



22.083

**Messaggio
concernente l'introduzione di un freno
alla regolamentazione
(modifica dell'art. 159 cpv. 3 della Costituzione
federale e modifica della legge sul Parlamento)**

del 9 dicembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di decreto federale che introduce un freno alla regolamentazione e un disegno di modifica della legge sul Parlamento.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2019 M 16.3360 Freno alla regolamentazione per arginare i costi normativi
(N 28.02.2018, Gruppo liberale radicale; S 20.03.2019)

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

9 dicembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con l'introduzione di un freno alla regolamentazione gli atti legislativi che implicano importanti oneri per le imprese dovranno ottenere la maggioranza qualificata in Parlamento. Il progetto comporta modifiche della Costituzione federale e della legge sul Parlamento.

Situazione iniziale

Con l'adozione della mozione 16.3360 del Gruppo liberale radicale, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di sottoporgli un progetto normativo per l'introduzione di un freno alla regolamentazione. Sul modello del freno alle spese, le decisioni del Parlamento relative a progetti che per numerose imprese si traducono in oneri supplementari o costi della regolamentazione importanti dovranno superare un ostacolo istituzionale supplementare sotto forma di una «maggioranza qualificata». In prima battuta, il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione.

Il Consiglio federale ha elaborato un progetto corrispondente e lo ha posto in consultazione dal 28 aprile al 18 agosto 2021. Dopo aver preso atto dei risultati, il 4 marzo 2022 ha deciso di elaborare un messaggio sull'introduzione di un freno alla regolamentazione, in adempimento del suddetto mandato parlamentare. Tuttavia, essendo tuttora contrario a questo progetto, il Consiglio federale rinuncia a chiederne l'approvazione.

Contenuto del progetto

L'obiettivo del freno alla regolamentazione è contenere il più possibile l'aumento dei costi della regolamentazione per le imprese. A questo scopo le leggi federali e i decreti di approvazione di trattati internazionali (secondo l'art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 della Costituzione federale) che comportano notevoli oneri per le imprese dovranno essere adottati dal Parlamento soltanto con una maggioranza qualificata.

L'applicazione di questo requisito dipenderà dal numero di imprese interessate da un determinato progetto e dai costi della regolamentazione che quest'ultimo comporta per l'insieme delle imprese. Il Consiglio federale propone a tal fine i seguenti valori soglia: oltre 10 000 imprese interessate dall'aumento dei costi della regolamentazione e un aumento complessivo dei costi della regolamentazione di oltre 100 milioni di franchi per le imprese su un periodo di dieci anni.

Se un nuovo progetto adempie uno di questi due parametri, nelle votazioni finali in Parlamento deve ottenere la maggioranza qualificata, ossia la maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Si tratta della stessa regola applicata al freno alle spese, all'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale (freno all'indebitamento) e alle leggi federali urgenti.

In sede di consultazione il freno alla regolamentazione ha suscitato reazioni contrastanti. La proposta è sostenuta in particolare da tre partiti (UDC, PLR, Alleanza del Centro) e dalle associazioni economiche, mentre è respinta da quattro partiti (PVL, PEV, PS, Verdi), dalla maggioranza dei Cantoni, dai sindacati e dai rappresentanti della società civile. I pareri critici riguardano per lo più lo strumento del freno alla

regolamentazione in sé, e non tanto l'impostazione del disegno di legge proposta dal Consiglio federale. In vista del presente messaggio si è pertanto rinunciato a proporre adeguamenti. I contenuti riprendono quindi ampiamente il testo della mozione approvata dal Parlamento.

Ripercussioni previste

Il freno alla regolamentazione pone in primo piano l'onere per le imprese durante l'intera procedura legislativa. Le necessarie stime sistematiche dei costi della regolamentazione creano più trasparenza sulle ripercussioni dei singoli progetti e possono così agevolare tempestivamente la ricerca di soluzioni più semplici. Poiché il freno alla regolamentazione considera unicamente i costi della regolamentazione a carico dalle imprese, ma trascura i benefici ed eventuali ulteriori costi della regolamentazione, è poco probabile che questo strumento contribuisca a regolamentazioni più efficienti dal profilo dell'economia pubblica.

L'introduzione del freno alla regolamentazione ha anche importanti implicazioni a livello politico-istituzionale. In sostanza divide le leggi in diverse categorie con modalità di voto distinte e conferisce di fatto un peso leggermente maggiore alle ripercussioni per le imprese rispetto ad altri interessi, ad esempio a quelli ambientali e sociali. Con il requisito della maggioranza qualificata aumenta in linea di principio la probabilità che i progetti con costi della regolamentazione elevati possano essere bocciati in Parlamento. Nell'ambito di progetti legislativi importanti e spesso controversi, il freno alla regolamentazione potrebbe tendenzialmente ostacolare la ricerca di compromessi.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	6
1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta	8
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	10
1.4 Stralcio di interventi parlamentari	10
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	11
2.1 Progetto posto in consultazione	11
2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione	11
2.3 Valutazione dei risultati della consultazione	12
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	13
4 Punti essenziali del progetto	13
4.1 La normativa proposta	13
4.2 Attuazione	17
4.3 Procedura	19
4.4 Armonizzazione di compiti e finanze	20
5 Commento ai singoli articoli	20
5.1 Costituzione federale	20
5.2 Legge sul Parlamento	22
5.3 Modifica di un altro atto normativo: legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione	27
6 Ripercussioni	27
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	29
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	29
6.3 Ripercussioni per le imprese	30
6.4 Ripercussioni sull'economia	30
6.5 Ripercussioni sull'ambiente	31
6.6 Ripercussioni sulla società	31
6.7 Ripercussioni sulle istituzioni politiche	32
7 Aspetti giuridici	33
7.1 Costituzionalità	33
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	33
7.3 Forma dell'atto	33
7.4 Subordinazione al freno alle spese	34

7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	34
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	34
7.7	Delega di competenze legislative	34
7.8	Protezione dei dati	34
	Tabella riassuntiva dei dati usati nel messaggio	34
	Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) (Freno alla regolamentazione) (Disegno)	FF 2023 169
	Decreto federale che introduce un freno alla regolamentazione (Disegno)	FF 2023 170

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Problematica e necessità d'intervento

Una regolamentazione efficiente e commisurata è importante per l'attrattiva e per le condizioni quadro della piazza economica elvetica. Per le imprese le normative possono comportare costi, derivanti ad esempio dagli obblighi di agire, di tollerare o di omettere. Questi cosiddetti «costi della regolamentazione» fanno aumentare i costi di produzione e privano le imprese di risorse che potrebbero essere utilizzate in altro modo. Un carico elevato indotto dalla regolamentazione può pregiudicare la competitività delle imprese e mettere a rischio sul lungo periodo la crescita della produttività in Svizzera.

Esistono al momento solo poche cifre sulla portata reale degli oneri della regolamentazione che gravano sulle imprese in Svizzera. Il monitoraggio della burocrazia effettuato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) fornisce informazioni sugli oneri amministrativi a carico delle imprese. Secondo l'ultimo sondaggio, risalente al 2018, il 67 per cento delle imprese avverte un aumento di questi oneri e il 67,5 per cento li giudica (piuttosto) elevati¹. Inoltre, nel 2013 il Consiglio federale aveva effettuato una stima completa *una tantum* dei costi della regolamentazione, suddividendoli in dieci categorie prescelte e arrivando a un importo di circa 10 miliardi di franchi all'anno².

Per una valutazione attendibile dell'efficacia delle regolamentazioni dal profilo dell'economia pubblica non si può prescindere dal confronto tra costi e utilità. Ogni regolamentazione statale persegue determinati obiettivi, spesso sanciti dalla Costituzione federale e definiti a livello di legge, e mira quindi a produrre benefici. Le regolamentazioni devono perseguire interessi pubblici; servono, ad esempio, a tutelare la salute o a correggere eventuali disfunzioni del mercato (p. es. situazioni di monopolio).

¹ LINK (2019): Monitor della burocrazia 2018, consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Promozione della piazza economica > Studi. Il prossimo sondaggio è previsto nel corso del 2022 e i risultati dovrebbero essere pubblicati all'inizio del 2023.

² Consiglio federale (2013), Rapporto sui costi della regolamentazione. «Valutazione dei costi di regolamentazione e identificazione del potenziale per la semplificazione e riduzione dei costi», consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Projekte in der Regulierungspolitik > Bericht über die Regulierungsknoten (disponibile soltanto in tedesco e francese).

Se un intervento regolatorio non tiene sufficientemente conto dei costi aziendali che genera, vi è il rischio di un fallimento della regolamentazione³. È il caso, ad esempio, quando si considerano solo marginalmente i costi della regolamentazione connessi a un progetto o eventuali regolamentazioni alternative meno onerose per evitare dispendi di tempo e risorse o per non compromettere la riuscita di un progetto.

Mandato parlamentare

La mozione 16.3360 «Freno alla regolamentazione per arginare i costi normativi», depositata il 31 maggio 2016 dal Gruppo liberale radicale, chiede al Consiglio federale di «elaborare le basi legali necessarie affinché modifiche di leggi, nuove leggi e regolamentazioni in generale che generano maggiori costi normativi per più di 10 000 imprese o che in termini di costi superano una soglia ancora da definire debbano ottenere una maggioranza qualificata nelle votazioni sul complesso di entrambe le Camere (p. es. la maggioranza dei membri di ciascuna Camera, come per il freno alle spese)». Il Parlamento non ha dato seguito alla proposta del Consiglio federale di respingere la mozione che, il 20 marzo 2019, è stata invece adottata anche dalla seconda Camera e trasmessa così al Consiglio federale.

Lo stesso giorno il Parlamento ha adottato la mozione 16.3388 Sollberger, che chiede l'elaborazione di una legge federale per ridurre la densità normativa nonché gli oneri amministrativi per le imprese e persegue quindi obiettivi analoghi alla suddetta mozione. Il messaggio concernente la legge sullo sgravio delle imprese (LSgrI)⁴ sarà sottoposto al Parlamento nell'ambito di un progetto separato.

Obiettivo del progetto

Il freno alla regolamentazione ha lo scopo di arginare l'aumento dei costi della regolamentazione per le imprese. A tal fine prevede di subordinare l'approvazione di progetti che implicano oneri per un elevato numero di imprese o che comportano un notevole aumento dei costi della regolamentazione alla maggioranza parlamentare qualificata. Con questo ostacolo supplementare aumenterebbe in linea di massima la probabilità che questi progetti siano respinti.

Il freno alla regolamentazione porrebbe in maggior rilievo l'onere per le imprese durante l'intera procedura legislativa. Con l'attuazione del freno alla regolamentazione sarebbe necessario stimare i costi della regolamentazione in modo più coerente rispetto a quanto fatto sinora. Stime migliori dei costi della regolamentazione potrebbero comportare semplificazioni in una fase precoce di determinati progetti e fornirebbero al Consiglio federale e al Parlamento una base decisionale più solida, soprattutto se comunicate insieme ai previsti benefici del rispettivo intervento di regolamentazione. Anche nei dibattiti parlamentari sulla necessità o meno di applicare il freno alla regolamentazione verrebbe dato maggior peso ai suddetti oneri della regolamentazione per le imprese.

³ Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA, aprile 2021, consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgebewertung > Weitere Beispiele von RFA > Unternehmensentlastungsgesetz und Regulierungsbremse (2021) (disponibile soltanto in tedesco; riassunto in francese).

⁴ FF 2023 166

Il Consiglio federale rinuncia a proporre l'approvazione del progetto

Sgravare le imprese dai costi della regolamentazione è un obiettivo importante per il nostro Collegio. Riteniamo tuttavia che il freno alla regolamentazione chiesto dal Parlamento sia uno strumento poco adatto. Gli effetti collaterali sul piano dell'ordinamento istituzionale appaiono importanti (cfr. n. 6.7), mentre l'effetto di sgravio atteso per le imprese sembra piuttosto contenuto (cfr. n. 6.3).

Con il freno alla regolamentazione il requisito della maggioranza qualificata verrebbe posto in relazione al potenziale impatto che un dato progetto di legge avrebbe sulle imprese. Privilegiare determinati interessi specifici nell'ambito di un processo legislativo sarebbe un elemento del tutto nuovo e rappresenterebbe una deroga alla consolidata regola di base sancita nella Costituzione secondo cui il Parlamento decide a maggioranza dei votanti. Si creerebbe un precedente anche per altri contesti e il ricorso più frequente alla maggioranza qualificata potrebbe ostacolare la realizzazione di riforme importanti.

L'effetto principale del freno alla regolamentazione sta nel sensibilizzare e creare trasparenza sugli oneri a carico delle imprese. Adottando le direttive per l'analisi d'impatto della regolamentazione (direttive AIR)⁵, il Consiglio federale ha già compiuto un passo importante in questa direzione. Il nostro Collegio propone inoltre di sancire nel disegno della LSgrI l'obbligo di stimare i costi della regolamentazione a carico delle imprese. Si possono quindi conseguire dei miglioramenti senza generare effetti collaterali indesiderati, come quello di limitare la capacità d'intervento del Parlamento.

Infine, secondo il nostro Consiglio il fatto di collegare lo strumento proposto unicamente ai costi della regolamentazione per le imprese – ignorando quindi ogni altro costo e beneficio della regolamentazione – sarebbe riduttivo e non avrebbe senso neppure sotto il profilo dell'efficienza per l'economia pubblica. Tuttora contrario all'introduzione di un tale strumento per i motivi summenzionati, il Consiglio federale rinuncia pertanto a proporre l'approvazione del presente progetto.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

La mozione 16.3360 del Gruppo liberale radicale è formulata in modo molto concreto. Il margine di manovra per l'attuazione del relativo mandato parlamentare è quindi ristretto. Gli aspetti centrali sono il requisito della maggioranza qualificata e la definizione dei valori soglia per l'applicazione del freno alla regolamentazione.

Se da un lato la mozione non specifica il tipo di maggioranza qualificata, dall'altro menziona il modello collaudato della maggioranza dei membri di ciascuna Camera⁶ adottato per il freno alle spese. Nel diritto costituzionale svizzero il ricorso alla maggioranza parlamentare qualificata per le decisioni parlamentari rimane l'eccezione. Di regola è necessaria la maggioranza semplice dei votanti (art. 159 cpv. 2 della

⁵ FF 2019 8519

⁶ Ossia di 101 voti al Consiglio nazionale e di 24 al Consiglio degli Stati.

Costituzione federale [Cost.7]. La maggioranza dei membri di ciascuna Camera è invece richiesta per la dichiarazione d'urgenza di una legge federale e per l'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale (art. 159 cpv. 3 Cost.) e per il freno alle spese. Il Consiglio federale propone di applicare la stessa maggioranza qualificata anche al freno alla regolamentazione. Un ulteriore inasprimento, vale a dire una maggioranza di due terzi, potrebbe sì rafforzare l'effetto del freno alla regolamentazione, ma ostacolerebbe drasticamente l'adozione di nuovi atti legislativi accrescendo il rischio di blocchi e potenziali stalli nelle riforme⁸.

I valori soglia per i costi della regolamentazione e per il numero di imprese interessate hanno lo scopo di limitare l'applicazione del meccanismo ai casi più rilevanti. L'obiettivo è garantire che il freno alla regolamentazione non venga applicato a tutti gli atti legislativi, ma soltanto a quelli che comportano nel complesso un notevole aumento dei costi della regolamentazione per le imprese o che implicano oneri supplementari per un determinato numero di esse. Più i valori soglia sono elevati, meno spesso viene attivato il freno alla regolamentazione. Se, invece, i valori soglia sono molto bassi, la maggioranza qualificata rischia di non essere più l'eccezione, ma di diventare la regola. Il Consiglio federale riprende il valore soglia di oltre 10 000 imprese interessate, proposto nella mozione quale indicatore. Propone inoltre un limite di 100 milioni di franchi su un periodo di riferimento di dieci anni per l'aumento dei costi della regolamentazione causati alla totalità delle imprese. Questo valore soglia permette di attivare il freno alla regolamentazione anche per gli atti legislativi che interessano meno di 10 000 imprese (p. es. perché toccano soltanto certi settori), ma che nel complesso implicano ugualmente costi della regolamentazione molto elevati.

Se si considerano gli obiettivi concreti della mozione 16.3360 del Gruppo liberale-radical, ossia arginare i costi della regolamentazione e sensibilizzare a questo aspetto nel processo legislativo, si potrebbero ipotizzare misure alternative. Per aumentare la sensibilità verso le preoccupazioni delle imprese durante il processo legislativo si potrebbero imporre requisiti più severi alle unità amministrative competenti (p. es. l'obbligo di stimare i costi della regolamentazione o di valutare eventuali semplificazioni nell'interesse delle imprese) o effettuare adeguamenti istituzionali (p. es. creare un servizio di controllo per le analisi d'impatto della regolamentazione o per le stime dei costi della stessa).

Prescrizioni relative a stime più sistematiche dei costi della regolamentazione e alla considerazione di possibili semplificazioni esistono già oggi sotto forma di linee guida e saranno sancite e inasprite nel disegno della nuova LSgrI⁹. La sola introduzione della legge sullo sgravio delle imprese con la rinuncia al freno alla regolamentazione

⁷ RS 101

⁸ Stöckli, Andreas / Joller, Elisabeth (2019), Einführung einer Personalbremse. Gutachten zuhanden des Eidgenössischen Personalamts EPA, consultabile all'indirizzo: www.epa.admin.ch > Temi > Politica del personale > Politica del personale del Consiglio federale e del Parlamento > Affari del Consiglio federale concernenti la politica del personale > Spese per il personale/effettivo (disponibile soltanto in tedesco).

⁹ Il disegno di legge sullo sgravio delle imprese (LSgrI) comprende sei elementi: (1) principi per una regolamentazione efficiente, (2) obbligo di esaminare semplificazioni in caso di nuovi atti legislativi, (3) stime dei costi della regolamentazione, (4) monitoraggio dell'onere per le imprese, (5) studi settoriali per identificare possibilità di sgravio e (6) potenziamento di EasyGov, la piattaforma elettronica centralizzata per le imprese.

permetterebbe comunque di raggiungere una parte degli obiettivi auspicati con il freno alla regolamentazione, evitando però gli svantaggi connessi.

Il Consiglio federale ha esaminato e respinto la possibilità di creare un servizio di controllo indipendente. Un tale organo potrebbe controllare e, idealmente, migliorare la qualità delle stime. Questo vantaggio sarebbe però più che vanificato dagli ingenti costi che comporterebbe. Del resto il Consiglio federale aveva già preso in considerazione quest'opzione in adempimento delle mozioni 15.3400 Vogler e 15.3445 Gruppo liberale radicale, respingendola però per motivi di efficienza e per considerazioni di carattere istituzionale. Gli argomenti di allora rimangono tuttora validi: la qualità delle analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), compresa la stima dei relativi costi, dovrebbe competere al dipartimento responsabile, analogamente a tutte le altre valutazioni su benefici e ripercussioni di un dato progetto effettuate nell'ambito dei rapporti di consultazione e messaggi corrispondenti. Inoltre, i risultati delle AIR possono essere valutati e rivisti criticamente soprattutto dai soggetti interessati nell'ambito delle procedure di consultazione interne ed esterne all'Amministrazione. Anche se organizzato in modo snello, infine, il servizio indipendente comporterebbe per la Confederazione costi ingenti, tali da superare nettamente i presunti benefici supplementari.

Il rapporto del Consiglio federale del 7 dicembre 2018 in adempimento del postulato 15.3421 Caroni presenta altri approcci e modelli per ridurre i costi della regolamentazione¹⁰. Trattandosi per lo più di alternative alle misure già proposte nel disegno della LSgrI, non vengono discusse in dettaglio in questa sede.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹² sul programma di legislatura 2019–2023. È una conseguenza diretta dell'approvazione da parte del Parlamento della mozione 16.3360 del Gruppo liberale radicale «Freno alla regolamentazione per arginare i costi normativi». La normativa proposta non tocca nessuna delle strategie del Consiglio federale.

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

Con il presente disegno il nostro Collegio attua la mozione 16.3360. Propone pertanto di togliere dal ruolo il suddetto intervento parlamentare, in quanto adempiuto.

¹⁰ Consiglio federale (2018), Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle, consultabile all'indirizzo: www.parlamento.ch > 15.3421 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses (disponibile in tedesco e francese).

¹¹ FF 2020 1565

¹² FF 2020 7365

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

In vista della procedura di consultazione, la SECO ha commissionato un'AIR per le ripercussioni del freno alla regolamentazione (e del progetto della LSgrI separato) su Confederazione, imprese ed economia pubblica. I risultati di questo studio d'impatto sono riassunti al numero 6 del presente messaggio.

2.1 Progetto posto in consultazione

La consultazione sull'introduzione di un freno alla regolamentazione (modifica dell'art. 159 cpv. 3 della Costituzione federale e modifica della legge sul Parlamento), indetta dal Consiglio federale, è durata dal 28 aprile al 18 agosto 2021. Sul piano dei contenuti gli atti legislativi posti in consultazione corrispondono ai testi allegati al presente messaggio (cfr. n. 4). Sono pervenuti in tutto 91 pareri. Si sono pronunciati 25 Cantoni, sette partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, tre associazioni mantello nazionali o regionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 34 organizzazioni mantello nazionali o regionali dell'economia, una commissione extraparlamentare (Forum PMI¹³), due organizzazioni dei lavoratori, due organizzazioni dei consumatori, 12 organizzazioni della società civile, due imprese e tre privati.

2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

In sede di consultazione la proposta di introdurre un freno alla regolamentazione è stata accolta in modo assai controverso¹⁴. Dei 91 partecipanti, 42 esprimono pareri molto critici o contrari. La proposta è invece sostenuta da 49 partecipanti, incondizionatamente o con modifiche.

Il freno alla regolamentazione trova il sostegno di tutte le associazioni economiche e di categoria, del PLR, dell'Alleanza del centro e dell'UDC, di 7 Cantoni (AG, LU, NW, SO, TI, VS, ZH), di un rappresentante delle regioni di montagna, del Forum PMI, di due imprese e di un privato. Per essi il progetto contribuisce a ridurre gli oneri della regolamentazione per le imprese, migliorando così le condizioni quadro e rafforzando la piazza economica svizzera. Il difficile contesto economico causato dalla pandemia di COVID-19 avrebbe accentuato la necessità e l'impellenza di contrastare una densità normativa sempre maggiore. Molti sostenitori del freno alla regolamentazione (28 su 42, tra cui il Forum PMI) ritengono inoltre che, in aggiunta a questo strumento, sia necessario istituire un servizio di controllo indipendente che garantisca

¹³ Nelle procedure di consultazione il Forum PMI, in quanto commissione extraparlamentare, rappresenta il punto di vista delle piccole e medie imprese.

¹⁴ I documenti relativi alla consultazione, i pareri e il rapporto sui risultati sono consultabili all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DEFR.

la qualità delle stime dei costi della regolamentazione o perlomeno esaminare una tale ipotesi.

Il progetto relativo al freno alla regolamentazione viene respinto da 18 Cantoni (AI, AR, BL, BS, BE, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SG, SH, SZ, TG, UR, VD, ZG), dai partiti politici PS, Verdi, PVL e PEV, dall'Unione delle Città svizzere, da un rappresentante delle regioni di montagna, da due sindacati, da due organizzazioni dei consumatori, da 12 organizzazioni della società civile e da due privati. La disparità di trattamento di ambiti politici diversi viene ritenuta problematica. L'impatto della regolamentazione sulle imprese otterrebbe cioè una ponderazione maggiore rispetto ad altri interessi. Viene anche fortemente criticato il fatto che l'attenzione sia rivolta unilateralmente ai costi per le imprese ma non ai benefici che le regolamentazioni possono apportare. Sotto il profilo della politica istituzionale, il requisito della maggioranza qualificata andrebbe applicato, come finora, solo in casi molto specifici, ad esempio come compensazione per la restrizione di diritti democratici. Il processo legislativo svizzero, sapientemente calibrato, dà già ampiamente voce agli attori interessati. Viene inoltre sottolineata la difficile applicazione pratica del freno alla regolamentazione. Le stime dei costi della regolamentazione, decisive per determinare di volta in volta quale debba essere la maggioranza richiesta, sono costose, complesse e per loro natura associate a notevoli incertezze.

2.3 Valutazione dei risultati della consultazione

Il progetto è stato accolto in modo controverso e le posizioni sono polarizzate. Soltanto pochi partecipanti si sono pronunciati sull'impostazione concreta dello strumento proposto (p. es. campo d'applicazione, valori soglia, tempi di applicazione). Poiché completamente favorevoli o del tutto contrari, i partecipanti alla consultazione si sono generalmente concentrati sulla questione di principio sollevata dal progetto.

Per i sostenitori il freno alla regolamentazione è uno strumento adeguato, giustificato e necessario. Gli elevati oneri causati dalla regolamentazione che gravano sulle imprese sono un problema che va affrontato subito e con decisione. È necessaria una soluzione globale. Oltre al freno alla regolamentazione, alcuni sostenitori chiedono che siano creati una legge sullo sgravio delle imprese e un servizio di controllo indipendente.

Per gli oppositori, invece, il freno alla regolamentazione costituisce un'ingerenza istituzionale di grande portata con conseguenze ed effetti collaterali indesiderati notevoli. Oltre ad avere un effetto soltanto modesto sui costi della regolamentazione, lo strumento proposto presenterebbe un rapporto costi-benefici particolarmente sfavorevole. Sebbene vengano criticati qua e là alcuni dettagli tecnici (p. es. valori soglia troppo bassi, definizione troppo ampia del concetto di «costi della regolamentazione», applicazione del principio di prudenza), gli eventuali ritocchi difficilmente annullerebbero le riserve di fondo sollevate in merito a questo strumento.

L'esito controverso della consultazione solleva dubbi sulla probabilità che il progetto possa trovare il consenso della maggioranza. Vista la forte polarizzazione, tuttavia, il Consiglio federale non vede la possibilità di una «via di mezzo» nell'impostazione del freno alla regolamentazione, cioè una soluzione che permetterebbe di avvicinare

sostenitori e oppositori. Con il presente messaggio, il Consiglio federale adempie al mandato che il Parlamento gli ha conferito con l'approvazione della mozione 16.3360. Il nostro Collegio ritiene tuttavia che gli svantaggi e gli effetti collaterali del freno alla regolamentazione siano significativi e rinuncia quindi a chiedere l'approvazione del progetto. L'obiettivo di uno sgravio degli oneri amministrativi per le imprese può essere raggiunto con altri mezzi, ad esempio con la LSgrI, che sarà sottoposta al Parlamento come disegno di legge separato.

Poiché i partecipanti alla consultazione non hanno sostanzialmente messo in discussione l'impostazione concreta del freno alla regolamentazione, non saranno apportate modifiche materiali agli atti legislativi posti in consultazione. In particolare, il Consiglio federale ha rinunciato a includere nel disegno di legge un servizio di controllo indipendente, come chiesto da numerosi partecipanti (tra cui il Forum PMI) a complemento del freno alla regolamentazione. La creazione di un tale servizio era già stata discussa in modo approfondito qualche anno fa nel contesto delle due mozioni 15.3400 Vogler e 15.3445 Gruppo liberale radicale, ma poi respinta dal Consiglio federale soprattutto per considerazioni di efficienza. Dopo che il Parlamento ha tolto dal ruolo le suddette mozioni e poiché l'iniziativa parlamentare 19.402 CET-S «Analisi indipendente dell'impatto della regolamentazione» è ancora pendente, il Consiglio federale mantiene la posizione finora assunta (cfr. n. 1.2).

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Né gli Stati confinanti con la Svizzera né l'Unione europea prevedono una regolamentazione paragonabile nelle loro procedure legislative.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

Con la mozione 16.3360 del Gruppo liberale radicale il Parlamento chiede l'introduzione di un freno alla regolamentazione che possa arginare l'aumento dei costi normativi per le imprese. Sull'esempio del freno alle spese, l'iniziativa vuole che sia introdotto un ostacolo istituzionale supplementare sotto forma di una «maggioranza qualificata» per le decisioni del Parlamento relative a nuovi progetti che generano notevoli costi della regolamentazione per le imprese. L'applicazione del requisito della maggioranza qualificata dovrà dipendere dal numero di imprese interessate da un progetto o dai costi della regolamentazione che quest'ultimo comporta per la totalità delle imprese.

L'introduzione del freno alla regolamentazione richiede un adeguamento della Costituzione federale¹⁵ nonché modifiche della legge del 13 dicembre 2002¹⁶ sul Parla-

¹⁵ RS 101

¹⁶ RS 171.10

mento (LParl). La legge deve fissare in particolare valori soglia concreti che fungono da condizione per l'attivazione del freno alla regolamentazione.

Il Consiglio federale propone i seguenti valori soglia: un aumento dei costi della regolamentazione per oltre 10 000 imprese nonché un aumento complessivo dei costi della regolamentazione per le imprese di oltre 100 milioni di franchi su un periodo di dieci anni (ovvero 10 milioni di franchi all'anno). Un progetto che supera uno di questi due valori soglia deve ottenere la maggioranza qualificata, ossia la maggioranza dei membri di ciascuna Camera nelle votazioni finali in Parlamento (101 voti su 200 al Consiglio nazionale e 24 su 46 al Consiglio degli Stati).

L'attivazione del freno alla regolamentazione dipende in sostanza dal confronto tra le stime dei costi della regolamentazione attesi e del numero di imprese interessate e i valori soglia fissati dalla legge. Ciò presuppone che le unità amministrative responsabili quantifichino, per quanto possibile, i costi della regolamentazione previsti dai nuovi progetti. Esse devono inoltre specificare quali altri costi della regolamentazione, non quantificabili, debbano attendersi le imprese.

Nella forma proposta, il freno alla regolamentazione costituisce una novità nell'ordinamento giuridico svizzero che genera effetti collaterali anche a livello politico-istituzionale (cfr. n. 6.7).

Campo d'applicazione

Rientrano nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione le leggi federali (e le loro modifiche) nonché i decreti federali sull'approvazione di trattati internazionali comprendenti disposizioni normative importanti o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali e che quindi, come le leggi, sottostanno a referendum facoltativo.

Costi della regolamentazione da considerare

A differenza di quanto previsto per il freno alle spese, nel caso del freno alla regolamentazione la maggioranza qualificata non si applica a singoli articoli di legge, ma all'intero atto. Questa intenzione risulta dal testo della mozione e si giustifica per il fatto che i costi della regolamentazione di un progetto risultano spesso dalla combinazione di diversi articoli di legge e vanno quindi considerati nel loro insieme, compensando eventuali nuovi sgravi e oneri¹⁷.

Costi della regolamentazione per le imprese: per «costi della regolamentazione» si intendono in linea di massima tutti i costi che le imprese devono sopportare per adempiere gli obblighi di agire, omettere o tollerare. Questi obblighi si traducono in costi della regolamentazione sia diretti che indiretti (cfr. commento all'art. 77a cpv. 3 LParl al n. 5.2) che, se possibile, vanno considerati entrambi ai fini dell'eventuale attivazione del freno alla regolamentazione.

Stime dei costi della regolamentazione: per determinare se i costi della regolamentazione di un nuovo progetto superano nel complesso il valore soglia di 100 milioni di

¹⁷ Dal testo della mozione, che prevede l'attivazione del freno alla regolamentazione nelle votazioni sul complesso, risulta chiaramente che l'oggetto da considerare per l'applicazione della maggioranza qualificata è l'atto nel suo insieme.

franchi vanno considerate unicamente le stime quantitative (per quanto concerne la stimabilità dei costi della regolamentazione, cfr. n. 4.2). Per il confronto con il secondo valore soglia, ossia per valutare se la nuova regolamentazione grava su oltre 10 000 imprese, non sono sempre necessarie stime quantitative dei costi della regolamentazione. Possono bastare indicazioni qualitative, in quanto l'unico fattore decisivo è stabilire se le aziende sono ulteriormente gravate da un progetto o meno.

Valore netto: poiché il progetto viene considerato nel suo insieme, i costi della regolamentazione risultanti devono essere aggregati in base al principio del valore netto, secondo il quale anche eventuali sgravi vanno considerati. Se una nuova regolamentazione comporta dei costi, questi vanno infatti compensati con eventuali sgravi. Per l'attivazione del freno alla regolamentazione è dunque determinante l'aumento netto dei costi della regolamentazione. Questa soluzione basata sul valore netto ha senso anche perché incentiva l'Amministrazione federale, il Consiglio federale e il Parlamento a individuare eventuali possibilità di sgravio al momento di elaborare nuovi progetti legislativi. Va inoltre notato che gli oneri e gli sgravi non sono generati automaticamente nelle stesse imprese o negli stessi settori.

Costi della regolamentazione una tantum e ricorrenti: nello stimare i costi di una regolamentazione occorre proiettare su un periodo di dieci anni i costi sia *una tantum* (p. es. investimenti iniziali o di adattamento) sia ricorrenti. Per le imprese sono rilevanti entrambi. Un valore soglia che includa sia i costi *una tantum* sia quelli ricorrenti permette di evitare che il freno alla regolamentazione sia applicato a progetti per i quali l'investimento iniziale è controbilanciato da importanti sgravi ricorrenti¹⁸. Il periodo di riferimento di dieci anni permette di garantire che i costi della regolamentazione ricorrenti che gravano sulle imprese a lungo termine siano sufficientemente ponderati rispetto a quelli *una tantum*.

Applicazione della maggioranza qualificata e conseguenze in caso di mancato raggiungimento

La maggioranza qualificata deve essere applicata nella votazione finale. Se non viene raggiunta in una Camera, il progetto è respinto. Attivando il freno alla regolamentazione nella votazione finale si garantisce che entrambe le Camere votino sullo stesso progetto. In questa fase della procedura i contenuti sono finalizzati e gli oneri per le imprese sono noti¹⁹.

¹⁸ Definire valori soglia separati per i costi della regolamentazione *una tantum* da una parte e quelli ricorrenti dall'altra, analogamente a quanto previsto per il freno alle spese, non sarebbe compatibile con il principio auspicato del valore netto dei costi della regolamentazione per le imprese riferiti a un progetto nel suo insieme.

¹⁹ L'applicazione del freno alla regolamentazione nella votazione sul complesso, come richiesto dalla mozione, ha poco senso tra l'altro perché in questa fase della procedura i contenuti non sono ancora definitivi. Eventuali modifiche apportate durante l'appiattamento delle divergenze sarebbero quindi decise a maggioranza semplice, neutralizzando de facto il freno alla regolamentazione. Se la seconda Camera modifica il progetto nella deliberazione di dettaglio, nella votazione sul complesso la seconda Camera si esprime a maggioranza qualificata su un progetto di contenuto diverso rispetto a quello su cui si è pronunciata la Camera prioritaria.

Quanti progetti potrebbero sottostare al freno alla regolamentazione?

Per avere un'idea del numero di progetti che potrebbero far scattare il freno alla regolamentazione, sono stati esaminati tutti i messaggi del Consiglio federale pubblicati tra il 1° dicembre 2015 e il 1° dicembre 2019. L'obiettivo era di raccogliere informazioni sui costi della regolamentazione causati dai progetti in questione e sul numero di imprese interessate. Per diversi motivi questi dati vanno interpretati con cautela e intesi come una rappresentazione approssimativa. Innanzitutto, le informazioni sui costi della regolamentazione contenute in questi messaggi sono in parte lacunose. Nell'analizzare i messaggi, inoltre, non sono state considerate le eventuali modifiche scaturite dai dibattiti parlamentari successivi. Per finire, il periodo contemplato non è necessariamente rappresentativo per il futuro.

Sui 257 messaggi analizzati, circa 80 progetti (fra l'altro iniziative popolari o decreti federali concernenti crediti quadro ecc.) non rientravano nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione. Altri 110 progetti circa, che sarebbero rientrati in tale campo d'applicazione, non avrebbero avuto ripercussioni negative per le imprese (p. es. approvazione di convenzioni per evitare la doppia imposizione con altri Paesi o la modifica della legge sul Tribunale federale)²⁰. I circa 70 progetti rimanenti avrebbero comportato costi della regolamentazione per le imprese.

Tra questi 70 progetti vi erano circa 20 trattati internazionali e 50 leggi federali.

Per quanto riguarda i primi, nella maggior parte dei casi i valori soglia previsti non sarebbero stati raggiunti. Si possono citare ad esempio gli accordi di libero scambio o sullo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari conclusi con altri Paesi.

Tra i 50 messaggi concernenti leggi federali vi sono alcuni progetti che sarebbero presumibilmente rientrati nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione. Se per un progetto su tre, o addirittura su due, fosse stato raggiunto uno dei due valori soglia, dai 15 ai 25 progetti (su un totale di 257 messaggi) avrebbero richiesto il voto a maggioranza qualificata su un arco di quattro anni.

Il valore soglia di 10 000 imprese interessate sarebbe stato superato relativamente spesso per progetti intesi a regolamentare tutti i settori o quelli più importanti. Lo stesso dicasi per numerosi progetti a carattere fiscale. Altri esempi concreti sono i messaggi del 18 novembre 2015²¹ concernente la legge federale sulle professioni sanitarie e del 15 settembre 2017²² concernente la legge sulla protezione dei dati. È particolarmente interessante, a questo proposito, la proposta di modifica della legge federale sulla parità dei sessi²³. Nel disegno il Consiglio federale aveva previsto un'analisi dei salari per imprese a partire da 50 dipendenti. In questo modo il valore soglia di 10 000 imprese sarebbe stato facilmente superato. Su un periodo di dieci anni

20 FF 2018 3925

21 FF 2015 7125

22 FF 2017 5939

23 FF 2017 4745

i costi della regolamentazione erano stati stimati a 41,5 milioni di franchi²⁴. Il Parlamento ha adeguato il progetto fissando il limite per l'analisi dei salari a partire da 100 dipendenti, con la conseguenza che, dopo il dibattito parlamentare, il progetto non sarebbe più rientrato nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione, dato che avrebbe comportato costi della regolamentazione per meno di 10 000 imprese.

4.2 Attuazione

Necessità di stime quantitative dei costi della regolamentazione per le imprese

Per valutare se un progetto supera il valore soglia di 100 milioni di franchi, e se quindi fa scattare il freno alla regolamentazione o meno, occorrono stime numeriche dettagliate dei costi della regolamentazione per le imprese. Già oggi queste stime sono obbligatorie per numerosi progetti, come prescritto dalle direttive AIR vigenti. Finora, però, servivano essenzialmente a creare più trasparenza sugli oneri causati alle imprese da un nuovo atto legislativo. I costi della regolamentazione erano soltanto uno dei numerosi elementi fatti confluire nelle basi decisionali del Parlamento. In futuro, il valore stimato determinerà direttamente anche il tipo di maggioranza da applicare in Parlamento. Ciò significa che la quantificazione dei costi della regolamentazione assumerà un'importanza ancora maggiore, visto che per il confronto con il valore soglia dei costi della regolamentazione complessivi si potranno considerare in linea di massima soltanto dati quantitativi.

Per un'applicazione corretta ed efficace del freno alla regolamentazione le stime dei costi della regolamentazione devono mostrare in modo affidabile e per quanto possibile esaustivo l'impatto effettivo di un progetto normativo sulle imprese. La significatività dei valori stimati risulta massima se sono quantificati tutti i costi e gli sgravi rilevanti per le imprese. All'atto pratico ciò non è sempre possibile per diversi motivi, ad esempio perché il calcolo di determinati costi richiederebbe un impiego di risorse sproporzionato, perché la complessità è eccessiva o perché i dati disponibili sono insufficienti. Di conseguenza, la stimabilità dei costi della regolamentazione di un progetto (o di sue singole parti) deve essere valutata caso per caso. Per il confronto con il valore soglia concernente l'aumento dei costi della regolamentazione per la totalità delle imprese è determinante l'insieme dei costi della regolamentazione stimati. Per non concedere alle unità amministrative un margine discrezionale troppo ampio, occorre prevedere l'obbligo di indicare gli altri costi prevedibili non quantificabili e di specificare perché sono considerati tali. Per maggiori spiegazioni sulla definizione dei costi della regolamentazione da considerare si rimanda al commento all'articolo 77a capoverso 3 LParl (cfr. n. 5.2).

²⁴ Secondo il messaggio, i costi della regolamentazione per attuare la prima analisi dei salari ammontano a circa 18 milioni di franchi. Per ripetere tale analisi l'onere si dimezza a 9 milioni di franchi. I costi di verifica rimangono invece invariati a 4 milioni di franchi. Su un arco di dieci anni si possono quindi prevedere costi per 41,5 milioni di franchi (=18+4 per la prima analisi [4 anni] + [9+4] per la seconda analisi + [4,5+2] per la metà della terza analisi [anni 9 e 10]). Il valore soglia per l'attivazione del freno alla regolamentazione non verrebbe quindi raggiunto. Dalle stime non risulta se sono stati considerati e dedotti eventuali costi che sarebbero comunque insorti (cosiddetti «costi inevitabili»).

Responsabilità per le stime dei costi della regolamentazione

Il fatto che non esista in Svizzera un organo centrale incaricato di effettuare, disporre o verificare le stime dei costi della regolamentazione (come p. es. il *Nationaler Normenkontrollrat* in Germania) è intrinsecamente legato alla realtà istituzionale del nostro Paese. Stimare i costi della regolamentazione e comunicare l'impatto di una determinata regolamentazione (AIR) sono compiti che spettano al dipartimento o all'ufficio federale competente e – in ultima analisi – al Consiglio federale. Questo principio collaudato viene mantenuto nella proposta di attuazione del freno alla regolamentazione. Ciò comporta – o perlomeno non permette di escludere – il rischio che in alcuni casi si dichiarino l'impossibilità di quantificare i costi (o una parte di essi) per evitare l'attivazione del freno alla regolamentazione. A questo rischio si può tuttavia ovviare con gli strumenti esistenti. Con il «quick check» dell'AIR, introdotto nel 2020, l'unità amministrativa responsabile (e in ultima analisi il Consiglio federale) stabilisce in una fase precoce della procedura legislativa quali sono le ripercussioni da sottoporre a un'analisi più approfondita. In tal caso si dovrà specificare se il progetto implica costi della regolamentazione supplementari per le imprese, in quali ambiti questi costi insorgono, quante imprese sono interessate e se sono previste ulteriori stime dei costi. I risultati dei «quick check» possono essere esaminati da altri uffici o dipartimenti nell'ambito della consultazione degli uffici e della procedura di corapporto, come avviene per i contenuti del progetto e per eventuali AIR. La consultazione costituisce inoltre un'occasione per altri portatori di interessi, in particolare per i settori interessati, per le loro associazioni e imprese, di esprimersi sulle stime presentate o su eventuali lacune al riguardo. Se ritiene che determinati oneri siano stati documentati in modo lacunoso, il Parlamento può comunque chiedere in qualsiasi momento al Consiglio federale di effettuare ulteriori stime.

Gestione dell'incertezza

Le stime sono per loro natura connotate da incertezza. Nel determinare se si debba attivare il freno alla regolamentazione per un dato progetto di legge occorre considerare che spesso, nel momento in cui si devono stimare i costi della regolamentazione, non si sa ancora in via definitiva come la legge verrà concretizzata al livello normativo inferiore (p. es. nelle ordinanze del Consiglio federale). Eppure, in molti casi questa concretizzazione riveste grande importanza per la stima dei costi. Una legge può inoltre lasciare esplicitamente un ampio margine discrezionale al Consiglio federale, permettendogli di scegliere tra diverse opzioni, il che complica la valutazione delle ripercussioni. È spesso impossibile esprimere i costi della regolamentazione con valori puntuali esatti. In questi casi è quindi inevitabile presentare in modo trasparente le premesse o gli scenari e usare poi fasce di valutazione o valori minimi e massimi, con lo svantaggio tuttavia che il confronto diretto con il valore soglia non fornirà sempre una risposta univoca sull'applicabilità del freno alla regolamentazione.

Il Consiglio federale propone di far fronte a questa incertezza e all'assenza di stime applicando il principio di precauzione: nel caso in cui non si possa determinare con sufficiente attendibilità se i costi della regolamentazione indotti da un progetto o il numero di imprese interessate superano i valori soglia stabiliti, occorre in linea di massima chiedere al Parlamento di attivare il freno alla regolamentazione. In concreto, il principio di precauzione significherebbe che, in caso di incertezza sulle modalità di

concretizzazione di un progetto o di un ampio margine di attuazione concesso al Consiglio federale (p. es. con disposizioni potestative), va considerata la variante attuativa più onerosa per le imprese (ovvero la variante massima in termini di costi della regolamentazione e imprese interessate). A titolo d'esempio, se i costi della regolamentazione stimati si situano in una forbice da 20 a 120 milioni di franchi, per il confronto con il valore soglia sarebbe determinante l'importo di 120 milioni. Per la stima del numero di imprese interessate si procederà in modo analogo. Tuttavia, nella totale assenza di stime quantitative sul numero di imprese interessate e sui costi della regolamentazione totali a carico delle imprese non si possono effettuare confronti con i valori soglia e, di conseguenza, non è possibile applicare il freno alla regolamentazione.

Metodologia di stima dei costi della regolamentazione

La SECO, in quanto servizio specializzato in materia di AIR, fornisce già oggi alle altre unità amministrative strumenti metodologici per la stima dei costi della regolamentazione. Ai fini di un'applicazione semplificata e per quanto possibile standardizzata del freno alla regolamentazione sarà necessario rielaborare e ampliare questi strumenti (ev. con il sostegno di altri uffici interessati). Bisognerà in particolare precisare quali sono i costi della regolamentazione da considerare, quindi non soltanto quelli generati da obblighi di agire, ma anche quelli che scaturiscono da obblighi di tollerare od omettere, come è spesso il caso per i divieti (p. es. sotto forma di mancati utili). La SECO svolge, ove possibile, compiti di consulenza per le stime dei costi della regolamentazione di altre unità amministrative, senza però fungere da servizio di controllo.

4.3 Procedura

In analogia alla procedura applicabile alle leggi federali dichiarate urgenti, per i progetti che soddisfano i requisiti per l'attivazione del freno alla regolamentazione e richiedono quindi la maggioranza qualificata dovrà essere aggiunta una clausola dal seguente tenore: «La presente legge soddisfa i requisiti di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost. per la subordinazione al freno alla regolamentazione».

Procedura preparlamentare

Il Consiglio federale valuta se i progetti rientrano nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione e se i costi della regolamentazione e il numero di imprese interessate superano i valori soglia stabiliti. Se almeno uno dei due valori soglia è superato, propone nel messaggio e nel disegno di legge di applicare la maggioranza qualificata. Se, invece, i due valori soglia non sono raggiunti, il Consiglio federale indica esplicitamente che il progetto non è subordinato al freno alla regolamentazione. Per permettere di valutare l'eshaustività e l'attendibilità delle stime effettuate, il messaggio deve menzionare anche i costi della regolamentazione non quantificabili e spiegare brevemente i motivi per cui non possono essere espressi in cifre. Lo stesso vale se il progetto di atto legislativo è elaborato da una commissione parlamentare. In linea di principio la stima dei costi della regolamentazione e del numero di imprese interessate spetta anche in questo caso al servizio responsabile in seno all'Amministrazione federale.

Procedura parlamentare

La clausola del freno alla regolamentazione è trattata dalle commissioni e dalle Camere nell'ambito della normale deliberazione (prima deliberazione, appianamento delle divergenze e persino eventualmente conferenza di conciliazione). È oggetto della deliberazione articolo per articolo del disegno di atto legislativo (deliberazione di dettaglio). Le stime dei costi della regolamentazione e del numero di imprese interessate presentate dal Consiglio federale nel messaggio possono confluire nei dibattiti parlamentari ed essere sottoposte a un esame critico. Il Parlamento ha la possibilità di adeguare la clausola sul freno alla regolamentazione contenuta nel disegno di atto legislativo (vale a dire integrarla o cancellarla). La decisione finale sull'applicazione della maggioranza qualificata spetta quindi alle Camere federali.

Se durante la deliberazione parlamentare vengono apportate a un progetto modifiche che hanno un notevole impatto sui costi della regolamentazione o sul numero di imprese interessate, le commissioni preposte all'esame preliminare e le Camere devono eventualmente riesaminare la necessità di applicare la clausola sul freno alla regolamentazione. Se del caso, il Consiglio federale (o l'unità amministrativa responsabile) aggiorna le stime sui costi della regolamentazione e sul numero di imprese interessate. I progetti che contemplano la clausola del freno alla regolamentazione devono ottenere la maggioranza qualificata nelle votazioni finali. Se questa maggioranza non è raggiunta in una Camera, il progetto viene respinto.

A causa della necessità di aggiornare le stime, non si possono escludere in alcuni casi ritardi nella deliberazione parlamentare.

4.4 Armonizzazione di compiti e finanze

Il presente disegno ha ripercussioni soltanto lievi sui compiti e sulle finanze. Se approvato, determinati progetti dovranno soddisfare un requisito supplementare, ossia raggiungere la maggioranza qualificata in occasione della votazione finale in Parlamento. Questo potrebbe avere potenziali implicazioni finanziarie in quanto l'Amministrazione federale sarebbe eventualmente costretta a effettuare un maggior numero di stime quantitative dei costi della regolamentazione, sebbene queste siano già previste dalle disposizioni di legge vigenti. Si vedano a questo proposito anche i commenti al numero 6.1 (Ripercussioni per la Confederazione).

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Costituzione federale

Art. 159 cpv. 3 lett. d

Il nuovo *articolo 159 capoverso 3 lettera d* crea la base costituzionale per l'introduzione di un freno alla regolamentazione. Ciò significa che l'approvazione di progetti che colpiscono un numero minimo di imprese o che generano nel complesso un aumento dei costi della regolamentazione superiori all'importo previsto per legge richiederà la maggioranza qualificata.

L'applicazione della maggioranza qualificata inasprisce le condizioni per l'approvazione di un progetto. Nel caso del freno alla regolamentazione, per maggioranza qualificata si intende la maggioranza dei membri di ciascuna Camera, come del resto già previsto per le leggi federali urgenti, per l'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale (freno all'indebitamento) e per il freno alle spese (art. 159 cpv. 3 Cost.). Per l'approvazione di un progetto sono quindi richiesti 101 voti al Consiglio nazionale e 24 al Consiglio degli Stati.

Nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione rientrano le leggi federali²⁵ e le loro modifiche come pure i decreti federali per l'approvazione di trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.)²⁶. Dato che inasprisce i requisiti per l'ottenimento della maggioranza parlamentare necessaria per l'approvazione di un progetto, il freno alla regolamentazione si applica esclusivamente agli atti legislativi discussi in Parlamento. Sono invece esclusi i progetti che sottostanno a referendum obbligatorio, ossia le modifiche della Costituzione federale e determinati trattati internazionali (che disciplinano p.es. l'adesione a comunità sopranazionali), in merito ai quali decidono in ogni caso Popolo e Cantoni e per i quali non si giustifica l'introduzione di un ulteriore ostacolo istituzionale in Parlamento. Anche le ordinanze dell'Assemblea federale non rientrano nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione e vanno trattate alla stregua delle ordinanze del Consiglio federale che non necessitano di una maggioranza qualificata in Parlamento.

Per stabilire se occorre subordinare un progetto al freno alla regolamentazione fanno stato due condizioni: il numero delle imprese per le quali il progetto comporta costi della regolamentazione più elevati e l'aumento dei costi della regolamentazione per la totalità delle imprese. Per l'applicazione del freno alla regolamentazione basta che sia raggiunto uno dei valori soglia previsti. Questo permette di subordinarvi anche gli atti legislativi che riguardano soltanto una minima parte delle imprese, ma che comportano costi della regolamentazione particolarmente elevati.

Spetta al legislatore fissare i valori soglia specifici. Fissandoli in una legge si evita di dover modificare nuovamente la Costituzione nell'eventualità di un loro adeguamento.

²⁵ Ciò include anche le leggi federali dichiarate urgenti ai sensi dell'art. 165 Cost..

²⁶ Anche se nel caso di trattati internazionali la cui attuazione richiede una legge federale, in linea di principio è possibile che il freno alla regolamentazione si applichi sia al decreto di approvazione del trattato internazionale sia all'atto legislativo di attuazione, nella pratica è piuttosto improbabile che si verifichi una situazione simile. Ciò si deve, da un lato, al fatto che generalmente gli atti legislativi di attuazione sono presentati con i relativi trattati internazionali (art. 141a cpv. 2 Cost.), cosicché la questione della doppia applicazione non dovrebbe presentarsi troppo spesso e, dall'altro, al fatto che di norma i costi della regolamentazione vengono conteggiati per singolo progetto. Se applicato alla legge di attuazione o ai successivi aggiornamenti, il freno alla regolamentazione tenderebbe a ostacolare l'applicazione del relativo trattato internazionale e comporterebbe eventualmente una violazione degli obblighi internazionali. Il fatto che un trattato sia applicabile direttamente o indirettamente è di per sé irrilevante per subordinare il rispettivo decreto al freno alla regolamentazione. È invece determinante la possibilità di stimare i costi della regolamentazione attesi per le imprese.

La maggioranza qualificata è applicata a un progetto nella sua globalità, vale a dire che fa stato l'aumento dei costi della regolamentazione generati da tutte le disposizioni o modifiche del progetto. Viceversa ciò significa che, nel caso di una modifica di legge, non si tiene conto dei costi della regolamentazione imputabili a disposizioni rimaste invariate. Si considerano soltanto le disposizioni i cui contenuti sono nuovi o vengono modificati.

Per quanto riguarda i concetti di «impresa» e «costi della regolamentazione» si rinvia ai commenti all'articolo 77a capoversi 1 e 2 LParl qui di seguito.

5.2 Legge sul Parlamento

Art. 77a

Cpv. 1

Il capoverso 1 fissa i valori soglia delle due condizioni previste dalla Costituzione federale per applicare la maggioranza qualificata.

La prima condizione riguarda il numero di imprese per le quali un progetto comporta costi della regolamentazione più elevati. Per attivare il freno alla regolamentazione e, di riflesso, la maggioranza qualificata, questo numero è stato fissato a un minimo di 10 000 imprese. Per i progetti che comportano sia un aumento dei costi della regolamentazione sia una diminuzione di tali costi (per effetto di semplificazioni o dell'abrogazione di disposizioni), si tiene conto soltanto delle imprese che al netto devono sopportare un onere supplementare.

Il concetto di «impresa» va inteso in senso ampio. Determinanti sono l'esercizio di un'attività economica e la partecipazione al processo economico. Per «esercizio di un'attività economica» si intende il fatto di combinare fattori di produzione per fornire una prestazione materiale o immateriale (beni o servizi). Per «partecipazione al processo economico» si intende il fatto di offrire a titolo commerciale beni e servizi. Non è invece rilevante la forma giuridica o organizzativa. Ciò significa che la disposizione include anche le imprese di diritto pubblico e quelle senza scopo di lucro. Inoltre, entrano in linea di conto soltanto le imprese svizzere. A tal fine fa stato la presenza in Svizzera (domicilio), mentre sono irrilevanti i rapporti di proprietà. La filiale di un gruppo estero con sede in Svizzera è quindi considerata un'impresa svizzera, non così un'impresa estera che offre beni o servizi in Svizzera.

Per stimare il numero delle imprese interessate, potrebbe avere un ruolo prioritario l'Ufficio federale di statistica (UST) con i suoi dati. A seconda del progetto possono tuttavia entrare in linea di conto anche altre fonti. Bisognerà valutare di caso in caso quali dati sono disponibili e quali sono i più adatti nello specifico. Se, a titolo d'esempio, un progetto richiede la pubblicazione di un rapporto ambientale per tutte le imprese di un determinato settore, l'UST potrebbe disporre dei dati necessari. Se, invece, l'obbligo di pubblicazione è vincolato a un criterio specifico (p. es. un determinato fatturato), si dovranno considerare dati da altre fonti (p. es. l'imposta sul valore aggiunto).

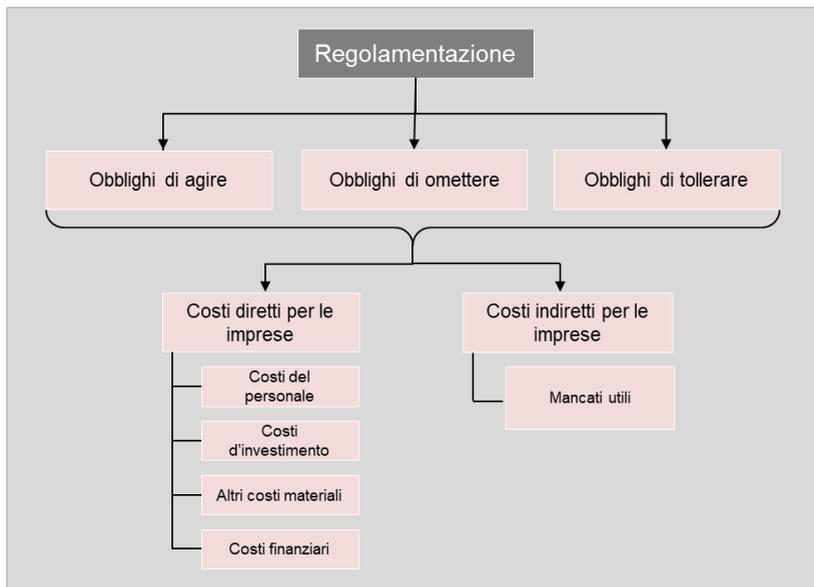
La seconda condizione riguarda l'aumento dei costi della regolamentazione per la totalità delle imprese. Il freno alla regolamentazione e, di riflesso, la maggioranza qualificata trovano applicazione se il progetto provoca alla totalità delle imprese un aumento dei costi della regolamentazione superiore a 100 milioni di franchi. Questo importo considera i costi della regolamentazione sull'arco di dieci anni. Per una definizione più dettagliata di questi costi, della gestione degli sgravi e dei costi unici e ricorrenti si rinvia ai commenti ai capoversi 2 e 3.

Cpv. 2

Il capoverso 2 definisce i costi della regolamentazione per le imprese. La figura 1 li riassume schematicamente.

Figura 1

Costi della regolamentazione per le imprese



Fonte: illustrazione propria (in base a «Handbuch Regulierungs-Checkup» / «Manuel Check-up de la réglementation», SECO, 2011)

Le regolamentazioni statali possono includere diversi obblighi che comportano dei costi per le imprese. Per «costi della regolamentazione a carico delle imprese» si intendono tutti i costi cui le imprese devono far fronte per effetto di obblighi di agire, omettere e tollerare. Gli obblighi di agire comprendono tra l'altro gli obblighi di informazione, notifica, registrazione e autorizzazione; gli obblighi di omettere comprendono divieti e norme con effetti simili a quelli dei divieti. Per esempio, un inasprimento dei valori soglia per le emissioni di polveri fini che impone alla maggior parte delle imprese interessate di operare nuovi investimenti per adeguare gli impianti esistenti (obbligo di agire) può avere l'effetto di un divieto per le imprese che rinunciano

ad adottare simili adeguamenti o non possono rispettare in altro modo i valori soglia (obbligo di omettere). Gli obblighi di tollerare implicano l'accettazione delle azioni di terzi, per esempio di controlli statali, che un'impresa deve «tollerare».

I costi della regolamentazione possono essere *una tantum* (p. es. investimenti iniziali o di adattamento) o ricorrenti (p. es. obblighi di rendicontazione annuale).

In linea di principio le maggiori uscite e i mancati utili sono da considerarsi costi della regolamentazione, che in Svizzera vengono solitamente distinti in diretti e indiretti. Entrambi hanno importanza ai fini di una valutazione rappresentativa dell'onere della regolamentazione a carico delle imprese e rientrano nella definizione di costi della regolamentazione. Nella pratica questa distinzione tra costi della regolamentazione diretti e indiretti è servita finora soprattutto come indicatore della fattibilità di una stima quantitativa, fermo restando che i costi della regolamentazione diretti sono spesso stati ritenuti più facili da stimare. Tuttavia, nel contesto del freno alla regolamentazione, questa distinzione riveste un'importanza solo secondaria.

Esempi tipici di costi della regolamentazione diretti sono i costi del personale per la compilazione di un modulo in adempimento di un obbligo di notifica, i costi d'investimento per adeguamenti nei processi di produzione, i costi materiali per la verifica esterna della contabilità o i costi finanziari come gli emolumenti per l'ottenimento di un'autorizzazione.

Possono anche generarsi costi della regolamentazione indiretti, che incidono in particolare sulle entrate delle imprese. La regolamentazione può fra l'altro comportare per le imprese oneri sotto forma di mancati utili dovuti a divieti o ritardi. I divieti possono pregiudicare le attività commerciali o persino comprometterne l'esistenza. L'onere necessario per stimare i costi indiretti può variare fortemente, ma in generale è superiore a quello dei costi della regolamentazione diretti. E anche l'incertezza è maggiore. Attualmente la Svizzera non dispone di un metodo unitario per la stima dei costi indiretti. Occorre quindi accertare caso per caso se una stima è possibile e se il dispendio richiesto è adeguato. Ciò dovrebbe avvenire idealmente nell'ambito del quick check introdotto dal Consiglio federale nel febbraio del 2020 per determinare la necessità a portata di un'AIR.

Ai fini della loro stima, non è rilevante se i costi della regolamentazione gravano sui destinatari diretti di una determinata norma o su eventuali terzi. Le imprese possono quindi essere destinatarie dirette oppure essere soltanto interessate dagli effetti della regolamentazione. A titolo di esempio, i costi legati all'introduzione di un obbligo di dichiarazione per gli ingredienti sono considerati costi della regolamentazione a prescindere da chi dovrà sostenerli (dettagliante, produttore o importatore). Occorre in ogni caso evitare che i costi della regolamentazione vengano conteggiati due volte.

Non sono per contro ritenuti costi della regolamentazione i costi che sarebbero insorti comunque anche senza la nuova regolamentazione. Un esempio tipico è l'introduzione di una normativa già in vigore a livello internazionale che viene rispettata da molte imprese svizzere indipendentemente dalla regolamentazione svizzera.

Nel caso di progetti fiscali, l'ammontare d'imposta da versare non rientra nei costi della regolamentazione. Del resto, l'introduzione (o la soppressione) di una sovvenzione non è considerata uno sgravio (o un onere) nel senso della definizione dei costi della regolamentazione. I rendiconti fiscali (p. es. la compilazione della dichiarazione

d'imposta) costituiscono per contro un classico obbligo di agire e rientrano nella definizione di costi della regolamentazione. Anche nel caso di dazi, tasse d'incentivazione e contributi alle assicurazioni sociali, gli importi da versare allo Stato non sono considerati costi della regolamentazione, diversamente dal dispendio di tempo richiesto per il disbrigo delle relative pratiche burocratiche. Le tasse causali, che per definizione vengono riscosse per un servizio che l'ente pubblico fornisce alla singola impresa, per esempio l'iscrizione al registro di commercio o in relazione a una procedura di autorizzazione, rientrano nei costi della regolamentazione.

Cpv. 3

I dati stimati vengono confrontati con i valori soglia indicati al capoverso 1 in base al metodo del valore netto. Non vengono considerati soltanto i costi della regolamentazione provocati da nuove disposizioni, ma anche gli eventuali sgravi, imputabili per esempio alla soppressione o alla semplificazione di disposizioni esistenti. Riguardo agli sgravi, la definizione di costi della regolamentazione è speculare. A titolo di esempio: la soppressione del divieto dei giochi in denaro online assicura per esempio alle imprese maggiori opportunità di guadagno, che devono essere incluse nel calcolo dei costi della regolamentazione. Lo stesso vale per la riduzione dei costi a seguito dell'abrogazione di un obbligo di notifica. I nuovi costi della regolamentazione e gli eventuali sgravi derivanti da una proposta di legge non ricadono necessariamente sulle stesse imprese. Qualsiasi effetto redistributivo è irrilevante ai fini della valutazione del superamento del valore soglia dei costi della regolamentazione complessivi.

I costi della regolamentazione unici e ricorrenti vengono calcolati (al netto degli eventuali sgravi) su un periodo di riferimento di dieci anni. Se una normativa prescrive per esempio l'uso di un nuovo strumento digitale (tool) che sostituisce l'obbligo di rendicontazione annuale, nel determinare i costi della regolamentazione occorrerà dedurre dai costi d'investimento unici per il nuovo strumento l'onere annuale fino a quel momento sostenuto per la rendicontazione, moltiplicato per dieci. Se la validità di un progetto è inferiore a dieci anni, i costi della regolamentazione unici e ricorrenti sono calcolati per la durata di validità prevista. Nel confronto con i valori soglia possono fondamentalmente confluire soltanto i costi della regolamentazione stimati in cifre (oneri e sgravi).

Per stabilire se il valore soglia del numero di imprese interessate viene superato, potrebbero eventualmente bastare dati qualitativi relativi ai costi della regolamentazione. L'elemento determinante, in questo caso, è unicamente se le imprese devono sopportare ulteriori oneri e non l'ammontare esatto dei costi della regolamentazione. Le imprese che, per effetto della regolamentazione, devono sopportare al netto un carico regolatorio sull'arco di dieci anni, devono essere considerate a prescindere dall'esistenza di una stima quantitativa. Se, per esempio, un divieto causa a tutte le imprese di un settore mancati utili per un importo imprecisato, le imprese interessate devono essere incluse nel calcolo del valore soglia.

Cpv. 4

Se un progetto comporta il superamento di almeno uno dei valori soglia indicati al capoverso 1, il disegno di atto legislativo deve includere una clausola secondo cui esso sottostà al freno alla regolamentazione. Sono rilevanti le stime ex-ante dei costi della regolamentazione e del numero di imprese costrette a sostenere oneri aggiuntivi,

disponibili al momento della decisione del Parlamento. La clausola potrebbe avere il tenore seguente: «La presente legge soddisfa i requisiti di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost. per la subordinazione al freno alla regolamentazione». In caso di dubbio sul superamento dei due valori soglia bisognerà in linea di principio chiedere al Parlamento l'attivazione del freno alla regolamentazione (principio di precauzione, cfr. n. 4.2). Grazie a questa clausola nelle disposizioni finali dell'atto legislativo, la questione dell'attivazione del freno alla regolamentazione e, di riflesso, della maggioranza qualificata, rientra nella normale deliberazione in Parlamento. Se durante la deliberazione parlamentare vengono apportate a un progetto modifiche che hanno un notevole impatto sui costi della regolamentazione o sul numero di imprese interessate, le commissioni d'esame preliminare e le Camere devono eventualmente riesaminare la necessità di applicare la clausola sul freno alla regolamentazione. La modalità di gestione del freno alla regolamentazione nell'ambito dell'iter parlamentare è spiegata al numero 4.3.

Art. 81 cpv. 1^{er}

Il capoverso 1^{er} precisa che la maggioranza qualificata trova applicazione nella votazione finale. Questa disposizione riguarda soltanto i progetti che prevedono la clausola sulla subordinazione al freno alla regolamentazione. Attivando quest'ultima, nella votazione finale si garantisce che entrambe le Camere votino sullo stesso progetto definitivo. In questa fase della procedura il testo è stato finalizzato e gli oneri per le imprese sono noti. Se non ottiene la maggioranza qualificata di una delle Camere, il progetto è respinto.

Art. 141 cpv. 3

L'articolo 141 capoverso 3 LParl precisa gli obblighi che incombono al Consiglio federale nell'illustrare gli effetti per l'economia nei messaggi concernenti progetti che rientrano nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione, in particolare nei messaggi concernenti leggi e decreti federali per l'approvazione di trattati internazionali ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Nello specifico, il Consiglio federale deve menzionare il numero di imprese che dovranno sostenere nuovi costi della regolamentazione nonché l'ammontare complessivo di questi ultimi. Deve inoltre indicare se viene superato uno dei valori soglia ai sensi dell'articolo 77a capoverso 1 LParl e, di rimando, se il progetto soggiace al freno alla regolamentazione. Il Consiglio federale dovrà anche specificare se un atto legislativo comporterà altri costi della regolamentazione, seppure impossibili da quantificare. Queste indicazioni sono di fondamentale importanza per la deliberazione in Parlamento visto che costituiscono la base decisionale per stabilire se nel disegno dovrà essere inclusa la clausola sulla subordinazione al freno alla regolamentazione e se sarà quindi necessaria la maggioranza qualificata.

Art. 173a

Questo articolo incarica il Consiglio federale di verificare dopo cinque anni dall'entrata in vigore della norma sul freno alla regolamentazione la sua adeguatezza, efficacia ed economicità. Ne dovrà successivamente informare l'Assemblea federale e, se

del caso, formulare proposte di adeguamento. Dovrà in particolare esaminare l'adeguatezza dei valori soglia di cui all'articolo 77a, capoverso 1 LParl. Questi valori soglia non devono portare a un'applicazione sistematica della maggioranza qualificata per effetto del freno alla regolamentazione: questo strumento deve restare un'eccezione per le normative che comportano effettivamente un forte carico per le imprese. Occorrerà anche verificare la significatività dei costi della regolamentazione da considerare (art. 77a cpv. 2 LParl), l'opportunità di determinare i costi della regolamentazione (art. 77a cpv. 3 LParl), nonché la disponibilità e la qualità dei costi della regolamentazione esposti nei messaggi (art. 141 cpv. 3 LParl).

5.3 **Modifica di un altro atto normativo: legge del 18 marzo 2005²⁷ sulla consultazione**

Art. 6a

Mediante un rimando all'articolo 141 capoverso 2 LParl, l'articolo 6a della legge sulla consultazione statuisce che i requisiti previsti per i testi esplicativi dei progetti si applicano anche ai testi esplicativi degli avamprogetti. Il nuovo articolo 141 capoverso 3 LParl precisa gli obblighi da adempiere nell'illustrare gli effetti per l'economia nei messaggi che rientrano nel campo d'applicazione del freno alla regolamentazione. Allo stesso modo, anche il rimando esistente nell'articolo 6a della legge sulla consultazione è integrato dal nuovo articolo 141 capoverso 3 LParl. I partecipanti alla consultazione dovranno poter pronunciarsi in merito alle stime dei costi della regolamentazione o al numero di imprese costrette a sostenere oneri aggiuntivi, determinanti per l'eventuale applicazione del freno alla regolamentazione.

6 **Ripercussioni**

Nell'ambito dell'elaborazione del presente progetto, la SECO ha commissionato all'agenzia di consulenza e ricerca Ecoplan un'AIR²⁸. Le considerazioni riportate di seguito si fondano in buona parte sui risultati di questa analisi. Nella parte introduttiva vengono spiegati i meccanismi attraverso i quali il freno alla regolamentazione esplica i propri effetti e, in seguito, le conseguenze.

Il freno alla regolamentazione è composto da due elementi principali: (I) l'innalzamento dell'ostacolo parlamentare per i progetti che comportano un forte carico regolatorio per le imprese e (II) il relativo obbligo di stimare sistematicamente l'ammontare dei costi della regolamentazione e il numero delle imprese interessate.

²⁷ RS 172.061

²⁸ Ecoplan (2021): Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Weitere Beispiele von RFA > Unternehmensentlastungsgesetz und Regulierungsbremse (2021) (disponibile soltanto in tedesco; riassunto in francese).

(I) Effetto atteso dall'innalzamento dell'ostacolo parlamentare

L'innalzamento dell'ostacolo parlamentare per progetti che comportano un significativo aumento del carico della regolamentazione può avere conseguenze sia dirette che indirette. La necessità di ottenere la maggioranza qualificata in Parlamento può far naufragare normative che implicano costi notevoli, effetto diretto che dovrebbe però avere un'importanza secondaria. In generale sembra che la maggioranza qualificata proposta per il freno alla regolamentazione (maggioranza dei membri di entrambe le Camere) rispetto alla maggioranza semplice non dovrebbe rappresentare un ostacolo così elevato. Questa è la conclusione cui giunge l'analisi sui risultati delle votazioni finali in Parlamento svoltesi tra il 2014 e il 2019 e relative a leggi e decreti federali per l'approvazione di accordi internazionali sottoposti a referendum facoltativo. Se fosse stata richiesta la maggioranza qualificata per tutti questi progetti approvati in votazione finale a maggioranza semplice, la maggioranza qualificata sarebbe stata comunque raggiunta in più del 99,5 per cento dei casi²⁹. Non si può quindi presupporre che il requisito leggermente più elevato della maggioranza qualificata porti a una bocciatura più frequente dei progetti che generano un carico regolatorio elevato, sebbene non si possa escluderlo in alcuni casi. È invece più plausibile che si verifichi un effetto preventivo indiretto: visto che spetta al Parlamento decidere se un progetto adempie i requisiti per la subordinazione al freno alla regolamentazione e se occorre inserire questa clausola nel disegno, durante la deliberazione parlamentare esso dedicherebbe anche maggiore attenzione al tema dell'onere per le imprese indotto dalla regolamentazione.

(II) Effetto atteso dall'inasprimento dell'obbligo di stimare i costi della regolamentazione a carico delle imprese

L'obbligo di stimare i costi della regolamentazione, associato al freno alla regolamentazione, aumenterebbe la trasparenza sugli oneri a carico delle imprese. Questa trasparenza, unitamente a un rischio leggermente superiore di una bocciatura derivante dall'applicazione della maggioranza qualificata, produce un effetto preventivo: le unità amministrative responsabili sarebbero indotte a controllare in maniera ancora più mirata le possibilità di sgravio e, per quanto possibile e auspicato, incoraggiate ad apportare dei correttivi. In alcuni casi la maggiore trasparenza sui costi della regolamentazione potrebbe indurre il Consiglio federale o il Parlamento a rinunciare a determinati progetti anticipatamente e a prescindere dall'applicazione della maggioranza qualificata. È tuttavia difficile prevedere in che misura questi effetti si concretizzeranno in pratica. Già ora i costi della regolamentazione vengono quantificati per molti progetti discussi in Parlamento. Disponendo di stime quantitative, un ulteriore effetto potrebbe essere quello di colmare parzialmente eventuali lacune.

²⁹ SECO (2020): Analyse der Abstimmungsergebnisse bei Schlussabstimmungen im Parlament, consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik (disponibile in tedesco e francese).

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'introduzione del freno alla regolamentazione comporta alcune spese per l'Amministrazione federale. Ecoplan ha valutato a circa 750 000 franchi (banda d'oscillazione 0,5–1,1 mio. fr.)³⁰ i costi annui attesi per effettuare stime ex ante supplementari o più accurate.

Questi costi potrebbero in buona parte ricadere sulle unità amministrative responsabili delle stime effettive dei costi della regolamentazione a carico delle imprese. È difficile stimare se si tratti in tutti i casi di costi supplementari: per quanto riguarda i progetti, già oggi le stime dei costi della regolamentazione vengono richieste ed effettuate. Attualmente non è possibile valutare come i costi siano ripartiti tra le unità amministrative; ciò dipende soprattutto dal numero e dalla complessità dei progetti. Anche la SECO sostiene costi per la sua funzione di supporto svolta in qualità di interfaccia e centro di competenza. Un migliore supporto da parte della SECO potrebbe ridurre il dispendio per le altre unità amministrative.

Poiché gli oneri aggiuntivi sono distribuiti su numerose unità amministrative, devono essere compensati internamente alle unità amministrative responsabili e finanziati senza aumenti. Il progetto può quindi essere implementato nell'ambito delle risorse umane e materiali a disposizione.

Se il freno alla regolamentazione raggiungerà il suo obiettivo e permetterà di ridurre l'onere della regolamentazione a carico delle imprese, la Confederazione potrebbe anche beneficiare indirettamente dei corrispondenti effetti positivi sul substrato fiscale e sul mercato del lavoro. È tuttavia probabile che questi effetti risultino piuttosto contenuti.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Cantoni, Comuni, centri urbani, agglomerati e regioni di montagna non sono direttamente toccati dal progetto. Tuttavia, non si possono escludere effetti indiretti, sia positivi che negativi. Se, grazie al freno alla regolamentazione, l'onere causato da quest'ultima per le imprese diminuisce, i Cantoni e i Comuni potrebbero anche beneficiare di un aumento della produttività delle imprese e quindi tendenzialmente di ulteriori entrate fiscali. Ad ogni modo, è possibile che il freno alla regolamentazione si ponga in contrasto con leggi federali o trattati internazionali che comporterebbero invece al netto un vantaggio per i Cantoni. Nel settore fiscale, ad esempio, le modifiche alla legge federale del 14 dicembre 1990³¹ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni potrebbero essere soggette al freno alla regolamentazione,

³⁰ Questa stima è un'analisi isolata dei costi indotti dal freno alla regolamentazione. Se nel progetto a sé stante concernente la LSgrl vengono inserite stime sistematiche dei costi della regolamentazione, gran parte dei costi qui indicati risulterebbe per la Confederazione già a causa della LSgrl e non dovrebbe più essere presa in considerazione in questa sede per evitare un doppio conteggio (costi inevitabili).

³¹ RS 642.14

il che complicherebbe in linea di massima eventuali adeguamenti dei regimi fiscali cantonali.

6.3 Ripercussioni per le imprese

Il previsto freno alla regolamentazione produce i suoi effetti prima di tutto indirettamente: le stime dei costi della regolamentazione per le imprese risulterebbero infatti più coerenti o di un livello qualitativo migliore. La maggioranza qualificata di per sé sembra invece generare solo un effetto diretto irrilevante. Nel complesso il freno alla regolamentazione tende a favorire e promuovere il contenimento dell'onere regolatorio per le imprese causato da nuove disposizioni. Una crescita meno marcata di questo onere si ripercuote positivamente sulle imprese perché permette loro di investire altrimenti le risorse disponibili e incrementare così la propria produttività. Questo ha a sua volta ricadute positive sulla capacità innovativa e la competitività internazionale delle imprese. Le PMI potrebbero trarne particolari vantaggi visto che i costi della regolamentazione sono in parte costi fissi che gravano in misura sproporzionata sui loro bilanci. La portata di questi effetti è difficile da prevedere. Molto dipenderà dai miglioramenti effettivi che la normativa apporterà riducendo l'onere o evitando regolamentazioni superflue. Le esperienze maturate con AIR di alta qualità mostrano tuttavia che bastano spesso pochi ritocchi nell'ambito del processo legislativo – ad esempio un prolungamento dei termini di attuazione – per assicurare sensibili risparmi alle imprese (cfr. diritto sulle derrate alimentari³²).

6.4 Ripercussioni sull'economia

Il freno alla regolamentazione potrebbe contribuire a ridurre l'onere della regolamentazione a carico delle imprese. Questo impatto fondamentalmente positivo per tutta l'economia potrebbe essere accompagnato da un aumento della produttività e da un rafforzamento della piazza economica svizzera. Ciò contribuirebbe a sua volta a innescare una maggiore crescita economica e a creare più posti di lavoro, a beneficio indirettamente dei lavoratori e dei contribuenti.

Lo strumento proposto del freno alla regolamentazione richiede migliori analisi d'impatto, che aumentano la trasparenza sui costi per le imprese e portano a dibattiti più fondati. Tuttavia, si può anche ipotizzare che il maggiore accento posto sui costi della regolamentazione delle imprese non comporterà solo semplificazioni, ma anche modifiche che potrebbero compromettere l'utilità auspicata di una regolamentazione. Il fatto che il freno alla regolamentazione si focalizzi esclusivamente sui costi della regolamentazione delle imprese non corrisponde a una visione d'insieme completa dal profilo dell'economia pubblica che dovrebbe fondarsi su una ponderazione esaustiva

³² Oesch T., Gehrig M., Küng V. e Graff A.L. (2015): Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht (pag. 67), consultabile all'indirizzo: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA > Lebensmittelverordnungen (2015). (disponibile solo in tedesco).

di costi e benefici e potrebbe addirittura produrre normative inefficaci dal punto di vista dell'economia nel suo insieme. In alcuni casi, il freno alla regolamentazione potrebbe favorire lo spostamento dei carichi della regolamentazione dalle imprese ad altri attori come lo Stato o i consumatori. Ad esempio un indebolimento del principio di causalità si tradurrebbe in effetti di redistribuzione indesiderati o in un uso inefficiente delle risorse. L'utilità delle nuove regolamentazioni può e deve tuttavia continuare a essere verificata mediante le AIR e spiegata coerentemente nei rapporti e messaggi – se possibile anche in termini quantitativi. In ogni caso spetta al Consiglio federale e al Parlamento ponderare e mettere a confronto costi e utilità di un progetto.

In sintesi, il contenimento dei costi (inutili) della regolamentazione è un compito importante in vista di un rafforzamento della competitività delle imprese e della piazza economica svizzera. Alla riduzione diretta dei costi per le imprese riconducibili agli sgravi si potrebbe eventualmente contrapporre una riduzione degli effetti delle regolamentazioni o una perdita di utilità. La ponderazione dei diversi interessi in gioco varia sempre a seconda della regolamentazione proposta. Non sempre il contenimento di nuovi costi della regolamentazione a carico delle imprese comporta automaticamente effetti positivi in generale per l'economia nel suo insieme.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto potrebbe avere ripercussioni indirette sull'ambiente. Visto che una maggiore trasparenza sui costi della regolamentazione a carico delle imprese potrebbe influenzare le decisioni del Consiglio federale e del Parlamento, è possibile che in singoli casi si modifichino progetti con un orientamento ecologico. Oltre alle sole semplificazioni per le imprese sono ipotizzabili anche adeguamenti che incidono sui benefici attesi di un progetto nel settore ambientale. Viceversa, è però anche possibile che le discussioni sui costi di un progetto inducano a effettuare analisi più fondate e ad approntare basi più attendibili sull'utilità di un progetto. Semplificazioni e riduzioni dei costi possono del resto anche facilitare l'accettazione di progetti ambientali. In ogni caso spetta al Consiglio federale e al Parlamento ponderare e mettere a confronto vantaggi e svantaggi, così come utilità e costi di un progetto.

6.6 Ripercussioni sulla società

Il progetto potrebbe avere ripercussioni indirette sulla società. Vale quanto affermato per le ripercussioni sull'ambiente: è possibile che la maggiore trasparenza sui costi della regolamentazione modifichi la decisione su un progetto che persegue obiettivi di politica sociale. Non si può quindi escludere che in determinati casi l'utilità sociale di un progetto risulti ridotta. Spetta comunque al Consiglio federale e al Parlamento dirimere la questione. È inoltre ipotizzabile che la maggiore trasparenza sui costi produca ulteriori incentivi a migliorare le analisi dell'utilità.

6.7 Ripercussioni sulle istituzioni politiche

Il freno alla regolamentazione proposto costituisce una novità nell'ordinamento giuridico svizzero. In particolare divide le leggi in due categorie diverse con modalità di voto distinte.

La Costituzione prevede l'applicazione della maggioranza qualificata soltanto per il freno alle spese, per l'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale (freno all'indebitamento) e per la dichiarazione dell'urgenza di leggi federali. Nel caso delle leggi federali urgenti, la loro entrata in vigore immediata rende impossibile un eventuale referendum. La maggioranza qualificata compensa questa limitazione dei diritti democratici. Anche nel caso del freno alle spese e all'indebitamento, la necessità di una maggioranza qualificata si giustifica per il fatto che la Svizzera non prevede la possibilità del referendum per le decisioni in materia di finanze federali (referendum finanziario).

Diversamente dagli esempi precedenti, l'applicazione della maggioranza qualificata per il freno alla regolamentazione non è giustificata da una limitazione dei diritti democratici. In questo caso si possono invece addurre gli obiettivi perseguiti dal progetto come tale. Lo strumento proposto del freno alla regolamentazione dovrebbe infatti permettere di contenere gli oneri della regolamentazione a carico delle imprese e di rafforzare le condizioni quadro economiche. Con il freno alla regolamentazione il Parlamento si imporrebbe dei vincoli, come già succede per il freno alle spese e quello all'indebitamento. Anche questi due strumenti perseguono obiettivi importanti, ossia arginare la crescita delle spese e dell'indebitamento della Confederazione, ma non prevedono un trattamento speciale per determinati destinatari interessati dalla normativa. Nel caso del freno alla regolamentazione la procedura di voto non garantirebbe più un trattamento neutrale della materia, perché attribuirebbe maggior peso alla prospettiva delle imprese rispetto ad altri interessi (ambiente, protezione dei lavoratori o dei consumatori).

Il freno alla regolamentazione presuppone una stima quantitativa dei costi della regolamentazione e crea maggiore trasparenza, nelle basi decisionali del Consiglio federale e del Parlamento, sull'onere che i nuovi progetti comportano per le imprese. L'applicazione di una maggioranza qualificata può però anche influenzare i rapporti di forza e, quindi, il comportamento di voto in Parlamento. In linea di principio rafforza la posizione delle minoranze perché a seconda dei casi permette loro di bocciare più facilmente un progetto. Tendenzialmente questo favorisce lo status quo. Il freno alla regolamentazione potrebbe in particolare svolgere un ruolo molto importante nel caso di progetti politicamente controversi e ostacolare la ricerca di compromessi, una prospettiva che potrebbe risultare problematica quando il carico di una regolamentazione per un progetto non costituisce il principale punto di scontro, ma adempie i requisiti per l'attivazione del freno alla regolamentazione. I progetti normativi di vasta portata potrebbero subire ritardi o essere addirittura bloccati a causa del loro potenziale di polarizzazione elevato.

Non si può infine escludere del tutto che il freno alla regolamentazione possa essere aggirato e si creino disincentivi per l'attività normativa. Determinati progetti potrebbero per esempio essere suddivisi in vari atti legislativi diversi per evitare il superamento di uno dei valori soglia del freno alla regolamentazione e quindi l'attivazione

della maggioranza qualificata. Inoltre al momento della formulazione delle leggi potrebbe esserci la tentazione di lasciare al Consiglio federale uno spazio di manovra ampio per quanto riguarda la concretizzazione successiva in modo tale che i costi della regolamentazione possano essere calcolati con certezza solo in un secondo tempo. Ciò potrebbe ostacolare l'applicazione dello strumento proposto.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Le nuove disposizioni della legge sul Parlamento concretizzano l'articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost. che impone la maggioranza qualificata per i progetti che comportano determinati costi della regolamentazione per le imprese. Le disposizioni proposte si fondano inoltre sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La tematica del progetto non riguarda gli impegni internazionali della Svizzera. Il freno alla regolamentazione potrebbe tuttavia avere conseguenze indirette per gli accordi internazionali della Svizzera che necessitano regolarmente di un aggiornamento. Si pensi in particolare agli accordi che permettono al nostro Paese di accedere al mercato interno dell'UE. Questi accordi sono retti dal diritto europeo e devono essere adeguati regolarmente agli sviluppi giuridici dell'UE, un'esigenza che impone alla Svizzera di modificare le proprie leggi. La presenza di un ulteriore ostacolo al necessario aggiornamento di accordi e leggi potrebbe compromettere la certezza del diritto e il buon funzionamento degli accordi. Non da ultimo ciò potrebbe comportare svantaggi per le imprese interessate.

7.3 Forma dell'atto

La maggioranza qualificata per atti che comportano elevati costi della regolamentazione rappresenta una norma fondamentale per l'iter decisionale dell'Assemblea federale. Per questo motivo occorre iscrivere tale principio nella Costituzione. Il nuovo articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost. crea la base necessaria a tal fine.

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., inoltre, tutte le disposizioni normative importanti in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale. Ciò è garantito dalle nuove disposizioni della legge sul Parlamento che concretizzano l'articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Con il progetto non si creano nuove disposizioni in materia di sussidi né si prevedono nuovi crediti d'impegno/limiti di spesa.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il progetto non riguarda né la ripartizione né l'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non riguarda la legislazione sui sussidi.

7.7 Delega di competenze legislative

Il progetto non contiene disposizioni per la delega di competenze legislative.

7.8 Protezione dei dati

Il disegno di legge non ha ripercussioni sulla protezione dei dati.

Tabella riassuntiva dei dati usati nel messaggio

Fonte	Fonte, metodo di calcolo, ipotesi	Ultimo aggiornamento	Osservazioni
Numero 1.1 Necessità d'intervento e obiettivi: Il 67,5 % delle imprese ha giudicato l'onere (piuttosto) elevato.	Monitoraggio della burocrazia 2018 dell'istituto LINK 2019. Indicazioni fornite dalle imprese sull'onere amministrativo soggettivo complessivo riferito a una scala da 1 (esiguo) a 4 (elevato).	2019	
Numero 1.1 Necessità d'intervento e obiettivi: I costi diretti della regolamentazione per le imprese erano stati stimati a ca. 10 mia. fr. all'anno.	Rapporto del Consiglio federale sui costi della regolamentazione 2013	2013	Sono stati analizzati esclusivamente i costi diretti dei principali obblighi di agire in 12 settori. I costi per l'intera economia sono stati stimati sulla base di

Fonte	Fonte, metodo di calcolo, ipotesi	Ultimo aggiornamento	Osservazioni
<p>Numero 4.1 La normativa proposta:</p> <p>Se per un progetto su tre, o addirittura su due, fosse raggiunto uno dei due valori soglia, su un arco di quattro anni dai 15 ai 25 progetti (su un totale di 257 messaggi) richiederebbero il voto a maggioranza qualificata.</p>	<p>Analisi dei messaggi condotta dalla SECO</p>	2020	<p>informazioni fornite da esperti o imprese.</p>
<p>Numero 6 Ripercussioni:</p> <p>Se si fosse applicata la maggioranza qualificata invece della maggioranza semplice a tutti i progetti che le Camere hanno approvato in votazione finale, oltre il 99,5 % dei progetti sarebbe comunque stato approvato</p>	<p>Analisi condotta dalla SECO dei risultati delle votazioni nelle votazioni finali</p>	2020	
<p>Numero 6 Ripercussioni per la Confederazione</p> <p>Ecoplan ha stimato a ca. 750 000 fr. (banda d'oscillazione 0,5–1,1 mio. fr.) i maggiori costi annui per stime supplementari o qualitativamente più accurate dei costi della regolamentazione.</p>	<p>Ecoplan (2021), Auswirkungen des Unternehmensentlastungs-gesetzes und der Regulierungsbremse, RFA, aprile 2021 (disponibile soltanto in tedesco; riassunto in francese)</p>	2020	

