



14.422

Iniziativa parlamentare. Introduzione del diritto di veto contro le ordinanze

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle
istituzioni politiche del Consiglio nazionale**

del 25 maggio 2018

Compendio

L'Assemblea federale emana tutte le disposizioni legislative importanti e fondamentali sotto forma di legge, fatta salva l'approvazione del Popolo in caso di referendum facoltativo. Il legislatore autorizza il Consiglio federale e i dipartimenti a emanare le norme di diritto meno importanti sotto forma di ordinanza. Delegando questa modalità legislativa, il legislatore fissa le basi e il quadro di queste ordinanze «dipendenti».

Nella prassi succede talvolta che una disposizione di ordinanza non corrisponda alla volontà del legislatore o non disponga di una sufficiente base legale. Chi delega deve avere la possibilità di intervenire in un simile caso per far valere le sue competenze originali. L'Assemblea federale può già oggi modificare la legge in modo che l'ordinanza debba essere modificata di conseguenza. Questo iter è tuttavia complesso e dispendioso in termini di tempo. L'introduzione del diritto di veto contro le ordinanze permette all'Assemblea federale di intervenire in modo notevolmente più efficace e rapido.

Si presume tuttavia che la possibilità di opporre un veto contro le ordinanze esprimerà soprattutto un effetto deterrente. La procedura di veto contro le ordinanze sarà configurata in modo da fungere da «freno d'emergenza» in casi eccezionali. Questo nuovo strumento non dovrà poter essere utilizzato per ritardare eccessivamente il processo legislativo o persino per bloccarlo. Quest'obiettivo sarà raggiunto istituendo un ostacolo di grandi dimensioni per l'inoltro di una proposta di veto contro le ordinanze (un terzo dei membri di una Camera) e fissando termini brevi per il decorso della procedura. Soltanto le proposte sostenute dalla maggioranza di una commissione sono sottoposte alla Camera. Questo disciplinamento permette, da un lato, di sgravare il plenum e, dall'altro, di evidenziare la funzione del veto contro le ordinanze quale «freno d'emergenza» di una maggioranza parlamentare contro un'errata interpretazione della volontà del legislatore da parte del Consiglio federale e dell'amministrazione. Il diritto di veto contro le ordinanze non deve servire per profilarsi politicamente con un'azione volta a ritardare la trasposizione della volontà della maggioranza.

Nell'introdurre il diritto di veto contro le ordinanze vanno previste eccezioni. Un veto è inammissibile contro ordinanze per la cui emanazione il Consiglio federale è direttamente autorizzato dalla Costituzione federale («ordinanze indipendenti»). Un veto non deve nemmeno impedire l'attuazione tempestiva di una disposizione della Costituzione, di una legge o di un trattato internazionale, qualora la Costituzione o la legge o il trattato (di regola approvato dall'Assemblea federale o dal Popolo) abbia fissato un termine. Alcune ordinanze devono poter essere emanate senza indugio per motivi materiali; a tale scopo nelle corrispondenti leggi speciali occorre prevedere disposizioni eccezionali.

Rapporto

1 Genesi

In passato la legislazione prevedeva talvolta che determinate ordinanze del Consiglio federale dovessero essere approvate dall'Assemblea federale; queste riserve di approvazione sono state nel frattempo in gran parte abrogate¹. Dal 1994 al 2011 non meno di sei iniziative parlamentari chiedevano l'approvazione generale delle ordinanze del Consiglio federale da parte dell'Assemblea federale o un veto dell'Assemblea federale contro le ordinanze. Tutte queste iniziative sono state respinte; le ultime tre comunque soltanto dal Consiglio degli Stati, dopo che il Consiglio nazionale le aveva approvate².

Il 16 giugno 2014 il consigliere nazionale Thomas Aeschi (V, ZG) ha depositato un'ulteriore iniziativa parlamentare che chiede l'introduzione del veto contro le ordinanze. La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa il 16 gennaio 2015 con 18 voti contro 4. Dopo che il 20 agosto 2015 la CIP del Consiglio degli Stati aveva negato la sua approvazione con 9 voti contro 2 e 1 astensione, il 27 aprile 2016 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa con 120 voti contro 65 e 5 astensioni. In una seconda tornata, il 25 agosto 2016 la CIP del Consiglio degli Stati – nella nuova legislatura e quindi con una diversa composizione – ha approvato l'iniziativa con 8 voti contro 3 e 1 astensione. Successivamente la CIP del Consiglio nazionale ha incaricato la sua segreteria di sottoporle il progetto preliminare con le necessarie modifiche legislative e una bozza di rapporto.

La Commissione ha discusso questo progetto nella sua seduta del 24 e 25 maggio 2018, approvandolo con 19 voti contro 5.

Secondo l'articolo 3a della legge sulla consultazione (RS 172.061) si potrebbe rinunciare a una procedura di consultazione, se «il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali». In questo caso la condizione per rinunciare a una procedura di consultazione sarebbe data. Tuttavia, dal momento che il progetto risponde a un'importante questione di natura istituzionale e cambia anche le condizioni per l'influsso dei Cantoni e delle lobby sul processo decisionale federale, la Commissione ha deciso di indire una procedura di consultazione.

¹ Un esempio del recente passato è l'art. 7 cpv. 4 della legge dell'8 ott. 1999 sul CO₂ (RU 2000 981); secondo lo stesso le aliquote della tassa sul CO₂ sottostavano all'approvazione da parte dell'Assemblea federale. Nella legge sul CO₂ del 23 dic. 2011, in vigore dal 1° gen. 2013 (RU 2012 6989 segg.), questo obbligo di approvazione non figura più.

² 94.404 Iv. Pa. Spoerry. Riserva di approvazione per importanti ordinanze; 02.430 Iv. Pa. Lalive d'Épinay. Approvazione delle ordinanze del Consiglio federale da parte del Parlamento; 06.471 Iv. Pa. Kunz. Approvazione di ordinanze da parte del Parlamento; 08.401 Iv. Pa. Gruppo V. Diritto di veto del Parlamento nei confronti delle ordinanze del Consiglio federale; 09.511 Iv. Pa. Müller Thomas. Diritto del Parlamento di pronunciarsi sulle ordinanze del Consiglio federale; 11.480 Iv. Pa. Gruppo V. Diritto del Parlamento di pronunciarsi sulle ordinanze del Consiglio federale.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Il Parlamento quale legislatore

Il processo legislativo, ossia l’emanazione di normative generali e astratte, è la funzione chiave dell’Assemblea federale. Quest’ultima non può però emanare tutte le normative autonomamente; il Consiglio federale e i dipartimenti emanano pure norme di diritto sotto forma di ordinanza. Nel periodo dal 2009 al 2016 sono state adottate all’anno in media 355 ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti (incluse modifiche e abrogazioni). Tuttavia si legifera sotto forma di ordinanza di regola soltanto sulla base e nell’ambito della legislazione decisa dall’Assemblea federale (tranne nei pochi casi di applicazione di una competenza conferita al Consiglio federale direttamente dalla Costituzione). L’Assemblea federale è competente per l’emanazione di tutte le disposizioni «importanti», vale a dire «fondamentali» (art. 164 cpv. 1 Cost.). Questa riserva della legge o del Parlamento costituisce il fondamento della democrazia, anche della democrazia diretta, poiché il fatto di disciplinare la materia «importante» in una legge federale garantisce che il Popolo possa essere chiamato eventualmente a esprimersi grazie al referendum facoltativo. La riserva della legge o del Parlamento garantisce in particolare anche che importanti disciplinamenti siano emanati in un processo trasparente e pubblico, nel quale tutte le forze politiche sono coinvolte in funzione della loro forza elettorale.

L’Assemblea federale può delegare mediante legge federale le sue competenze normative al Consiglio federale o ad organi ad esso subordinati, sempre che la Costituzione federale non lo escluda (art. 164 cpv. 2 Cost.). Essa non può delegare la formulazione di norme importanti e fondamentali; il Consiglio federale può disciplinare autonomamente soltanto quanto risulta meno importante, che dispone già di una base nella legge. L’Assemblea federale non possiede quindi un monopolio normativo bensì piuttosto una prerogativa.

2.2 Problema della delimitazione fra legge e ordinanza

Nella prassi è tuttavia pressoché impossibile delimitare in modo netto le disposizioni importanti da quelle meno importanti. Inoltre anche dal profilo giuridico le norme meno importanti possono rivestire un peso politico maggiore. L’Assemblea federale non può e non deve disciplinare nella legge tutti i dettagli effettivamente o potenzialmente importanti sul piano politico. Per questa ragione, le norme di delega presenti nelle leggi sono formulate sovente in modo relativamente aperto e indefinito per lasciare al Consiglio federale e all’amministrazione un certo margine di manovra. La volontà del legislatore richiede in molti casi di essere interpretata. Una tale interpretazione non presenta problemi se il Consiglio federale e l’amministrazione tengono conto degli intenti del legislatore manifestati nell’ambito del processo legislativo. La consultazione delle commissioni parlamentari competenti sui disegni di ordinanze permette inoltre di coinvolgere anche il Parlamento nell’interpretazione della volontà del legislatore.

2.3 **Freno d'emergenza grazie al veto contro le ordinanze in caso di insufficiente osservanza della volontà del legislatore**

Nella prassi politica è tuttavia pressoché inevitabile che in singoli casi l'interpretazione della volontà del legislatore da parte del Consiglio federale e dell'amministrazione non corrisponda alla sua effettiva volontà. Un'amministrazione moderna non può limitarsi a ricevere ed eseguire unicamente gli ordini. Essa deve avere anche un approccio lungimirante e attivo nei confronti dei compiti che rientrano nel suo settore di competenza. A tale riguardo essa dispone di conoscenze specifiche approfondite. La dinamica che s'innescia in tal modo può avere come conseguenza che il Consiglio federale e l'amministrazione non tengano sempre sufficientemente in considerazione la volontà del legislatore. Talvolta anche la volontà del legislatore non è stata manifestata con sufficiente chiarezza, poiché al momento della deliberazione parlamentare problemi essenziali legati all'attuazione di una legge non erano ancora stati chiaramente riconosciuti.

In simili casi manca un «*freno d'emergenza*», con il quale una maggioranza parlamentare può far valere la sua prerogativa legislativa, vale a dire l'interpretazione della propria volontà, e trattenere in modo efficace l'autore dell'ordinanza dal disattendere la sua volontà. Il veto contro le ordinanze è la forma adeguata di un simile freno d'emergenza.

Il veto contro le ordinanze è una soluzione migliore rispetto all'obbligo di approvazione delle ordinanze talvolta richiesto e anche già in uso nella prassi. Il primo corrisponde al referendum legislativo facoltativo, il secondo al referendum legislativo obbligatorio a disposizione del Popolo, che non è mai esistito a livello federale e che nell'ultimo decennio è stato eliminato nella maggior parte dei Cantoni, perché comporta oneri sproporzionati e ritardi procedurali, anche se una legge non è contestata da una minoranza qualificata.

2.4 **Restrizioni necessarie del campo d'applicazione del veto contro le ordinanze**

Nei seguenti casi un veto del Parlamento contro le ordinanze non sarebbe ammissibile né opportuno a livello giuridico:

- qualora il Consiglio federale non sia autorizzato dalla legge ma direttamente dalla Costituzione federale a emanare ordinanze, un veto contro le ordinanze fondato sulla legge non è ammissibile (cfr. al riguardo le spiegazioni relative alle singole disposizioni, n. 3, art. 22a LParl);
- non sarebbe opportuno se un veto contro le ordinanze impedisse l'attuazione tempestiva di disposizioni della Costituzione, di leggi federali o di trattati internazionali, se la data dell'entrata in vigore è fissata dalla Costituzione, dalle leggi federali o da trattati internazionali. Un simile veto contro le ordinanze potrebbe vanificare la realizzazione della volontà di un organo superiore (cfr. al riguardo le spiegazioni relative alle singole disposizioni, n. 3, art. 22a LParl);
- infine vi sono ordinanze la cui adozione non può essere differita per motivi materiali. Queste eccezioni possono essere disciplinate da pertinenti norme nelle

leggi speciali interessate (cfr. al riguardo le spiegazioni relative alle singole disposizioni, n. 3, modifiche di altre leggi).

2.5 Procedura del veto contro le ordinanze

Nel configurare questo strumento occorrerà evitare che possa essere utilizzato da minoranze per fare ostruzionismo e causare ritardi. Al fine di impedire situazioni di questo tipo, già per l'avvio della procedura è previsto un ostacolo di grandi dimensioni, vale a dire almeno un terzo dei membri di una Camera deve sottoscrivere una proposta in tal senso nel breve termine di 15 giorni dalla pubblicazione del disegno di ordinanza. Un ulteriore ostacolo è dato dalla maggioranza dei membri votanti della commissione competente, la quale è chiamata a decidere entro un termine di 60 giorni dalla presentazione della proposta. Si garantisce in tal modo che la proposta possa essere esaminata approfonditamente e che la Camera debba trattare soltanto le proposte che effettivamente possono ottenere la maggioranza. Ovviamente il sistema bicamerale esige che un veto approvato da una Camera sia sostenuto anche dall'altra Camera per poter avere efficacia giuridica.

Gli ostacoli elevati che si frappongono alla riuscita di un veto fanno presumere che il veto rimarrà uno *strumento per casi eccezionali*. Anche le esperienze fatte dal Gran consiglio solettese con il diritto di veto strutturato in un modo analogo lo dimostrano: in 23 anni dalla sua introduzione sono state inoltrate proposte di veto soltanto nel 3 per cento dei casi e solo l'1 per cento delle ordinanze è stato bloccato da un veto.

Ci si può per contro attendere che l'esistenza del diritto di veto esplicherà *effetti deterrenti* in quanto, nel preparare le ordinanze, l'amministrazione cercherà di interpretare scrupolosamente le intenzioni del legislatore per ridurre il rischio di un veto.

2.6 Argomenti della minoranza della Commissione contrari al veto contro le ordinanze

La minoranza della Commissione (*Masshardt, Barrile, Marra, Meyer, Piller Carrard*) respinge l'introduzione del veto contro le ordinanze. Essa ritiene che questo strumento disattenda il principio della separazione dei poteri, secondo il quale l'Assemblea federale è competente per le leggi e il Consiglio federale è competente per le ordinanze. Esso comporterebbe una suddivisione poco chiara delle competenze e una sovrapposizione delle responsabilità.

Nel caso in cui una maggioranza del Parlamento sia insoddisfatta di un'ordinanza d'esecuzione relativa a una legge, mediante una modifica della legge questa maggioranza parlamentare può e deve precisare la norma di delega in modo che il senso della disposizione indesiderata dell'ordinanza sia modificato. L'esistenza di un veto contro le ordinanze indurrebbe il Parlamento a emanare una legislazione poco accurata e a rinunciare a normative precise confidando nel fatto che potrà comunque impedire in seguito una norma giuridica dettagliata indesiderata mediante il veto contro le ordinanze. Dal momento che le leggi sarebbero formulate in modo meno preciso e, ad esempio, normative particolarmente controverse sul piano politico sarebbero delegate al livello di ordinanza, anche il diritto di referendum del Popolo risulterebbe limitato.

Il veto contro le ordinanze comporterebbe ritardi nell'entrata in vigore delle leggi e un vero e proprio blocco dell'esecuzione delle stesse. Il Parlamento è responsabile della legislazione; sarebbe un controsenso e un problema a livello politico-democratico se lo stesso Parlamento, che ha emanato una legge, potesse bloccare l'esecuzione della legge che il Popolo ha approvato implicitamente o esplicitamente. Sovente sarebbe inoltre difficile per il Consiglio federale e per l'amministrazione interpretare un veto contro le ordinanze, dato che interessi contrari possono essere all'origine dello stesso.

Si può pertanto supporre che il lobbismo e gli interessi particolari da esso rappresentati utilizzeranno l'esistenza del veto contro le ordinanze per fare pressione sull'amministrazione incaricata di elaborare dette ordinanze. Si rafforzerebbe in tal modo l'influsso poco trasparente di simili interessi sul processo decisionale statale.

L'introduzione del veto contro le ordinanze incrementerebbe ulteriormente il pesante onere del Parlamento rendendo più difficile il mantenimento del carattere di milizia dello stesso.

2.7 Replica della Commissione agli argomenti contrari al veto contro le ordinanze

La Commissione si basa su una diversa comprensione della separazione dei poteri fra l'Assemblea federale e il Consiglio federale, come si è sviluppata nella prassi e come è stata analizzata ad esempio dalla dottrina svizzera del diritto costituzionale: la Costituzione federale si fonda su un *modello di separazione dei poteri che tuttavia cooperano fra loro*. Le disposizioni sulle competenze delle autorità federali nella Cost. mostrano che le competenze di entrambi gli organi si sovrappongono e sono svolte dalle due istituzioni congiuntamente, sebbene siano suddivise secondo le rispettive funzioni (René Rhinow/Markus Schefer/Peter Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, Basilea 2016, n. marg. 2267). Nel legiferare il Consiglio federale dispone di notevoli diritti di partecipazione (in particolare il diritto d'iniziativa e di proposta) nell'ambito di competenza dell'Assemblea federale; viceversa, anche l'Assemblea federale può già oggi intervenire nel settore di competenza del Consiglio federale (p. es. mediante una mozione volta a modificare un'ordinanza). Il veto contro le ordinanze si inserisce perfettamente in questo modello di cooperazione fra i diversi poteri, ciò che non significa in nessun modo mescolanza fra i poteri, dato che le singole competenze rimangono come sempre chiaramente definite e delimitate. Il veto contro le ordinanze evidenzia però anche la prerogativa legislativa dell'Assemblea federale: la maggior parte delle ordinanze del Consiglio federale si basa su una delega legislativa da parte del legislatore (cfr. al riguardo le considerazioni sulla costituzionalità del progetto nel n. 5). Chi delega una competenza, non dovrebbe costantemente interferire nell'esercizio della competenza delegata, ma dovrebbe avere la possibilità di intervenire in casi eccezionali per assumere la propria competenza originaria.

È vero che l'Assemblea federale può procedere contro un'ordinanza di cui è insoddisfatta anche mediante una precisazione della norma legale di delega. Tuttavia questo iter tramite una mozione o un'iniziativa parlamentare è lungo e complicato. Infatti, fino al momento in cui una modifica di legge può entrare in vigore e

l'ordinanza può essere modificata bisogna aspettare, anche in casi semplici, almeno due o tre anni, mentre nei casi più complessi molto di più. Con un veto contro le ordinanze è per contro possibile modificare un'ordinanza in tempi notevolmente più brevi e con oneri di molto inferiori.

L'argomento secondo cui il veto contro le ordinanze comporterebbe una legislazione di peggiore qualità poiché, a causa dell'esistenza di questo veto, nel legiferare l'Assemblea federale sarebbe indotta intenzionalmente a emanare norme di delega meno precise non poggia su motivi plausibili. Chi persegue determinati interessi, tenterà di tutelare questi interessi già nel corso del processo legislativo. Il veto contro le ordinanze sarà applicato laddove è aggirata la volontà dichiarata del legislatore a livello di ordinanza o laddove, al momento dell'elaborazione della legge, determinati problemi di esecuzione non erano stati ancora individuati.

L'influsso del lobbismo non viene rafforzato dal veto contro le ordinanze. L'emanazione di ordinanze può riguardare indubbiamente anche importanti interessi economici o sociali. Dove sono dati simili interessi, i lobbisti trovano comunque sempre il modo per difenderli. Lo strumento del veto contro le ordinanze e l'iter attraverso il Parlamento sono modalità certamente più trasparenti dell'influsso sull'amministrazione e sul Consiglio federale.

Il timore di un blocco generale della procedura legislativa mediante il veto contro le ordinanze è infondato, poiché questo strumento sarà presumibilmente utilizzato solo in casi eccezionali. Gli ostacoli posti per avviare la procedura, per la presentazione di una proposta in una Camera e per l'approvazione di un veto sono di grandi dimensioni. Per le ultime due fasi occorre trovare le necessarie maggioranze; questo strumento non è quindi a disposizione delle minoranze parlamentari che sono intenzionate a fare ostruzionismo. L'effetto dell'introduzione del veto contro le ordinanze ha carattere più indiretto e deterrente, poiché, nell'elaborare un'ordinanza, Consiglio federale e amministrazione terranno maggiormente conto rispetto ad oggi della volontà del Parlamento.

Dato che nella prassi non sono da prevedere numerosi veti contro le ordinanze, anche il timore di un notevole onere supplementare per il Parlamento è infondato.

3 Commento alle singole disposizioni

Modifiche della legge sul Parlamento

Osservazione relativa alla sistematica della legge sul Parlamento: il Titolo terzo (art. 22–30) definisce i *compiti dell'Assemblea federale*, mentre il Titolo quinto (art. 71–129a) disciplina la *procedura nell'Assemblea federale*. Di conseguenza la definizione ampliata di partecipazione dell'Assemblea federale all'emanazione di ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti nel Titolo terzo della legge figurerà in un nuovo articolo 22a. La procedura relativa al veto contro le ordinanze sarà disciplinata in un nuovo articolo 129b alla fine del Titolo quinto.

Art. 22 cpv. 3 e 22a

Per motivi di chiarezza la materia del vigente articolo 22 («Legislazione») sarà suddivisa. Per disciplinare la partecipazione dell'Assemblea federale all'emanazione di ordinanze contenenti norme di diritto viene creato un nuovo articolo 22a. La base legale per la consultazione delle commissioni competenti in merito a disegni di ordinanze è spostata dall'articolo 22 capoverso 3 all'articolo 22a capoverso 1.

Come il vigente articolo 22 capoverso 3, l'articolo 22a si applica soltanto a ordinanze *contenenti norme di diritto*. «Contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze» (art. 22 cpv. 4 LParl). Le ordinanze amministrative (istruzioni di un'autorità ad autorità a essa subordinate senza ripercussioni esterne) non sono contemplate.

L'articolo 22 capoverso 3 menziona attualmente soltanto le ordinanze del Consiglio federale. Il nuovo articolo 22a riguarda per contro le *ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti*, ma non le *ordinanze di gruppi e uffici o di unità amministrative decentralizzate* (p. es. i PF o la FINMA). Secondo l'articolo 48 capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), il Consiglio federale può delegare ai dipartimenti la competenza di emanare norme di diritto. Se nell'articolo 22a non fossero considerate le ordinanze dei dipartimenti, il Consiglio federale potrebbe sottrarre in modo semplice le ordinanze al diritto di consultazione delle competenti commissioni parlamentari e al veto delegando la loro emanazione a un dipartimento. Secondo l'articolo 48 capoverso 2 la delega legislativa a gruppi e uffici necessita tuttavia di un'autorizzazione conferita da una legge federale. Lo stesso vale per la delega legislativa a unità amministrative decentralizzate. In questi casi, al Parlamento in veste di legislatore spetta decidere se rinunciare, mediante l'autorizzazione, a ricorrere al diritto di consultazione e di veto.

Nel *capoverso 3 lettere a e b* sono fissate eccezioni generali per le quali il veto non è applicabile. Un diritto di veto parlamentare contro le ordinanze che il Consiglio federale emana direttamente in virtù della Costituzione federale sarebbe inammissibile (*lett. a*). L'esercizio del diritto di veto non deve nemmeno permettere che i termini fissati dalla Costituzione, da una legge o da un trattato internazionale non possano essere rispettati (*lett. b*). Queste eccezioni al diritto di veto necessarie in virtù della Costituzione sono spiegate più dettagliatamente nel numero 5 del presente rapporto («Costituzionalità»).

Vi sono inoltre ordinanze la cui emanazione, per motivi materiali, non ammette differimenti. Queste eccezioni devono essere fissate in corrispondenti disposizioni in leggi speciali (*cpv. 3 lett. c*; cfr. commento alle modifiche di altre leggi, n. 1, 3–25).

Art. 71 lett. b^{bis} e 129b

a. Il diritto di veto contro le ordinanze quale oggetto delle deliberazioni dell'Assemblea federale

L'articolo 71 enumera all'inizio del Titolo quinto («Procedura nell'Assemblea federale») della LParl i diversi oggetti delle deliberazioni dell'Assemblea federale. Le proposte di una commissione volte a opporre un veto contro un'ordinanza non possono essere desunte da questa enumerazione; quest'ultima viene pertanto completata in tal senso. Secondo le *minoranze I (Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann)* e *II (come minoranza I, ma senza Campell)* la proposta iniziale di almeno un terzo dei membri di una Camera dev'essere trattata dalla Camera anche se non viene sostenuta dalla commissione competente. Sarebbe quindi questa proposta iniziale che è oggetto delle deliberazioni dell'Assemblea federale. Si veda al riguardo il commento al sottocapitolo e. «Proposta della commissione alla Camera».

b. Pubblicazione delle ordinanze sottoposte al veto

Il Consiglio federale o un dipartimento possono adottare un'ordinanza sottoposta al veto soltanto con la riserva che l'Assemblea federale non opponga il suo veto. L'articolo 129b capoverso 1 sancisce che una simile ordinanza dev'essere pubblicata ufficialmente prima della sua entrata in vigore. Nelle *Modifiche di altre leggi, nell'articolo 13 capoverso 1 della legge sulle pubblicazioni ufficiali* (LPubb; RS 170.512) si stabilisce il luogo di questa pubblicazione, ovvero il Foglio federale. Unitamente all'ordinanza occorre pubblicare anche un rapporto esplicativo. Secondo la maggioranza della Commissione queste spiegazioni non devono essere pubblicate nel Foglio federale, ma sulla «piattaforma di pubblicazione» (*art. 13a LPubb*). Ciò significa che non dovranno essere necessariamente tradotte nelle tre lingue ufficiali e che l'onere per il controllo di qualità si riduce (cfr. anche al riguardo il n. 4 del presente rapporto). Una *minoranza della Commissione (Masshardt, Barrile, Glättli, Marra, Meyer, Piller Carrard)* auspica per contro che il Foglio federale sia prescritto quale organo di pubblicazione anche per le spiegazioni; è necessario infatti che la pubblicazione abbia luogo nelle tre lingue ufficiali.

La pubblicazione ufficiale crea trasparenza sulle modalità d'informazione dei deputati autorizzati a presentare la proposta di veto e sul momento a partire dal quale inizia a decorrere il termine per l'inoltro della proposta di veto contro le ordinanze. La pubblicazione ufficiale garantisce anche l'informazione dell'opinione pubblica, la quale ha interesse al contenuto dell'ordinanza e al seguito della procedura. La pubblicazione di un rapporto esplicativo relativo all'ordinanza favorisce la trasparenza dell'iter legislativo e risponde non da ultimo a una richiesta sinora non soddisfatta proveniente da cerchie delle scienze giuridiche.

c. Presentazione di una proposta di veto contro le ordinanze

Secondo l'articolo 129b capoverso 2 la proposta di veto dev'essere sottoscritta almeno da un terzo dei membri di una Camera (67 membri del Consiglio nazionale o 16 membri del Consiglio degli Stati; queste cifre possono essere inferiori se in una Camera i seggi sono vacanti) e inoltrata entro 15 giorni dalla pubblicazione alla

segreteria della Camera. La proposta dev'essere motivata; in mancanza di una motivazione la proposta non è ammessa. Se sussistono dubbi circa la legalità formale della proposta, l'articolo 23 capoversi 2 e 3 del Regolamento del Consiglio nazionale (RCN) o l'articolo 19 capoversi 2 e 3 del Regolamento del Consiglio degli Stati (RCS) sono applicabili; la proposta di riesame della legalità da parte del presidente della Camera può essere presentata anche dal Consiglio federale.

La motivazione della proposta fornisce al Consiglio federale indicazioni su come l'ordinanza andrebbe modificata nel caso in cui la proposta di veto fosse accolta. Queste indicazioni non sono tuttavia vincolanti dal profilo giuridico. Le commissioni e le Camere votano sulla proposta di veto e non sulla sua motivazione. Accanto alla motivazione scritta della proposta possono essere adottati anche altri argomenti e riflessioni, scaturiti in particolare nell'ambito delle deliberazioni nelle commissioni e nelle Camere. Anche dopo l'accettazione di una proposta di veto, per principio spetta tuttavia soltanto al Consiglio federale la decisione in merito alla nuova versione dell'ordinanza.

d. Esame preliminare da parte di una commissione

La deliberazione della proposta da parte della commissione comporta ovviamente un certo ritardo, ma permette un *esame serio*. Se la proposta fosse trattata direttamente nella Camera senza esame preliminare, come voluto dalla *minoranza III* (*Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann*), si rischierebbe di non riuscire a chiarire a sufficienza le conseguenze di un veto. La Commissione ha respinto questa proposta con 14 voti contro 9 adducendo questa motivazione.

La proposta è trasmessa alla commissione competente; di regola quest'ultima è la stessa commissione che ha trattato la modifica di legge su cui si fonda l'ordinanza. Quest'assegnazione deve aver luogo senza indugio; gli uffici delle Camere competenti in linea di massima dell'assegnazione possono delegare questo compito al presidente (art. 9 cpv. 1 lett. c RCN; art. 6 cpv. 1 lett. c RCS). La Commissione deve trattare la proposta imperativamente entro 60 giorni. Questo termine permette ad ogni Commissione di avere a disposizione di regola una data fissa per la seduta nel piano annuale delle sedute delle commissioni; è anche possibile eventualmente trattare una proposta in una breve seduta di commissione durante una sessione.

e. Proposta della commissione alla Camera

La Commissione si è espressa con 13 voti contro 10 affinché una proposta di veto contro le ordinanze sia trasmessa alla Camera soltanto se è sostenuta dalla maggioranza dei membri della commissione. Se la commissione respinge la proposta, quest'ultima viene liquidata. La *minoranza II* (*Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann*) auspica per contro che, anche in caso di rifiuto della proposta di veto contro le ordinanze, questa proposta sia trasmessa alla Camera dove può essere sostenuta da una minoranza della commissione. Ciò corrisponde alla procedura usuale. La maggioranza fa invece notare che il nuovo strumento del veto contro le ordinanze esercita una funzione completamente diversa rispetto agli strumenti parlamentari usuali. Il veto contro le ordinanze deve servire da freno d'emergenza per una maggioranza parlamentare

contro un'interpretazione errata della volontà del legislatore da parte del Consiglio federale e dell'amministrazione. *Il veto contro le ordinanze non deve poter essere utilizzato per profilarsi politicamente ricorrendo a uno strumento che permette di ritardare l'attuazione della volontà della maggioranza.* Ovviamente la rappresentanza degli interessi e il profilo politico che ne consegue sono espressioni legittime della funzione fondamentale di rappresentanza del Parlamento e dei suoi gruppi e membri; per adempiere questa funzione vi sono già a disposizione altre procedure in numero sufficiente.

Il fatto di dare la possibilità alle minoranze di ritardare sistematicamente l'attuazione di una legge mediante la presentazione di proposte di minoranza volte a opporre un veto contro un'ordinanza a livello delle Camere non soltanto indurrebbe a praticare una politica ostruzionistica, bensì causerebbe anche un notevole aggravio supplementare alla Camera, ciò che soprattutto in Consiglio nazionale si rivelerebbe problematico alla luce del carico già elevato di questa Camera.

f. Trattazione della proposta nella Camera

La proposta sostenuta dalla Commissione è trattata dalla Camera di regola nella sessione ordinaria successiva all'accettazione da parte della commissione. Questa prescrizione pone determinati requisiti alla pianificazione delle sessioni, in particolare anche in combinato disposto con l'*articolo 129b capoverso 3*, secondo cui l'altra Camera deve trattare un eventuale veto della prima Camera di regola nella stessa sessione. Se una proposta di veto viene presentata nelle due settimane che intercorrono fra le sedute degli Uffici destinate a fissare il programma delle sessioni e l'inizio della sessione, gli Uffici devono completare il programma delle loro sedute immediatamente prima dell'inizio della sessione. L'espressione «di regola» lascia il necessario margine di manovra per prevedere eventuali eccezioni, per esempio se dopo aver sentito il Consiglio federale o il dipartimento competente emerge che un ritardo non ha gravi conseguenze. In linea di massima occorre tuttavia badare che la possibilità del veto contro le ordinanze ritardi il meno possibile il processo legislativo. Ciò non è soltanto nell'interesse del Consiglio federale e dell'amministrazione bensì anche del legislatore che desidera veder attuate le sue decisioni senza inutili differimenti.

Nella trattazione della proposta di veto contro le ordinanze occorre decidere soltanto se accettare o rifiutare la stessa; non possono essere presentate altre proposte (a prescindere da eventuali mozioni d'ordine). In Consiglio nazionale l'Ufficio fisserà una categoria di deliberazione (art. 46 segg. RCN). Possono entrare in linea di conto le categorie III o IV. Nella categoria III prendono la parola i gruppi parlamentari e un'eventuale minoranza della commissione, ciascuno per 5 minuti; si esprime pure una rappresentanza del Consiglio federale e della commissione (senza limitazione del tempo di parola); il dibattito dovrebbe durare circa 55 – 70 minuti. Nella categoria IV ricevono la parola i rappresentanti del Consiglio federale e della commissione nonché un'eventuale minoranza della commissione; il dibattito dovrebbe durare circa 20 – 25 minuti. Oggetto della discussione è la proposta della commissione e non la proposta iniziale indirizzata alla commissione da almeno un terzo dei membri della Camera; di conseguenza non ha diritto di parola l'autore iniziale della proposta.

L'onere supplementare delle Camere riconducibile alla trattazione di proposte di veto dovrebbe quindi risultare limitato, tanto più che si può supporre che simili proposte giungono alle Camere solo raramente (cfr. più sopra n. 2.5).

g. Proposte di uguale tenore nelle due Camere

Nel caso in cui siano presentate nelle due Camere proposte di veto contro le ordinanze di uguale tenore, i seguenti processi procedurali necessitano di spiegazioni:

Caso A: le proposte sono accettate dalle corrispondenti commissioni e passano alle Camere. La Camera che ha trattato per prima la proposta accoglie la proposta. In questo caso, *secondo il capoverso 3* questa proposta non va all'altra Camera, dato che lì ne è già pendente una dello stesso tenore.

Caso B: la proposta è accolta dalla commissione di una Camera, mentre è rifiutata da quella dell'altra Camera. La Camera, in cui la proposta di una commissione è stata presentata, approva questa proposta. Questa decisione viene sottoposta all'altra Camera ed esaminata dalla sua commissione, dato che la decisione ivi presa dalla commissione in merito alla proposta presentata nell'altra Camera è stata presa a un livello inferiore.

Caso C: le proposte sono accettate dalle rispettive commissioni e sono trasmesse alle Camere. La Camera che ha trattato per primo la proposta la respinge. In questo caso la proposta presentata nell'altra Camera diviene priva di oggetto e non viene di conseguenza più trattata, dato che secondo il *capoverso 4 lettera c* l'ordinanza può entrare in vigore se una Camera ha respinto la proposta di veto.

h. Rinuncia all'appianamento delle divergenze

In caso di rifiuto della proposta di veto da parte di una Camera potrebbe porsi la questione sui motivi che inducono a non effettuare un appianamento delle divergenze, se l'altra Camera ha approvato la proposta, oppure a dichiarare priva di oggetto la proposta presentata nell'altra Camera e non ancora trattata. L'articolo 156 capoverso 2 Cost. recita: «Le decisioni dell'Assemblea federale richiedono l'accordo delle due Camere.» Con il termine «decisioni» s'intendono sempre decisioni di accettazione e non di rifiuto. Se l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di un'ordinanza, tale approvazione necessita delle decisioni concordi delle due Camere. Se le due Camere non sono d'accordo, è applicabile la procedura semplificata di appianamento delle divergenze secondo l'articolo 95 lettera h LParl. Secondo questo articolo la seconda decisione di reiezione da parte di una Camera è definitiva. Per contro, secondo gli articoli 22a e 129b PP-LParl, l'Assemblea federale non è competente per approvare un'ordinanza, ma per il veto contro un'ordinanza. Secondo l'articolo 156 capoverso 2 Cost. *per l'accettazione di un veto occorre l'accordo delle due Camere.* Si potrebbe prevedere anche per questo caso una procedura semplificata di appianamento delle divergenze e completare di conseguenza l'articolo 95 LParl. Occorre tuttavia rinunciarvi poiché la procedura verrebbe ritardata (sovente anche di un intero trimestre) e la probabilità di un cambiamento di posizione della Camera che ha rifiutato il veto è ridotta. Questa rinuncia a un appianamento delle divergenze si applica già in un unico caso analogo di veto, ovvero il

veto che le commissioni competenti possono opporre contro l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale. Se la commissione di una Camera respinge il veto, il Consiglio federale può applicare provvisoriamente il trattato (art. 152 cpv. 3^{bis} LParl). Soltanto se le commissioni di entrambe le Camere accolgono il veto, il Consiglio federale non può applicare il trattato provvisoriamente.

i. Entrata in vigore dell'ordinanza sottoposta al veto

L'articolo 129b capoverso 4 stabilisce che l'ordinanza o la modifica d'ordinanza può entrare in vigore, se i termini di cui al capoverso 2 sono trascorsi infruttuosamente o se una Camera ha rifiutato il veto. Per il decorso del termine occorre garantire mediante adeguati provvedimenti che un servizio competente della Cancelleria federale riceva le necessarie informazioni dai servizi competenti dei Servizi del Parlamento.

Modifica di altre leggi

Determinate ordinanze non devono sottostare al veto contro le ordinanze per motivi giuridici o materiali. Le disposizioni dell'articolo 22a capoverso 3 lettere a e b PP-LParl sanciscono eccezioni generali che sono dettate da motivi giuridici: l'Assemblea federale non può impedire l'attuazione del diritto superiore mediante il veto contro le ordinanze (cfr. le spiegazioni relative all'art. 22a cpv. 3 e le considerazioni sulla costituzionalità del veto contro le ordinanze nel n. 5).

Vi sono inoltre ordinanze che, per motivi materiali, non dovrebbero essere sottoposte al veto. Eccezioni corrispondenti possono essere fissate nelle leggi che autorizzano il Consiglio federale e i dipartimenti a emanare ordinanze. Si tratta in particolare di due categorie di ordinanze la cui emanazione non può essere ritardata per motivi materiali da un veto contro le ordinanze:

- ordinanze mediante le quali occorre reagire così rapidamente a nuovi sviluppi (p. es. catastrofi, epizoozie, sanzioni internazionali ecc.) che non è possibile rispettare i termini per l'inoltro di una proposta di veto e per la decisione da parte delle competenti commissioni o delle Camere (Modifica di altre leggi: n. 3, 6–8, 12–15, 24, 25);
- ordinanze mediante le quali periodicamente, di regola all'inizio di ogni anno, vanno effettuati adeguamenti in funzione di un'evoluzione (Modifiche di altre leggi: n. 1, 4, 5, 9–11, 16–23).

Nessun disciplinamento eccezionale sarà previsto se i trattati internazionali (in particolare i trattati bilaterali con l'UE) esigono un adeguamento del diritto previsto nelle ordinanze, ma non impartiscono termini a tale scopo. Se è fissato un termine, un veto contro le ordinanze può comportare una violazione flagrante del diritto superiore; per questa ragione l'articolo 22a capoverso 3 lettera b PP-LParl prevede un'eccezione all'obbligo del veto. Se manca un termine, *dal profilo temporale vi è margine di manovra per l'attuazione del trattato internazionale*. Un ritardo eccessivo potrebbe anche portare alla constatazione di una violazione del trattato con le conseguenze sfavorevoli correlate. Qualora contro una simile ordinanza sia inoltrata

la proposta di veto contro le ordinanze, è probabile che non si troveranno le necessarie maggioranze nelle commissioni e nelle Camere qualora il Consiglio federale possa rendere verosimile che la continuazione dei trattati bilaterali può essere messa in forse dal veto contro le ordinanze. In ogni caso, il rischio di una seria violazione dei trattati dovrebbe essere ancora minore dell'analogo rischio presente in caso di votazioni in seguito a referendum riguardanti leggi che sono necessarie per l'attuazione di trattati internazionali.

Per l'esame della necessità di disciplinamenti eccezionali è importante tenere ben presente la portata di un ritardo nell'emanazione di un'ordinanza che sottostà al veto contro le ordinanze:

- se non è inoltrata una proposta di veto contro le ordinanze, l'entrata in vigore sarà ritardata di circa un mese (fabbisogno di tempo per preparare la necessaria pubblicazione e termine di 15 giorni per inoltrare la proposta);
- se una proposta di veto contro le ordinanze è presentata e respinta, l'entrata in vigore di un'ordinanza è ritardata al massimo di altri due mesi e mezzo (in caso di reiezione da parte della Commissione competente) o al massimo di altri quattro mesi e mezzo (in caso di reiezione da parte delle Camere, se la commissione competente ha approvato il veto). Di regola un simile ritardo non pregiudica seriamente l'adempimento di impegni internazionali;
- un ritardo maggiore, la cui portata dipende da circostanze più dettagliate e potrebbe risultare molto diversificata, va previsto soltanto se un veto contro le ordinanze va a buon fine. Come illustrato precedentemente, dovrebbe trattarsi di rari casi eccezionali.

1. Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri

Art. 20 cpv. 2^{bis}

Il Consiglio federale deve fissare a fine anno i contingenti per la manodopera provenienti da Stati al di fuori dell'UE/AELS per l'anno civile successivo mediante una modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201), sulla base dei dati economici attuali, delle previsioni relative all'utilizzazione degli attuali contingenti, della situazione congiunturale nonché dei dati relativi alla disoccupazione. Se fosse possibile un veto contro questa modifica d'ordinanza, i contingenti non potrebbero essere fissati sulla base dei dati e delle previsioni economiche attuali. Anche il riferimento all'utilizzazione dei contingenti attuali verrebbe a mancare. Un veto contro le ordinanze renderebbe di fatto impossibile un'entrata in vigore al 1° gennaio dell'anno successivo. Un'entrata in vigore a tale data è tuttavia imperativa, poiché il periodo di contingente previsto legalmente va dal 1° gennaio al 31 dicembre.

2. *Legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali*

Si vedano le spiegazioni relative all'articolo 129b, sottocapitolo b. «*Pubblicazione delle ordinanze sottoposte al veto*».

3. *Legge del 18 dicembre 2015 sui valori patrimoniali di provenienza illecita*

Art. 30 secondo periodo

Il blocco di valori patrimoniali secondo la legge sui valori patrimoniali di provenienza illecita (LVP) avviene mediante ordinanze che, rispondendo a sviluppi politici, vanno di regola poste in vigore molto rapidamente (entro due – tre giorni).

4. *Legge federale del 23 marzo 2001 sul credito al consumo*

Art. 14 cpv. 2

La legge sul credito al consumo (LCC) prescrive che per determinati crediti siano applicati tassi d'interesse massimi. L'ordinanza relativa alla LCC fissa il metodo di calcolo e le grandezze di riferimento macroeconomiche del tasso d'interesse massimo e delegano il calcolo dello stesso al DFGP. Quest'ultimo può fissare il tasso d'interesse massimo valido per l'anno successivo non prima del quarto trimestre dell'anno precedente; un veto contro le ordinanze renderebbe questa operazione impossibile.

5. *Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale*

Art. 25 cpv. 1^{bis} e 2

L'ordinanza sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (RS 431.012.1) emanata in virtù dell'articolo 25 capoverso 1 della legge sulla statistica federale (LStat) contiene in allegato un elenco delle rilevazioni statistiche che è riveduto ogni anno. Questo aggiornamento periodico è necessario per tener conto dei bisogni attuali dell'economia e della società. Un veto metterebbe a repentaglio la necessaria entrata in vigore dell'ordinanza al 1° gennaio dell'anno successivo.

6. *Legge del 20 giugno 2003 sul trasferimento dei beni culturali*

Art. 8 cpv. 3

In virtù dell'articolo 8 della legge sul trasferimento dei beni culturali (LTBC) il Consiglio federale può emanare un'ordinanza di validità limitata allo scopo di salvaguardare da danni il patrimonio culturale di altri Stati minacciato da eventi straordinari (p. es. conflitti armati, guerre civili, catastrofi naturali). Un veto contro le ordinanze renderebbe impossibile una reazione rapida in situazioni straordinarie.

7. Legge del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento del Paese

Art. 57 cpv. 1, secondo periodo, e 2

La legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP) disciplina le misure volte a garantire l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi d'importanza vitale in situazioni di grave penuria alle quali l'economia non è in grado di far fronte (art. 1 LAP). In caso di una grave penuria già sopraggiunta o imminente il Consiglio federale può adottare misure d'intervento economico temporanee per garantire l'approvvigionamento (art. 31–34 LAP). Se simili interventi si rivelano necessari, la loro adozione non ammette di regola alcun ritardo. Un veto contro le ordinanze vanificherebbe l'attuazione degli articoli 31–34 LAP.

8. Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane

Art. 14 cpv. 2, secondo periodo

Secondo l'articolo 14 capoverso 2 della legge sulle dogane il DFF può abbassare le aliquote di dazio per determinati impieghi soltanto se ne è comprovata una necessità economica e non vi si oppongono interessi pubblici preponderanti. Nella prassi queste riduzioni hanno luogo a brevissimo termine. Il veto contro le ordinanze ritarderebbe questa operazione, ciò che avrebbe conseguenze economiche sfavorevoli.

9. Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta

Art. 199 cpv. 2

Secondo gli articoli 162 capoverso 3, 163 capoverso 2 e 164 capoverso 1 della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD) gli interessi di mora, remunerativi e in caso di restituzione sono esaminati ogni anno sulla base dell'evoluzione del mercato e adeguati all'occorrenza. Se fosse possibile un veto contro le ordinanze, il calcolo e la determinazione dell'adeguamento dovrebbero aver luogo molto prima. Di conseguenza i tassi d'interesse non terrebbero adeguatamente conto del mercato.

10. Legge del 23 dicembre 2011 sul CO₂

Art. 11 cpv. 1 e 1^{bis}, art. 13 cpv. 2^{bis}

In base all'articolo 11 della legge sul CO₂ il Consiglio federale fissa il metodo di calcolo secondo il quale per ogni importatore e costruttore di veicoli è calcolato l'obiettivo individuale per la riduzione delle emissioni di CO₂. Per questo calcolo è necessario il peso a vuoto medio dei veicoli messi in circolazione per la prima volta nell'anno precedente, per il 1° gennaio dell'anno successivo (art. 135 lett. c ordinanza sul CO₂; RS 641.711). Questi adeguamenti sono effettuati dal DATEC.

Secondo l'articolo 13 capoverso 2 della legge sul CO₂, in caso di superamento degli obiettivi individuali gli importi delle sanzioni devono essere nuovamente fissati ogni anno. Secondo l'articolo 135 lettera c^{bis} dell'ordinanza sul CO₂, il DATEC procede a questi adeguamenti.

Se fosse possibile un veto contro le ordinanze concernenti gli adeguamenti summenzionati, il peso a vuoto medio e gli importi delle sanzioni non potrebbero più essere fissati annualmente in modo tempestivo. Questo fatto avrebbe notevoli svantaggi economici per gli importatori.

11. Legge federale del 30 settembre sull'energia

Art. 22 cpv. 4

Secondo l'articolo 22 capoverso 3 della legge sull'energia (LEne) il Consiglio federale emana disposizioni d'esecuzione concernenti in particolare i tassi di remunerazione per l'immissione di elettricità proveniente da energie rinnovabili. È anche necessaria soprattutto una verifica e un adeguamento dei tassi di remunerazione. La possibilità di un veto contro le ordinanze renderebbe impossibile adeguare in modo sufficientemente rapido l'entità della promozione delle energie rinnovabili alla situazione sul mercato. Ciò comporterebbe remunerazioni eccessive e distorsioni del mercato. Esempio: riguardo al fotovoltaico, negli scorsi anni è stato necessario ridurre a più riprese a breve termine i tassi di remunerazione per riuscire a tenere il passo dello sviluppo tecnologico.

12. Legge del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti

Art. 3 cpv. 3

Gli elenchi contenuti nell'ordinanza del DFI sugli elenchi degli stupefacenti (OE-Stup-DFI; RS 812.121.11) che sottostanno al controllo devono essere completati senza indugio non appena appaiono nuove sostanze, all'occorrenza entro un termine più breve rispetto a quello fissato per la proposta di veto contro le ordinanze. La possibilità di un veto contro le ordinanze va quindi esclusa.

13. Legge del 22 marzo 1991 sulla radioprotezione

Art. 20 cpv. 1^{bis}

Se si verifica un evento che causa un pericolo dovuto a elevata radioattività, il Consiglio federale deve poter ordinare le necessarie misure entro brevissimo termine, all'occorrenza entro un termine più breve rispetto a quello fissato per la proposta di veto contro le ordinanze. La possibilità di un veto contro le ordinanze va quindi esclusa.

14. Legge del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari

Art. 39 cpv. 3

Sulla base dell'articolo 39 della legge sulle derrate alimentari (LDerr), in caso di crisi l'autorità competente può emanare restrizioni all'importazione mediante ordinanza. Questo è molto importante per garantire la protezione della salute (esempi tratti dal passato recente: diossina nella gomma di guar, incidente alla centrale nucleare di Fukushima). Simili disposizioni devono poter essere emanate rapidamente, all'occorrenza entro un termine più breve rispetto a quello fissato per la proposta di veto contro le ordinanze. La possibilità di un veto contro le ordinanze va quindi esclusa.

15. Legge del 28 settembre 2012 sulle epidemie

Art. 78 cpv. 1, secondo periodo, e 2

Secondo gli articoli 6 e 7 della legge sulle epidemie (LEp) il Consiglio federale può ordinare i necessari provvedimenti se «gli organi esecutivi ordinari non sono in grado di prevenire e di combattere la comparsa e la propagazione di malattie trasmissibili» e se vi è tra l'altro il rischio di «un particolare pericolo per la salute pubblica».

In una simile situazione devono essere sanciti giuridicamente senza indugio e messi in vigore i necessari provvedimenti (esempio: l'ordinanza SARS del 1° aprile 2003 entrata in vigore il giorno stesso della decisione del Consiglio federale; RU 2003 785).

16. Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

Art. 33^{ter} cpv. 6

Secondo l'articolo 33^{ter} della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) il Consiglio federale adegua le rendite ordinarie, di regola ogni due anni per l'inizio di un anno civile, all'evoluzione dei prezzi e dei salari fissando un nuovo indice delle rendite. Le informazioni necessarie a tale scopo sono disponibili in un momento che consente al Consiglio federale di decidere in settembre un adeguamento applicabile dal 1° gennaio successivo. Un veto contro le ordinanze potrebbe impedire un'entrata in vigore tempestiva.

17. *Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità*

Art. 10 cpv. 4, art. 19, secondo periodo

Analoghi motivi a quelli esposti nel numero 16 depongono a sfavore di un assoggettamento al veto contro le ordinanze (legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti; art. 33^{er} cpv. 6).

18. *Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità*

Art. 15 cpv. 2^{bis}

Analoghi motivi a quelli esposti nel numero 16 depongono a sfavore di un assoggettamento al veto contro le ordinanze (legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti; art. 33^{er} cpv. 6).

19. *Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie*

Art. 66a cpv. 3, secondo periodo

Analoghi motivi a quelli esposti nel numero 16 depongono a sfavore di un assoggettamento al veto contro le ordinanze (legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti; art. 33^{er} cpv. 6).

20. *Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni*

Art. 34 cpv. 3

Analoghi motivi a quelli esposti nel numero 16 depongono a sfavore di un assoggettamento al veto contro le ordinanze (legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti; art. 33^{er} cpv. 6).

21. *Legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare*

Art. 40 cpv. 3, terzo periodo, art. 43 cpv. 5, art. 49 cpv. 4, secondo periodo, art. 66d cpv. 2

Analoghi motivi a quelli esposti nel numero 16 depongono a sfavore di un assoggettamento al veto contro le ordinanze (legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti; art. 33^{er} cpv. 6).

22. Legge del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno

Art. 16a cpv. 2, secondo periodo

Analoghi motivi a quelli esposti nel numero 16 depongono a sfavore di un assoggettamento al veto contro le ordinanze (legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti; art. 33^{er} cpv. 6).

23. Legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione

Art. 35 cpv. 2, secondo periodo

Secondo l'articolo 35 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, nel caso di disoccupazione persistente e rilevante, il Consiglio federale può prolungare la durata massima dell'indennità per lavoro ridotto. Nella prassi questa disposizione può essere attuata in modo sensato soltanto se la procedura viene notevolmente accelerata. Il ritardo risultante da una proposta di veto contro le ordinanze potrebbe mettere in pericolo le imprese interessate o provocare licenziamenti.

24. Legge del 1° luglio 1966 sulle epizoozie

Art. 54 cpv. 3

In una serie di disposizioni, la legge sulle epizoozie (LFE) attribuisce al Consiglio federale la competenza di adottare i provvedimenti necessari per lottare contro l'importazione dall'estero di un'epizoozia e la sua ulteriore diffusione. Simili ordinanze devono poter essere emanate rapidamente, all'occorrenza entro un termine più breve rispetto a quello della proposta di veto contro le ordinanze. La possibilità di un veto contro le ordinanze dev'essere quindi esclusa.

25. Legge del 22 marzo 2002 sugli embarghi

Art. 2 cpv. 3, secondo periodo

L'articolo 2 della legge sugli embarghi (LEmb) prevede l'adozione di misure coercitive per concretizzare sanzioni che, per esempio, sono state adottate dall'ONU e servono a ossequiare il diritto internazionale, segnatamente a garantire il rispetto dei diritti umani. Nel caso di sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU, in virtù del diritto internazionale la Svizzera è tenuta ad applicarle. L'emanazione di misure coercitive deve aver luogo in ogni caso celermente affinché il loro scopo possa essere raggiunto. Le ordinanze e le relative modifiche sono di regola pubblicate urgentemente ed entrano in vigore lo stesso giorno. Il ritardo possibile connesso a una procedura di veto contro le ordinanze vanificherebbe la finalità di simili sanzioni.

4 **Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Dal profilo tecnico la pubblicazione a due riprese dell'ordinanza è possibile già nell'attuale sistema di pubblicazione. La pubblicazione ulteriore dell'ordinanza provoca invece un onere supplementare per l'Amministrazione federale. Con la pubblicazione delle spiegazioni, le unità amministrative competenti per le ordinanze saranno confrontate con un maggior onere di lavoro per la redazione e la traduzione dei testi. Se il veto va a buon fine, l'unità amministrativa responsabile dovrà di regola assumere ulteriori compiti e far capo quindi a risorse supplementari. Per la Cancelleria federale vi sarà un onere supplementare per la preparazione, il controllo di qualità e la pubblicazione delle spiegazioni, nonché la pubblicazione delle ordinanze nel Foglio federale.

Fra il 2009 e il 2016 sono state pubblicate all'anno in media 355 ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti (inclusi atti di modifica e di abrogazione; minimo: 305; massimo: 402). Supponendo che annualmente saranno sottoposte al veto contro le ordinanze circa 250 nuove ordinanze e modifiche di ordinanza e che nella maggior parte dei casi non sarà dato seguito al veto, occorre prevedere un fabbisogno supplementare di posti di al massimo 0,5 unità presso la Cancelleria federale e di 0,5 unità nel resto dell'Amministrazione federale. Ciò vale per la pubblicazione delle spiegazioni sulla piattaforma di pubblicazione (art. 13a LPubb), come previsto dalla maggioranza della Commissione. L'onere per il controllo di qualità e la traduzione delle spiegazioni sarebbe invece più consistente se, secondo la proposta della minoranza IV, dovrà essere pubblicato nel Foglio federale. In questo caso occorrerebbe prevedere un fabbisogno supplementare di posti da 1–2 unità per la Cancelleria federale e da 1–2 unità da suddividere nel resto dell'Amministrazione federale.

5 **Costituzionalità**

La grande maggioranza delle ordinanze del Consiglio federale e dei dipartimenti contengono *norme di diritto*. L'articolo 164 capoverso 2 parte dal presupposto che l'Amministrazione federale, competente in linea di massima per l'emanazione di norme di diritto, può delegare le competenze normative per legge («competenze normative possono essere delegate mediante legge federale»). L'articolo 182 capoverso 1 Cost. recita: «Il Consiglio federale emana norme di diritto sotto forma di ordinanza, per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione o dalla legge». Nella misura in cui il Consiglio federale sia autorizzato dalla legge, la sua competenza a emanare l'ordinanza non si basa direttamente sulla Costituzione. La competenza dell'Assemblea federale alla delega legislativa presuppone che l'Assemblea federale vincoli la delega a riserve. Il diritto federale conosce già attualmente simili riserve, basti pensare ad alcune ordinanze del Consiglio federale che necessitano anche dell'approvazione dell'Assemblea federale. L'ammissibilità costituzionale di un simile obbligo di approvazione è incontestata; per il veto contro le ordinanze, che non si spinge così lontano, deve valere la stessa riflessione.

Nella dottrina del diritto costituzionale le ordinanze contenenti norme di diritto sono anche designate come ordinanze *dipendenti*. Questa designazione evidenzia come il Consiglio federale non possa agire in tale contesto in modo autonomo; egli non è competente quale ultima istanza. Le ordinanze contenenti norme di diritto completano la legge mediante nuove norme materiali (RHINOW/SCHERER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, Basilea 2016, N 2699). Le ordinanze contenenti norme di diritto sono necessarie in particolare nella seguente situazione tipica: il legislatore non ha volutamente disciplinato determinate questioni e delega all'Esecutivo il compito di completare la legge (TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berna 2016, §46 N 23)³.

L'articolo 182 capoverso 2 Cost. fonda una competenza indiretta del Consiglio federale per l'emanazione di ordinanze contenenti *norme di diritto* («Provvede all'esecuzione della legislazione»). Le ordinanze d'esecuzione traspongono il contenuto della legge in modo più dettagliato e lo rendono 'applicabile' (RHINOW/SCHERER/UEBERSAX, loc. cit.). L'ordinanza d'esecuzione non può in linea di massima introdurre nuovi diritti e doveri (TSCHANNEN, loc. cit., §46 N 23). Nella prassi le *ordinanze contenenti norme di diritto* e le *ordinanze volte all'esecuzione di leggi* non possono essere chiaramente distinte le une dalle altre. Di regola le ordinanze sono *sia* di natura legislativa *sia* di natura esecutiva. Se un'ordinanza contiene anche norme di diritto, il veto contro le ordinanze è ammesso dalla Costituzione. Se, eccezionalmente, un'ordinanza fosse soltanto di natura esecutiva, il veto non sarebbe ammissibile. Per un'ordinanza di natura puramente esecutiva non ci si dovrebbe chiedere se la volontà del legislatore sia rispettata o meno. Un veto non sarebbe solo inammissibile, bensì non risponderebbe nemmeno a un bisogno politico.

Un veto dell'Assemblea federale non sarebbe costituzionale nemmeno se fosse rivolto contro altre *ordinanze indipendenti* del Consiglio federale. Si tratta delle ordinanze menzionate nell'articolo 184 capoverso 3 (Tutela degli interessi della Svizzera rispetto all'estero) o nell'articolo 185 capoverso 3 Cost. (Tutela della sicurezza interna ed esterna), ma anche delle ordinanze che il Consiglio federale è chiamato a emanare per eseguire disposizioni costituzionali, nel caso in cui la corrispondente legislazione non sia posta in vigore entro un termine dato (clausole frequenti nelle iniziative popolari; cfr. p. es. art. 197 n. 9, 10 e 11 Cost.).

Dal profilo costituzionale un diritto di veto contro le ordinanze sarebbe problematico anche nel caso in cui comporti ritardi dell'entrata in vigore di nuove normative fissata dalla Costituzione, da una legge o da un trattato internazionale:

- un'ordinanza può anche rendersi necessaria per l'attuazione tempestiva di una disposizione costituzionale, senza che il Consiglio federale disponga di una competenza diretta all'emanazione dell'ordinanza. Esempio: la modifica dell'ordinanza dell'8 dicembre 2017 sul collocamento (OC) non poggiava direttamente sulla Costituzione federale, ma si era resa necessaria per l'attuazione

³ TSCHANNEN illustra a titolo di esempio l'art. 8 cpv. 1 della legge del 9 ott. 1992 sulle derrate alimentari: «Il Consiglio federale stabilisce le sorte di derrate alimentari ammesse, le definisce e ne stabilisce la denominazione specifica; può disciplinare i requisiti cui esse devono soddisfare.».

dell'articolo 121a Cost. (Regolazione dell'immigrazione). Un veto contro le ordinanze avrebbe ritardato l'entrata in vigore dell'articolo 121a Cost. fissata nel termine di tre anni e proposta dall'articolo 197 numero 11 capoverso 2 dopo la sua accettazione da parte di Popolo e Cantoni;

- se una legge non delega la data della sua entrata in vigore al Consiglio federale, ma fissa autonomamente questa data, sarebbe problematico se l'Assemblea federale potesse vanificare mediante un veto contro le ordinanze l'intenzione del legislatore (=Assemblea federale e Popolo coinvolto mediante il diritto di referendum facoltativo);
- se la Svizzera contrae obblighi di diritto internazionale che richiedono adeguamenti del suo diritto interno entro un dato termine (esempio: art. 7 dell'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS 0.362.31), un veto contro le ordinanze potrebbe comportare la violazione del trattato e di riflesso anche della volontà dell'organo competente in Svizzera per la conclusione del trattato (=Assemblea federale e Popolo coinvolto mediante il diritto di referendum facoltativo).

Il progetto di legge qui presentato tiene conto delle restrizioni del diritto di veto dell'Assemblea federale imposte dalla Costituzione.