Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2019
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

ad 14.422

Iniziativa parlamentare. Introduzione del diritto di veto contro le ordinanze

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 22 febbraio 2019

Parere del Consiglio federale

del 1° maggio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 22 febbraio 2019[1] concernente l'iniziativa parlamentare 14.422 «Introduzione del diritto di veto contro le ordinanze».

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

1° maggio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

1 FF **2019** 2673

Parere

1 Situazione iniziale

Dal 2002 sono state presentate numerose iniziative parlamentari (Iv. Pa.) che chiedevano l'introduzione di un diritto di veto contro le ordinanze del Parlamento[2], ciascuna delle quali è stata respinta.

Nel 2014 il consigliere nazionale Thomas Aeschi ha presentato una nuova iniziativa parlamentare (14.442) che chiedeva l'introduzione del diritto di veto contro le ordinanze. Dopo che il 16 gennaio 2015 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha dato seguito all'iniziativa, il 20 agosto 2015 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) l'ha respinta con 9 voti contro 2 e 1 astensione. Successivamente, il 27 aprile 2016 il Consiglio nazionale vi ha ancora dato seguito con 120 voti contro 65 e 5 astensioni e, in una seconda tornata, il 25 agosto 2016 la CIP-S – nella nuova legislatura e con una diversa composizione – ha pure accolto l'iniziativa con 8 voti contro 3 e 1 astensione.

La CIP-N ha quindi incaricato la sua segreteria di sottoporle un progetto preliminare con le necessarie modifiche legislative e una bozza di rapporto. Il 25 maggio 2018 la CIP-N ha adottato il progetto e deciso di avviare una procedura di consultazione. Quest'ultima si è svolta dal 21 giugno al 12 ottobre 2018[3]. Contemporaneamente la CIP-N ha consultato l'Ufficio del Consiglio nazionale (Ufficio CN).

La maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione si è espressa positivamente sul progetto, come pure la gran parte dei partiti ad eccezione del PS. Il progetto è stato invece respinto da tutti i Cantoni. Tralasciando di esprimersi sull'auspicabilità o meno del diritto di veto contro le ordinanze, l'Ufficio CN si è piuttosto concentrato su questioni inerenti a una sua eventuale attuazione.

Il 22 febbraio 2019 la CIP-N ha adottato un progetto di modifica della legge del 13 dicembre 2002[4] sul Parlamento (LParl), senza apportare modifiche significative al progetto posto in consultazione.

Gli elementi essenziali del progetto sono i seguenti: le ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti sottoposte al veto sono oggetto di una pubblicazione nel Foglio federale prima della loro entrata in vigore (art. 129*b* cpv. 1 P-LParl). Un terzo dei membri di una Camera può presentare, entro 15 giorni dopo la pubblicazione, una proposta motivata di veto contro l'ordinanza o la modifica di ordinanza. La commissione competente deve decidere in merito a tale proposta nei 60 giorni

2 Iv. Pa. 02.430 Lalive d'Epinay. Diritto di veto contro le ordinanze; Iv. Pa. 08.401 Gruppo V. Diritto di veto del Parlamento nei confronti delle ordinanze del Consiglio federale; Iv. Pa. 09.511 Müller Thomas. Diritto del Parlamento di pronunciarsi sulle ordinanze del Consiglio federale; Iv. Pa. 11.480 Gruppo V. Diritto del Parlamento di pronunciarsi sulle ordinanze del Consiglio federale.

3 La documentazione relativa alla consultazione, i pareri e il rapporto sui risultati della consultazione possono essere consultati all'indirizzo seguente: www.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > CP.

4 RS **171.10**

seguenti la sua presentazione. Essa può unicamente approvarla o respingerla; non sono possibili proposte di modifica dell'ordinanza. Se la Commissione respinge la proposta, l'oggetto è ritenuto liquidato; se esso è invece accolto da una maggioranza dei suoi membri, la Camera rispettiva decide di regola durante la seguente sessione ordinaria. Se la Camera prioritaria accoglie la proposta, l'oggetto è trasmesso all'altra Camera che delibera in merito di regola nel corso della medesima sessione. Se ambedue le Camere lo accolgono, il veto è considerato accettato e l'ordinanza non può entrare in vigore (art. 129*b* cpv. 3 P-LParl). Se una delle due Camere respinge il veto, l'ordinanza può entrare in vigore, come nel caso in cui il termine di 15 giorni dalla pubblicazione nel Foglio federale scade inutilizzato (art. 129*b* cpv. 4 P-LParl).

Il progetto esclude di principio diverse ordinanze dal diritto di veto. Sono escluse le ordinanze del Consiglio federale (art. 22*a* cpv. 3 lett. a P-LParl) direttamente fondate sulla Costituzione federale (Cost.)[5], nonché le ordinanze necessarie affinché norme della Costituzione federale o di leggi federali, la cui data di entrata in vigore è fissata in tali atti normativi, nonché obblighi legali derivanti da trattati internazionali vincolati a determinati termini (art. 22*a* cpv. 3 lett. b P-LParl) possano essere attuati tempestivamente. Vi sono infine ordinanze che non sottostanno al diritto di veto in virtù di una disposizione sancita in una legge federale (art. 22*a* cpv. 3 lett. c P-LParl). Il progetto prevede numerose disposizioni derogatorie della legislazione speciale (cfr. n. II/1 nonché II/3–30 secondo il progetto della CIP-N). Nel progetto della CIP-N sono pertanto state escluse dal diritto di veto le ordinanze appartenenti a una delle due categorie seguenti:

– ordinanze mediante le quali occorre reagire rapidamente a nuovi sviluppi (p. es. catastrofi, epizoozie, sanzioni internazionali ecc.);
– ordinanze mediante le quali periodicamente, di regola all'inizio di ogni anno, vanno effettuati adeguamenti in funzione di un'evoluzione.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Cenni generali

2.1.1 Nessun indizio di superamento del margine di manovra del Consiglio federale

Secondo il rapporto della CIP-N vi è la possibilità che la disposizione di un'ordinanza non rifletta la volontà del legislatore o che le basi legali su cui si fonda siano insufficienti; tale possibilità non è tuttavia documentata mediante casi concreti. In casi del genere il legislatore che delega le sue competenze legislative al Consiglio federale dovrebbe pertanto disporre della possibilità di intervenire facendo valere la sua competenza originaria. Dato che l'iter della modifica legislativa è lungo e impegnativo, mediante il diritto di veto il legislatore avrebbe a disposizione uno strumento che gli consentirebbe di intervenire in modo nettamente più rapido ed efficiente.

5 RS **101**

Succede regolarmente che, negli interventi parlamentari, si esprima una certa insoddisfazione nei confronti delle ordinanze di attuazione adottate dal Consiglio federale e, per tale motivo, si chieda il loro adeguamento. Vanno menzionate al riguardo le seguenti mozioni: Mo 17.3957 Vogler «Regolamentare il versamento dei contributi alle casse di compensazione tenendo maggiormente conto delle esigenze degli utenti»; Mo 17.3181 Flückiger-Bäni «Apparecchio di rilevazione della TTPCP. Sostituzione gratuita della batteria»; Mo 15.4204 Regazzi «Incentivo per superare l'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO_2 stabilito per le automobili senza ricorrere a sussidi e senza costi per i cittadini, il settore economico e l'amministrazione». Finora tale insoddisfazione è sempre stata motivata da considerazioni di natura politica e non giuridica. Le mozioni menzionate non sono state accolte dal Parlamento. Evidentemente le ordinanze interessate non contraddicevano la volontà del legislatore in misura tale da dover giustificare l'avvio da parte del Parlamento di una procedura onerosa.

Come già illustrato, nel rapporto della CIP-N non sono nemmeno riportati esempi in cui il Consiglio federale non si sia attenuto al margine di manovra conferitogli dalla norma di delega. Per questo vi è la possibilità della tutela giurisdizionale, nei casi in cui nell'ambito dell'applicazione del diritto si è fatto valere che il Consiglio federale abbia superato il margine di manovra consentitogli dalla legge. In questo caso i tribunali competenti (e da ultimo il Tribunale federale) verificano se una prescrizione di ordinanza sia conforme alla volontà legislativa. Se tale prescrizione è ritenuta non conforme, la sua applicazione è bloccata.

2.1.2 Attuali diritti di partecipazione del Parlamento

In base al diritto vigente, il Parlamento dispone già oggi di un ampio ventaglio di strumenti che consentono di esercitare un influsso sull'emanazione delle ordinanze del Consiglio federale. Oltre a incaricare il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale, l'articolo 120 capoversi 1 e 2 LParl prevede che, mediante una mozione, il Parlamento possa incaricare il Consiglio federale di prendere misure nell'ambito delle sue responsabilità. In questa disposizione rientra anche il mandato volto all'emanazione o alla modifica di un'ordinanza. Il Parlamento si avvale regolarmente di questa possibilità (cfr. n. 2.1.1). Esso dispone quindi di uno strumento efficace che gli consente di definire i contorni politici e legali del diritto esecutivo fissato nelle ordinanze. Diversamente dal veto che si limita al rifiuto, la mozione consente di intervenire in modo propositivo sulla situazione giuridica, entro i margini prestabiliti dalla norma di delega. Mediante un'iniziativa parlamentare, il Parlamento può inoltre adeguare nelle leggi federali la norma di delega da esso stesso adottata, costringendo quindi il Consiglio federale a modificare la rispettiva ordinanza.

Il Parlamento può anche esercitare un influsso sui diritti di consultazione delle commissioni parlamentari sull'emanazione di ordinanze da parte del Consiglio federale. Questi diritti di consultazione hanno dimostrato la loro validità e consentono di coinvolgere in modo costruttivo le commissioni. Ci si avvale ampiamente delle possibilità di consultazione laddove vi è un notevole margine di manovra sui piani

politico e giuridico. Ad esempio sono state consultate le commissioni competenti per numerose modifiche di ordinanze che rientrano nel settore di competenza del DFI, in particolare: l'ordinanza del 14 novembre 2018[6] sull'autorizzazione dei medicamenti, l'ordinanza del 21 settembre 2018[7] sui medicamenti, l'ordinanza del 17 ottobre 2001[8] sulla pubblicità dei medicamenti, l'ordinanza del 27 giugno 1995[9] sull'assicurazione malattie, l'ordinanza del 18 novembre 2015[10] sulla vigilanza sull'assicurazione malattie, l'ordinanza del DFI del 25 novembre 2015[11] sulle regioni di premio, l'ordinanza del DFI del 29 settembre 1995[12] sulle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, l'ordinanza del 22 marzo 2017[13] sulla cartella informatizzata del paziente. L'articolo 151 capoverso 3 LParl obbliga il Consiglio federale a informare il Parlamento sulla preparazione di ordinanze. Secondo l'articolo 151 capoverso 1 LParl, la commissione competente può esigere che le sia sottoposto per parere il disegno di un'importante ordinanza del Consiglio federale. Nel caso di una consultazione, essa può rivolgere al Consiglio federale raccomandazioni riguardanti la modifica di determinate disposizioni di ordinanze. Nella prassi il Consiglio federale attribuisce grande importanza a tali raccomandazioni e le attua. Nel caso in cui il Consiglio federale non consideri tali raccomandazioni, la commissione competente può intervenire, se del caso, mediante l'iniziativa parlamentare o la mozione.

Vi sono inoltre strumenti che consentono al Parlamento un controllo a posteriori e gli conferiscono la possibilità, nell'ambito dell'esame dei rapporti del Consiglio federale, di modificare o abrogare misure che quest'ultimo ha deciso (cfr. p. es. art. 1 e 2 in combinato disposto con art. 10 cpv. 2 della legge federale del 25 giugno 1982[14] sulle misure economiche esterne; art. 4 e 7 in combinato disposto con l'art. 12 cpv. 2 della legge del 9 ottobre 1986[15] sulla tariffa delle dogane; art. 3 in combinato disposto con l'art. 2 della legge federale del 15 dicembre 2017[16] sull'importazione di prodotti agricoli trasformati; art. 2 in combinato disposto con l'art. 4 della legge federale del 9 ottobre 1981[17] sulle preferenze tariffali).

Va inoltre sottolineato che per ordinanze di ampia portata (art. 3 cpv. 1 lett. d della legge del 18 marzo 2005[18] sulla consultazione, LCo), o per ordinanze che riguardano in misura considerevole taluni o tutti i Cantoni o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale (art. 3 cpv. 1 lett. e LCo) va indetta una procedura di consultazione. I partecipanti hanno in tal modo la possibilità di attirare l'attenzione nei loro pareri riguardanti i disegni e progetti di ordinanza su eventuali travalicamenti del margine di manovra concesso dalla norma di delega.

6 RS **812.212.1**
7 RS **812.212.21**
8 RS **812.212.5**
9 RS **832.102**
10 RS **832.121**
11 RS **832.106**
12 RS **832.112.31**
13 RS **816.11**
14 RS **946.201**
15 RS **632.10**
16 RS **632.111.72**
17 RS **632.91**
18 RS **172.061**

Il legislatore è inoltre libero di avocare nuovamente a sé le competenze legislative attribuite al Consiglio federale e di emanare da sé un relativo disciplinamento nella legge invece di lasciare che se ne occupi il Consiglio federale in via di ordinanza.

2.1.3 Differimenti nel processo di emanazione di ordinanze

L'introduzione del diritto di veto contro le ordinanze esplicherà considerevoli effetti negativi sulla preparazione di tutte le ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti. Secondo l'articolo 129*b* capoverso 2 P-LParl, se entro un termine di 15 giorni dopo la pubblicazione di un'ordinanza nel Foglio federale, almeno un terzo dei membri di una Camera presenta una proposta motivata di veto, la competente commissione della Camera deve trattare la stessa entro 60 giorni dal suo inoltro. Se la commissione approva tale proposta, la Camera la tratta di regola nella sessione ordinaria successiva. Le ordinanze che, ad esempio, entrano in vigore il 1° gennaio, dovrebbero essere adottate dal Consiglio federale già prima della pausa estiva per i seguenti motivi: deve aver luogo una pubblicazione ufficiale (circa 10 giorni dopo la decisione); occorre attendere lo scadere del termine di 15 giorni per fare valere il diritto di veto; se nel termine dato fosse raggiunto il numero di firme richiesto, il veto dovrebbe essere discusso tempestivamente dalla commissione competente entro 60 giorni prima dell'inizio di una sessione e, infine, in caso di approvazione del veto da parte della commissione competente, tale proposta di veto dovrebbe essere trattata dalle Camere. Questa procedura implicherebbe notevoli ritardi e incertezze nel processo di emanazione delle ordinanze del Consiglio federale, indipendentemente dalla natura politica o giuridica degli aspetti controversi relativi a tali ordinanze.

In molti casi non sarebbe in alcun modo possibile anticipare l'elaborazione e la modifica di ordinanze, compresa la loro adozione da parte del Consiglio federale, poiché gli elementi che causano o determinano la revisione non sono ancora presenti o noti. In questi casi la procedura del diritto di veto contro le ordinanze comporta inevitabilmente un'entrata in vigore differita con eventuali conseguenze negative.

Spesso vengono emanate nuove ordinanze o modifiche di ordinanze in seguito all'emanazione di nuove leggi o di modifiche di leggi. Con l'introduzione del diritto di veto contro le ordinanze, in questi casi anche l'entrata in vigore di disposizioni di legge subirebbe un ritardo. Un veto riuscito provocherebbe un ritardo di almeno sei mesi.

Nel caso in cui una legge sia adottata di stretta misura dalla maggioranza, vi sarebbe il pericolo che la sua entrata in vigore venga bloccata dal diritto di veto contro l'ordinanza di esecuzione. Siccome verosimilmente il diritto di veto sarà fatto valere a più riprese, occorrerebbe prevedere ulteriori differimenti che accresceranno le incertezze delle cerchie interessate dalla normativa, le quali erano state ad esempio interpellate nella relativa procedura di consultazione. Non è escluso che si verifichino situazioni in cui il Consiglio federale non sarebbe più in grado di assumere debitamente la sua responsabilità nella sua veste di suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione (art. 174 Cost.). In simili situazioni sarebbe pressoché impossibile agire efficacemente.

Sulla base di un'attenta stima si potrebbe inoltre prevedere che il diritto di veto contro le ordinanze nella forma proposta dalla maggioranza della Commissione genererà oneri supplementari corrispondenti almeno a uno – due posti di lavoro a tempo pieno. Tali oneri sono determinati dalla pubblicazione supplementare delle ordinanze nel Foglio federale, dalla preparazione delle spiegazioni per la pubblicazione (art. 13*a* cpv. 1 lett. b^{bis} della modifica della legge del 18 giugno 2004[19] sulle pubblicazioni ufficiali [LPubb] secondo il n. II/2 del progetto) e dal carico di coordinamento supplementare. Gli oneri menzionati aumenterebbero ulteriormente qualora il diritto di veto fosse fatto valere con successo più spesso di quanto ipotizzato dalla CIP-N.

2.1.4 Assenza di una base legale costituzionale per il diritto di veto contro le ordinanze

Con il diritto di veto contro le ordinanze il Parlamento ingerisce nella competenza costituzionale del Consiglio federale di emanare ordinanze in conformità con il principio della separazione dei poteri. Si pone pertanto l'interrogativo riguardante la compatibilità del diritto di veto contro le ordinanze con il principio della separazione dei poteri sancito dalla Costituzione federale. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Essa può delegare competenze normative al Consiglio federale (art. 164 cpv. 2 Cost.). Il Consiglio federale emana norme di diritto sotto forma di ordinanza, per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione o dalla legge (art. 182 cpv. 1 Cost.). Il legislatore stesso stabilisce quali oggetti considera così importanti da voler provvedere egli stesso al loro disciplinamento; egli decide i contenuti e i relativi principi regolamentari che il Consiglio federale dovrà disciplinare mediante ordinanza (delega di competenze legislative).

L'articolo 182 capoverso 2 Cost. attribuisce senza restrizioni di sorta al Consiglio federale la competenza di emanare ordinanze di esecuzione. Nella prassi succede che un'unica ordinanza contenga due tipi di disposizioni: da un lato, quelle esecutive che escludono una possibile ingerenza da parte del legislatore dato che il Consiglio federale può appellarsi al fatto che la sua competenza di emanarle è direttamente sancita nella Costituzione federale; dall'altro, le disposizioni aventi funzione normativa per le quali il Consiglio federale necessita di un'autorizzazione del legislatore. Il Consiglio federale ritiene che, su questo punto, il diritto di veto contro le ordinanze violi il principio della separazione dei poteri iscritto nella Costituzione federale, perché il veto può essere fatto valere soltanto sull'intera ordinanza. Attribuendo al Consiglio federale l'esecuzione della legislazione, l'articolo 182 capoverso 2 Cost. conferisce allo stesso una competenza direttamente fondata sulla Costituzione federale che il legislatore non può sottrargli facendo valere la sua influenza diretta sotto forma di una possibilità di veto disciplinata nella legge. L'introduzione di un diritto

19 RS **170.512**; RU **2015** 3977

di veto contro le ordinanze sul piano federale implicherebbe pertanto una modifica costituzionale[20] e non una modifica legislativa.

2.1.5 Non entrata in materia sul progetto

In considerazione dell'articolo 182 capoverso 2 della Costituzione federale, il Consiglio federale ritiene che il diritto di veto contro le ordinanze non sia compatibile con il principio della separazione dei poteri iscritto nella Costituzione federale e sia pertanto incostituzionale. Non vi è alcun indizio di superamento del margine di manovra giuridico del Consiglio federale. Già oggi sono disponibili efficaci diritti di partecipazione del Parlamento. Il diritto di veto contro le ordinanze genera una confusione di competenze tra Consiglio federale e Parlamento. Va inoltre tenuto conto del fatto che il veto comporta differimenti nel processo di emanazione delle ordinanze del Consiglio federale. Infine, in determinati ambiti vi sono ordinanze che devono entrare immediatamente in vigore e che pertanto non possono essere soggette a un veto. Nell'interesse del Paese occorre continuare a garantire la capacità di agire del Consiglio federale. Quest'ultimo si allinea pertanto alla minoranza I proponendo di non entrare in materia sul progetto.

2.2 Ulteriori deroghe al diritto di veto contro le ordinanze

Qualora, nonostante le riserve di diritto costituzionale e di altra natura, si entrasse in materia sul progetto, occorrerebbe aggiungere ulteriori deroghe al diritto di veto contro le ordinanze.

2.2.1 Deroghe generali al diritto di veto contro le ordinanze

L'articolo 22*a* capoverso 3 lettera b P-LParl prevede una deroga al veto contro le ordinanze per ordinanze che sono necessarie per attuare tempestivamente obblighi legali vincolati a determinati termini disciplinati da trattati internazionali. Occorre precisare che l'espressione «vincolati al rispetto di termini» va intesa in senso lato. L'entrata in vigore degli obblighi internazionali non dev'essere definita in modo necessariamente preciso. È sufficiente che la disposizione della data di entrata in vigore figuri nell'accordo (p. es. con una clausola del seguente tipo: «L'accordo entra in vigore tre mesi dopo la notificazione dell'ultima ratifica delle Parti»). Per accordi che si fondano su una base legale equivalente, il vincolo a un termine predefinito risulta anche implicitamente dall'accordo stesso.

20 Nel Cantone di Soletta il diritto di veto contro le ordinanze è sancito nella Costituzione cantonale: § 44 KV SO, RS **131.221**; una disposizione comparabile si trova nella Costituzione del Cantone di Friburgo (art. 93 cpv. 3 Cost. FR; RS **131.219**).

Oltre alle deroghe di cui all'articolo 22*a* capoverso 3 lettere a e b P-LParl, occorre sancirne altre:

le ordinanze di contenuto meramente tecnico non interessano l'Assemblea federale; sottoporle al diritto di veto comporterebbe soltanto ritardi che non arrecherebbero alcun vantaggio all'Assemblea federale. Per tale motivo, un'ulteriore lettera d disciplina l'esclusione dal veto delle ordinanze riguardanti modalità tecniche relative alle transazioni elettroniche con le autorità o tra le stesse. Lo stesso dicasi, secondo un'ulteriore lettera e, per le ordinanze che disciplinano registri, dati o sistemi d'informazione. Attualmente numerose ordinanze sono interessate dalla deroga di cui alle lettere d ed e (p. es. l'ordinanza del 30 novembre 2012[21] sulla gestione elettronica degli affari nell'Amministrazione federale, l'ordinanza del 22 novembre 2017[22] sulla protezione dei dati personali del personale federale, l'ordinanza del 17 agosto 2016[23] concernente il sistema d'informazione E-VERA, l'ordinanza del 18 giugno 2010[24] sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti civili e penali nonché di procedure d'esecuzione e fallimento, l'ordinanza del 16 settembre 2014[25] sul riconoscimento di piattaforme di trasmissione). Tuttavia dato che se ne aggiungeranno probabilmente altre, occorre prevedere una deroga generale per questo tipo di ordinanze.

Vanno pure escluse dal diritto di veto contro le ordinanze secondo un'ulteriore lettera f le ordinanze che devono essere tenute segrete per salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera o in virtù di obblighi internazionali e che pertanto, conformemente all'articolo 6 LPubb non sono pubblicate nella RU o lo sono solo parzialmente. Qualora non si prevedessero deroghe, per simili ordinanze, peraltro molto rare, bisognerebbe creare appositamente una speciale procedura senza pubblicazione.

Inoltre, in un'ulteriore lettera g vanno previste altre deroghe per quelle ordinanze, sovente urgenti, che disciplinano provvedimenti del Consiglio federale la cui entrata in vigore non è determinata dall'atto superiore da cui derivano e che sottostanno a un controllo a posteriori da parte dell'Assemblea federale.

2.2.2 Deroghe al diritto di veto contro le ordinanze nella legislazione speciale

Vi sono svariati settori in cui il Consiglio federale o i dipartimenti devono emanare senza indugio disposizioni d'ordinanza. Questo succede regolarmente nel caso di ordinanze che devono essere emanate in esecuzione di leggi federali dichiarate urgenti. In tal caso i differimenti nell'emanazione delle ordinanze generati dal diritto di veto vanificherebbero il carattere di legislazione urgente deciso dall'Assemblea federale. Nei numeri II/1 nonché II/3–30 P-LParl in combinato disposto con l'articolo 22*a* capoverso 3 lettera c P-LParl sono disciplinate alcune deroghe al

21 RS **172.010.441**
22 RS **172.220.111.4**
23 RS **235.22**
24 RS **272.1**
25 RS **272.11**

diritto di veto contro le ordinanze. Il Consiglio federale ritiene necessario prevedere ulteriori deroghe al diritto di veto che consentano di reagire rapidamente a nuovi sviluppi (ad es. catastrofi, epizoozie, sanzioni internazionali ecc.) o mediante le quali periodicamente, di regola all'inizio di ogni anno, vanno effettuati adeguamenti in funzione di un'evoluzione. Per alcune delle deroghe previste nel progetto occorre proporre adeguamenti o precisazioni.

Legge del 18 dicembre 2015[26] *sui valori patrimoniali di provenienza illecita (LVP) (n. II/3 P-LParl)*

La formulazione proposta esclude dal diritto di veto soltanto le ordinanze del Consiglio federale. La LVP autorizza tuttavia anche il DFAE ad adeguare le ordinanze. Alla pari delle ordinanze del Consiglio federale, anche le ordinanze del DFAE devono essere poste in vigore di regola in tempi molto brevi. L'articolo 30 P-LVP va adeguato di conseguenza.

Legge federale del 4 ottobre 2002[27] *sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC) (n. II/7 P-LParl)*

Riguardo alla disposizione derogatoria di cui all'articolo 75 capoverso 1bis P-LPPC occorre precisare quanto segue: la LPPC si prefigge di proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofe, in situazioni d'emergenza e in caso di conflitto armato nonché di contribuire a limitare e superare gli effetti di eventi dannosi (art. 2 LPPC). Nel diritto di ordinanza relativo alla LPPC sono ad esempio disciplinati la protezione d'emergenza per eventi che accadono in centrali nucleari svizzere con il relativo concetto di zone, l'allerta e l'allarme della popolazione, i limiti temporali massimi per interventi delle persone che prestano servizio di protezione civile o la prontezza d'impiego dei rifugi. Una catastrofe o situazione d'emergenza rilevante per la protezione della popolazione può verificarsi senza preavvertimento e richiedere adeguamenti immediati. In simili casi occorre agire rapidamente, ciò che non sarebbe possibile con il diritto di veto contro le ordinanze.

Legge federale del 14 dicembre 1990[28] *sull'imposta federale diretta (LIFD) (n. II/12 P-LParl)*

Anche per le ordinanze di cui all'articolo 39 capoverso 2 LIFD occorre prevedere una deroga dal diritto di veto. Questa disposizione sancisce la competenza del DFF di adeguare annualmente i livelli tariffali e le deduzioni all'indice nazionale dei prezzi al consumo. È determinante lo stato dell'indice al 30 giugno prima dell'inizio del periodo fiscale.

26 RS **196.1**
27 RS **520.1**
28 RS **642.11**

Legge federale del 30 settembre 2016[29] *sull'energia (LEne) (n. II/13 P-LParl)*

Anche per le ordinanze di cui agli articoli 23 capoverso 2 e 25 capoverso 2 LEne va prevista un'eccezione al diritto di veto contro le ordinanze. La motivazione coincide con quella formulata per le ordinanze di cui all'articolo 22 capoverso 3 LEne.

Inoltre per le ordinanze di cui all'articolo 44 capoverso 1 LEne occorre prevedere una deroga al diritto di veto contro le ordinanze. Secondo questa disposizione il Consiglio federale emana per gli impianti, i veicoli e gli apparecchi prodotti in serie e per i loro componenti prodotti in serie prescrizioni ai fini della riduzione del consumo di energia. Oltre a far risparmiare energia, tali prescrizioni devono in particolare anche agevolare il commercio con l'UE, riprendendo la normativa UE ed eliminando o evitando in tal modo gli ostacoli tecnici al commercio. Secondo il principio «Cassis-de-Dijon» le prescrizioni dell'UE riguardanti i requisiti in materia di commercializzazione valgono anche per la Svizzera. Un adeguamento del diritto svizzero in ritardo rispetto alla normativa UE provocherebbe incertezza del diritto per i fornitori e i consumatori in Svizzera.

Legge federale del 21 marzo 2003[30] *sull'energia nucleare (LENu) (n. II/14 P-LParl)*

Come menzionato dalla CIP-N l'ordinanza del 14 novembre 2018[31] sulla protezione d'emergenza (OPE) disciplina la protezione d'emergenza per i casi in cui negli impianti nucleari svizzeri si verifichino eventi durante i quali non possa essere escluso un considerevole rilascio di radioattività. Inoltre il concetto di zone di protezione va adeguato, in determinate circostanze, rapidamente ai corrispondenti settori di pericolo, allo scopo di poter garantire un allarme adeguato. In simili casi occorre agire rapidamente, ciò che non sarebbe possibile con il diritto di veto contro le ordinanze. Oltre all'articolo 101 capoverso 1 LENu, già citato nel progetto della CIP-N, e all'articolo 75 capoverso 1 LPPC, anche l'articolo 5 capoverso 4 LENu costituisce la base legale per l'OPE. Pertanto quest'ultima disposizione dovrebbe parimenti essere menzionata nell'elenco di deroghe.

Legge del 3 ottobre 1951[32] *sugli stupefacenti (LStup) (n. II/15 P-LParl)*

Oltre all'articolo 3 LStup, che va adeguato secondo il numero II/15, anche l'articolo 2*a* LStup costituisce la base legale per l'ordinanza del DFI del 30 maggio 2011[33] sugli elenchi degli stupefacenti. Gli elenchi delle sostanze riportati nell'ordinanza del DFI sugli elenchi di stupefacenti, che sottostanno al controllo in materia di stupefacenti, devono poter essere completati senza ritardi non appena compaiono nuove sostanze.

29 RS **730.0**
30 RS **732.1**
31 RS **732.33**
32 RS **812.121**
33 RS **812.121.11**

Legge del 7 ottobre 1983[34] *sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) (n. II/15a P-LParl)*

L'elenco di cui all'Allegato 2 (Organismi alloctoni invasivi vietati) dell'ordinanza del 10 settembre 2008[35] sull'emissione deliberata nell'ambiente dev'esse adeguata regolarmente e rapidamente allo scopo di reagire in modo commisurato e tempestivo alle nuove conoscenze riguardo all'invasività di organismi alloctoni. Per questo motivo occorre inserire nell'articolo 29*f* capoverso 1bis P-LPAmb una deroga al diritto di veto contro le ordinanze.

Legge federale del 18 marzo 1994[36] *sull'assicurazione malattie (LAMal) (n. II/22 P-LParl)*

Oltre agli articoli 33 capoverso 6 e 66*a* capoverso 3, secondo periodo, nella LAMal vanno sancite altre due eccezioni.

Occorre inserire l'articolo 43 capoverso 8 LAMal. I capoversi 5 e 5bis dell'articolo 43 LAMal rappresentano le basi giuridiche dell'ordinanza del 20 giugno 2014[37] sulla definizione e l'adeguamento delle strutture tariffali nell'assicurazione malattie. Quest'ordinanza deve poter essere adeguata rapidamente a seconda della situazione, poiché in una situazione senza tariffe il Consiglio federale deve assumere il ruolo delle parti tariffali. Una pubblicazione tardiva o addirittura una mancata pubblicazione comporterebbe incertezza del diritto. Inoltre gli assicuratori e i fornitori di prestazioni hanno bisogno di tempo per adeguare i loro sistemi di conteggio.

Inoltre va inserito l'articolo 61 capoverso 2bis LAMal. A causa delle aggregazioni comunali, l'Allegato dell'ordinanza del DFI del 25 novembre 2015[38] sulle regioni di premio che definisce le regioni di premio va adeguato a scadenza annuale. I Cantoni comunicano all'autorità di vigilanza le future aggregazioni entro il 30 giugno. L'ordinanza deve in seguito entrare in vigore imperativamente al 1° gennaio.

Legge federale del 29 aprile 1998[39] *sull'agricoltura (n. II/27 P-LParl)*

Nella nuova ordinanza del 31 ottobre 2018[40] sulla salute dei vegetali devono poter essere emanate senza indugio prescrizioni sull'introduzione e in materia di lotta agli organismi nocivi, se aumenta il rischio che un organismo vegetale nocivo o patogeno contamini vegetali destinati alla coltivazione o piante decorative o altre merci a rischio.

Legge forestale del 4 ottobre 1991[41] *(n. II/28a P-LParl)*

Cfr. le considerazioni in merito alla legge sull'agricoltura.

34 RS **814.01**
35 RS **814.911**
36 RS **832.10**
37 RS **832.102.5**
38 RS **832.106**
39 RS **910.1**
40 RU **2018** 4209
41 RS **921.0**

Legge federale del 21 giugno 1991[42] *sulla pesca (n. II/29b P-LParl)*

Nell'ordinanza del DATEC del 9 ottobre 1997[43] concernente la pesca nel Lago Superiore di Costanza le decisioni prese in giugno dalla Conferenza internazionale dei plenipotenziari per la pesca nel Lago superiore di Costanza devono essere rapidamente attuate entro la fine dell'anno per l'anno successivo.

2.3 Posizione del Consiglio federale riguardo alle proposte di minoranza II–IV

In caso di entrata in materia sul disegno, nonostante le riserve sollevate relative alla costituzionalità e a quelle di carattere generale, il Consiglio federale respinge espressamente le seguenti proposte di minoranza:

Minoranza II

Contrariamente alla procedura proposta dalla maggioranza della Commissione, che termina con il rifiuto del veto da parte della Commissione, in caso di accettazione della proposta della minoranza II, la Camera nella quale almeno un terzo dei membri presenta una proposta motivata di veto deve decidere in merito al diritto di veto anche se tale proposta viene respinta dalla commissione competente dell'esame preliminare. Il diritto di veto contro le ordinanze fungerebbe in tal caso non soltanto da «freno d'emergenza» bensì sarebbe impiegato anche come strumento per differire l'attuazione della volontà della maggioranza. Ciò potrebbe comportare un uso più frequente del diritto di veto. Il Consiglio federale è decisamente contrario a un aumento delle possibilità che permetterebbero di bloccare l'attuazione della legislazione e mettere in evidenza determinati profili politici.

Minoranza III

Secondo la proposta di minoranza III, se almeno un terzo di una Camera presenta una proposta di veto, tale proposta di veto è trattata direttamente dalla Camera nella sessione ordinaria successiva al suo inoltro. L'eventuale rinuncia a una deliberazione da parte della commissione incaricata dell'esame preliminare consentirebbe un risparmio di tempo. Il Consiglio federale concorda tuttavia con la maggioranza nel ritenere che un esame serio del veto e delle sue conseguenze può aver luogo soltanto attraverso l'esame preliminare da parte della competente commissione. Per il resto, nel caso in cui un veto sia trattato senza l'approvazione della commissione preposta all'esame preliminare, si correrebbe il pericolo di una strumentalizzazione del veto a scopo di profilazione politica.

42 RS **923.0**
43 RS **923.31**

In caso di entrata in materia sul disegno, il Consiglio federale accoglie la proposta di minoranza IV:

Minoranza IV

Secondo la minoranza IV sono pubblicati nel Foglio federale i rapporti esplicativi di ordinanze che contengono norme di diritto e sottostanno al veto contro le ordinanze. Diversamente dalla pubblicazione delle spiegazioni sulla piattaforma di pubblicazione secondo l'articolo 13*a* LPubb, prevista dalla maggioranza, la pubblicazione nel Foglio federale implicherebbe che, conformemente all'articolo 10 della legge del 5 ottobre 2007[44] sulle lingue (LLing), tali rapporti debbano sempre essere pubblicati nelle tre lingue ufficiali. Gli oneri derivanti dai lavori di traduzione nei competenti uffici e dipartimenti, soprattutto in italiano e francese, nonché dal controllo di qualità e dalla pubblicazione rispettivamente da parte dei Servizi linguistici centrali e del Centro delle pubblicazioni ufficiali della Cancelleria federale generano un fabbisogno supplementare di risorse di personale che, secondo una stima molto sommaria, corrisponderebbe ad almeno sette posti e mezzo a tempo pieno. Alla luce degli articoli 4, 18 e 70 Cost. e della legge sulle lingue tale onere supplementare appare tuttavia necessario.

3 Proposte del Consiglio federale

3.1 Non entrata in materia

Allineandosi alla minoranza I, il Consiglio federale propone di non entrare in materia sul progetto.

3.2 Proposte eventuali

Art. 22a cpv. 3 lett. d–g P-LParl

3 Sono escluse dal veto di cui all'articolo 2 le ordinanze che:

d. disciplinano modalità tecniche relative alle transazioni elettroniche con le autorità o tra le stesse;

e. disciplinano registri, banche dati o sistemi d'informazione;

f. devono essere tenute segrete per salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera oppure in virtù di obblighi internazionali;

g. prevedono provvedimenti del Consiglio federale e sottostanno a un controllo a posteriori da parte dell'Assemblea federale.

44 RS **441.1**

N. II/3 Legge del 18 dicembre 2015[45] *sui valori patrimoniali di provenienza illecita*

Art. 30 cpv. 1, secondo periodo e 2

[1] *Stralciare*

[2] Le ordinanze emanate secondo la presente legge non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[46] sul Parlamento.

N. II/12 Legge federale del 14 dicembre 1990[47] *sull'imposta federale diretta*

Art. 199 cpv. 2

[2] Le ordinanze emanate in virtù degli articoli 39 capoverso 2, 162 capoverso 3, 163 capoverso 2 o 164 capoverso 1 non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[48] sul Parlamento.

N. II/13 Legge federale del 30 settembre 2016[49] *sull'energia*

Art. 23 cpv. 3

[3] L'ordinanza emanata in virtù del capoverso 2 non sottostà al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[50] sul Parlamento (LParl).

Art. 25 cpv. 3

[3] L'ordinanza emanata in virtù del capoverso 2 non sottostà al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 LParl[51].

Art. 44 cpv. 7

[7] Le ordinanze emanate in virtù del presente articolo non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 LParl[52].

N. II/14 Legge federale del 21 marzo 2003[53] *sull'energia nucleare*

Art. 5 cpv. 5

[5] L'ordinanza emanata in virtù del capoverso 4 non sottostà al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[54] sul Parlamento.

45 RS **196.1**
46 RS **171.10**
47 RS **642.11**
48 RS **171.10**
49 RS **730.0**
50 RS **171.10**
51 RS **171.10**
52 RS **171.10**
53 RS **732.1**
54 RS **171.10**

N. II/15 Legge del 3 ottobre 1951[55] *sugli stupefacenti*

Art. 2a cpv. 2

2 L'ordinanza emanata secondo il capoverso 1 non sottostà al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[56] sul Parlamento.

N. II/15a Legge del 7 ottobre 1983[57] *sulla protezione dell'ambiente*

Art. 29f cpv. 3

3 Le ordinanze emanate secondo i capoversi 1 e 2, nelle quali sono elencati organismi alloctoni invasivi vietati, non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[58] sul Parlamento.

N. II/22 Legge federale del 18 marzo 1994[59] *sull'assicurazione malattie*

Art. 43 cpv. 8

8 Le ordinanze emanate secondo i capoversi 5 e 5bis non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[60] sul Parlamento.

Art. 61 cpv. 2bis, terzo periodo

2bis … La relativa ordinanza non sottostà al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[61] sul Parlamento.

N. II/27 Legge del 29 aprile 1998[62] *sull'agricoltura*

Art. 152 cpv. 4

4 Le disposizioni concernenti l'importazione emanate secondo i capoversi 1 e 2 per garantire la salute delle piante non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[63] sul Parlamento.

Art. 153 cpv. 2

2 Le disposizioni emanate secondo il capoverso 1 per garantire la salute delle piante non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[64] sul Parlamento.

55 RS **812.121**
56 RS **171.10**
57 RS **814.01**
58 RS **171.10**
59 RS **832.10**
60 RS **171.10**
61 RS **171.10**
62 RS **910.1**
63 RS **171.10**
64 RS **171.10**

N. II/28a Legge forestale del 4 ottobre 1991[65]

Art. 26 cpv. 5

[5] Le disposizioni emanate secondo i capoversi 1–3 per garantire la salute delle piante non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[66] sul Parlamento.

N. II/28b Legge federale del 21 giugno 1991[67] *sulla pesca*

Art. 25 cpv. 2

[2] Le prescrizioni d'applicazione emanate secondo il capoverso 1 concernenti la pesca nel Lago Superiore di Costanza non sottostanno al veto contro le ordinanze di cui all'articolo 22*a* capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002[68] sul Parlamento.

3.3 Proposte di minoranza

Proposte di minoranza II e III

Il Consiglio federale propone di accogliere le proposte della maggioranza della Commissione.

Proposta di minoranza IV

Il Consiglio federale propone di accogliere la proposta di minoranza IV.

65 RS **921.0**
66 RS **171.10**
67 RS **923.0**
68 RS **171.10**