3	0	5	p	1	0
61.03	Autorizzazione di importazione/esportazione/transito di materiale da guerra conformemente alla LMB	3	0	5	p	7	0
61.04	Autorizzazioni specifiche per attività di mediazione conformemente alla LMB	3	0	5	p	1	4
61.05	Autorizzazione individuale per la stipulazione di contratti concernenti beni immobiliari(compreso il know-how) o la concessione di diritti su di essi	3	0	5	p	1	4
61.06	Autorizzazioni d'esportazione e certificati d'importazione per beni a doppio uso	3	0	5	p	7	1
61.07	Autorizzazione d'esportazione e importazione per prodotti chimici	3	0	5	p	7	1
61.08	Embargo contro l'Irak	3	2	5	p	4	0
61.09	Embargo contro la Jugoslavia - Autorizzazioni per progetti di democratizzazione o misure umanitarie	3	2	5	p	4	0
61.10	Embargo contro la Libia - Autorizzazioni per il saldo di conti bloccati	3	2	5	p	4	0
61.11	Pre-Shipment Inspection	3	0	5	p	1	0
62.01	Autorizzazioni per orari di lavoro (notte, domenica, squadra)	3	7	9a	s	4	2
62.02	Approvazione dei piani e autorizzazione d'esercizio (per aziende industriali)	3	0	9a	p	1	0
62.04	Carta di legittimazione per viaggiatori di commercio	3	0	1	s	5	1
62.05	Riconoscimento per istituzioni abilitate a impiegare personale per il servizio civile	6	0	5	p	6	0
63.01	Autorizzazione per l'importazione di animali da allevamento e sperma di tori	3	0	5	p	7	0
63.02	Attribuzione del contingente doganale per i cavalli	6	2	5	s	7	1

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
63.04	Attribuzione delle quote del contingente doganale per gli animali da macello e la carne	6	2	5	s	7	1
63.06	Attribuzione delle quote del contingente doganale per uova e prodotti a base di uova	6	0	5	s	7	1
63.07	Autorizzazione generale di importazione per latte, latticini, oli e grassi commestibili	6	0	5	s	7	1
63.08	Attribuzione di quote del contingente doganale	6	2	5	s	7	1
63.09	Creazione delle varietà di base per l'assortimento consigliato per la coltivazione	6	0	9a	p	9	0
63.10	Permesso generale d'importazione per prodotti agricoli	6	0	5	s	7	1
63.11	Attribuzione di quote del contingente doganale per patate e prodotti a base di patate	6	2	5	s	7	1
63.13	Attribuzione di contingenti tariffari per verdura, frutta e prodotti ortofrutticoli	6	2	5	s	7	1
63.16	Regolamento per l'importazione di viti	6	0	5	s	7	1
63.17	Attribuzione di quote del contingente doganale per il vino bianco e il vino rosso	6	2	5	s	7	1
63.18	Obbligo di notifica per l'attribuzione dei contingenti doganali	6	0	5	s	2	1
63.19	Quota dei contingenti doganali per determinati prodotti agricoli attraverso l'UE	6	2	1	s	7	0
63.20	Autorizzazione per contingente lattiero supplementare	6	2	5	s	7	1
63.21	Autorizzazione di riportare all'anno seguente il latte fornito in eccesso a causa di un'epizootia		7	5	s	1	1
63.22	Autorizzazione di trasferimento del contingente lattiero	6	2	5	s	7	1
63.23	Autorizzazione di trasferimento del contingente lattiero in caso di scioglimento, divisione o ripresa dell'azienda		7	5	s	1	1
63.25	Autorizzazione per la ripresa della commercializzazione di latte e trasferimento dei contingenti sospesi	3	2	5	s	1	1
63.26	Autorizzazione di compensazione del contingente tra l'azienda e l'azienda d'estivazione	6	7	5	s	1	1
63.27	Autorizzazione generale d'importazione per l'intero settore agricolo	6	0	1	s	7	1
63.28	Attribuzione delle quote del contingente doganale per il pollame	6	2	5	s	7	1

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
63.34	Autorizzazione o dichiarazione per l'immissione in commercio di foraggi	6	0	5	p	1	1
63.39	Autorizzazione di immissione in commercio di prodotti fitosanitari	3	0	5	p	1	1
63.40	Autorizzazione d'importazione per determinate piante e prodotti orticoli	3	0	5	p	1	0
63.41	Autorizzazione per il prelievo, il deposito o il commercio di sperma di toro	3	0	5	p	1	0
63.42	Obbligo di notifica per sementi	3	0	5	p	2	1
63.43	Obbligo di notifica per il foraggio (vedi prima parte / i prodotti messi in circolazione devono essere notificati alla RAP)	3	0	9a	p	3	0
63.44	Obbligo di notifica o autorizzazione per l'immissione in commercio di concimi	3	0	9a	p	2	0
63.45	Condizioni e oneri per la produzione integrata e l'agricoltura biologica (riconoscimento delle direttive)	3	0	5	p	9	0
63.47	Autorizzazione per la riconversione a tappe	3	7	5	p	1	0
63.48	Procedure di registrazione / approvazione di richieste di registrazione, dichiarazioni d'origine e indicazioni geografiche d'origine	3	7	5	p	3	0
63.49	Riconoscimento di organismi di certificazione esteri	3	0	5	p	6	0
63.50	Autorizzazione singola per la commercializzazione di prodotti esteri	3	0	5	p	6	0
63.51	Riconoscimento di organismi di certificazione esteri	3	0	5	p	6	0
63.52	Obbligo di notifica per il commercio di latte e la vendita diretta di latte	3	0	5	p	2	1
63.53	Notifica dell'attività di commerciante di vini	3	0	5	p	2	0
63.55	Riconoscimento delle organizzazioni di allevamento	3	0	5	p	6	1
63.59	Autorizzazione speciale per gli effettivi massimi di determinati animali	3	2	5	s	4	1
63.62	Attribuzione di quote del contingente doganale di alimenti per cani e gatti provenienti dalla CE	6	2	5	s	7	1
63.64	Richiesta di autorizzazione per l'importazione di cereali grezzi destinati all'alimentazione umana	6	0	5	s	7	1
63.65	Ammissione nell'elenco dei vitigni	3	0	9a	s	3	1
63.67	Certificazione di qualità per l'esportazione di vini	6	7	9a	s	9	1
63.68	Campagna di immagazzinamento e vendita a prezzi ridotti	6	2	1	s	4	1
63.69	Contrassegno e classificazione delle uve, del mosto e del vino	3	0	5	p	1	1

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
63.70	Iscrizione nell'elenco federale dei vitigni	3	2	5	p	3	1
63.71	Coltura di nuove viti e rinnovo di vitigni	3	0	5	p	3	1
63.72	Autorizzazione per la redistribuzione dei contingenti in seguito all'unione di prodotti	6	0	5	s	7	1
63.73	Registrazione nell'elenco delle sementi	3	0	9a	p	6	0
64.01	Autorizzazione per la fabbricazione di prodotti immunobiologici	3	0	9a	p	1	0
64.02	Autorizzazione per l'importazione e la distribuzione di prodotti immunobiologici	3	0	5	p	1	0
64.03	Registrazione di un prodotto immunobiologico ad uso veterinario fabbricato in Svizzera	3	0	9a	p	3	0
64.04	Registrazione di prodotti immunobiologici importati	3	0	9a	p	3	0
64.05	Esame di prodotti immunobiologici ad uso animale all'atto dell'importazione	3	0	5	p	9	0
64.06	Liberazione di partite di prodotti immunobiologici	3	0	5	s	1	0
64.07	Approvazione dei piani per grandi mattatoi	3	0	9a	p	9	0
64.08	Approvazione dei piani per impianti di smaltimento dei rifiuti	3	0	9a	p	9	0
64.09	Approvazione dei piani per stazioni di inseminazione	3	0	9a	p	9	0
64.10	Autorizzazione per sistema di stabulazione e installazioni per stalle	3	0	9a	p	1	1
64.11	Riconoscimento di laboratori	3	0	9b	p	6	0
64.12	Autorizzazione per nuovi metodi di stordimento/anestesia	3	0	9a	p	1	4
64.13	Autorizzazione di procedimenti per l'eliminazione di rifiuti animali	3	0	9a	p	9	0
64.15	Diploma di ispettore della carne	3	0	9a	p	5	0
64.16	Formazione di funzionari veterinari	3	0	5	p	5	0
64.17	Riconoscimento per responsabili di sperimentazioni su animali	3	0	5	p	5	2
64.18	Approvazione di esperimenti su animali	3	0	5	p	1	2
64.19	Sedi di formazione per inseminatori	3	0	5	p	6	1
64.20	Formazione di tecnico inseminatore e di detentore di animali	3	0	9	p	6	0
64.21	Autorizzazione per l'importazione di animali	3	0	5	p	7	2
64.22	Autorizzazione per l'importazione/l'esportazione/il transito di animali in libertà e dei relativi prodotti	3	0	5	p	7	2

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
64.23	Autorizzazione per l'importazione di merci d'origine animale	3	0	5	p	7	4
64.24	Autorizzazione per sistemi automatici di riempimento e di chiusura Autorizzazione per impianti di trattamento a caldo. Nuovo: Autorizzazione per l'utilizzazione di locali e di oggetti da lavoro, sistemi di riempimento e di chiusura, impianti di trattamento a caldo, intervalli di raccolta del latte	3	0	5	p	1	0
64.25	Riconoscimento dei grassi per la mungitura e altri preparati igienici del latte	3	0	9a	p	6	1
64.26	Riconoscimento di prodotti di pulizia e di disinfezione delle superfici a contatto con il latte o con i prodotti derivati dal latte	3	0	9a	p	6	1
64.27	Riconoscimento di prodotti contro le mosche destinati ad uso professionale	3	0	9a	p	6	1
64.28	Deroga per il bestiame non bovino nelle stalle da latte e nei cortili	3	7	5	s	4	1
64.29	Certificato d'esportazione	6	0	5	s	7	1
64.30	Prova di origine del latte ad uso industriale	6	0	5	s	6	1
64.31	Autorizzazione relativa ai requisiti per la refrigerazione e i locali di deposito del latte	3	0	9b	p	1	1
64.32	Autorizzazione d'esercizio per latterie e caseifici	3	0	9b	p	1	1
65.01	Ricorso in materia di autorizzazione all'esercizio del mestiere di elettricista / montatore elettricista	3	0	5	p	5	0
65.02	Autorizzazione per l'impiego di esplosivi	3	0	5	p	5	0
65.03	Autorizzazione per l'esercizio della professione di insegnante di scuola professionale	3	0	9	p	5	0
66.01	Permesso d'importazione per garantire la costituzione di scorte obbligatorie	3	0	5	p	7	0
68.01	Autorizzazione per la concentrazione di imprese	6	0	5	p	1	0
71.01	Concessione per infrastrutture ferroviarie	8	2	9	p	8	1
71.03	Approvazione dei piani per la realizzazione e la modifica di edifici e impianti ferroviari	3	0	9	p	9	1
71.04	Approvazione dei piani per grandi progetti ferroviari	3	0	9	p	9	1
71.05	Concessione per il trasporto regolare di persone sul territorio nazionale	6	2	5	s	8	1
71.06	Autorizzazione per il trasporto internazionale di viaggiatori	6	2	1	s	1	0

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
71.07	Autorizzazione per il trasporto internazionale di merci	6	2	5	s	1	0
71.08	Autorizzazione di accesso alla rete ferroviaria per il trasporto di merci	6	0	5	s	1	4
71.09	Concessione per funivie e teleferiche	8	2	9	p	8	1
71.10	Approvazione dei piani per funivie e teleferiche	3	0	9	p	9	1
71.11	Approvazione dei piani per funivie e teleferiche a concessione federale	3	0	9	p	1	1
71.12	Approvazione dei piani per impianti di società di navigazione concessionarie	3	0	9	p	9	3
71.13	Autorizzazione alla gestione di impianti di società di navigazione concessionarie	3	0	9	p	1	3
71.14	Approvazione dei piani per battelli a concessione federale	3	0	9	p	9	0
71.15	Permesso di navigazione per battelli concessionari	3	0	9	p	5	0
71.16	Licenza di condurre per navigatori di imprese concessionarie	3	0	5	p	5	0
72.01	Concessione per la costruzione di un aeroporto	3	2	9	p	8	3
72.03	Concessione per l'esercizio di un aeroporto	8	2	9	p	1	3
72.04	Autorizzazione del regolamento di gestione	3	0	5	p	9	3
72.05	Licenza di costruzione per aerodromi	8	0	9	p	8	3
72.06	Autorizzazione per la gestione di un aerodromo	3	0	9	p	1	3
72.07	Autorizzazione per l'utilizzazione di un aeroporto militare a fini civili	8	7	5	s	1	3
72.08	Concessione unica per i voli di linea a imprese con sede in Svizzera	6	2	9	s	8	2
72.09	Obbligo di notifica degli orari	6	0	5	p	2	0
72.10	Obbligo di notifica delle tariffe	6	0	5	p	9	1
72.11	Autorizzazione al trasferimento della concessione o di singoli diritti e obblighi	6	7	5	s	1	1
72.12	Autorizzazione al trasferimento di singoli compiti di gestione	6	7	5	s	1	1
72.13	Autorizzazione per il trasporto professionale di merci e passeggeri per le imprese con sede in Svizzera	8	0	9	p	1	2
72.14	Autorizzazione straordinaria concernente il registro di commercio, il capitale e i diritti di sfruttamento di una compagnia aerea	6	7	5	s	4	2
72.15	Autorizzazione provvisoria per l'impiego di personale straniero	6	7	5	s	1	0
72.16	Autorizzazione straordinaria per l'impiego di aeromobili iscritti nel registro di un altro Stato	6	7	5	s	4	2

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
72.17	Utilizzazione di aeromobili iscritti nel registro di un altro Stato	6	7	5	s	1	0
72.18	Autorizzazione per l'atterraggio in campagna	3	7	5	s	4	0
72.19	Autorizzazione per voli a bassa quota	3	7	5	s	4	0
72.20	Autorizzazione per voli notturni (traffico commerciale non di linea)	3	7	5	s	4	2
72.21	Autorizzazione per il lancio di corpi esplosivi antivalanghe	3	7	5	s	4	0
72.22	Autorizzazione straordinaria per il volo con aerei ultraleggeri	3	7	5	s	4	2
72.23	Autorizzazione per l'apertura di una scuola di aviazione	3	0	5	p	1	0
72.24	Emissione del certificato di navigabilità	3	0	9	p	5	0
72.25	Iscrizione nel Registro svizzero dell'aviazione civile	3	0	5	s	3	0
72.26	Autorizzazione per l'iscrizione di aerei nel Registro svizzero dell'aviazione civile quando non sono soddisfatti i requisiti di proprietà	3	0	5	s	3	0
72.27	Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di manutenzione	3	0	9a	p	5	0
72.28	Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di costruzione di aerei	3	0	9a	p	5	2
72.29	Concessione, rinnovo, proroga della licenza di impresa di sviluppo	3	0	9a	p	5	0
72.30	Licenza di impresa di sviluppo per «Aircraft Products»	3	0	9a	p	5	0
72.31	Licenza di impresa di sviluppo per «Parts and Appliances»	3	0	9a	p	5	0
72.32	Concessione, rinnovo, proroga, riconoscimento della licenza per il personale di manutenzione	3	0	9a	p	5	2
72.33	Ammissione di aerei e parti di aerei	3	0	9a	p	9	2
72.34	Ammissione delle modifiche di aeromobili o parti di aeromobili	3	0	9a	p	9	2
72.35	Certificato di prototipo per la certificazione di aeromobili	3	0	9a	p	9	2
72.36	Certificato di prototipo per la certificazione di parti di aeromobili	3	0	9a	p	9	2
72.37	Riconoscimento di certificati stranieri di navigabilità per aeromobili e parti di aeromobili	3	0	9a	p	6	2
73.01	Concessione per lo sfruttamento di forze idriche	8	2	9	p	8	3
73.02	Esame per lo sfruttamento di forze idriche	8	0	9	p	9	0
73.03	Analisi d'impatto ambientale (centrali idroelettriche)	3	0	9b	p	9	0
73.04	Licenza per la costruzione di una centrale idroelettrica	3	0	9	p	1	3

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
73.05	Licenza di costruzione per impianti idroelettrici	3	0	9	p	1	1
73.06	Autorizzazione per la gestione di un impianto idroelettrico	3	0	9	p	1	3
74.01	Autorizzazione per veicoli speciali	3	7	5	s	4	0
74.02	Autorizzazione d'esportazione per l'energia idroelettrica e nucleare	8	0	1	s	7	5
74.03	Dichiarazione di conformità per impianti, veicoli e apparecchi fabbricati in serie	3	0	9	p	9	0
74.04	Approvazione dei piani per impianti di trasporto in condotta	3	0	9	p	9	3
74.05	Approvazione dei piani per impianti a corrente debole	3	0	9	p	9	0
74.06	Approvazione dei piani per impianti a corrente forte	3	0	9	p	9	3
74.07	Autorizzazioni straordinarie di costruzione e di gestione di impianti e condotti elettrici		7	9	–	4	0
74.08	Autorizzazione generale per installazioni a bassa tensione	3	0	9	s	1	0
74.09	Autorizzazione/proroga di autorizzazione sostitutive per imprese che non dispongono momentaneamente di personale qualificato	3	7	5	s	4	0
74.10	Autorizzazione limitata di installazione	3	7	9	s	4	0
74.11	Emanazione di dichiarazioni di capacità	3	7	9	s	4	0
74.12	Apposizione del marchio di sicurezza facoltativo	3	7	9b	s	6	0
75.03	Autorizzazione straordinaria per il traffico domenicale e notturno	3	7	5	s	4	0
75.04	Approvazione di prototipi di veicoli stradali	3	0	9	p	6	0
75.05	Esonero dall'approvazione del prototipo		7	9	–	4	0
76.01	Obbligo di notifica per fornitori di servizi di telecomunicazione	8	0	5	s	2	4
76.02	Concessione per società di servizi di telecomunicazione	8	0	9	p	8	4
76.03	Concessione per servizi di telefonia mobile o satellitare	8	2	9	p	8	4
76.04	Concessioni radiotelevisive	8	29		p	8	0
76.05	Concessione di ridiffusione	8	2	5	p	8	0
76.06	Approvazione di mezzi di diffusione	8	7	9	p	9	0
76.07	Concessione radiofonica	8	2	5	p	8	4
76.08	Rilascio di certificati di capacità	3	0	9	s	5	0
76.09	Omologazione di impianti di telecomunicazione (facoltativa)	3	0	5	p	6	0

N.	Titolo della procedura	Coll.	Ric.	Amm.	Prior.	Tipo	Var.
76.10	Omologazione di impianti di telecomunicazione (procedura di verifica)	3	0	9	p	9	0
76.11	Autorizzazione per prove tecniche	3	0	5	s	1	0
76.12	Autorizzazione di raccordo nell'ambito delle esposizioni specializzate riconosciute	3	0	5	s	1	0
76.13	Assegnazione di elementi di indirizzo	8	0	5	p	1	0
77.01	Divieto di importazione/esportazione di rifiuti (obbligo di notifica)	3	0	5	p	2	2
77.02	Notifica di una nuova sostanza	3	0	9	p	3	2
77.03	Autorizzazione straordinaria per diverse sostanze	3	7	5	s	4	0
77.04	Autorizzazione di ammissione per prodotti per la conservazione del legno e «antifouling»	3	0	9	p	3	2
77.05	Certificato di capacità per l'utilizzazione di prodotti per il trattamento delle piante	3	0	9	p	5	0
77.06	Attestazione di Buona prassi di laboratorio		7	5	s	6	2
77.07	Autorizzazione straordinaria per l'emissione sperimentale nell'ambiente di organismi geneticamente modificati o patogeni	3	0	9	s	4	4
77.08	Autorizzazione per l'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati o patogeni	3	0	9	p	1	4
77.09	Autorizzazione per il dissodamento	3	0	5	p	1	3
77.10	Autorizzazione per l'importazione di piani e sementi forestali	3	0	5	p	7	0
77.11	Approvazione dei regolamenti d'esame per guardie forestali	3	0	9	p	9	0

TABELLA B

Spiegazioni: med = tempo di trattamento medio di una richiesta
eff = tempo di lavoro effettivo

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
11.01	Nessun ritardo	2-3 giorni	S	G
11.02	Nessun ritardo	1-2 giorni	S	G
21.01	Dipende dall'associazione (la presa di posizione giunge più tardi)	2-3 ore	S	G
24.01	Problemi presso la società	circa 10 giorni	M	G
24.02	Informazioni incomplete	5 minuti	G	G
24.03	In caso di elementi poco chiari nella documentazione o quando la società deve fornire successivamente dei dati aggiuntivi	20-40 giorni	M	S
24.04	In caso di ricorso ad esperti esterni	2-3 giorni	M	G
24.05	In caso di punti poco chiari nella documentazione o quando la società deve fornire successivamente dei dati aggiuntivi	5-7 giorni	S	G
24.06	In caso di punti poco chiari nella documentazione o quando la società deve fornire successivamente dei dati aggiuntivi	20-30 giorni	M	S
24.07			M	
24.08	Limitazioni nella capacità di elaborazione	circa 2-3 ore	G	G
24.09		1-5 giorni	G	G
24.10		richiesta 3 ore	G	G
24.12	In caso di ricorso ad esperti esterni	da 2 a 3 giorni	M	G
24.13	Informazione incompleta	da 2 ore a 5 giorni	S	G
24.14		non ancora noto		
24.15	L'ottenimento del permesso d'importazione da parte del Paese di destinazione può richiedere un certo tempo	45 minuti	G	G
24.16	Quando sono necessari chiarimenti particolari	60 minuti	G	G
24.17	Dossier incompleto	da 1 ora a 1/2 giornata	M	G

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
24.18		1 ora	G	G
24.19	In presenza di una mole di lavoro elevata	circa 10 minuti	G	G
24.20	Mancanza di documenti, chiarimenti con esperti		S	
24.21	In caso di indicazioni o documenti mancanti / imprecisi / incompleti relativi alla richiesta	2-12 ore	S	G
24.22	Documentazione incompleta	da 1 giorno a 1 settimana	M	G
24.23	Documentazione incompleta; prodotti della «zona grigia» (non è chiaro se si tratta di medicinali o di derrate alimentari)	da 1 ora a diversi giorni	M	G
24.24		1/4 ora	M	G
24.25	Quando il numero di formulari di notifica è superiore alla media; in assenza di alcuni collaboratori; in presenza di priorità diverse; quando sono necessari chiarimenti a causa della scarsa chiarezza da parte dei produttori	1/2 giorno	M	M
24.26	Quando il prodotto contiene delle componenti che richiedono la registrazione preliminare quali «nuove sostanze»	1/2 giornata	S	G
24.27	In presenza di una situazione poco chiara, se devono essere richiesti ulteriori documenti	5-20 giorni	M	S
24.28	In caso di scarsa chiarezza della documentazione o quando la società è tenuta a fornire dati aggiuntivi	20-40 giorni	M	S
26.01		funzionari: da 1 a 5 giorni, dir. di reparto: 1 giorno	S	G
26.02	In mancanza della documentazione richiesta	1 giorno	G	G
26.03	In mancanza della documentazione richiesta	1 giorno	G	G
26.04	In nessun caso	variabile a seconda della tariffa e delle dimensioni della cassa	M	M

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
26.05		nessuna indicazione possibile; dati raccolti insufficienti	M	S
26.07	In nessun caso	da uno a due mesi a seconda della tariffa e delle dimensioni della cassa variabile	M	M
26.08	Dipende dal grado di chiarezza della documentazione			
26.09	Se la richiesta è documentata in modo lacunoso o occorre integrare la documentazione relativa alla richiesta. Quando è necessario chiarire questioni giuridiche complesse	6-12 giornate uomo	M	S
31.01	Nei casi complessi	da 5 minuti a 1 settimana	M	G
31.02	Quando la documentazione è incompleta	1 giorno	M	G
31.03	Commento generale al punto 10: trattandosi di procedure cantonali non è possibile fornire indicazioni in tal senso			
31.04	In caso di iscrizione non adeguatamente preparata e di progetti complessi privi di una base giuridica sufficiente	da min. 30 secondi a diverse centinaia di ore	G	G
32.01	Se il richiedente non conosce le norme contenute nella LCG e occorre apportare modifiche o adeguamenti a un dispositivo automatico. Il normale tempo di elaborazione può essere superato anche nei casi in cui si tratta di dispositivi automatici complessi	1 giorno	M	G
32.02		2-3 giorni	S	G
33.04	Indicazioni ripetutamente incomplete; informazioni errate	10 minuti-2 ore	M	G
34.01		nessuna indicazione possibile		
34.02	La richiesta non corrisponde ai requisiti fissati	variabile	G	G
35.01	La richiesta di approvazione è incompleta; dipende dallo stato raggiunto all'inizio della procedura		M	S

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
35.02	Opinioni discordanti dell'autorità di sorveglianza	1 ora / 3 giorni	M	S
37.01	Mancato adempimento delle norme (condizione: esistenza di un sistema di QS)	40-70 ore	M	G
37.02	In mancanza della documentazione richiesta	5-12 ore	S	G
37.03	Mancanza di una presa di posizione da parte dei Cantoni	6-10 ore	M	G
37.04	Quando il richiedente non soddisfa i requisiti richiesti	5-20 giorni	M	S
39.01	In caso di annunci paralleli con procedura europea, gli annunci nazionali vengono sospesi	1-2 giorni		G
39.02	Quando la documentazione è incompleta	4-10 ore		G
39.03	Quando la documentazione è incompleta	4 ore	G	G
39.04	Quando la documentazione è incompleta	2-4 ore	G	G
39.05	Quando l'ufficio rifiuta il marchio per ragioni di esclusione assolute (art. 2 LPM) ma il richiedente non condivide questo parere	da 1 a 6 ore	M	G
41.01	In caso di scarsa chiarezza, di cambiamenti apportati al progetto del richiedente o quando le condizioni non sono accettate	1/2 ora-3 giorni	G	G
42.01	Indicazioni insufficienti	da 1 a 5 giorni	M	G
42.02	Indicazioni insufficienti	1-2 giorni	S	G
43.01	Errori di forma nella richiesta, incarichi complessi, oneri personali e materiali non soddisfatti dalle imprese, dipendenza dall'estero	2-4 giorni	M	G
53.01		1-2 giorni	M	G
53.02	Per determinati prodotti agricoli per i quali è prevista la consultazione delle cerchie interessate	1/4 d'ora / 1 mese	M	S
53.03		1 ora	G	G
53.04	Chiarimenti riguardo all'impiego	10-15 minuti	G	G
53.05	In singoli casi eccezionali	da diversi giorni a diverse settimane	S	S
53.06		da min. 5 ore a mass.. 20 ore	G	G
53.07	Conoscenze insufficienti del richiedente / cooperazione insufficiente	2 ore-2 giorni	M	G

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
53.08	In casi particolari (eccezioni)	da diversi giorni a diverse settimane	M	S
53.09		da 15 minuti a 2 giorni	G	G
53.10	Chiarimenti con associazioni	da 15 minuti a 5 ore	G	G
53.11			G	G
53.13	Non esistono termini di elaborazione «normali», ma soltanto individuali	diverse giornate lavorative	S	G
53.14			G	G
53.15		1-2 giorni		G
53.16		1/2 giornata		G
53.17				
53.18			G	G
53.19		2 ore	G	G
53.20		2 ore	G	G
53.21		2 ore	G	G
53.22	Quando non sono soddisfatti i requisiti fissati all'art. 73 cpv. 1 OIOM	3-6 giorni	S	G
53.23	Quando i presupposti non sono soddisfatti	1 giorno	S	G
53.24	Quando i presupposti non sono soddisfatti	1 giorno	S	G
53.25	Sono possibili ritardi quando l'estratto del registro giudiziario contiene delle registrazioni (presa di posizione del servizio giuridico della Direzione generale delle dogane) o quando sono necessari ulteriori chiarimenti	2 ore	G	G
53.26	Sono possibili ritardi quando l'estratto del registro giudiziario contiene delle registrazioni (presa di posizione del servizio giuridico della Direzione generale delle dogane) o quando sono necessari ulteriori chiarimenti	2-3 ore	G	G
53.27	In caso di ulteriori chiarimenti, la centrale può richiedere p. es. direttamente l'estratto del registro giudiziario	2 ore	G	G
53.28			G	G

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
53.29	Il modello del timbro per i metalli preziosi è riservato dalla centrale per un periodo di 6 mesi. Se il timbro non è depositato entro questo termine, è soggetto all'annullamento	3-4 ore	G	G
53.30				
53.31				
53.32		2-3 ore	M	G
54.01	Quando la documentazione è incompleta	1-3 ore	S	G
54.02	Nessun ritardo	20-40 minuti	S	G
54.03	Quando non sono stati presentati tutti i documenti richiesti	1-3 ore	S	G
54.04	Quando non sono stati presentati tutti i documenti richiesti	1-3 ore	G	G
54.05	Quando non è possibile rispondere univocamente alla domanda della necessità.	2-4 ore	G	G
54.06	Se il formulario di rilevazione è compilato in modo errato e dev'essere corretto dall'ispettore di distretto competente	20-60 minuti	S	G
54.07	In mancanza di indicazioni sulle bevande distillate da importare	15-30 minuti	G	G
54.08	In presenza di dossier particolarmente consistenti e complessi	da 1/2 giornata a diversi giorni (chiarimenti sul posto)	G	G
54.09			G	G
54.10	Quando il richiedente non presenta una richiesta completa	3-5 ore	S	G
54.11	Quando sono necessari chiarimenti sul posto da parte dell'ispettore di distretto, la durata della procedura tende ad attestarsi vicino al suo limite massimo	circa 1 ora	S	G
54.12	Richiedenti esterni al settore	1 giorno	G	G
54.13		1 giorno	G	G
54.14		2-3 ore	G	G
58.01	La CFB si riunisce con cadenza mensile / dipende anche dalla complessità della richiesta e dalla rapidità del richiedente	funzionari: 1-2 settimane/ direttore di reparto: 1-2 giorni	M	S

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
58.02	La CFB si riunisce con cadenza mensile / dipende anche dalla complessità della richiesta e dalla rapidità del richiedente	funzionari: 1-2 settimane/ direttore di reparto:1-2 giorni	M	S
58.03	La CFB si riunisce con cadenza mensile / dipende anche dalla complessità della richiesta e dalla rapidità del richiedente	da alcune settimane ad alcuni mesi	M	S
59.01			G	
61.01	In caso di difficoltà nei lavori di chiarimento	da 3 ore a diversi giorni	S	G
61.02	In presenza di una presa di posizione complessa	da 1/2 ora a diversi giorni	G	G
61.03	In caso di permessi d'esportazione o di transito con prese di posizione da parte di più di un'autorità e/o del Consiglio federale. Nel caso del permesso d'importazione, la procedura si conclude sempre entro 2-3 giorni	da 1/2 ora a diversi giorni	G	G
61.04	Quando sono necessari chiarimenti complessi nell'ambito della richiesta delle prese di posizione, o quando occorre inoltrare una richiesta al Consiglio federale	da 1/2 ora a diversi giorni circa	G	G
61.05	Mancano ancora valori dettati dall'esperienza	presumibilmente da 1/2 ora a diversi giorni	G	G
61.06	Nei casi difficili con chiarimenti tramite l'utilizzatore finale e uso finale effettivo all'estero: procedure di 1 mese e oltre	da 30 minuti a 5 giorni	G	G
61.07	Nei casi difficili con chiarimenti da richiedere tramite l'utente finale e uso finale effettivo all'estero (fino a un mese per le procedure di autorizzazione)	da 30 minuti a 5 giorni	G	G
61.08				
61.09				
61.10				
61.11				
62.01	L'ultima ipotesi si verifica quando un settore richiede l'autorizzazione per il lavoro domenicale o notturno		M	S
62.02	Quando l'incompletezza o la mancanza di conformità dei documenti richiedono discussioni	1 ora bis 2 giorni per EAI/Cantone: il doppio	S	G

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
62.04	In presenza di reati penali che rendono necessaria la richiesta degli atti giuridici	Piccoli trasportatori 15-45 minuti, grandi tra- sportatori 5-15 minuti costo 2500-3000	G	G
62.05	Quando gli statuti non sono corretti		M	S
63.01				
63.02				
63.04				
63.06				
63.07				
63.08				
63.09				
63.10				
63.11				
63.13				
63.16				
63.17				
63.18				
63.19		1 mese	S	S
63.20				
63.21				
63.22				
63.23				
63.25				
63.26				
63.27				
63.28				
63.34				
63.39				

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
63.40		da 1 giorno a 1 mese		
63.41				
63.42		da 6 a 12 mesi		
63.43				
63.44		da 1 a 3 mesi		
63.45		2 giorni		
63.47				
63.48				
63.49				
63.50				
63.51				
63.52				
63.53				
63.55				
63.59				
63.62				
63.64				
63.65				
63.67				
63.68				
63.69				
63.70				
63.71				
63.72				
63.73				
64.01				
64.02	L' autorizzazione è concessa dopo l'ispezione			S

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
64.03	La scadenza dipende dal lasso di tempo entro il quale la documentazione richiesta può essere inoltrata	min. 1.5 giornate uomo, mass. diverse settimane uomo	M	S
64.04	Quando la documentazione presentata dal richiedente è insufficiente	da min. 1 giorno a diverse settimane	M	S
64.05	In mancanza del permesso d'importazione		G	G
64.06	Quando è necessario condurre direttamente indagini complesse	da 15 minuti a 3 giorni (con interruzioni)	S	G
64.07	Quando la documentazione presentata è incompleta. In presenza di un numero eccessivo di richieste presentate contemporaneamente	min. da 3 a 4 giorni, mass. 2-3 settimane	M	S
64.08	In caso di opposizione nell'ambito della altre procedure di autorizzazione	da 2 giorni a 3 settimane	M	S
64.09	In presenza di carenze sostanziali nei piani	1-3 giorni (senza visita all'impresa, senza complicazioni)	S	G
64.10	La valutazione del rispetto della legge sulla protezione degli animali di un alloggio per animali è un'indagine condotta con metodi scientifici. Speso sono necessarie analisi di base preliminari	da 1 giorno a diversi anni	M	M
64.11			S	
64.12	Nessuna esperienza sino ad oggi	nessuna esperienza raccolta a tutt'oggi		
64.13				
64.15				
64.16		30 minuti		G
64.17	Quando una richiesta non rispetta i requisiti fissati dalla legge sulla protezione degli animali o i requisiti personali non corrispondono a quelli fissati dalla stessa	Cant.: alcune ore-alcuni giorni/UFV: 5 minuti.-4 gg	S	G
64.18	Casi critici (metodo, direttore delle analisi sconosciuto, stalle non conformi alla legge sulla protezione degli animali)	da alcune ore ad alcuni giorni	S	G

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
64.19				
64.20				
64.21	Mancanza di una risposta da parte di persone di contatto all'estero (soprattutto nel caso di paesi extraeuropei)	da pochi minuti a 5 giorni lavorativi	G	G
64.22	Quando le indicazioni sono poco chiare o è necessario fornire successivamente delle prove	Certificato di esportazione di animali selvatici 15 minuti./Certificato di importazione 30 min. da pochi minuti a 5 giorni lavorativi	S	G
64.23	Mancanza di una risposta da parte di persone di contatto straniere	da pochi minuti a 5 giorni lavorativi	S	G
64.24				
64.25				
64.26				
64.27				
64.28				
64.29				
64.30				
64.31				
64.32		variabile		
65.01	In genere quando il ricorrente è rappresentato da un avvocato	circa 3 giorni in media 3 giorni	M	G
65.02				G
65.03				
66.01		da circa 15 minuti a 1 ora	G	G
68.01	Soltanto quando la commissione per la concorrenza è impedita da circostanze delle quali sono responsabili le aziende coinvolte	esame preliminare circa 3 settimane uomo; esame: 2-3 mesi uomo	M	S

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
71.01	In caso di questioni difficili derivanti dalla procedura di consultazione che rendono necessarie ulteriori trattative	4 settimane	M	S
71.03	Personale insufficiente, cifra di immissione inesatta		M	S
71.04	Quando si rendono necessarie integrazioni dei dossier, chiarimenti aggiuntivi o trattative laboriose con gli opposenti	da alcuni mesi ad alcuni anni	M	M
71.05	Quando nell'ambito della procedura di consultazione emergono circostanze tali da mettere a repentaglio il successo della richiesta	1 giorno-5 giorni	M	G
71.06	Dipende dal richiedente o dal ministero straniero	1-3 giorni	M	G
71.07				
71.08				
71.09	Nel caso di progetti contrastati sotto il profilo materiale, con opposizioni, modifiche dei progetti, ecc.	1,5 volte il carico di lavoro previsto per una posizione	M	M
71.10		5-20 giorni (3 sezioni incaricate)		S
71.11	n.p.	5-10 giorni (3 sezioni incaricate)	G	G
71.12	In caso di problemi tecnici o di opposizioni	10-30 giorni	M	S
71.13	n.p.	1-2 giorni	G	G
71.14	In caso di lavori di costruzione o di ristrutturazione di navi particolarmente complessi che rendono necessaria una verifica dettagliata della documentazione presentata	circa 2 settimane	M	S
71.15	Nessuna indicazione	10 giorni dall'approvazione	G	G
71.16	Non è esatto	2 ore per l'emissione del certificato	G	G
72.01	Non esistono termini di elaborazione «normali»	da 1 a diverse settimane	M	S
72.03	Non esistono in questo settore termini di elaborazione «normali»	a partire da 80 ore		M
72.04	Non esistono termini di elaborazione «normali»	1 giorno-1 mese	S	S

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
72.05	Nel caso di dossier di richiesta non sufficientemente documentati, questioni complesse, molte opposizioni	a partire da 20 ore	M	G
72.06	Non esistono in questo settore termini di elaborazione «normali»	a partire da 80 ore	M	M
72.07	Non esistono termini di elaborazione «normali»	a partire da 40 ore	M	S
72.08		14 giorni	M	S
72.09				
72.10				
72.11				
72.12				
72.13	Requisiti non soddisfatti	1 mese	M	S
72.14		1 giorno	S	G
72.15				
72.16		2 giorni	G	G
72.17		1 giorno	G	G
72.18		2 giorni	S	G
72.19	Quando l'autorizzazione generale di esercizio è richiesta come requisito	1 settimana	S	G
72.20		2 settimane	M	S
72.21	Quando l'autorizzazione generale di esercizio è richiesta come requisito	1 settimana	S	G
72.22	Sinora nessun ritardo	4-12 ore	S	G
72.23	Quando mancano le prove	1 settimana compresa l'ispezione dell'infrastruttura	M	G
72.24				
72.25	Per società che svolgono l'attività a titolo professionale	a seconda dei casi		
72.26	A seconda delle priorità e del cliente	a seconda dei casi		
72.27	Requisiti non soddisfatti dal richiedente	30-500 ore (a seconda delle dimensioni e della complessità)	M	S

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
72.28	Requisiti non soddisfatti	100-700 ore, a seconda della dimensione e della complessità delle imprese	M	M
72.29	Manca un organismo di controllo	min. 2000 ore, mass. 12 000 ore	M	M
72.30	Manca un organismo di controllo	min. 2000 ore, mass. 12 000 ore	M	M
72.31	Manca un organismo di controllo	min. 2000 ore, mass. 12 000 ore	M	M
72.32	Quando l'esame pratico non è realizzabile	da alcune ore a circa 4 giorni	M	G
72.33	Nessun valore «normale» disponibile	molto variabile, da alcuni giorni a interi anni	M	M
72.34	Nessun valore «normale» disponibile	giorni, mesi	M	M
72.35	In presenza di innovazioni tecniche (difficoltà di ammissione)	min., 15 000 ore, mass. 50 000 ore	M	M
72.36	In presenza di innovazioni tecniche (difficoltà di ammissione)	min. 15 000 ore, mass. 50 000 ore	M	M
72.37	In presenza di innovazioni tecniche (difficoltà di ammissione).	min. 500 ore, mass. 1200 ore	M	M
73.01	Dipende dalle procedure di ricorso	2 anni per un collaboratore a tempo pieno	M	M
73.02	Raramente, ad esempio quando un richiedente presenta un dossier incompleto	da 3 giorni a 5 settimane (con una persona)	M	S
73.03			S	S
73.04	Dipende dalle procedure di ricorso	2 anni per un collaboratore a tempo pieno	M	M

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
73.05	Quando il progetto non rispetta le regole professionali (indicazioni insufficienti) ma il richiedente desidera comunque portarlo avanti	da 10 a 30 giorni	S	S
73.06	Quando è necessario richiedere informazioni aggiuntive	da 3 a 5 giorni	G	G
74.01	Eccezionalmente, ad esempio quando il tragitto da percorrere è particolarmente complesso		G	
74.02	Nessun ritardo	da 1 ora a 10 giorni	S	G
74.03		1-3 ore	S	G
74.04	In presenza di un elevato numero di opposizioni	da parte delle autorità che conferiscono l'autorizzazione: da 1 settimana a 4 mesi	M	M
74.05		2-3 giorni	S	G
74.06	In presenza di un elevato numero di opposizioni	1/2 giornata-1 mese	S	S
74.07	Quando si tratta di procedure complesse	1/2-10 giorni	G	G
74.08	Quando sono necessari chiarimenti aggiuntivi relativi alla persona del direttore tecnico	da 2 ore a circa un giorno e mezzo	S	G
74.09	Quando sono necessari chiarimenti aggiuntivi relativi alla persona del direttore tecnico	da 1 ora a 1 giorno	G	G
74.10	Quando sono necessari chiarimenti aggiuntivi relativi alla persona del direttore tecnico (p. es. Riguardo alla qualità di un attestato di capacità straniero)	da 2 ore a 1 giorno	G	G
74.11	Quando sono necessari chiarimenti aggiuntivi per provare l'esperienza o la qualità di uno studio universitario (straniero) di elettrotecnica	da un minimo di 1 ora e 1/2 a un massimo di 2 giorni	G	G
74.12	Quando il dossier di richiesta è incompleto	da un minimo di 1 ora a massimo 1 giorno	G	G
75.03				

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
75.04	Indicazioni errate o mancanti; esami parziali non superati	da 4 ore a 2 giorni (a seconda del tipo di veicolo)	S	G
75.05	Documentazione poco chiara o illeggibile	1/4 d'ora	G	G
76.01	Commento generale relativo al punto 10: non è possibile fornire indicazioni per la mancanza di un'esperienza pratica sufficiente		G	G
76.02	Commento generale relativo al punto 10: non è possibile fornire indicazioni per la mancanza di un'esperienza pratica sufficiente		M	S
76.03		diverse settimane	M	S
76.04	Quando la richiesta è incompleta; problemi di finanziamento	da 1/2 giornata a 2 settimane	M	S
76.05			S	G
76.06		da 1/2 giornata a 2 settimane	G	G
76.07	Quando è necessario il coordinamento delle frequenze con l'estero	1-10 ore	S	G
76.08		1,5-5 ore compresa la certificazione di capacità	G	G
76.09	20 giorni; caso particolarmente complesso	3 giorni	G	G
76.10				
76.11	3 giorni, caso eccezionale	1 giorno	G	G
76.12	3 giorni, caso eccezionale	1 giorno	G	G
76.13		1 ora		G
77.01	Quando il richiedente non presenta la documentazione da noi richiesta o quando l'autorità straniera non dà la sua approvazione	tra 1 e più ore (può variare molto a seconda della qualità)	S	G
77.02	per es. quando la documentazione o la valutazione sono incomplete ed è necessario richiedere ripetutamente ulteriori indicazioni e test	da 1 giorno a 10 giorni	M	G

N.	Motivi di ritardo	Tempo di lavoro effettivo	Med	Eff
77.03	In caso di chiarimenti complessi sullo stato della tecnica/Commento generale al punto 10: alcune autorizzazioni necessarie richiedono chiarimenti in diversi ambiti economici e in parte anche un coordinamento con questi ultimi (p. es. smaltimento dei rifiuti) che possono richiedere tempi lunghi		S	
77.04	1) Quando mancano molti documenti, mancano spesso anche le indicazioni relative all'efficacia 2) Spesso il richiedente non conosce l'esatta composizione del prodotto; spesso non conosce nemmeno le componenti e le caratteristiche rilevanti. Tempi di consultazione lunghi	da 1 ora a 3 giorni (senza le inf. generali)	S	G
77.05				
77.06	Sovraccarico amministrativo delle autorità di ispezione	3 giorni-30 giorni	M	S
77.07				
77.08				
77.09	In presenza di dossier incompleti o di conflitti non ancora risolti	da 3 giornate uomo a 3 settimane uomo	M	S
77.10	Richiesta di importazione da luoghi di origine ignoti risp. da zone climaticamente molto diverse dall'Europa		G	
77.11	Lunghe procedure di istruttoria	5 giornate uomo	M	G

Interventi parlamentari rilevanti in materia

96.3618 Mozione Forster. Effetti delle leggi e ordinanze sulle piccole e medie imprese (PMI), dell'11 dicembre 1996

1. Nella procedura legislativa occorre prendere in considerazione le conseguenze economiche e amministrative di una legge per le nuove PMI e presentarle nel messaggio analogamente alle conseguenze finanziarie per la Confederazione.
2. Alle Camere federali dev'essere sottoposto, entro il termine di un anno, un messaggio che propone modifiche di leggi atte a ridurre le spese amministrative delle PMI esistenti o da creare.
3. Alle Camere federali va presentato, entro un termine di un anno, un rapporto sulle ordinanze che sono state semplificate onde ridurre le spese amministrative delle PMI esistenti o da creare e sul modo in cui il Consiglio federale intende procedere per emanare nuove ordinanze gravando il meno possibile queste imprese.

96.3607 Postulato David. Oneri amministrativi, del 9 dicembre 1996

1. Lista di tutte le procedure di autorizzazione previste dalla legislazione federale indicando
 - la base legale concreta;
 - il numero delle procedure eseguite ogni anno;
 - la durata media;
 - l'organo federale o cantonale competente in materia.
2. Valutazione delle procedure di autorizzazione previste dalla legislazione federale
 - necessità di un controllo preventivo a livello amministrativo;
 - rapporto fra costi sociali ed economici e utilità pubblica perseguita.
3. Lista delle procedure di autorizzazione previste dalla legislazione federale
 - che possono essere abbandonate senza prevederne altre;
 - che possono essere sostituite da altri strumenti (controlli successivi, tasse di incentivazione e simili);
 - che possono essere integrate in altre procedure;
 - che possono essere accelerate mediante misure concrete.

96.3190 Mozione. Commissione 96.016-CN (96.016-CN) Promozione delle piccole e medie imprese (PMI) (concernente l'obiettivo 6, R12) (Mozione sulle direttive), del 23 maggio 1996

Il Consiglio federale è invitato ad accordare a queste misure di promozione un ruolo nettamente più importante e meglio definito di quanto risulta alla cifra 12 del rapporto. In particolare occorre realizzare rapidamente misure intese a promuovere la costituzione di un capitale di rischio e a sgravare le PMI dai lavori amministrativi richiesti dallo Stato. Le procedure di autorizzazione devono essere accelerate.

97.3334 Mozione Widrig. Semplificazione delle procedure amministrative, del 19 giugno 1997

1. Le nuove procedure di autorizzazione devono essere sancite soltanto a livello di legge e non di ordinanza.
2. Per principio, le procedure di autorizzazione a titolo preventivo possono essere previste solo per motivi molto importanti. In generale, occorre tuttavia dare la preferenza al controllo a posteriori.
3. Qualora il diritto federale preveda procedure di autorizzazione, occorre disciplinare l'iter procedurale a livello federale. Per le procedure di prima istanza, è necessario fissare i termini d'esame (proposta: per principio quattro mesi).
4. Il principio di coordinamento delle procedure dev'essere sistematicamente rispettato. Le procedure devono essere per quanto possibile riunite e devono prevedere al massimo tre livelli: autorità amministrativa, Commissione di ricorso e Tribunale amministrativo.

I punti 1 e 3 sono stati trasmessi sotto forma di mozione, i punti 2 e 4 sotto forma di postulato.

97.3222 Mozione Cavadini. Aumentare l'efficacia del servizio pubblico, del 30 aprile 1997

1. La trattazione degli incarti in seno all'Amministrazione federale sarà ripensata in modo che le risposte alle domande esterne (provenienti da imprese, cittadini, ecc.) siano date entro termini precisi.
2. Procedure accelerate consentiranno ai servizi federali di dar seguito alle domande esterne che necessitano di una risposta rapida. Queste procedure saranno concepite in modo che le domande esterne repute urgenti ricevano una risposta dei servizi federali entro un termine di 14 giorni dal loro deposito.
3. Sarà allestito un unico servizio di contatto che consentirà di liquidare entro 24 ore le formalità di competenza della Confederazione per la costituzione di un'impresa (es. attribuzione del numero IVA).
4. Sempre allo scopo di aumentare l'efficacia del servizio pubblico occorre promuovere l'introduzione di preventivi globali e di indicatori di prestazione presso i servizi dell'Amministrazione federale. Gli indicatori di prestazione daranno in particolare informazioni sul grado di soddisfazione della clientela per ogni servizio.

I punti 2-4 sono stati trasmessi sotto forma di postulato. Il Consiglio degli Stati ha respinto il punto 1 della mozione, sostituendola però con una raccomandazione dello stesso tenore.

97.3221 Mozione Loeb. Semplificazione delle prescrizioni amministrative, del 30 aprile 1997

1. Le prescrizioni amministrative che toccano direttamente e indirettamente l'attività imprenditoriale vanno rivedute quanto alla loro chiarezza (in modo che siano immediatamente comprensibili per gli imprenditori anche senza che questi ricorrano a esperti giuridici). Questo presuppone in particolare una revisione della legge federale sulle tasse di bollo, della legge federale sull'imposta preventiva, della legge sulle dogane, dell'ordinanza concer-

nente la registrazione di documenti da conservare, della sorveglianza delle fondazioni, degli atti giuridici relativi al conteggio periodico e alla chiusura annua dei conti con la cassa di compensazione.

2. Le prescrizioni amministrative che toccano direttamente e indirettamente l'attività imprenditoriale vanno rivedute quanto al loro grado di dettaglio, come nei seguenti casi: ordinanza sul registro di commercio, legge federale sulla formazione professionale, revisione dei conteggi delle assicurazioni sociali, decreto del Consiglio federale sulla notificazione di stranieri partenti, autorizzazione d'esercizio, imposizione alla fonte, imposta preventiva, notifica delle prestazioni degli istituti di previdenza, documenti da conservare, revisioni fiscali, formalità per l'esportazione e l'importazione, rimborso di dazi sui carburanti, controllo degli apparecchi di misurazione e di riempimento, risultati contabili (ordinanza sull'osservazione della congiuntura e sulle indagini congiunturali).
3. La legislazione deve essere formulata in generale in modo che tenga conto dei suoi destinatari e sia facilmente comprensibile per gli imprenditori. Questo presuppone da un lato la garanzia di unità della materia a livello d'ordinanza e, nel caso di nuove prescrizioni, l'esecuzione d'ufficio di un esame di compatibilità economica. Occorre in special modo esaminare se eventuali nuovi disciplinamenti possono causare ulteriori aggravii amministrativi alle imprese.

Trasmessa sotto forma di postulato.

97.3278 Postulato Hasler Ernst. PMI. Semplificazione delle procedure amministrative, del 10 giugno 1997

- L'Amministrazione federale offre ai richiedenti una consulenza sistematica in merito alla semplificazione delle procedure da loro predisposte;
- le opposizioni abusive vengono sanzionate in maniera efficace;
- limitazione ai soli diretti interessati del diritto di ricorso delle associazioni;
- determinazione e coordinamento dei termini, coinvolgendo i tribunali;
- elaborazione di una legge sull'accelerazione delle procedure.

96.3583 Postulato Speck. Nuovi strumenti per la limitazione della regolamentazione, del 3 dicembre 1996

- L'introduzione di un budget regolatore, parallelamente al budget ordinario, consentirebbe di quantificare le conseguenze finanziarie dell'esecuzione di nuove leggi e ordinanze nonché di modifiche di leggi e ordinanze esistenti.
- Le leggi definite Sunset Law rimarrebbero in vigore solo per un periodo di tempo limitato; se non vengono rinnovate o confermate, sono considerate abrogate.

96.3167 Postulato Spoerry. Oggetti rilevanti della politica economica, del 22 marzo 1996

Per ogni oggetto rilevante della politica economica, il Consiglio federale è invitato ad esporre in che misura esso tocca la competitività della piazza economica svizzera e se è adatto a migliorare la capacità concorrenziale del nostro Paese. Se un provvedimento tende ad indebolire la nostra competitività, si devono illustrare i motivi che lo giustificano e precisare quale bene giuridico esso intende salvaguardare.

**95.3024 Mozione Columberg. Piccole e medie imprese (PMI).
Sgravio amministrativo, del 30 gennaio 1995**

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di valutare l'efficacia economica delle disposizioni legislative esistenti e degli obiettivi dello Stato. In particolare, esso vigilerà affinché le nuove ordinanze e regolamentazioni statali vengano sottoposte ad un rigoroso controllo dei risultati dal profilo del rapporto costo/utilità per le PMI.

Trasmessa sotto forma di postulato.

97.3447 Postulat Hasler Ernst. Provvedimenti intesi a promuovere la piazza economica svizzera, del 6 ottobre 1997

Il Consiglio federale è invitato ad esaminare l'opportunità di adottare nuovi provvedimenti in favore dell'economia. I seguenti provvedimenti sono prioritari:

1. Istituzione di un organo centrale incaricato di sbrigare rapidamente, senza complicazioni e in modo coordinato, le formalità richieste per la costituzione di un'impresa nonché a fornire la necessaria consulenza.
2. Istituzione di un organo centrale che segua, in qualità di ufficio d'informazione, i progetti di ricerca e di sviluppo promossi sia dai privati che dai servizi pubblici.
3. Mandato agli istituti di formazione (in particolare alle Università) di collaborare maggiormente con l'economia e segnatamente con le PMI.
4. Rafforzamento, mediante mezzi adeguati, del label svizzero.
5. Istituzione di un organo centrale incaricato di ottimizzare, in collaborazione con l'amministrazione, le procedure e le disposizioni legislative al fine di migliorare le condizioni quadro dell'economia.

97.3450 Postulato Speck. Riduzione delle formalità e delle montagne di carta, del 7 ottobre 1997

Il Consiglio federale è invitato ad esaminare l'opportunità di adottare misure che consentano di ridurre gradualmente le formalità, il numero dei moduli e il volume di lavoro di redazione negli scambi quotidiani fra amministrazione e imprese, in particolare PMI, per tutte le questioni attinenti alle assicurazioni sociali, alle imposte, alle domande di vario genere, alle statistiche, ecc.

97.3616 Postulato Gusset. PMI. Riduzione immediata delle spese amministrative, del 17 dicembre 1997

Il Consiglio federale viene invitato a prendere provvedimenti affinché nel dicembre 1998 i dati personali e salariali per AVS/AI/IPG statali, per le statistiche dei diversi uffici federali e per l'INSAI (semistatale) nonché per le casse malati private, le casse pensioni e le assicurazioni aziendali possano essere rilevati contemporaneamente e su un unico modulo.

Parte IV: Riassunto del rapporto e catalogo delle misure

A Riassunto

La globalizzazione dei mercati inasprisce sempre più la concorrenza. In questo contesto le condizioni quadro statali hanno sempre più importanza. Solo miglioramenti costanti permetteranno alla Svizzera di mantenere la sua buona reputazione.

Un elemento importante di queste condizioni quadro sono le procedure nell'ambito delle quali il cittadino e/o l'impresa entra in contatto con l'Amministrazione al fine di legittimare una determinata attività economica. Il presente rapporto presenta l'inventario e la valutazione di queste procedure. Esso risponde in tal modo al Postulato David (P 96.3607 «Oneri amministrativi»).

1. Il contesto

L'attuale fase di ristagno economico nel nostro Paese è spesso imputata in parte alla densità regolamentare. Questa visione non tiene però conto di altri fattori importanti quali il tasso di cambio troppo elevato, le restrizioni budgetarie o i problemi del mercato immobiliare. Essa indica tuttavia l'importanza dell'adeguamento delle strutture economiche per la prosperità del Paese. Il regime economico di tradizione liberale della Svizzera non deve eludere la questione della coercizione dello Stato che può bloccare la capacità degli agenti di adeguare le loro prestazioni a un contesto in evoluzione.

Il miglioramento delle condizioni quadro statali si giustifica per almeno tre ragioni. Innanzitutto, la diffusione a livello mondiale dell'ideologia liberale rimette in questione il vantaggio comparativo della Svizzera in materia di regime economico liberale. Inoltre, la conseguente apertura dei mercati di nuovi Paesi – con uno sviluppo parallelo della tecnologia – modifica considerevolmente il vantaggio dei Paesi industriali nell'ambito della suddivisione internazionale del lavoro. Infine, la Svizzera deve fornire sforzi particolari per ovviare agli aspetti negativi del suo isolamento sul mercato europeo.

Queste esigenze non sono rimaste lettera morta per la politica e l'economia svizzere dall'inizio degli anni 90. L'aumento degli investimenti diretti sui mercati asiatici e nei Paesi in transizione ha aperto alla Svizzera nuovi mercati e dato una nuova dinamica all'orientamento globale delle imprese svizzere. La piazza economica svizzera ha però sofferto di impulsi contrari. La mancanza di dinamismo del mercato interno è dovuta, oltre che alle ragioni citate sopra (corso del franco, restrizioni budgetarie, crisi immobiliare), anche a circostanze politiche, che hanno ritardato l'apertura di alcuni mercati rispetto ai Paesi europei vicini alla Svizzera (esempi: televisione via satellite, telecomunicazioni).

Se si considera il programma di rigenerazione dell'economia di mercato non in funzione del tempo bensì in funzione dell'ampiezza delle riforme avviate, si può constatare che il bilancio è globalmente positivo:

- In una prima fase le disposizioni che avrebbero potuto essere liberalizzate grazie alla partecipazione al progetto lanciato dopo il rifiuto dello SEE lo sono state in maniera autonoma. A titolo d'esempio possiamo citare la revi-

sione totale della legge sui cartelli che vieta le intese sui prezzi, le quantità e la ripartizione dei mercati, e l'apertura dei mercati pubblici attraverso la legge sul mercato interno.

Per il soggetto che stiamo trattando – le procedure del diritto federale dell'economia – è tuttavia molto più importante la nuova legge sugli ostacoli tecnici al commercio. Essa ha permesso l'adattamento del diritto tecnico svizzero a quello dei nostri principali partner commerciali. Questo non soltanto facilita le esportazioni, bensì permette nel contempo di eliminare diversi ostacoli non tariffari che gravavano sul prezzo dei beni importati. Nonostante abbia talvolta determinato un aumento della regolamentazione, l'adeguamento al mercato europeo ha in altri casi favorito l'introduzione di un nuovo modello liberale di sorveglianza del mercato dell'UE.

- Impulsi decisamente liberali provengono dall'UE per quanto concerne le infrastrutture. L'entrata in vigore dei risultati dei negoziati bilaterali consentirà un'apertura effettiva del mercato dello spazio aereo (cfr. però l'accordo «open sky» concluso con gli Stati Uniti e la nuova legge sul trasporto aereo). Nei settori della ferrovia, della posta e delle telecomunicazioni, e presto in quello dell'energia, sono in corso riforme strutturali che seguono da vicino quanto applicato dai Paesi membri dell'UE. Inoltre il nuovo accordo sul commercio mondiale nell'ambito dell'OMC ha determinato riforme sostanziali in un settore fortemente regolamentato come quello agrario. L'OMC ha parimenti sostenuto l'apertura dei mercati pubblici in Svizzera e ha determinato numerose liberalizzazioni nel settore dei servizi (es.: accesso degli stranieri alle borse svizzere).

Nel contesto del presente rapporto occorre rilevare che l'apertura dei mercati è all'origine dell'introduzione di diverse nuove procedure di concessione e di autorizzazione.

- Nell'attuale terza fase le riforme, che hanno riguardato inizialmente gli attori dell'economia privata (intese cartellari) e in seguito il settore parastatale (infrastrutture, settore agrario), sono ora rivolte all'Amministrazione. I concetti chiave sono il New Public Management, introdotto in diverse unità del settore pubblico, la riforma del Governo e dell'Amministrazione specifica alla Confederazione o la nuova perequazione finanziaria. Il presente rapporto si iscrive chiaramente in questo contesto. Se i tre progetti citati sopra concernono le unità del settore statale prese individualmente e nelle loro interazioni, il presente rapporto concerne specificatamente le relazioni tra privati e autorità. Si tratta di analizzare la situazione del cittadino che vuole esercitare un'attività economica per la quale necessita di un certificato di capacità rilasciato dall'Amministrazione. Viene inoltre analizzata la situazione delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie (PMI): a seconda del caso, esse hanno bisogno di un'autorizzazione d'esercizio, fanno una richiesta di autorizzazione di costruzione, impiegano personale estero o importano determinate merci; tutte transazioni che necessitano spesso di un'autorizzazione da parte dell'autorità. Le richieste di sussidi avanzate dalle imprese non sono invece prese in considerazione nel presente contesto, poiché esse rientrano nel rapporto sui sussidi, che è del resto servito da modello per la costruzione del presente rapporto.

Questa presentazione delle riforme già introdotte è necessaria per la valutazione del presente rapporto. Non si tratta evidentemente della prima discussione in merito alla qualità delle condizioni quadro dello Stato. Per quanto concerne le regolamentazioni economiche – ossia gli interventi di politica economica che modellano in maniera selettiva l'accesso al mercato – occorre riconoscere che hanno già avuto luogo molte liberalizzazioni. Per quanto concerne le regolamentazioni di «polizia del commercio», l'armonizzazione internazionale limita il margine di manovra della Svizzera. Il federalismo, alcune disposizioni costituzionali e la costrizione dell'equilibrio politico sono ulteriori aspetti che possono impedire l'introduzione di forme meno pesanti di intervento statale. Talvolta, alcuni obiettivi di protezione della collettività non possono più essere ridotti da parte della maggioranza politica. Tuttavia anche in questi casi una riregolamentazione efficace può produrre sgravi procedurali.

Le possibilità di riforma figurano già sotto forma di principi astratti nel rapporto intermedio del Consiglio federale del 22 gennaio 1998 concernente lo sgravio amministrativo delle PMI. Esse trovano ora applicazioni concrete molto dettagliate nella Parte III del presente rapporto; in tal senso, esse corrispondono in maniera sostanziale ai tre obiettivi della politica del Consiglio federale:

- Rafforzamento della crescita economica per mezzo di una riduzione dei vincoli statali.
- Maggiore efficacia dell'Amministrazione pubblica grazie a una concentrazione dei rapporti tra autorità e privati sui punti essenziali.
- Miglioramento delle relazioni tra cittadini, economia e Stato grazie a una migliore definizione della dimensione e del motivo dell'intervento statale.

2. L'inventario

All'inizio del 1998 un'inchiesta condotta all'interno dell'Amministrazione federale ha permesso di repertoriare tutte le procedure del diritto federale dell'economia. In una seconda fase sono state valutate, per mezzo di un questionario, circa 300 procedure. Si tratta quasi esclusivamente di procedure eseguite da istanze federali. Le indicazioni raccolte sulle competenze cantonali e un esercizio analogo effettuato dal Cantone di Zurigo hanno permesso di definire l'ampiezza dell'intervento federale e cantonale in quasi tutti i settori.

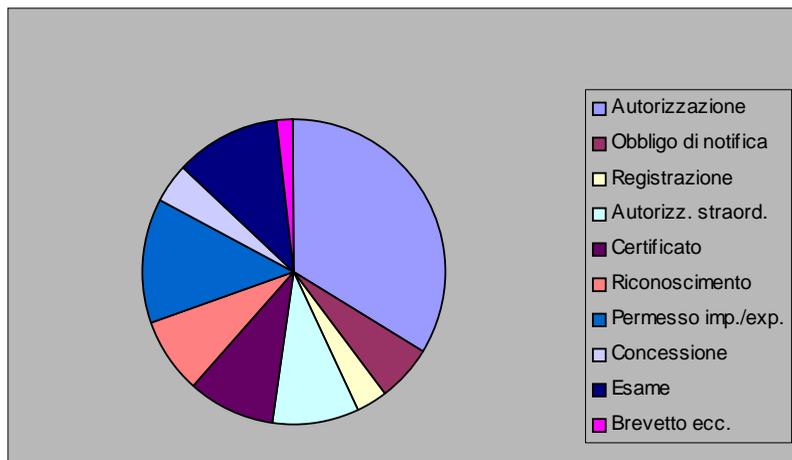
Nell'estate scorsa l'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro, incaricato del rapporto, ha condotto discussioni con gli uffici incaricati dell'esecuzione delle procedure: sono state dibattute proposte concrete di riforme, il che ha permesso di allestire un elenco di nuove misure o misure già in preparazione. Il Consiglio federale ha approvato detto catalogo di misure il 21 ottobre 1998 e ha incaricato gli uffici e i dipartimenti competenti di procedere ai necessari adeguamenti. Questi ultimi sono esposti nella Parte III del presente rapporto, mentre il capitolo seguente riassume il catalogo.

La ricerca effettuata si fonda su una definizione molto ampia del concetto di «autorizzazione»; viene preso in considerazione ogni atto amministrativo che legittima l'intenzione di un richiedente per dargli il diritto di praticare una qualsiasi attività economica. Questa definizione comprende anche le procedure facoltative. Questo perché essa permette di effettuare confronti trasversali tra i diversi settori dell'intervento statale. Si può affermare che un interesse pubblico specifico, quale la

protezione dei consumatori contro l'inganno, non dà luogo alla stessa misura a seconda del settore d'attività.

Le procedure repertorate sono classificate in diverse categorie in base al grafico 1:

Grafico 1: Tipi di procedure



È chiaro tuttavia che vi è un elemento soggettivo nell'attribuzione di queste procedure alle diverse categorie.

In base all'inventario, il privato deve fare regolarmente appello alle autorità nei seguenti settori: agricoltura, aviazione civile, settore veterinario, dogane, sanità, trasporti, telecomunicazioni, prodotti contenenti alcool, ambiente, elettricità. Quest'enumerazione si basa sul numero di procedure annunciate dagli uffici competenti per questi diversi settori.

In base al numero di autorizzazioni rilasciate ogni anno, le procedure più frequenti sono le seguenti: permessi per stranieri, importazione/esportazione di animali, registrazione di prodotti chimici, esami per tipo di veicoli, autorizzazioni per viaggiatori di commercio, approvazione di sementi, esportazione di materiale da guerra. Vi sono inoltre le procedure doganali, l'iscrizione nel registro di commercio e il riconoscimento dei diritti per i beni immateriali (brevetti, marchi, ecc.).

Il numero di richieste è un criterio che può fornire informazioni in merito al lavoro amministrativo, ma non in merito all'importanza economica della procedura.

Il valore di queste cifre deve inoltre essere relativizzato poiché le procedure del diritto federale dell'economia hanno ricevuto un grado di differenziazione diverso a seconda degli uffici (es.: invece che permessi per stranieri, si sarebbe potuto distinguere tra permessi per stagionali, permessi annuali, ecc.).

Un grande numero di procedure rientrano nel diritto federale e sono eseguite a livello federale. Il numero di casi all'anno mostra la natura spesso puramente settoriale di queste procedure. Per questa ragione le procedure di competenza dei Cantoni sono spesso al centro dell'attenzione. Questo vale in particolare per le autorizzazioni di costruzione. Queste procedure sono previste dalla legge sulla pianificazione del

territorio; la Confederazione, nell'ambito della revisione di detta legge a metà degli anni 90, ha definito determinati principi per semplificare la procedure. A livello del diritto materiale, il diritto federale prevede tuttavia disposizioni soltanto per le costruzioni al di fuori della zona edificabile. La responsabilità relativa ai regolamenti applicabili all'interno della zona edificabile e che hanno di conseguenza un impatto considerevole sullo sviluppo di una regione incombe ai Cantoni e ai Comuni che decidono pertanto essi stessi il loro destino.

3. La valutazione

3.1 Gli obiettivi dello Stato

La prima domanda alla quale occorre rispondere è quella dell'utilità delle 300 procedure analizzate. Si può affermare che i $\frac{2}{3}$ di esse servono la collettività. Un quinto di esse contiene un elemento di politica economica perché queste procedure fanno una discriminazione tra gli agenti di un mercato preciso. Le procedure restanti servono all'attribuzione delle risorse naturali o si tratta di autorizzazioni che semplificano l'esecuzione del diritto da parte dell'impresa o dello Stato.

Il 60 per cento sono procedure di polizia del commercio e, per questo motivo, causano al richiedente la peggiore relazione costo-beneficio. I soli aspetti positivi sono che di massima tutti i concorrenti devono soggiacere allo stesso obbligo e che, in determinati casi, il richiedente può far valere la credibilità e la qualità della sua attività nei confronti dei suoi clienti a un costo minore grazie alla sorveglianza esercitata dalle autorità. Le alternative alle procedure di autorizzazione esaminate in siffatti casi sono gli obblighi di notifica, le omologazioni facoltative, il controllo successivo del rispetto delle disposizioni materiali, il ricorso alle norme private – che presuppone l'impegno e la responsabilità propri del fabbricante – e il diritto privato con le possibilità di reclamo accordate a determinate associazioni e ai privati (in particolare, la responsabilità per danno da prodotti).

Per quanto concerne il restante 40 per cento, si tratta di procedure che rendono più concorrenziale la posizione di alcuni agenti su un mercato. Questo può accadere ad esempio quando soltanto determinati agenti hanno accesso a un'autorizzazione; o quando il rispetto delle condizioni dell'autorizzazione comporta generalmente molto lavoro (esempio: requisiti in materia di contabilità) che solo un'impresa di grandi dimensioni può permettersi. Nel primo caso vi è la soluzione alternativa di vendere all'asta i diritti d'accesso; nel secondo caso, ci si può chiedere se le disposizioni d'eccezione non possano essere formulate in maniera meno riduttiva, affinché più imprese possano beneficiare dei vantaggi di un procedura semplificata. Il fatto che siano necessarie eccezioni e semplificazioni spinge evidentemente a chiedersi se l'esistenza e la forma concreta del regime di cui sopra siano ancora giustificate.

Infine le 300 procedure possono essere valutate in base alla loro importanza per l'Amministrazione. Ne risulta che il 14 per cento delle procedure hanno un interesse fiscale. Il resto si suddivide tra funzioni di controllo del mercato o funzioni di verifica da parte dello Stato (che effettua esami, condizione spesso necessaria per il rilascio dell'autorizzazione).

L'esistenza di un interesse pubblico non significa che la procedura adempie il suo scopo. In effetti, le disposizioni devono essere adattate all'obiettivo perseguito. Questo aspetto ha potuto essere analizzato soltanto a grandi linee, visto il numero elevato di procedure. Un'analisi più dettagliata in questo settore necessita l'applicazione di

strumenti quali l'analisi dell'impatto della regolamentazione o un test di conformità economica per le PMI. Questi due strumenti saranno introdotti a partire dalla prossima legislatura. Tuttavia, lo stato attuale della ricerca ha già permesso di trovare un buon numero di misure che vanno nel senso ricercato. Esse saranno introdotte prossimamente.

3.2 Possibili miglioramenti, regolazioni alternative

Accelerazione delle procedure

L'esigenza più frequente è che non soltanto il richiedente (nel caso di un'opposizione o di un ricorso) bensì anche l'autorità interessata dovrebbe essere soggetta a un termine. Nel presente rapporto è stato dimostrato che è possibile imporre una scadenza alle autorità per i diversi tipi di richieste (autorizzazione d'importazione, autorizzazione di polizia, autorizzazione d'esercizio, concessione, ecc.), tenendo però conto del lavoro necessario. Il sorpasso della scadenza dovrebbe essere motivato dagli organi competenti.

Il tempo necessario per il trattamento delle diverse richieste in prima istanza va da un giorno a più settimane. Accade pertanto raramente che vi sia un problema per quanto concerne la durata di trattamento di una richiesta da parte degli organi d'esecuzione. È evidente che per avere una decisione definitiva in merito a un progetto legato a un terreno (progetti d'infrastruttura) è necessario più tempo che non per un semplice permesso di polizia. Il tempo necessario si misura in questi casi in mesi o addirittura anni a causa della natura dei progetti e delle opposizioni e dei ricorsi. Il messaggio sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani propone appunto misure volte alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure. Il coordinamento dell'approvazione dei piani con le autorizzazioni di dissodamento e le decisioni di espropriazione migliora il processo. Non si dovrebbe tuttavia fare dell'inclusione della concessione in questo sistema di decisione una regola coercitiva, proposito che si giustifica anche dal punto di vista del richiedente. Si ignora ancora in quale misura la riforma della giustizia apporterà altri miglioramenti. In ogni caso la revisione dell'ordinanza sullo studio dell'impatto sull'ambiente ha mostrato che è possibile, anche nel caso di progetti complessi, sottoporre le autorità all'obbligo di rispettare dei termini, segnatamente per quanto concerne i pareri delle diverse parti. L'osservanza di una scadenza fissa costituisce la misura minima da adottare se non si vuole andare più lontano e rinunciare a siffatte consultazioni.

Miglioramento del coordinamento tra autorità

Quest'ultima constatazione introduce la questione del coordinamento tra le diverse autorità. Il concetto di uno sportello unico già realizzato per le autorizzazioni d'esportazione (conformemente alle leggi sul materiale di guerra e sul controllo dei beni a doppio uso) troverà un nuovo sviluppo con l'applicazione della nuova legge sui prodotti chimici. Si tratta di un settore con regolamentazioni complesse nel quale l'UFSP, l'UFAFP, l'UFAG e l'UFSEL dovranno collaborare tra di loro. La legge sugli agenti terapeutici apporterà inoltre una migliore delimitazione delle competenze tra unità dell'Amministrazione (segnatamente l'UFSP, l'UICM – il nuovo Istituto per gli agenti terapeutici – e l'UFAS). Nei tre casi, adeguamenti di diritto materiale ne faciliteranno l'esecuzione.

Come è già stato dimostrato per i progetti di grandi dimensioni legati al terreno, il sistema federalistico non è certamente l'ideale per un'esecuzione rapida delle procedure. La possibilità di fondere le approvazioni dei piani per casi specifici con le autorizzazioni generali di costruzione in una sola decisione dovrebbe essere estesa a altri casi (questo è previsto per le funivie). Nel caso in cui la competenza d'esecuzione è delegata, occorre chiedersi se la Confederazione sia ancora in grado di esaminare tutti i casi individualmente (caso dei permessi per stranieri). In altri settori disciplinati ora da una legislazione svizzera unificata, occorre riflettere sull'utilità dei pareri cantonali (es.: trasporto internazionale di persone). Le misure di coordinamento hanno un'importanza crescente anche al di là delle nostre frontiere. Infatti, il riconoscimento degli esami e degli attestati conseguiti all'estero sarà ulteriormente ampliato in futuro, nell'interesse del richiedente e dell'Amministrazione (es.: controllo degli aerei).

Modifica delle disposizioni legali

Testi di legge e ordinanze ridotti ai minimi termini non sono necessariamente adeguati. Occorre garantire che il cittadino o l'impresa possa conoscere le disposizioni da rispettare consultando semplicemente la Raccolta sistematica del diritto federale. La trasparenza del diritto è pertanto primordiale. A titolo d'esempio, il diritto del trasporto aereo o le autorizzazioni per le installazioni a corrente forte non definiscono in modo chiaro le condizioni per il rilascio di un'autorizzazione. La ricerca verso una maggiore trasparenza dovrebbe avvenire anche per le diverse deroghe all'assoggettamento alla tariffa doganale. In questo settore non si possono negare alcune tendenze verso una democrazia esercitata dalle associazioni professionali. Le piccole distillerie erano protette dal monopolio statale dell'acool. Con il progetto «Distilleria 2000» questo settore, finora sovregolamentato, sarà liberalizzato.

Alternative/Abbandono delle procedure

- Si può parlare di abbandono parziale di una procedura quando alcune categorie di richieste sono esentate dall'autorizzazione. Il caso più frequente di piccole autorizzazioni rientra nel diritto cantonale di costruzione (antenne satellitari, posteggi per biciclette, ecc.). Uno sgravio in questa direzione sarà realizzato negli aeroporti per i quali è competente la Confederazione. L'elenco del materiale utilizzato dalla protezione civile e che dev'essere approvato dall'ufficio competente potrebbe essere riaccurciato.
- Un'altra soluzione è una procedura semplificata. Siffatta procedura è prevista per esempio alle dogane con la procedura semplificata per il certificato d'origine. Anche il rilascio del titolo di «esportatore autorizzato» semplifica considerevolmente le formalità d'importazione/esportazione per l'impresa che ne beneficia. Per contro, l'introduzione di questa procedura rende necessari importanti investimenti finanziari e di personale.
- Il passaggio a un obbligo di notifica è indicato segnatamente per le autorizzazioni che sono in ogni caso soggette a un controllo successivo da parte delle autorità. Si tratta in particolare di tutti i tipi di installazioni che devono essere verificate dopo la loro prima messa in funzione e per le quali i controlli a posteriori non possono essere evitati (apparecchi di misurazione, installazioni per l'utilizzazione dell'energia, apparecchi automatici da gioco omologati, ecc.).

- Anche per il caso delle procedure in base alle quali non è possibile rinunciare a esaminare un prodotto prima della sua prima immissione in commercio è possibile uno sgravio. Si può ad esempio lasciare che il richiedente esegua egli stesso il controllo. Nei casi più delicati, l'esame della conformità può essere effettuato da un terzo (ufficio privato) che attesti la conformità del prodotto ai requisiti di diritto. Al posto del monopolio di cui gode l'autorità che rilascia l'autorizzazione, questa soluzione offre all'impresa la libertà di scegliere tra più organi di certificazione. Il compito delle autorità in questo settore si limita pertanto al controllo successivo (metrologia, p. es.) che potrebbe essere finanziato in base al principio «chi inquina paga».
- Nei casi in cui l'autorità non dev'essere informata dell'immissione in commercio di un prodotto – poiché può venire a conoscenza della sua esistenza in un altro modo – è indicata una riduzione dell'intervento statale a alcuni controlli per campionatura. Tuttavia, è evidente che questa procedura non si applica se il prodotto presenta un grande rischio sin dalla sua prima utilizzazione (caso della maggior parte dei medicinali).

L'abbandono completo del controllo statale è difficile da realizzare. In materia di controllo di polizia del commercio, occorre tuttavia rilevare che il fabbricante ha un interesse proprio a che i clienti gli restino fedeli, che il fabbricante è soggetto alla responsabilità di diritto privato e infine che terzi (quali le organizzazioni dei consumatori) possano aiutare i clienti per mezzo di una politica d'informazione, d'intervento presso il fabbricante o di confronto di prodotti e servizi. È imperativo rinunciare all'intervento statale quando la relazione tra lo scopo dell'intervento statale e l'aspetto che è oggetto dell'autorizzazione non è chiara (autorizzazione per la distribuzione di film, p. es.), quando l'obiettivo di protezione non ha più ragione di essere (es.: esportazione di energia elettrica) o quando può essere raggiunto in maniera sufficiente per mezzo di procedure esistenti (es.: abbandono del corso sui prodotti tossici poiché vi è in ogni caso l'obbligo di fare capo periodicamente a specialisti della sicurezza del lavoro).

A questo punto appare utile aprire una parentesi sulla questione dell'integrazione in Europa: essa spinge a un aumento della regolamentazione o, al contrario, a una riduzione della stessa? La valutazione effettuata – stima relativamente sommaria – mostra che l'UE, come altri Stati liberali quali gli Stati Uniti, ricorre, tendenzialmente per motivi di polizia del commercio, a forme di intervento statale più ampie rispetto a quelle applicate finora dalla Svizzera. Tuttavia, per quanto si tratti di interventi di politica economica, un'integrazione maggiore determina una riduzione massiccia dei contatti con le autorità¹⁴.

Gli strumenti economici, tanto spesso propagandati, sono difficilmente realizzabili nei casi in cui si tratta di salvaguardare alcuni principi di polizia del commercio. Per contro, quando si tratta dell'utilizzazione di risorse naturali limitate, la loro utilizzazione è possibile (es.: frequenze per la telefonia mobile). Essi possono essere indicati anche quando si vuole mantenere un numero limitato di agenti sul mercato (es.:

¹⁴ Basti pensare ai permessi per stranieri, alle formalità doganali o all'abbandono del protezionismo agricolo (assegnazione di contingenti, tra l'altro), sempre che si tratti di persone e merci provenienti da Stati membri dell'UE (tutti i Paesi vicini). L'adesione della Svizzera provocherebbe l'adozione di due principi che sono da un lato il riconoscimento reciproco degli atti di sovranità di autorità di altri territori (principio di Cassis-de-Dijon) e dall'altro il controllo al domicilio dell'impresa. A livello interno svizzero questi due principi sono già applicati attraverso la legge sul mercato interno.

linee internazionali di bus). Invece che dissuadere gli interessati per mezzo di esigenze sempre più elevate per quanto concerne l'elaborazione del loro progetto, si potrebbero riscuotere emolumenti di concessione (chiamati anche emolumenti di regalia), creando in tal modo una fonte di reddito per lo Stato. L'importanza pratica di questo concetto rimane per il momento piuttosto limitata perché vi sono diritti acquisiti da rispettare e perché gli interessati stessi potrebbero credere che un progetto è più redditizio finanziariamente grazie all'accettazione di esigenze più severe o grazie alle intese tra concorrenti che non per mezzo del pagamento di una tassa allo Stato che equilibra lo sfruttamento possibile con la domanda.

Il problema delle relazioni tra autorità e privati prende un'altra dimensione ancora quando si esaminano non i fatti che giustificano un'autorizzazione bensì la maniera in cui la procedura d'autorizzazione è eseguita. Secondo i pareri ottenuti, vi è un ampio campo d'investigazione per quanto concerne l'utilizzazione dei diversi strumenti del New Public Management. Occorre però dire anche che i diversi organi dell'Amministrazione tentano di utilizzare questi strumenti su grande scala. In effetti, nel confronto internazionale, la Svizzera ha un buon posto in materia di «burocrazia» secondo le imprese intervistate.

4. Bilancio

Lo sviluppo economico del Dopoguerra ha mostrato i vantaggi di un sistema economico liberale risultante dai limiti imposti all'influenza dello Stato. Chi promuove uno smantellamento radicale dell'apparato statale si semplifica però eccessivamente il compito poiché da un lato si allontana dagli imperativi di sicurezza della società moderna tanto spesso reclamati dalla maggioranza, mentre dall'altro non prende in considerazione la situazione di una piccola economia aperta verso l'esterno. L'esportazione dei prodotti è spesso possibile soltanto a condizione che sia garantita una sorveglianza del mercato domestico e che questa adempia le condizioni applicabili a livello internazionale.

Anche se si tiene conto di questi limiti, rimane tuttavia un margine di manovra apprezzabile per diminuire e semplificare le regolamentazioni che gravano l'economia. La pressione esercitata in questo settore guadagna in credibilità se gli agenti interessati non solo reclamano miglioramenti bensì propongono anche misure concrete. Anche in queste circostanze non è possibile elaborare misure senza un esame approfondito dell'impiego potenziale di strumenti alternativi effettuato in collaborazione con le istanze d'esecuzione coinvolte. Vi è un'ampia scelta di soluzioni alternative ai divieti e alle autorizzazioni. Conformemente al principio del miglioramento continuo, lo sviluppo di queste alternative non dovrebbe tardare.

Le misure presentate nel presente rapporto non sono il primo passo operato verso condizioni quadro migliori. Il processo di riforma non è però terminato. La concorrenza imposta alla piazza economica svizzera esige altri sforzi. In futuro l'accento sarà ulteriormente posto sui benefici e i costi delle leggi e delle disposizioni prese individualmente. Viste le numerose revisioni di leggi in corso, che comprendono quasi sempre una procedura di consultazione, le associazioni che rappresentano i richiedenti hanno larghe possibilità d'intervento. Sempre che le loro rivendicazioni siano fondate, si può presumere che le autorità mostrino comprensione per la situazione del richiedente.

B Riassunto delle misure conformemente al decreto del Consiglio federale del 21 ottobre 1998

Nel presente capitolo sono contenute tutte le misure previste dal Consiglio federale nel decreto del 21 ottobre 1998 per i settori interessati dal presente rapporto. Accanto al titolo di ogni singola misura vi sono una breve descrizione della misura stessa e il rinvio alle pertinenti pagine della Parte III.

Costi e benefici delle procedure

Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) Elaborazione: 1999; esecuzione a partire dal 2000	Elaborazione di un concetto di AIR e di un test di conformità per le PMI che permette una valutazione delle leggi e delle ordinanze in preparazione.	Parte II 2.4
--	--	-----------------

Accelerazione delle procedure

Termine generale per le autorità 1.1.2000	Termine per una valutazione della richiesta in prima istanza (autorità competente). Obbligo di motivare il superamento del termine su richiesta.	3.3.1
Ricorsi e opposizioni già avviati	Riforma della giustizia, messaggio sul coordinamento e l'accelerazione delle procedure d'approvazione dei piani, nessuna misura speciale in materia di diritto d'opposizione.	3.3.2 4.3
Procedure accelerate secondo decisione degli uffici	Esame di questa soluzione nell'ambito dei lavori volti a stabilire un ordine di priorità per il trattamento delle richieste.	3.3.4

Migliore coordinamento delle procedure

Legge sui prodotti chimici Entrata in vigore nel 2001 al più presto	La nuova legge prevede, oltre allo sportello unico per tutte le autorizzazioni, un adeguamento al sistema dell'UE.	4.4.1
Legge sul materiale da guerra, legge sui beni a doppio uso, legge sulle armi, legge sugli esplosivi 1.1.1999/1.1.2001	Modifica dell'ordinanza relativa alla legge sulle armi: creazione di uno sportello unico per le autorizzazioni d'importazione. Armonizzazione tra le 4 leggi.	4.4.2
Legge sugli agenti terapeutici Decreto federale sul sangue Dal 2000	Fusione UICM e divisione competente dell'UFSP. Ridefinizione delle competenze Collaborazione tra l'UFSP e l'UST per evitare i doppioni nell'esame scientifico e economico dei medicinali.	4.6.1 4.6.1
Autorizzazioni per installazioni a corrente forte Fino al 2001	Riconoscimento generalizzato delle autorizzazioni rilasciate dalle centrali elettriche locali.	4.6.3

Commercio di alcool Entrata in vigore: 1.1.2002	Dopo la revisione della Costituzione, sarà possibile eliminare il conflitto tra la patente cantonale e i principi della legge sul mercato interno.	4.6.3
Viaggiatori di commercio e venditori ambulanti	Revisione della legge che rende uniformi le diverse pratiche cantonali.	4.6.3
Funivie Nel corso del 2000	Elaborazione di una legge sulle funivie che disciplini a livello di una procedura di diritto federale le competenze in materia di costruzione.	4.3.3

Coordinamento internazionale

Importazione di animali	Regime da sottoporre a profonda revisione con la conclusione dei negoziati settoriali.	4.5
Strumenti di misurazione Entrata in vigore: dopo il 2000	Modifica dell'ordinanza sulla metrologia per garantire il riconoscimento di certificati esteri senza necessariamente la reciprocità (New and Global Approach).	4.5

Liberalizzazione/chiarezza delle disposizioni legali specifiche

Alcool e distillerie Entrata in vigore: 1999 e 2002	Semplificazione del regime delle distillerie. Soppressione del monopolio di Stato.	5.3.1
Delimitazione medicinali/derrate alimentari Entrata in vigore: 1.1.2000	Soppressione di autorizzazioni, procedura di notifica o deroghe per prodotti meno sensibili. Revisione delle relative ordinanze.	5.3.3
Aviazione civile Entrata in vigore: 1.1.2001	Attribuzione trasparente dei diritti di atterraggio in occasione del rinnovo delle concessioni per gli aeroporti. Cooperazione semplificata tra le compagnie aeree.	5.3.4

Abbandono di procedure, regolamentazioni alternative

Procedure semplificate

Sdoganamento e assoggettamento doganale Entrata in vigore: 1.1.2000	Trasferimento elettronico di dati tra i Paesi. Revisione dell'ordinanza sulle merci reversali.	6.2.1
Trasporti con veicoli speciali	Introduzione di autorizzazioni permanenti.	4.6.1

Esenzioni

Permessi di lavoro	Esenzione per il lavoratori appartenenti al 1° cerchio (UE/AELS).	6.5.2
--------------------	---	-------

Prodotti animali Entrata in vigore: 1.7.1999	Revisione dell'ordinanza. Alcuni prodotti saranno esentati.	6.2.2
Costruzione di stalle Direttiva a livello dell'ufficio	La detenzione di animali a fini professionali non necessiterà più di autorizzazione.	6.2.2
Ordinanza sulle sostanze Entrata in vigore: 1.1.1999	I prodotti per le lavatrici e le lavastoviglie saranno esentati dall'obbligo di notifica.	6.2.2
Beni soggetti all'immagazzinamento obbligatorio Entrata in vigore: 1.1.2000	L'elenco dei beni soggetti sarà raccorciato. Le piccole quantità importate (da turisti e frontalieri) saranno esentate (1.1.1999).	6.2.2
Costruzioni e aeroporti	Le piccole costruzioni saranno liberate dall'obbligo di autorizzazione di costruzione.	6.2.2
Installazioni elettriche a corrente forte	Menzione esplicita delle categorie esentate nell'ordinanza.	6.2.2
Autorizzazioni per il lavoro notturno e domenicale	Revisione della legge sul lavoro e delle ordinanze d'esecuzione.	4.6.1

Obblighi di notifica

Impianti di produzione di acqua calda Entrata in vigore: 1.1.1999	La dichiarazione di conformità del fabbricante sarà ora sufficiente.	6.2.3
Omologazione di installazioni di telecomunicazioni	Ripresa di una direttiva UE che riconoscerà l'autodichiarazione del fabbricante conformemente a norme private per altre installazioni non ancora prese in considerazione.	6.2.4

Controllo successivo

Diritto in materia di sorveglianza delle assicurazioni Avviato	Abbandono delle approvazioni di nuovi prodotti in materia di assicurazione vita. Controllo successivo, che prende la solvibilità dell'impresa come criterio.	6.2.4
---	--	-------

Strumenti economici

Tassa COV Introduzione: 1.1.2000	Tassa prevista di 2 franchi che rimarrà invariata nei tre anni successivi. Il limite per l'esenzione passa da 500 a 200 tonnellate.	–
-------------------------------------	---	---

Abbandono

Film Entrata in vigore: 1.1.2000	La rinuncia all'autorizzazione per la distribuzione di film e l'apertura di cinema vengono verificate nell'ambito della revisione della legge sul cinema.	6.3
--	---	-----

Disinfettanti Entrata in vigore: 1.1.2001	L'autorizzazione cade grazie al raggruppamento delle competenze in seno all'UICM.	6.3
Prodotti immunobiologici Entrata in vigore: 1.1.2001	Soppressione di doppiioni tra l'autorizzazione d'importazione e l'autorizzazione di immissione in commercio di una partita.	6.3
Esportazione di energia elettrica	Soppressione dell'autorizzazione attraverso la revisione della Costituzione.	6.3
Importazione/fabbricazione di oggetti simili a monete Entrata in vigore: 1.4.2000	Soppressione dell'autorizzazione per mezzo della revisione della legge sulla moneta.	6.3
Approvvigionamento di acqua Revisione dell'ordinanza nel 1998 e 1999	L'obbligo di notifica per i cambiamenti relativi alle installazioni per l'approvvigionamento è soppresso.	-
Viaggiatori di commercio (imprese)	Carta di legittimazione resa facoltativa.	6.3
Materiale da guerra Entrata in vigore: 1.1.2000	Abbandono dell'autorizzazione generale per il commercio d'armi e diverse altre esenzioni.	4.4.2
Impiegati di distillerie Entrata in vigore: 1.7.1999	Soppressione dell'autorizzazione specifica per questi impiegati.	6.3
New Public Management e management della qualità		
Ricorso a periti privati Entrata in vigore: 1.1.1999	Controlli dello stato di velivoli piccoli e da turismo Verifica delle infrastrutture dei trasporti per ferrovia.	6.2.4
Svizzera-società dell'informazione Test dal 1.10.1999	Formulari necessari per le autorizzazioni di diversi uffici disponibili su INTERNET.	7.4

Questo pacchetto di misure è già piuttosto ampio. Ma rimangono ancora settori che meritano investigazioni future. Gli sforzi saranno proseguiti nei seguenti settori:

1. Accelerazione delle procedure

Imposizione di termini: occorre sviluppare l'introduzione di termini per i diversi pareri sul modello della revisione dell'ordinanza sull'EIA.

2. Coordinamento

Concessioni, approvazione dei piani, autorizzazioni di costruzione: Nei casi nei quali vi sono concessioni federali o approvazioni dei piani federali e relative auto-

rizzazioni cantonali, vale la pena promulgare i modelli di concentrazione e di coordinamento esposti nella rivista legge sulla pianificazione del territorio. Nel settore dei macelli e delle costruzioni analoghe sarebbe auspicabile coordinare le procedure d'approvazione dei piani e quella dell'autorizzazione di costruzione.

Protezione dei lavoratori: Questo settore soffre di un dualismo a livello legislativo (legge sull'assicurazione infortuni e legge sul lavoro) ma anche a livello dell'esecuzione (ispettori federali del lavoro e INSAI). La Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale ha depositato una mozione con la quale chiede una soluzione per raggruppare queste diverse competenze. Un gruppo di periti è al lavoro. Una soluzione radicale sarebbe quella di fondere gli ispettorati con l'unità della sicurezza del lavoro dell'INSAI.

Trasporti speciali: Occorre esaminare in quale misura un raggruppamento delle competenze a livello federale in materia di rilascio di autorizzazioni per il trasporto per mezzo di veicoli speciali aumenterebbe l'efficacia degli interventi amministrativi.

Regime istituzionale federalistico: In alcuni casi occorre riconsiderare l'utilità dell'approvazione federale quando il Cantone è competente per la decisione di rilascio dell'autorizzazione. Analogamente, l'utilità dell'intervento cantonale va indubbiamente riconsiderato quando l'autorità federale è responsabile del rilascio dell'autorizzazione.

Cooperazione internazionale: Il riconoscimento reciproco dei certificati deve divenire un principio dominante ovunque sia possibile. Sforzi in questo senso sono attesi nell'aviazione civile.

3. Regimi di mercato

Bevande alcoliche, spiritosi: A lunga scadenza è auspicabile aprire completamente il mercato delle distillerie. Un'unica autorizzazione dovrebbe bastare per praticare l'attività di distilleria su tutto il territorio svizzero. Il privilegio assegnato ai contadini in questo settore dev'essere verificato con attenzione. Le importazioni di installazioni per distillerie potrebbero essere soggette a un sistema meno severo rispetto a quello attuale.

Telecomunicazioni: È importante garantire la messa a disposizione di tutte le frequenze per la telefonia mobile, sulla scia di quanto fatto finora.

Settore doganale: Uno sgravio del sistema è auspicato. I formulari doganali dovrebbero essere disponibili su supporto elettronico. Il principio dell'esportatore autorizzato dovrebbe essere meno oneroso.

Prestazioni mediche: Gli sforzi compiuti per riformare il sistema sanitario devono essere proseguiti. Siccome si tratta di un settore ampiamente di competenza dei Cantoni, esso è stato trattato soltanto brevemente nel presente rapporto.

Formazione professionale: Stessa cosa come per il settore sanitario, una nuova legge è in preparazione. Questi due grandi settori saranno oggetto di un rapporto simile a questo nel corso del 1999.

4. Alternative

Deroghe: Alcuni prodotti soggetti all'approvazione dell'Ufficio federale della protezione civile potrebbero essere liberati dall'obbligo dell'approvazione federale.

Passaggio a un obbligo di notifica: Occorre verificare in quale misura gli apparecchi automatici da gioco omologati potrebbero essere immessi sul mercato con un semplice obbligo di notifica alle autorità competenti.

Passaggio a un controllo successivo: Occorre valutare in quale misura i settori d'intervento statale caratterizzati da un'attività di periti potrebbero subire alcuni cambiamenti verso un controllo successivo, una maggiore delega a uffici privati posti sotto il controllo dello Stato. Si pensa in particolare alla metrologia: chi gestisce uno strumento di misurazione dovrebbe, in futuro, poter assumere periti privati per effettuare i controlli regolari. Questo presuppone però una modifica della Costituzione.

New and Global Approach: Il New and Global Approach combina diverse alternative già citate, segnatamente gli obblighi di notifica con controlli a posteriori e il ricorso a periti privati. Alcuni uffici hanno già introdotto o stanno introducendo un sistema fondato sul New and Global Approach dell'UE. Altri settori dell'Amministrazione potrebbero fondarsi su queste esperienze per rinnovare il proprio sistema. Pensiamo in particolare ad alcune sezioni dell'UFV (prodotti immunobiologici) e dell'UFSP (raggi ionizzanti, prodotti immunobiologici), uffici all'avanguardia in questo ambito.

Introduzione di meccanismi di mercato: L'introduzione di una tassa di disincentivazione potrebbe essere esaminata per i voli notturni, le autorizzazioni eccezionali per diverse sostanze nocive, per il traffico stradale notturno e domenicale.

Una vendita all'asta dei diritti (all'offerta più vantaggiosa) in materia di trasporto su strada regolare di persone a livello regionale, come fatto già dal Cantone di Zurigo, potrebbe essere un'alternativa più flessibile al regime attuale. Finché vi sarà un contingentamento dei trasporti internazionali di merci su strada, si potrebbe procedere a una vendita all'asta di questi diritti. Sempre a livello internazionale, occorre rivalutare il prezzo fatturato uniformemente di 8 fr./km per i trasporti regolari di persone con bus. Questo prezzo sarebbe eventualmente modulabile in funzione del numero dei candidati.

5. New Public Management e gestione della qualità

Gli uffici sono invitati a modernizzare la loro gestione di nuovi strumenti, quali gli indicatori di prestazioni e gli indicatori della soddisfazione del cliente. Sono pertanto invitati a sviluppare ulteriormente nuovi mezzi di comunicazione esterna quali una linea telefonica hot line o nuove soluzioni informatiche, e di comunicazione interna quali la rintracciabilità e misure volte a migliorare costantemente la qualità (audit).