



Glossari dal Parlamenti

Scheda informativa Attività normativa per via di ordinanza

Glossario del Parlamento

Il glossario del Parlamento fornisce una spiegazione sintetica di circa 450 termini relativi all'attività parlamentare ed è costantemente aggiornato.

Include inoltre delle schede informative, riportate alla voce «Ulteriori informazioni» del termine cercato.

Per domande o commenti, scrivere a: Parlamentswoerterbuch@parl.admin

Impressum

Stato 21.03.2025

Editore

Servizi del Parlamento / Biblioteca del Parlamento
3003 Berna
parlamentswoerterbuch@parl.admin.ch
www.parl.ch/it

Questa pubblicazione è disponibile in tedesco, francese e italiano.

Le pubblicazioni della Biblioteca del Parlamento sono concepiti esclusivamente a scopo informativo. Non ne possono pertanto essere dedotti responsabilità o diritti.



INDICE

In breve.....	2
Basi legali.....	8
Informazioni supplementari	9



Scheda informativa

ATTIVITÀ NORMATIVA PER VIA DI ORDINANZA

Le ordinanze sono atti normativi di rango inferiore alla Costituzione e alle leggi in senso formale. Eseguono, concretizzano e completano le disposizioni legislative.

La maggior parte delle ordinanze è emanata dal Governo; tuttavia vi sono anche ordinanze dell'Assemblea federale e dei tribunali della Confederazione.

Al contrario delle leggi, le ordinanze non sottostanno a referendum.

I. Ordinanze¹

Le tipologie di ordinanze possono essere suddivise in base a criteri quali:

- l'autorità emanante,
- i destinatari,
- la base legale e
- il rapporto materiale con la legge.

Criterio dell'autorità emanante

Le ordinanze possono essere emanate da:

- l'Esecutivo, vale a dire il Consiglio federale;
- i Tribunali;
- il Parlamento.

La maggior parte delle ordinanze sono emanate dal Consiglio federale.

Criterio dei destinatari

Le ordinanze amministrative si rivolgono alle autorità. Consistono in prescrizioni (direttive, regolamenti di servizio, istruzioni, circolari, linee guida, ecc.) che hanno carattere vincolante per le unità amministrative subordinate, ma non per i terzi.

Le ordinanze legislative si rivolgono alla collettività. Conferiscono diritti e impongono obblighi ai cittadini o disciplinano l'organizzazione e la procedura delle autorità.

Al pari delle leggi federali, le ordinanze legislative sono pubblicate nella Raccolta ufficiale (RU) e nella Raccolta sistematica (RS). Dal canto loro, le ordinanze amministrative importanti sono pubblicate in Internet.

¹ ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Schulthess 2016, § 62, pag. 569 segg.; PIERRE TSCHANNEN, ULRICH ZIMMERLI, MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Stämpfli Verlag AG Berna 2011, § 14, pag. 95 segg.



Criterio della base legale

Nel caso delle ordinanze dipendenti, l'autorità emanante fonda la propria competenza normativa su una delega prevista da un atto legislativo di grado inferiore alla Costituzione, di norma una legge. Le ordinanze indipendenti si fondano direttamente sulla Costituzione. La maggior parte delle ordinanze sono dipendenti.

Ordinanze di necessità

Tra le ordinanze indipendenti rientrano anche le cosiddette ordinanze di necessità. Esse si fondano direttamente sulla Costituzione e più precisamente sulle disposizioni costituzionali che sanciscono la competenza in materia di diritto di necessità del Consiglio federale (art. 184 cpv. 3 e 185 cpv. 3 Cost.) e dell'Assemblea federale (art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.).

Criterio del rapporto materiale con la legge

Le ordinanze d'esecuzione attuano le disposizioni legali. Le ordinanze per delega completano le disposizioni legali.

I confini tra queste due tipologie di ordinanze sono mutevoli.

II. Attività normativa per via d'ordinanza

a) Ordinanze del Consiglio federale

Non solo il Parlamento ma anche il Consiglio federale può emanare norme di diritto sotto forma di ordinanza, per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione o dalla legge.

La commissione competente per i rispettivi ambiti tematici può esigere che il disegno di un'importante ordinanza le sia sottoposto per parere. Nel caso di disegni di ordinanze di necessità concernenti la tutela della sicurezza interna o esterna e di ordinanze basate su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale, e di modifiche di tali ordinanze, il Consiglio federale deve consultare le commissioni competenti².

Le commissioni possono decidere di raccomandare al Consiglio federale la modifica di determinate disposizioni di un'ordinanza. Tuttavia, il Consiglio federale non è obbligato a tenerne conto.

Mediante una mozione il Parlamento può tuttavia incaricare il Consiglio federale di modificare un disegno di ordinanza o un'ordinanza. Inoltre, il Consiglio federale riferisce senza indugio se

- una mozione di commissione che incarica il Consiglio federale di modificare un'ordinanza del Consiglio federale in vigore da non più di un anno o di modificare un disegno d'ordinanza del Consiglio federale non è ancora adempiuta dopo sei mesi; oppure
- una mozione di commissione che incarica il Consiglio federale di emanare o di modificare un'ordinanza di necessità o un'ordinanza poggiate su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali non è ancora adempiuta allo scadere del termine impartito al Consiglio federale nel testo della mozione per presentare rapporto.

² Se il disegno di ordinanza contiene informazioni classificate «confidenziale» o «segreto», informa invece la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione.



In alcune leggi l'Assemblea federale ha inoltre previsto che le disposizioni d'esecuzione le siano sottoposte per approvazione. L'approvazione assume la forma di decreto federale semplice.

Statistica

Fondandosi sull'articolo 13 capoverso 2 della legge sulla tariffa delle dogane e sull'articolo 4 capoverso 2 della legge sulle preferenze tariffali, il Parlamento approva ogni anno misure tariffali adottate dal Consiglio federale.

Nel 2011 l'Assemblea federale ha inoltre inserito nella legge sulle banche una disposizione transitoria secondo cui le si deve sottoporre per approvazione la prima adozione delle norme di cui all'articolo 10 capoverso 4 (11.028 OCF). Una siffatta approvazione c'è stata nel 2012 (12.061 OCF) e nel 2013 (12.096 OCF).

Decreti per legislatura	48 ^a	49 ^a	50 ^a	51 ^a	52 ^a
Decreti federali semplici concernenti l'approvazione di ordinanze del Consiglio federale	4	6	4	4	2

Diritto di veto contro le ordinanze

L'introduzione del diritto di veto contro le ordinanze è stata richiesta in diverse occasioni³, ma non ha ancora trovato una maggioranza in Parlamento. Nel 2023, invece, è stato sancito nella legge che il Consiglio federale riferisce senza indugio al Parlamento se una mozione di commissione che incarica il Consiglio federale di modificare un'ordinanza del Consiglio federale in vigore da non più di un anno o di modificare un disegno d'ordinanza del Consiglio federale non è ancora adempiuta dopo sei mesi (20.437 / 20.438 lv. Pa.).

b) Ordinanze dell'Assemblea federale

Conformemente alla Costituzione, l'Assemblea federale deve emanare sotto forma di legge tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto; le disposizioni importanti sono pertanto sottoposte a referendum.

Le disposizioni meno importanti possono essere emanate dall'Assemblea federale anche sotto forma di ordinanza. L'emanazione di tali ordinanze deve tuttavia basarsi direttamente sulla Costituzione o su una delega contenuta in una legge formale. La Costituzione non conferisce all'Assemblea federale, come invece al Consiglio federale, un diritto generale di emanare ordinanze (d'esecuzione)⁴.

Le ordinanze dell'Assemblea federale sono emanate con la stessa procedura delle leggi federali. L'unica differenza è che le ordinanze non sottostanno a referendum.

³ Cfr. in particolare 14.422 lv. Pa. Introduzione del diritto di veto contro le ordinanze.

⁴ PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stämpfli Verlag, Berna 2011, § 45, n. marg. 38.



Statistica

Ordinanze dell'Assemblea federale per legislatura	48^a	49^a	50^a	51^a	52^a
Ordinanze dell'Assemblea federale	14	10	8	9	3

L'emanazione di ordinanze di necessità

L'Assemblea federale può prendere provvedimenti a tutela della sicurezza interna ed esterna, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera. Se circostanze straordinarie lo richiedono, l'Assemblea federale può emanare ordinanze fondandosi direttamente sulla Costituzione – quindi senza una base legale in senso formale sottoposta a referendum facoltativo. Il Consiglio federale dispone di una competenza analoga.

Nella prassi le ordinanze di necessità sono emanate essenzialmente dall'Esecutivo poiché, di norma, è l'organo in grado di intervenire più rapidamente grazie a un accesso più immediato alle informazioni e alla sua capacità di riunirsi costantemente⁵. L'Assemblea federale dispone tuttavia sempre della facoltà di emanare successivamente una propria ordinanza di necessità volta a modificare o annullare quanto disposto dal Consiglio federale oppure di incarcarlo in tal senso mediante una mozione. L'ordinanza di necessità del Consiglio federale decade inoltre per legge sei mesi dopo la sua entrata in vigore, se l'Esecutivo non sottopone all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza oppure un progetto di ordinanza di necessità dell'Assemblea federale, valido per al massimo tre anni, destinato a sostituire l'ordinanza del Consiglio federale.

A differenza dell'Assemblea federale, il Consiglio federale può anche emanare ordinanze di necessità per salvaguardare gli interessi del Paese. La loro durata di validità è di al massimo quattro anni. Se, allo scadere dei quattro anni, le disposizioni devono continuare ad essere applicate, il Consiglio federale può prorogarne la validità. Allo stesso tempo, deve tuttavia avviare la loro sostituzione con una base legale ordinaria.

Cenni storici

Dall'entrata in vigore della Costituzione federale del 1999, l'Assemblea federale ha emanato soltanto una volta un'ordinanza di necessità.

In seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, il 7 novembre dello stesso anno il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulle misure contro il gruppo Al-Qaïda e organizzazioni associate (RS 122). Originariamente limitata fino al 31 dicembre 2003, il Consiglio federale ne ha prorogato la durata di validità per ben tre volte: nel 2003, nel 2005 e nel 2008, sollevando una serie di critiche.

In parte mossa da queste critiche, il 17 dicembre 2010 l'Assemblea federale ha adottato la legge federale concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie (09.402). Tale normativa prevede che, entro sei mesi dall'entrata in vigore di un'ordinanza di necessità concernente la salvaguardia della sicurezza interna o esterna, il Consiglio federale debba sottoporre all'Assemblea federale un disegno di base legale per il contenuto dell'ordinanza oppure un progetto di ordinanza dell'Assemblea federale destinato a sostituire l'ordinanza governativa; l'ordinanza dell'Assemblea federale decade al più tardi tre anni dopo la sua entrata in vigore. Per quanto riguarda le ordinanze di necessità concernenti la salvaguardia degli interessi del Paese, è previsto che la durata di validità sia al massimo di quattro anni e che, in caso di proroga da

⁵ Cfr. tra l'altro PHILIP CONRADIN, Art. 173 N 62, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel: Helbing & Lichtenhan, 2015, pag. 2575.



parte del Consiglio federale, l'ordinanza decade se entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza.

La nuova legge federale è entrata in vigore il 1° maggio 2011. La durata di validità dell'ordinanza che vieta il gruppo Al-Qaïda, limitata fino alla fine del 2011, non ha potuto pertanto essere nuovamente prorogata ed è stata sostituita il 1° gennaio 2012 dall'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 dicembre 2011 che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate (11.033 OCF).

Come previsto dalla nuova legge, la durata di validità dell'ordinanza di necessità dell'Assemblea federale era limitata a tre anni. Al suo posto, e al posto dell'ordinanza che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate, nel frattempo emanata dal Consiglio federale, il 1° gennaio 2015 è entrata in vigore, con durata di validità limitata, la legge federale urgente del 12 dicembre 2014 che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate (14.076 OCF).

Dall'entrata in vigore della Costituzione federale del 1999, l'ordinanza che vieta il gruppo Al-Qaïda è stata l'unica ordinanza di necessità adottata dall'Assemblea federale.

Ordinanze COVID-19 e la modifica di legge per un migliore uso delle competenze in materia di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità del Consiglio federale in situazioni di crisi

Durante la prima fase della crisi di COVID-19, il Consiglio federale si è ampiamente avvalso delle sue competenze in materia di diritto di necessità. All'inizio dell'estate 2020, oltre a una serie di ordinanze dipendenti in relazione alla crisi, erano in vigore contemporaneamente fino a 15 ordinanze di necessità.

Il Parlamento non ha emanato alcuna ordinanza di necessità. Tuttavia, ha incaricato il Consiglio federale tramite alcune mozioni (20.3128 CSEC-N / 20.3129 CSEC-S, 20.3145 CTT-S / 20.3154 CTT-N, 20.3146 CTT-S / 20.3155 CTT-N, 20.3157 CAG-N) di emanare tre ordinanze (RS 862.1, RS 783.03, RS 784.402). Per ragioni di certezza del diritto, nella prima fase della crisi di COVID-19 i due poteri dello Stato avevano informalmente concordato che il Parlamento non avrebbe fatto ricorso alle sue competenze in ambito di diritto di necessità e di legislazione d'urgenza ma avrebbe piuttosto utilizzato lo strumento delle mozioni per conferire incarichi al Consiglio federale, il quale avrebbe immediatamente provveduto ad attuarli⁶.

In seguito alla crisi di COVID-19, al fine di migliorare l'«uso delle competenze in materia di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità del Consiglio federale in situazioni di crisi» (20.437/20.438 Iv. Pa.), il Parlamento ha sancito nella legge che le Camere si riuniscono senza indugio in sessione straordinaria quando:

- il Consiglio federale ha emanato o modificato un'ordinanza di necessità oppure un'ordinanza fondata su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale;
- è iscritto nel ruolo il disegno di un'ordinanza o di un decreto federale semplice corrispondente a un'ordinanza di necessità o di una legge federale urgente.

Inoltre, con la succitata revisione le mozioni di commissione che incaricano il Consiglio federale di emanare o modificare un'ordinanza di necessità devono essere iscritte nell'ordine del giorno della sessione in corso o della sessione successiva, sia essa ordinaria o straordinaria.

Inoltre, il Consiglio federale deve consultare le commissioni competenti sui disegni ordinanze di necessità concernenti la tutela della sicurezza interna o esterna e sui disegni di ordinanze basate su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale, come anche sulle modifiche di dette ordinanze.

A seguito della modifica di legge, il Consiglio federale deve ora riferire senza indugio al Parlamento se una mozione di commissione che chiede l'emanazione o la modifica di un'ordinanza di necessità o di un'ordinanza basata su un'autorizzazione di legge per far fronte a una crisi non è stata ancora soddisfatta dopo che è decorso il termine indicato nella mozione per la presentazione del rapporto.

⁶ Cfr. tra l'altro l'articolo del presidente del Consiglio degli Stati Hans Stöckli, «Wir wollen ein Parlament, keine Videokonferenz» (*Schweizer Illustrierte*, 29.5.2020), e la dichiarazione del Consiglio federale nella seduta straordinaria in maggio, Boll. Uff. 2020 N 377.



c) Excursus: i regolamenti delle Camere

La legge sul Parlamento autorizza ciascuna Camera a emanare un regolamento contenente le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura.

Essendo per loro natura ordinanze, i regolamenti delle Camere possono essere denominati «ordinanza del Consiglio nazionale» o «ordinanza del Consiglio degli Stati». A differenza delle ordinanze dell'Assemblea federale, sono tuttavia emanati da una sola Camera.

Dato che i regolamenti non sono esaminati dall'altra Camera, il regolamento del Consiglio nazionale (RCN) prevede che sui progetti di modifica di quest'ultimo si proceda a una seconda lettura, il che permette di verificare la coerenza del progetto ed eliminare eventuali inesattezze insorte nel corso della prima lettura. Se le modifiche sono di poco conto, l'Ufficio del Consiglio nazionale può decidere di rinunciare alla seconda lettura.

Statistica

Revisioni per legislatura	48^a	49^a	50^a	51^a	52^a
Regolamento del Consiglio nazionale	6	6	2	3	2
Regolamento del Consiglio degli Stati	2	3	0	4	1

Cenni storici

L'8 settembre 1848 il Consiglio nazionale ha adottato un regolamento provvisorio, che è stato sostituito il 9 luglio 1850 con un regolamento a tempo indeterminato. Il Consiglio degli Stati ha approvato il suo primo regolamento il 7 dicembre 1849.

I regolamenti delle due Camere sono stati interamente riveduti per sette volte:

- Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS): 27.03.1903, 14.12.1927, 17.10.1946, 27.09.1962, 16.09.1975, 24.09.1986, 20.06.2003
- Regolamento del Consiglio nazionale (RCN): 05.06.1903, 17.12.1920, 04.04.1946, 02.10.1962, 01.10.1974, 22.06.1990, 03.10.2003

Essi sono inoltre stati sottoposti a revisione parziale a più riprese.

I regolamenti attualmente in vigore sono stati emanati nel 2003.



BASI LEGALI

- Articolo 163 capoverso 1 Costituzione federale
- Articolo 173 capoverso 1 lettera c Costituzione federale
- Articolo 182 capoverso 1 Costituzione federale
- Articolo 184 capoverso 3 Costituzione federale
- Articolo 185 capoverso 3 Costituzione federale
- Articolo 2 capoverso 3^{bis} legge sul Parlamento
- Articolo 22 capoversi 2 e 3 legge sul Parlamento
- Articolo 121 capoverso 1^{ter} legge sul Parlamento
- Articolo 122 capoverso 1^{bis} legge sul Parlamento
- Articolo 151 legge sul Parlamento
- Articolo 7 legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
- Articolo 7c legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
- Articolo 7d legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
- Articolo 48 legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione



INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

Per l'elenco degli atti della 48ª, 49ª, 50ª, 51ª e 52ª legislatura:

cfr. la banca dati degli atti legislativi (in tedesco)

➤ [Link](#)

Per informazioni sulla procedura concernente i progetti di atti:

cfr. la scheda «Procedure parlamentari per i disegni di atti normativi»:

➤ [Link](#)