PROCEDURE DI OPPOSIZIONE O TERMINI DI TRATTAMENTO PIÙ BREVI

SGRAVIO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI AUTORIZZAZIONI

RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE

IN ADEMPIMENTO AI POSTULATI 06.3888 (WICKI) E 06.3732 (GRUPPO PCD/PEV/GLP)

DEL 16 DICEMBRE 2009

SOMMARIO

Introduzione **3**

Quattro tipi di procedura **4**

Procedura di autorizzazione 5

Procedura di notifica 5

Procedura di opposizione 5

Silence is denial 6

Valutazione di procedure di opposizione **6**

Vantaggi delle procedure di opposizione 6

Possibili problematiche 7

Silence is denial 9

Conclusione 9

Termini più brevi e chiari **10**

Ordinanza sui termini ordinatori 10

Possibili problemi derivanti da termini vincolanti 11

Definire termini più brevi e chiari 11

Posizione delle imprese e dell'Amministrazione **12**

Posizione del Forum PMI 12

Posizione degli Uffici federali 13

Strategie per l'accelerazione delle procedure **13**

La banca dati sulle autorizzazioni **17**

Conclusioni **18**

Allegati **19**

Allegato 1: Postulato Wicki e postulato gruppo PCD/PEV/glp 19

Allegato 2: Ordinanza sui termini ordinativi 21

Allegato 3: Rapporti e messaggi concernenti le procedure di autorizzazione 24

INTRODUZIONE

Le autorizzazioni sono un importante strumento statale teso a garantire la protezione dell'ambiente, della sicurezza e della salute. D'altra parte, però, esse limitano determinate attività personali ed economiche. È per questo che bisogna, da un lato, verificare attentamente la necessità di prescrivere obblighi di autorizzazione e, dall'altro, rendere le procedure più compatibili con le esigenze del mondo economico. Il presente rapporto esamina i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalle procedure di autorizzazione o di opposizione, fa il punto della situazione e formula proposte di miglioramento.

All'insegna della deregolamentazione e degli sgravi amministrativi per le imprese, un primo rapporto pubblicato nel febbraio 1999[1] ha fatto l'inventario delle procedure di autorizzazione del diritto federale, sottoponendo a una valutazione quelle attuate dalla Confederazione. Da allora, tali procedure di autorizzazione, corredate delle relative informazioni, vengono raccolte in una banca dati. Sulla base del suddetto rapporto, o in concomitanza con esso, sono state introdotte varie misure tese a migliorare le procedure, come ad esempio l'accelerazione delle stesse, il coordinamento tra di esse, le deregolamentazioni materiali, la riduzione dei meccanismi d'applicazione intervenzionistici nonché un maggior orientamento alla clientela da parte dell'Amministrazione. Con decreto del 20 ottobre 1998, il Consiglio federale ha conferito agli enti competenti l'incarico di attuare le relative riforme, qualora non lo avessero già fatto. Il susseguente rapporto del Consiglio federale concernente le misure di deregolamentazione e di sgravio amministrativo[2] ha comportato, quale risultato tangibile, l'introduzione dell'**Ordinanza concernente termini ordinatori per l'esame delle domande nelle procedure di prima istanza del diritto dell'economia**[3] (Ordinanza sui termini ordinatori, cfr. allegato 2).

Il grado di attuazione di tali misure entro la fine del 2004 ha fatto l'oggetto del «Rapporto sulle procedure federali di autorizzazione per le attività economiche: stato attuale ed evoluzione dal 1998 al 2004» (2005). Nella sua seconda parte è stata effettuata una classificazione degli interventi statali. Secondo tale classificazione sono soprattutto le categorie d'intervento «autorizzazione eccezionale» e «autorizzazione» a rientrare nel concetto di autorizzazioni. Le categorie «obblighi di dichiarazione», «direttive» e «obblighi di informazione» causano anch'esse costi amministrativi, ma sono meno limitative per le attività economiche.

Il rapporto del Consiglio federale dal titolo «semplificare la vita alle imprese» (2006) traccia un bilancio delle misure attuate. Nel mese di febbraio 2005, il Consiglio federale si è prefisso di ridurre del 20 per cento il numero delle autorizzazioni nell'ottica di una semplificazione amministrativa e di un incremento dell'efficacia economica. Sul totale delle allora 345 procedure di autorizzazione di competenza federale e delle 160 procedure di autorizzazione cantonali (totale 505 procedure) ne sono state soppresse o semplificate 75. Il messaggio concernente la legge federale sulla soppressione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione[4] conteneva le modifiche di leggi necessarie a tal fine.

---

[1] Rapporto del Consiglio federale sull'inventario e la valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia, FF **1999** 7227.

[2] FF **2000** 888

[3] RS **172.010.14**

[4] FF **2007** 309

La ragione d'essere del presente rapporto è la trasmissione dei **postulati Wicki (06.3888) e del gruppo PCD/PEV/glp (06.3732)** sulla conversione delle procedure di autorizzazione in procedure di opposizione (cfr. allegato 1). I due identici postulati chiedono al Consiglio federale «di verificare come e in quali casi le procedure di autorizzazione possono essere convertite in procedure di opposizione». Il loro movente risiede nel fatto che per le imprese, in particolare le PMI, le procedure di autorizzazione sarebbero più dispendiose in termini di tempo e denaro. Nei limiti del possibile si tratterebbe dunque di ridurre la durata e la complessità delle procedure di autorizzazione, convertendole in procedure di opposizione. Inoltre, l'autorità competente dovrebbe poter richiedere soltanto la documentazione supplementare prescritta per legge. Tale provvedimento è un'integrazione agli sforzi della Confederazione tesi a ridurre del 20 per cento le procedure di autorizzazione stabilite dal diritto federale.

Il Consiglio federale ha tenuto conto di tale richiesta nell'ambito delle misure destinate a rafforzare ulteriormente la crescita economica in Svizzera definite nel quadro della politica di crescita 2008-2011 (capitolo sugli sgravi amministrativi). Nell'ambito degli sgravi amministrativi per le imprese in seguito alla soppressione e alla semplificazione di numerose procedure di autorizzazione, deve essere esaminata innanzitutto la questione relativa alla durata delle procedure che rientrano nella competenza dell'Amministrazione federale.

QUATTRO TIPI DI PROCEDURA

Le autorizzazioni sono spesso previste laddove un'attività privata potrebbe collidere con uno o più interessi pubblici. In questo caso è necessario, a titolo preventivo, il consenso di un'autorità. In senso terminologico, un'autorizzazione è una decisione tesa ad approvare una determinata attività o un determinato proposito alla luce dell'ordinamento legale[5]. Con il rilascio di un'autorizzazione – che può essere vincolata a condizioni e oneri – si mira a garantire che i criteri in materia di sicurezza, ambiente, salute e qualità previsti dalla legge siano rispettati. Le necessarie prove possono essere fornite mediante perizie di esperti o risultati di test. La presa in considerazione di altri interessi pubblici può essere garantita attraverso procedure di opposizione o pareri di commissioni tecniche o autorità specifiche.

Spesso, imprese e cittadini considerano le procedure di autorizzazione un'incombenza amministrativa. In primo luogo, perché esse prevedono un determinato iter e comportano costi. In secondo luogo, perché fino al rilascio dell'autorizzazione il richiedente vive una situazione spesso caratterizzata da insicurezze. Infine, le autorizzazioni in generale e i rifiuti in particolare rappresentano una limitazione imposta dallo Stato alla libertà economica delle imprese e dei privati.

In Svizzera sono d'uso soprattutto due tipi di procedura: la procedura di autorizzazione propriamente detta (comprese le autorizzazioni particolari ed eccezionali) in cui l'autorità competente deve prendere una decisione, e le procedure di notifica che di regola[6] non richiedono una reazione da parte dell'autorità. Le autorizzazioni possono essere rilasciate anche nell'ambito di una procedura di opposizione in cui il silenzio dell'autorità equivale al rilascio dell'autorizzazione («silence is consent»). Questa procedura trova applicazione

[5] Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Berna 2009, § 44 n. marg. 1.

[6] È tuttavia ipotizzabile che il corretto adempimento dell'obbligo di notifica venga confermato o che siano aggiornate banche dati.

ad esempio in Italia, Spagna e Messico[7]. Infine, sarebbero ipotizzabili anche le procedure che si ispirano al metodo cosiddetto «silence is denial», ma esse non sono d'uso nel diritto svizzero.

PROCEDURA DI AUTORIZZAZIONE

Un'autorizzazione è l'approvazione ufficiale rilasciata in forma di decisione su domanda di un'attività (spesso) economica o di un progetto. Le procedure di autorizzazione necessitano di una base giuridica che disciplini gli obblighi di collaborazione dei richiedenti e le competenze in materia di valutazione delle autorità. Mediante l'autorizzazione, l'autorità conferma che i criteri di qualità, sicurezza ecc., sono soddisfatti.

PROCEDURA DI NOTIFICA

Nel caso delle procedure di notifica, l'interessato trasmette all'autorità competente le informazioni richieste per legge. Non è tuttavia attesa una risposta da parte dell'autorità, motivo per cui non sono previsti termini di trattamento. Se da un lato l'attività imprenditoriale può essere avviata immediatamente, dall'altro l'autorità può predisporre successivi controlli sulla base delle notifiche ricevute. Le procedure di notifica addossano all'interessato la responsabilità per l'esercizio di un'attività economica in conformità con la legge. Egli deve, al più tardi in occasione dei controlli ufficiali, provare di aver rispettato le prescrizioni legali e adempiuto all'obbligo di notifica.

PROCEDURA DI OPPOSIZIONE

Una procedura di opposizione corrisponde a un'autorizzazione rilasciata tacitamente allo scadere di un termine di trattamento prescritto dalla legge. Un'autorità che intenda impedire il rilascio automatico dell'autorizzazione deve manifestare la sua opposizione entro tale termine («silence is consent»). La procedura di opposizione può essere intesa come obbligo di notifica con possibilità di opposizione. In tal senso, essa corrisponde a una soluzione a metà strada tra la procedura di autorizzazione e la procedura di notifica. Contrariamente alle procedure di autorizzazione, nelle procedure di opposizione i termini devono essere definiti inequivocabilmente, dato che al loro scadere il rilascio dell'autorizzazione avviene automaticamente, senza che sia necessaria una decisione[8]. Va comunque ricordato che anche dopo lo scadere del termine di trattamento, l'autorità può intervenire, nell'ambito della sua funzione di sorveglianza dell'attività autorizzata (automaticamente), chiedendo, in caso di violazioni contro il diritto pertinente, il ripristino dello stato regolamentare. In particolare nelle regolamentazioni in materia di sicurezza, un'autorizzazione espressamente rilasciata offre al richiedente una valutazione ex ante affidabile della sua attività, mentre l'autorizzazione tacita (o automatica) comporta il rischio che l'autorità intervenga in un momento futuro, chiedendo eventualmente adeguamenti dispendiosi dell'attività autorizzata.

La legge sui cartelli prevede due procedure di opposizione. Per le ammissioni di concentrazioni d'imprese la procedura è quella «classica», in quanto il progetto, senza parere contrario della commissione della concorrenza (Comco) entro il termine prescritto, risulta approvato. Nella pratica, tuttavia, la Comco non lascia mai trascorrere il termine senza comunicare la sua decisione (positiva o negativa che sia) non appena l'abbia presa. Il relativo articolo della legge sui cartelli recita:

[7] From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries, pagina 51, OCSE, 2003.

[8] È tuttavia possibile che, per motivi di certezza giuridica, il richiedente sia interessato a ricevere dall'autorità la conferma che essa non si opporrà al suo progetto.

Ricevuta la comunicazione di una concentrazione di imprese (art. 9), la Commissione della concorrenza decide in merito all'opportunità di un esame del progetto di concentrazione. Entro un mese dalla comunicazione del progetto di concentrazione la Commissione deve notificare alle imprese interessate l'avvio della procedura di esame. Se l'avvio della procedura di esame non viene notificato alle imprese interessate entro detto termine, la concentrazione può essere realizzata senza riserve (legge sui cartelli[9], art. 32 cpv.1).

La notifica di limitazioni della concorrenza può essere interpretata come obbligo di notifica con possibilità di opposizione. Al più tardi alla vigilia dell'attuazione di un progetto che potrebbe limitare la concorrenza, l'impresa interessata deve notificarlo alla Comco. Tuttavia, se quest'ultima ritiene il progetto problematico entro il termine di opposizione, l'attuazione deve essere revocata. Senza opposizione, l'impresa non corre il rischio di essere oggetto di sanzioni in occasione di un'eventuale rivalutazione del progetto. Questo aspetto è disciplinato come segue nell'ordinanza sulle sanzioni in caso di limitazioni illecite della concorrenza:

Se entro cinque mesi dal ricevimento dell'annuncio l'impresa non è informata dell'apertura di una procedura secondo gli articoli 26–30 LCart, per la fattispecie annunciata viene a cadere la sanzione ai sensi dell'articolo 49a capoverso 1 LCart (Ordinanza sulle sanzioni[10], art. 19).

SILENCE IS DENIAL

La controparte della procedura di opposizione ispirata al principio «silence is consent» è la procedura chiamata «silence is denial», in cui un'autorizzazione risulta automaticamente negata se l'autorità competente non reagisce entro il termine prestabilito. Come nella procedura di opposizione, anche in questo caso i termini devono essere inequivocabili e vincolanti.

VALUTAZIONE DI PROCEDURE DI OPPOSIZIONE

Laddove una procedura di autorizzazione viene sostituita da una procedura di opposizione, l'obiettivo principale è quello di prescrivere alle autorità competenti termini di trattamento precisi e vincolanti. Le procedure di opposizione, tuttavia, sollevano diverse questioni, trattate qui di seguito.

VANTAGGI DELLE PROCEDURE DI OPPOSIZIONE

Le procedure di opposizione sono caratterizzate da termini di trattamento inequivocabili e vincolanti. Il fatto che per questo tipo di procedure l'autorizzazione debba essere rifiutata espressamente entro un termine prestabilito riduce per il richiedente le insicurezze in materia di pianificazione. Egli sa entro quale termine può attendersi una risposta alla sua domanda e a partire da quando può iniziare a esercitare l'attività per la quale ha richiesto un'autorizzazione. Il rischio è dunque pressoché nullo che la decisione si protragga in modo inaspettato e imprevedibile[11]. Consapevole di ciò, il richiedente può pianificare meglio le sue attività e mettere in preventivo costi-opportunità minori.

---

[9] RS **251**

[10] RS **251.5**

[11] Va notato che soprattutto per le materie complesse sono applicabili anche per le procedure di opposizione disposizioni d'eccezione che ammettono proroghe più o meno definite al fine di concedere alle autorità il tempo necessario per effettuare le verifiche previste dalla legge.

Oltre a questi vantaggi per il richiedente, le procedure di opposizione possono tradursi in uno sgravio amministrativo per le autorità. Viene meno, infatti, la redazione di un'esplicita autorizzazione, dato che questa è conferita tacitamente alla scadenza del termine. Questi risparmi, tuttavia, dovrebbero risultare contenuti se a venir meno sono unicamente la redazione e l'apertura di una decisione, ma nel contempo viene mantenuta la possibilità per il richiedente di esigere un'attestazione ufficiale a conferma che l'autorità non si oppone alla sua domanda.

POSSIBILI PROBLEMATICHE

Le autorizzazioni rilasciate tacitamente possono comportare una serie di problematiche ad effetto negativo per il richiedente.

Nel caso di un'autorizzazione rilasciata tacitamente in seguito a una procedura di opposizione, il richiedente non riceve **nessun'attestazione ufficiale**. Una tale attestazione, tuttavia, dimostrerebbe che le necessarie verifiche sono state effettuate, che i requisiti previsti dalla legge sono soddisfatti e che il progetto può essere avviato. Da un lato, un'autorizzazione esplicita comprova la regolarità e la liceità di un'attività nei confronti di terzi, siano essi consumatori, clienti, contraenti (in particolare banche e assicurazioni) oppure autorità in Svizzera o all'estero. Dall'altro, rappresenta una conferma per il richiedente a proseguire le sue attività.

L'esigenza del richiedente di ottenere una tale conferma può essere illustrata mediante l'esempio seguente. L'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) aveva introdotto una procedura di opposizione per il **trasporto di rifiuti**. Mentre per il transito di rifiuti speciali la si applica ancora, per l'importazione e l'esportazione è invece stata reintrodotta la procedura di autorizzazione (ordinanza sul traffico di rifiuti[12], art. 19, 25 e 29). Infatti, su desiderio di parecchi richiedenti, le autorità hanno dovuto confermare a posteriori l'esame delle loro domande. Questa procedura ha comportato sia per le autorità che per i richiedenti oneri amministrativi maggiori rispetto a una procedura di autorizzazione convenzionale. L'autorizzazione esplicita reintrodotta ha inoltre il vantaggio che può essere utilizzata a titolo di prova in occasione di controlli della polizia e rappresenta quindi per il richiedente un ulteriore fattore di sicurezza. In questo caso, è stato proprio il bisogno di certezza a determinare la reintroduzione della procedura di autorizzazione.

La procedura di opposizione non è ad esempio indicata per l'omologazione di **strumenti di misurazione** nell'ambito disciplinato giuridicamente. In occasione dell'omologazione di strumenti di misurazione da parte dell'Ufficio federale di metrologia (METAS), l'omologazione viene comprovata da un certificato corredato da un rapporto d'esame contenente i controlli e le misurazioni che stanno alla base dell'omologazione in questione. Un'omologazione svizzera ottenuta tramite procedura di opposizione senza approvazione esplicita non sarebbe riconosciuta all'estero. Essa sarebbe addirittura di pregiudizio al riconoscimento internazionale del METAS e per il richiedente stesso, che non potrebbe più mettere in circolazione i suoi strumenti di misurazione in nessun altro Paese né venderli come prodotti ammessi al commercio. L'omologazione di strumenti di misurazione è disciplinata a livello internazionale. In questo settore, del resto, sono stati soppressi numerosi ostacoli tecnici al commercio: è ora possibile, infatti, immettere nel mercato la maggior parte delle categorie di strumenti di misurazione attraverso una procedura di valutazione della conformità riconosciuta in tutto lo spazio europeo e non più in virtù di un'omologazione statale.

[12] RS **814.610**

Per rilasciare un'autorizzazione, l'autorità competente deve effettuare i dovuti controlli con la doverosa accuratezza. È possibile che siano necessarie particolari conoscenze tecniche o apposite apparecchiature di controllo. In assenza di tali presupposti, può accadere che determinate procedure siano ritardate. Inoltre, per il rilascio di particolari autorizzazioni devono essere considerati i pareri di altre autorità, anche se questi giungono in ritardo. È soltanto in questo modo che un'autorità può garantire che tutti gli aspetti legati agli interessi pubblici in gioco siano esaminati e soppesati accuratamente. Oltretutto, è possibile che si debba tener conto di **opposizioni di terzi**. Alla luce di tutte queste eventualità sarebbe praticamente impossibile prevedere dei termini appropriati per una procedura di opposizione.

In termini di complessità, i requisiti per il rilascio di autorizzazioni divergono da un campo specifico all'altro. Se potessero essere comprovati e determinati facilmente, le procedure di notifica e di opposizione risulterebbero probabilmente meno problematiche, poiché il richiedente potrebbe essere chiamato a rispondere a posteriori di un'eventuale inosservanza degli stessi[13]. Se, per contro, un richiedente deve vedersela con **prescrizioni complesse e ambigue** o laddove un progetto soggetto ad autorizzazione non potrebbe essere revocato facilmente qualora da controlli successivi emergessero delle irregolarità[14], è nell'interesse del richiedente che l'autorità esamini accuratamente e dettagliatamente la sua domanda e formuli una decisione affidabile sulla sua valutazione. La situazione è analoga quando non è possibile valutare adeguatamente i rischi connessi a determinate attività. Se essi sono minimi, tanto da consentire una correzione a posteriori della situazione, o se il richiedente deve e può assumersi i costi dei suoi errori, le procedure di autorizzazione potrebbero essere sostituite da procedure di opposizione o di notifica. Per contro, se **grossi rischi o incertezze** mettono in ombra i vantaggi derivanti da termini brevi, sono preferibili le procedure di autorizzazione.

Le autorità dispongono di un certo margine di manovra per adeguare e impostare in modo flessibile i processi amministrativi interni. I richiedenti, per contro, devono attenersi alle procedure ufficiali. Ciò risulta problematico quando un obbligo di autorizzazione diventato obsoleto non viene subito abolito dal legislatore. Dato che in una procedura di opposizione le domande possono essere evase tacitamente, le autorità sono meno incentivate a sopprimere il più presto possibile un obbligo di autorizzazione divenuto obsoleto. Alla fine dei conti ciò può risultare nocivo per le cerchie economiche interessate.

Anche il **coordinamento di varie procedure** può essere complicato, se non addirittura reso impossibile, dalle procedure di opposizione. È più semplice coordinare procedure analoghe che tener conto delle particolarità dei diversi tipi di procedura. L'attuazione della legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione[15] sarebbe stata più difficile se si fossero dovute coordinare le procedure di opposizione con procedure tradizionali. Se una procedura di opposizione comporta nei singoli casi uno sgravio amministrativo, ma complica o rende impossibile il coordinamento con altre procedure, può darsi che in termini macroeconomici ne consegua un onere supplementare.

I termini di opposizione per un'autorizzazione devono tenere conto del fatto che per il campo specifico in questione si possono inoltrare domande di varia complessità. Affinché tutti i controlli si possano effettuare per tempo sarà necessario, al momento di definire i termini di opposizione, orientarsi alle domande più complesse. Il **termine di trattamento** per una domanda semplice può dunque risultare notevolmente più lungo che nel

---

[13] Eventuali errori possono essere sanzionati a posteriori mediante vari provvedimenti esecutivi o repressivi (p. es. misure sostitutive o disciplinari, sanzioni amministrative ecc.)

[14] Ad esempio nel caso di (grandi) progetti edili o attività analoghe.

[15] RU **1999** 3071

caso di una procedura di autorizzazione convenzionale. Al fine di garantire la medesima qualità di controllo entro termini più brevi, sarebbero necessarie ulteriori risorse umane per evadere tutte le domande nei periodi di punta. In altri periodi, tuttavia, esse si ritroverebbero a corto di lavoro. Se i termini venissero abbreviati senza un corrispettivo aumento delle risorse umane, ne risentirebbero la qualità dei controlli e con essa la sicurezza che l'autorizzazione dovrebbe garantire. Probabilmente vi sarebbero anche più opposizioni, dato che le autorità tenderebbero a impedire il rilascio automatico di autorizzazioni al fine di tutelare gli interessi pubblici in gioco.

Nel contesto internazionale, le procedure di opposizione possono complicare **la negoziazione di contratti**. Infatti, questi ultimi presuppongono, in parte, il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni. Se, in teoria, le procedure per il rilascio di un'autorizzazione presentano livelli di sicurezza diversi, il riconoscimento reciproco ne può risultare compromesso. Le procedure di opposizione possono dunque ostacolare la conclusione di contratti e pregiudicare così la competitività delle imprese svizzere.

SILENCE IS DENIAL

Rispetto a una procedura di autorizzazione convenzionale, la procedura «silence is denial» presenta anch'essa sia vantaggi che svantaggi. Dato che indurrebbe più spesso i richiedenti ad adire le vie legali contro il (tacito) rifiuto di un'autorizzazione, un vantaggio potrebbe consistere nel fatto che le autorità sarebbero messe sotto pressione. La minaccia di sanzioni o conseguenze di altro tipo potrebbe portare a un'evasione più celere delle domande. Tuttavia, è difficile un uso ragionevole del diritto di ricorso se non sono noti i motivi del rifiuto: da un lato quest'ultimo avviene tacitamente e, dall'altro, l'autorità non è presumibilmente ancora in grado di presentare una motivazione esauriente. Tali procedure incorrono in contraddizioni difficilmente risolvibili alla luce dell'obbligo di motivazione a cui sottostà l'operato dell'Amministrazione federale e del diritto di adire le vie legali. Infine, i numerosi ricorsi si tradurrebbero per i tribunali in una mole di lavoro difficilmente giustificabile e le procedure verrebbero prolungate e, in tal modo, sarebbero ancora meno attrattive per i potenziali ricorrenti.

Di conseguenza, il metodo «silence is denial» deve prevedere termini sufficientemente lunghi da consentire alle autorità di effettuare le necessarie analisi e di emettere decisioni giustificate. Ciò comporterebbe termini di trattamento tendenzialmente più lunghi. Inoltre, bisognerebbe poter garantire che questa procedura non generi un numero maggiore di autorizzazioni rifiutate.

CONCLUSIONE

Le procedure di opposizione presentano tre vantaggi. In primo luogo prevedono termini chiari e vincolanti, secondariamente implicano meno insicurezze per il richiedente in sede di pianificazione e, infine, comportano uno sgravio amministrativo per le autorità. Mentre i primi due punti sono importanti soprattutto nell'ottica del richiedente, il terzo comporta vantaggi soltanto esigui e non rilevanti per quest'ultimo.

Gli svantaggi della procedura di opposizione, per contro, sono gravi e in parte contrari agli interessi del richiedente stesso. La semplificazione della procedura può gravare in altro modo sul richiedente, ad esempio in quanto egli non ottiene alcun'attestazione ufficiale a titolo di legittimazione. Inoltre, un'autorizzazione rilasciata automaticamente allo scadere del termine d'evasione non è tanto affidabile quanto un'autorizzazione esplicita, poiché il rischio di essere costretti a posteriori, nell'ambito di una procedura di vigilanza, al rispetto di condizioni onerose è maggiore. Oltretutto, c'è da temere che nella pratica le procedure di opposizione provochino un prolungamento dei termini di trattamento. Infine, può risultare più difficile il coordinamento di procedure tra di loro connesse.

In generale si può affermare che le procedure di opposizione sono ragionevoli soltanto in singoli casi e che dovrebbero essere prescritte per legge. Se la qualità dei controlli necessari al rilascio dell'autorizzazione può essere garantita e se non è necessario l'impiego di ulteriori risorse umane, il ricorso a procedure di opposizione può essere preso in considerazione.

TERMINI PIÙ BREVI E CHIARI

Il suddetto vantaggio principale delle procedure di opposizione può anche essere raggiunto definendo per legge in modo chiaro i termini delle procedure di autorizzazione. Tuttavia, prima di pensare a raccorciare i termini è doveroso esaminare la problematica che essi rappresentano. Nel diritto federale sono attualmente previsti dei termini soltanto in poche leggi e ordinanze relative ad autorizzazioni. Laddove non sono prescritti termini di trattamento concreti si applica l'**ordinanza concernente termini ordinatori per l'esame delle domande nelle procedure di prima istanza del diritto dell'economia**.

ORDINANZA SUI TERMINI ORDINATORI

I termini di trattamento generali per procedure di autorizzazione sono fissati nell'ordinanza sui termini ordinatori. I termini ordinatori interessano l'Amministrazione, hanno carattere di dichiarazioni d'intenti e forniscono al richiedente un'indicazione sulla probabile durata di trattamento della sua domanda. Il mancato rispetto di tali termini non viene di regola sanzionato, ma in caso di ritardi l'autorità competente ha l'obbligo di giustificarsi nei confronti del richiedente. Inoltre, ogniqualvolta i termini ordinatori non sono stati rispettati è più facile sollevare critiche per ritardata giustizia.

All'articolo 3, **l'ordinanza sui termini ordinatori**[16] prevede i seguenti termini di trattamento per domande che non sono soggette a un altro disciplinamento dei termini:

[1] *Di regola l'autorità prende la sua decisione:*

a. nel giro di giorni, se si tratta di domande che nella maggior parte dei casi necessitano al massimo di alcune ore per essere trattate;

b. nel giro di settimane, se si tratta di domande che nella maggior parte dei casi necessitano al massimo di alcuni giorni per essere trattate;

c. entro un termine che occorre comunicare quanto prima al richiedente, ma al più tardi nel giro di tre mesi, se si tratta di domande che necessitano presumibilmente di più di una settimana per essere trattate.

Se l'autorità competente non rispetta tali termini si applica la seguente disposizione:

[4] *Se un termine ordinatorio secondo il capoverso 1 non è rispettato, il richiedente può esigere che l'autorità giustifichi per scritto il ritardo e che gli comunichi entro quando prenderà presumibilmente una decisione. Il richiedente non può tuttavia esigerlo fintanto che non ha adempiuto a una richiesta di completare la documentazione presentata.*

L'ordinanza sui termini ordinatori è sconosciuta a numerose autorità federali. Soltanto uno degli Uffici federali consultati nell'ambito della redazione del presente rapporto ne era a conoscenza. C'è da supporre che anche i richiedenti la conoscano male o non del tutto. I motivi sono diversi. Innanzitutto le disposizioni generali concernenti le relative procedure di autorizzazione non rimandano a questa ordinanza. Secondariamente, i termini sono definiti in modo tanto vago da non soddisfare l'esigenza dei richiedenti in termini di chiarezza. Infine, le conseguenze sono troppo blande da produrre un effetto in caso di non osservanza dei termini.

[16] RS **172.010.14**

Dato che l'ordinanza abbraccia tutte le procedure di autorizzazione di diritto economico, i termini per il rilascio di autorizzazioni sono definiti in modo vago. Le autorità godono perciò di un ampio margine di manovra. Inoltre, le conseguenze in caso di superamento dei termini non sono gravi dato che al richiedente deve essere comunicata unicamente la presumibile data della decisione. Per diversi richiedenti questa situazione è insoddisfacente, motivo per cui tendono ad accusare le autorità di ritardare intenzionalmente le procedure.

POSSIBILI PROBLEMI DERIVANTI DA TERMINI VINCOLANTI

La richiesta di termini vincolanti potrebbe mettere in discussione il senso stesso e l'esistenza delle autorizzazioni. Una procedura di autorizzazione viene solitamente introdotta per tutelare l'interesse pubblico, per garantire diritti privati, per ovviare alle lacune del mercato o per garantire la sicurezza. Se un'autorizzazione viene rilasciata tacitamente alla fine di un termine di trattamento senza che siano stati effettuati i dovuti controlli, essa non adempie la sua ragion d'essere.

Se entro i termini di trattamento non si possono effettuare i dovuti controlli e prendere in considerazione i pareri richiesti sussiste il rischio che le autorità competenti rifiutino l'autorizzazione per motivi di incertezza. Non sarebbero disposte ad assumersi la responsabilità per i rischi e cercherebbero di ritardare i termini ufficiali. In questo caso, l'introduzione di termini vincolanti non comporterebbe l'accelerazione della procedura, ma potrebbe causare nuovi problemi.

È pure problematico il fatto che determinate autorizzazioni siano legate a interessi regionali o politici, il che rende difficile il rispetto dei termini. Nel settore dell'energia, ad esempio, l'autorizzazione per la costruzione di tralicci dell'alta tensione interessa fortemente i Cantoni e i Comuni. Le possibilità di ricorso previste dalla legge causano spesso dei ritardi nelle procedure. Maggiore disciplina dell'Amministrazione competente, procedure più efficienti e criteri più trasparenti possono portare, in determinati casi, a decisioni più rapide. Ulteriori guadagni in termini di efficienza possono essere realizzati solamente tramite modifiche materiali della legge.

Da queste osservazioni si può concludere che per la determinazione di termini vincolanti sono necessarie conoscenze sufficienti delle procedure e della complessità che determinati casi presentano. L'organo maggiormente indicato a tale proposito è dunque, nella maggior parte dei casi, l'autorità addetta al rilascio dell'autorizzazione.

DEFINIRE TERMINI PIÙ BREVI E CHIARI

In via di principio, i termini possono essere definiti in tre modi diversi. Primo: possono essere formulati (come nell'ordinanza sui termini ordinatori) in modo generale e aperto, in modo da concedere sufficiente margine di manovra e valere per tutte le domande. Secondo: possono essere definiti in modo tale da tener conto delle particolarità delle singole domande e consentire all'autorità di reagire in funzione dei differenti gradi di complessità. Tali termini devono presentare forzatamente un elevato grado di precisione e una maggiore densità normativa al fine di disciplinare in modo sufficientemente esatto la norma e le sue eccezioni. Terzo: i termini possono essere fissati in modo preciso, ma con sufficiente respiro, affinché tutte le domande possano essere evase nei lassi di tempo previsti. In questo modo, tuttavia, i richiedenti non otterrebbero le indicazioni auspicate sui termini che effettivamente devono attendersi.

Nell'ordinanza sugli impianti a fune i termini di trattamento sono differenziati in base alle diverse procedure. I termini per l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) sono fissati come segue:

Di norma, l'UFT tratta la domanda di approvazione dei piani e la domanda di concessione entro:

a) 9 mesi, per la procedura ordinaria di approvazione dei piani;

b) 18 mesi, se sono necessarie espropriazioni;

c) 3 mesi, per la procedura semplificata

(Ordinanza sugli impianti a fune[17], art. 15)

Con la legge federale sul **coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione** è stata introdotta all'articolo 62c della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione[18] una disposizione concernente i termini:

[1] *Il Consiglio federale stabilisce un termine per decidere sulle procedure di approvazione dei piani di costruzione e degli impianti.*

[2] *Se uno di questi termini non può essere rispettato, l'autorità direttiva informa il richiedente indicandogli i motivi e il termine entro il quale la decisione sarà presa.*

Di conseguenza, i relativi termini per la decisione sono stati fissati nelle ordinanze e tengono conto delle particolarità dei progetti.

Per la definizione dei termini a livello di leggi e ordinanze devono essere considerati gli obiettivi e le circostanze di ogni autorizzazione. In alcuni casi viene effettuato un bilanciamento tra termini più brevi da un lato e altri aspetti dall'altro, come ad esempio la qualità dei controlli, l'equità nei confronti di terzi, la garanzia dell'interesse pubblico o la sicurezza. Nei singoli casi, questi aspetti devono essere soppesati tra di loro al fine di trovare una soluzione adeguata per ogni procedura di autorizzazione. A tal proposito sono indispensabili conoscenze di base sulle procedure e sulle problematiche in questione.

POSIZIONE DELLE IMPRESE E DELL'AMMINISTRAZIONE

Per l'elaborazione del presente rapporto sono state consultate sia imprese (Forum PMI) che l'Amministrazione (otto Uffici federali).

POSIZIONE DEL FORUM PMI

La problematica delle autorizzazioni e dei termini di trattamento è stata presentata il 25 marzo 2009 al Forum PMI e ha destato grande interesse. Secondo il parere dei membri del Forum PMI presenti, lo sgravio amministrativo per le PMI in materia di autorizzazioni è più che mai necessario. Le misure adottate devono tradursi in semplificazioni tangibili.

Dopo la presentazione dei vantaggi e degli svantaggi delle procedure di opposizione e della problematica generale in materia di autorizzazioni, i membri del Forum PMI si sono mostrati scettici sulla conversione delle procedure di autorizzazione in procedure di opposizione, ritenendola generalmente poco funzionale. Tuttavia, laddove tale conversione è ragionevole sarebbe opportuno effettuarla, ad esempio nel caso di autorizzazioni a posteriori o modifiche. Qualsiasi ulteriore semplificazione tesa a sgravare le imprese è benvenuta.

In generale, gli sforzi da intraprendere dovrebbero portare a una **maggiore chiarezza**. Da un lato, si tratta di definire chiaramente **la documentazione da inoltrare**. Il richiedente necessita di informazioni precise sul tipo,

[17] RS **743.011**

[18] RS **172.010**

la qualità e la composizione dei documenti di domanda. In tal modo si riduce l'onere amministrativo per una domanda e si evita che le autorità debbano richiedere a posteriori ulteriori documenti, il che ritarderebbe la procedura. D'altro lato, sarebbe necessaria più chiarezza anche per quanto riguarda i **termini**. Il richiedente dovrebbe ottenere indicazioni precise sui termini di trattamento che deve attendersi. Potrebbero ad esempio essere definiti dei termini ordinatori per ogni procedura di autorizzazione, anche se per i membri del Forum PMI tali informazioni rientrerebbero nelle disposizioni generalmente note sulla rispettiva autorizzazione.

POSIZIONE DEGLI UFFICI FEDERALI

In seno agli Uffici federali sono stati condotti dei colloqui con addetti alle autorizzazioni e con servizi giuridici. Questi Uffici sono i seguenti: la Commissione della concorrenza, l'Ufficio federale del registro di commercio, l'Ufficio federale di giustizia, l'Ufficio federale di metrologia, l'Ufficio federale dei trasporti, l'Ufficio federale delle strade, l'Ufficio federale dell'ambiente e la Segreteria di Stato dell'economia.

In via di principio, gli Uffici federali hanno ritenuto interessante l'idea della procedura di opposizione, pur esprimendo in parte grandi riserve sull'attuazione e sul guadagno finale. Concretamente, gli Uffici federali non possono concepire che un'autorizzazione sia automaticamente rilasciata quando determinati aspetti sulla sicurezza non siano ancora stati esaminati a fondo. Se i termini di trattamento fossero sufficientemente lunghi da consentire un tale esame, il guadagno reale risulterebbe molto esiguo o addirittura negativo.

L'Ufficio federale del registro di commercio esamina, tra l'altro, le iscrizioni nel registro di commercio. Una procedura normale a livello di Confederazione dura, di regola, meno di un giorno. In caso di errori o problemi relativi all'iscrizione, tuttavia, la procedura può durare più a lungo. In via di principio, l'introduzione della procedura di opposizione sarebbe sì possibile, ma non contribuirebbe a raccorciare il termine medio di un giorno e non produrrebbe dunque l'effetto desiderato. Solitamente ci vogliono da due a tre giorni prima che le iscrizioni verificate vengano pubblicate nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC) e passino così in giudicato. Qui vi sarebbe eventualmente un certo potenziale di miglioramento.

STRATEGIE PER L'ACCELERAZIONE DELLE PROCEDURE

Dalle motivazioni dei postulati si può dedurre che uno degli obiettivi principali dell'introduzione delle procedure di opposizione consiste in un accorciamento dei termini. Per questo motivo, il presente rapporto non esamina solamente l'applicabilità delle procedure di opposizione, ma anche diverse proposte che potrebbero contribuire a ottimizzare i processi e, quindi, ad accorciare i termini di trattamento.

Mediante la conversione delle procedure di autorizzazione in procedure di opposizione si vogliono chiarire ed accorciare i termini per l'ottenimento di un'autorizzazione. In singoli casi può capitare che le autorità non lavorino con la dovuta efficienza e che rilascino le autorizzazioni più tardi di quanto sarebbe possibile in condizioni ottimali. In generale, tuttavia, le domande vengono trattate nel modo più solerte possibile. L'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA[19]) prescrive all'intera Amministrazione federale di fornire le proprie prestazioni tenendo conto delle aspettative dei cittadini, in modo sostenibile, efficace ed economico, intendendo anche che il suo operato sia puntuale e orientato alle esigenze dei privati.

[19] RS **172.010.1**

Le procedure **possono essere accelerate in tre modi**: mediante un incremento dell'efficienza, con un aumento delle risorse disponibili o attraverso una riduzione della qualità dei controlli. Dal momento che quest'ultima non dev'essere compromessa e che un aumento del personale delle autorità non rientra presumibilmente nelle intenzioni dei postulati, le proposte risolutive consistono innanzitutto in approcci che mirano a un'accelerazione dei processi attraverso un incremento dell'efficienza o una riconsiderazione delle procedure.

Approccio	Descrizione
Procedure semplici	Per sgravare le imprese da compiti amministrativi occorre organizzare le procedure e i processi nel modo più semplice e conciso possibile. Si tratta di limitarsi alle informazioni strettamente necessarie e non a quelle di carattere addizionale («need to know» e non «nice to know»). Mediante processi concisi è probabile che si possano accorciare i termini di trattamento. In alcuni casi potrebbero rendersi necessarie delle modifiche a livello di leggi o ordinanze.
Procedure di opposizione	In alcuni casi o a determinate condizioni l'introduzione di una procedura di opposizione può risultare ragionevole. Tuttavia, essa non dovrebbe essere applicata in generale, bensì solamente in determinati casi particolari.
Termini precisi	Per il richiedente è importante sapere entro quando può attendersi una risposta onde poter pianificare le proprie attività con più certezza. Dovrebbe essere possibile fornire indicazioni precise sui termini di trattamento per le relative autorizzazioni, anche se occorre differenziare tra procedure semplici, normali e complesse. Sarebbe ipotizzabile che, al momento del ricevimento di una domanda, le autorità competenti definiscano un termine ordinatorio per il singolo caso e lo comunichino. Anche questa comunicazione dovrebbe essere vincolata a un termine.
Indicazioni chiare sui fascicoli di domanda	Per il richiedente non è sempre chiaro quale dev'essere il contenuto del fascicolo di domanda. In parte, le imprese vengono invitate a posteriori ad allestire e inoltrare ulteriori documenti, il che comporta il più delle volte dei ritardi nelle procedure. La chiarezza delle indicazioni sulla documentazione da inoltrare contribuisce a sgravare il richiedente da compiti amministrativi e ad aumentare la probabilità che i documenti inoltrati siano completi. Oltre a confermare il ricevimento della documentazione, l'autorità potrebbe anche confermarne la completezza, possibilmente mediante una procedura di opposizione. Questa conferma riduce le insicurezze in quanto consente al richiedente di sapere che non deve allestire e inoltrare altri documenti e che quindi i termini di trattamento non potranno essere prolungati.

Approccio	Descrizione
Proroghe o modifiche di autorizzazioni	Semplici proroghe o modifiche insignificanti di autorizzazioni potrebbero essere eseguite mediante una procedura di opposizione o entro termini più brevi. Se le modifiche richieste rendono necessari controlli approfonditi, è più indicata la procedura di autorizzazione convenzionale.
Procedure a due tempi	In determinate procedure di autorizzazioni vi sono casi che possono essere tratti in modo relativamente celere e altri che richiedono controlli approfonditi. Si potrebbe tener conto di questo fatto esaminando in un primo tempo ogni domanda e rispondendo ai casi semplici o autorizzandoli mediante una procedura di opposizione. Per i casi più complessi verrebbero effettuati in un secondo tempo ulteriori controlli o analisi.
Coordinamento di procedure	Se un richiedente necessita di diverse autorizzazioni per un singolo progetto, la durata delle procedure può essere accorciata mediante il coordinamento di tali procedure. Idealmente egli dovrebbe poter presentare la sua domanda a un interlocutore unico («one-stop-shop»). Questo interlocutore si occuperebbe poi del coordinamento delle procedure necessarie fino all'autorizzazione complessiva della domanda.
Armonizzazione e concorrenza internazionale	In virtù di varie armonizzazioni con il diritto europeo, in alcuni campi specifici le autorità svizzere in materia di autorizzazioni sono in concorrenza con autorità estere. Infatti, se le autorizzazioni estere vengono riconosciute in Svizzera, il richiedente le può richiedere anche all'estero. In altri casi, potrebbero essere riconosciuti i risultati dei controlli effettuati all'estero, il che comporterebbe un'accelerazione delle procedure in Svizzera.
E-government	Le soluzioni di e-government offrono diverse possibilità. Da un lato è possibile rielaborare e digitalizzare determinati processi all'interno dell'Amministrazione. Dall'altro, alcune soluzioni elettroniche possono portare dei vantaggi in sede di inoltro delle domande. In entrambi i casi possono essere realizzati degli sgravi amministrativi e possibilmente anche degli accorciamenti dei termini di trattamento.
Analisi dei processi	Per individuare i potenziali di miglioramento, i processi possono essere analizzati con l'ausilio di diversi metodi, come ad esempio il modello dei costi standard. L'analisi può concentrarsi sia sui processi interni all'Amministrazione che sulle attività amministrative che incombono ai richiedenti. Anche i raffronti tra le procedure applicate in Svizzera e all'estero possono evidenziare possibilità di sgravio amministrativo. Infine, le analisi dei processi possono portare a una semplificazione delle procedure e a un accorciamento dei termini.

Approccio	Descrizione
Responsabilità (personale)	L'abolizione di un obbligo di autorizzazione o la sua conversione in obbligo di notifica è accompagnato da un passaggio di responsabilità al richiedente per l'attività in questione. Da un lato, egli beneficia sì di più libertà nell'esercizio delle sue attività economiche. Dall'altro, tuttavia, è responsabile per il rispetto delle prescrizioni e deve assumersi in maggior misura i costi, i rischi ed eventuali sanzioni emanate a posteriori. In questo contesto dev'essere soppesato accuratamente se i guadagni superano i costi e i rischi sia nell'ottica del richiedente che dal punto di vista dell'economia nel suo complesso.
Esternalizzazione dei controlli	Oggi, la maggior parte dei controlli per il rilascio di autorizzazioni viene effettuata delle autorità competenti stesse. In alcuni casi, tali controlli potrebbero essere esternalizzati a servizi accreditati o richiesti quale parte integrante del fascicolo di domanda, il che potrebbe tuttavia ritardare l'intero processo nell'ottica del richiedente. La competitività tra gli organismi di controllo comporterebbe probabilmente un aumento dell'efficienza e un accorciamento dei termini di trattamento ed eviterebbe alle autorità di dover affrontare problemi di personale. Inoltre, la procedura dell'autorità competente potrebbe essere semplificata e probabilmente anche accelerata.
Soluzione nell'economia privata	Le attività soggette all'obbligo di autorizzazione possono pregiudicare interessi pubblici. Per tener conto di questi rischi, gli obblighi di autorizzazione potrebbero essere sostituiti da obblighi di assicurazione. L'imprenditore dovrebbe assicurare i vari gradi di complessità e i diversi rischi relativi ai singoli progetti. L'assicurazione stimerebbe i costi, i rischi e la loro probabilità di insorgenza e presenterebbe una corrispondente proposta assicurativa. Più è elevato il rischio, maggiore è il premio. In tal modo i richiedenti sarebbero incentivati ad adottare ulteriori misure finalizzate a ridurre i rischi.
Trattamento rapido	Se un richiedente nutre un forte interesse economico per una procedura particolarmente celere, potrebbe in alcuni casi acquistare mediante tasse più elevate il diritto a un trattamento più rapido della sua domanda (fast track). Questo tipo di differenziazione, tuttavia, potrebbe dare adito a preoccupazioni di ordine costituzionale: occorre garantire che questi trattamenti rapidi non rallentino le altre procedure. Inoltre, i richiedenti finanziariamente meno importanti non devono essere penalizzati.

Approccio	Descrizione
Trasparenza e pressione esercitata dall'opinione pubblica	Se si rendessero noti i processi che conducono a un'autorizzazione, la pressione esercitata dall'opinione pubblica aumenterebbe. Se, ad esempio, si pubblicassero le statistiche sui termini di trattamento o si facessero i nomi di quelle autorità che solitamente tendono a ritardare le procedure («name and shame»), sarebbe possibile ottenere un accorciamento di determinati termini di trattamento. Anche la pressione dell'opinione pubblica sul rispetto dei termini prestabiliti sarebbe più elevata. In tal modo si potrebbe forzare l'adeguamento di determinati processi, dato che i problemi sarebbero più facilmente visibili. Si tratta, tuttavia, di una misura che andrebbe adottata soprattutto dalle cerchie private.

Negli ultimi anni parecchie procedure di autorizzazione del diritto federale sono state perfezionate, per cui il rimanente potenziale o fabbisogno di miglioramento varia in funzione dei casi. Inoltre, una soluzione ottimale dipende sempre dal tipo di procedura di autorizzazione in vigore. Per ogni singolo caso occorre considerare le particolarità nonché i vantaggi e gli svantaggi – ossia i benefici e i costi – prima di ideare una soluzione adeguata. Oltre ai rischi e ai problemi, bisogna tener conto anche degli interessi macroeconomici legati a un'autorizzazione. Si viene a creare così una moltitudine di soluzioni per le varie autorizzazioni ed eventualmente anche in relazione alle possibili sfumature che una singola autorizzazione potrebbe presentare.

LA BANCA DATI SULLE AUTORIZZAZIONI

Quale prodotto collaterale del Rapporto del Consiglio federale sull'inventario e la valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia, è stata allestita una banca dati sulle autorizzazioni[20] che raccoglie tutte le procedure di autorizzazione del diritto federale attuate dagli Uffici federali. La banca dati è poi stata integrata dalle autorizzazioni del diritto federale attuate dai Cantoni e dalle professioni regolamentate. Per ogni autorizzazione esiste un factsheet con informazioni sulla relativa procedura di autorizzazione, una sua breve descrizione, indicazioni sulla legislazione su cui si basa e sulle autorità competenti ecc.

Con solamente 6'000 consultazioni all'anno, la banca dati in questione è lungi dall'essere utilizzata tanto spesso quanto, ad esempio, il portale PMI (600'000 consultazioni). Essa è stata attualizzata l'ultima volta nel 2006 e – per motivi di risorse – non è più stata aggiornata. Nell'ottica attuale sono due le possibilità relative al suo futuro: o serve da strumento di supporto per i richiedenti, in particolare le PMI, o viene messa a disposizione all'Amministrazione quale fonte d'informazione e inventario per ottimizzare la regolamentazione.

Nel primo caso, l'intera banca dati necessiterebbe di un aggiornamento e di un'attualizzazione costante. In termini di fruibilità, dovrebbe essere impostata in modo tale da consentire agli imprenditori di scoprire quali autorizzazioni e procedure sono necessarie per l'attività che intendono svolgere. Non dovrebbero essere aggiornate soltanto le autorizzazioni federali, ma anche quelle cantonali e, possibilmente, quelle comunali. Al richiedente, infatti, non interessa solamente la lista delle autorizzazioni federali, bensì anche quella di tutte le autorizzazioni che rientrano nella sua sfera di attività.

Nel secondo caso non sarebbe necessario il mantenimento di una banca dati Internet tanto ampia. Quale strumento teso a perfezionare la regolamentazione basterebbe un'impostazione più semplice. Ciò vale

[20] http://www.e-service.admin.ch/bewilligungen/index.php?l=de

soprattutto nell'ottica del lavoro di aggiornamento che una versione Internet comporta. Il futuro della banca dati in questione è ancora aperto, ma dovrebbe essere pianificato nell'ambito delle attuali risorse personali e finanziarie.

CONCLUSIONI

Per soddisfare la richiesta di termini più brevi o perlomeno più chiari da parte dei richiedenti, tali termini devono essere definiti per legge. Dal momento che l'ordinanza sui termini ordinatori è rimasta finora pressoché ignota ai richiedenti e a causa della complessità che una regolamentazione precisa e generale comporterebbe, non appare saggio definire termini precisi nella suddetta ordinanza. Tale ordinanza può contenere sì principi e criteri generali, ma i termini precisi dovrebbero essere definiti nelle relative ordinanze che concretizzano le procedure di autorizzazione prescritte dalla legge. Questi principi potrebbero eventualmente essere trattati dettagliatamente in relative direttive.

La rapida rielaborazione di tutte le basi legali che circoscrivono il campo d'applicazione delle procedure di autorizzazione causerebbe una mole di lavoro sproporzionata. Sarebbe più saggio, per contro, definire un termine di transizione nel quale esaminare e, se necessario, adeguare le ordinanze più importanti, idealmente nell'ambito di altre revisioni, in modo da minimizzare l'onere lavorativo.

Per procedere alla modifica delle ordinanze è necessaria una valutazione critica dell'attuale regime delle autorizzazioni, ad esempio mediante un catalogo di domande di controllo. Si potrebbe così chiedere che si esamini l'introduzione della procedura di opposizione, che si analizzi l'opportunità e la praticabilità di termini ben definiti e che si verifichi quali documenti di domanda debbano essere effettivamente inoltrati (in forma elettronica o per iscritto). Tale catalogo andrebbe utilizzato qualora venissero introdotte nel diritto federale nuove procedure di autorizzazione o rivedute procedure vigenti. Si potrebbe in tal modo trovare una soluzione semplice e ottimale in termini economici e sociali, che non abbia ripercussioni tangibili sulle risorse umane e finanziarie della Confederazione.

Dopo cinque anni, ad esempio, le più importanti procedure di autorizzazione conterrebbero indicazioni chiare per quanto concerne i termini di trattamento e i documenti da inoltrare. Si potrebbe inoltre garantire che le procedure di autorizzazione vengano perfezionate sul nascere o in sede di adeguamento.

È presumibile che anche a livello cantonale vi sia del potenziale di miglioramento. Da un lato, possono essere perfezionate le procedure del diritto federale attuate dai Cantoni e, dall'altro, sarebbero applicabili anche alle procedure cantonali gli approcci per un'accelerazione delle procedure, menzionati nel presente rapporto.

ALLEGATI

ALLEGATO 1: POSTULATO WICKI E POSTULATO GRUPPO PCD/PEV/GLP

Postulato	06.3888	06.3732
Depositato da	Wicki Franz	Gruppo PCD/PEV/glp
Portavoce		Hochreutener Norbert
Data del deposito	20.12.2006	18.12.2006
Depositato nel	Consiglio degli Stati	Consiglio nazionale
Stato attuale	Trasmesso	Trasmesso

(Osservazione: il testo dei due postulati viene riportato una volta sola dato che è identico)

Conversione delle procedure di autorizzazione in procedure di opposizione

Testo depositato

Si richiede al Consiglio federale di esaminare come e in quali casi le procedure di autorizzazione possano essere convertite in procedure di opposizione.

Motivazione

Diverse attività economiche sono soggette a obbligo di autorizzazione allo scopo di offrire determinati standard di qualità e sicurezza. Tale procedura è, per le imprese interessate, decisamente dispendiosa in termini di tempo e denaro e va soprattutto a scapito delle PMI.

Per diminuire la durata e i costi delle procedure di autorizzazione si dovrebbe esaminare in quali casi queste possano essere convertite in procedure di opposizione. Queste ultime richiedono, come fatto finora, la presentazione di una domanda di autorizzazione. Se quest'ultima è completa e se entro un preciso termine non è respinta in maniera motivata dalle autorità competenti, essa deve necessariamente essere rilasciata. Maggiore documentazione può essere richiesta solo se le informazioni in questione sono veramente prescritte per legge con sufficiente chiarezza.

Tale provvedimento è un’integrazione agli sforzi della Confederazione tesi a ridurre del 20 per cento le procedure di autorizzazione prescritte dal diritto federale.

Rapporto del Consiglio federale del 21.02.2007

In data 8 dicembre 2006 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la legge federale sulla soppressione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione, in cui presenta le 75 procedure di autorizzazione (su un totale di 505) che saranno soppresse o semplificate nel periodo 2006-2008. Questi lavori, ai quali si aggiungerà come prossima tappa - previo esito positivo della consultazione - la revisione della legge sugli ostacoli tecnici al commercio, concretizzano l'obiettivo di ridurre il numero di autorizzazioni.

Il messaggio concernente la legge federale sulla soppressione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione si è concentrato soprattutto sulla riduzione del numero di autorizzazioni, ma non sulla questione

dei termini di scadenza; questi ultimi non sono attualmente contemplati da una statistica dettagliata. Secondo la legislazione in vigore, se non sono oggetto di una normativa settoriale più precisa, i termini previsti per il rilascio di un'autorizzazione da parte dell'autorità sono soltanto indicativi. Essi non sono fissati in funzione dell'oggetto della domanda, bensì in base al tempo richiesto per il trattamento della stessa.

L'adozione del postulato potrebbe implicare che i termini imposti all'autorità diventino giuridicamente vincolanti. Occorrerà analizzare ancora quali saranno le conseguenze giuridiche se l'autorità non si pronuncia entro la scadenza del termine. Se in certi casi l'autorizzazione potrà quindi essere concessa automaticamente, in altri casi le conseguenze dovranno essere distinte in modo da tener conto delle caratteristiche particolari dell'autorizzazione.

Dichiarazione del Consiglio federale del 21.02.2007

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

ALLEGATO 2: ORDINANZA SUI TERMINI ORDINATIVI

Ordinanza concernente termini ordinatori per l'esame delle domande nelle procedure di prima istanza del diritto dell'economia (SR 172.010.14)

del 17 novembre 1999 (Stato 28 dicembre 1999)

Il Consiglio federale svizzero,

visti gli articoli 8 e 9 capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)[21]; in esecuzione dell'articolo 30 capoverso 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione,

ordina:

Art. 1 Oggetto

[1] La presente ordinanza fissa i termini entro cui una domanda deve essere trattata in una procedura di prima istanza del diritto federale dell'economia.

[2] Una procedura del diritto dell'economia secondo la presente ordinanza sussiste quando un'autorità, in relazione a un'attività a scopo di lucro,

a. deve dare il proprio assenso;

b. accorda particolari diritti di natura economica;

c. esenta dall'osservanza di determinate normative statali.

[3] Le disposizioni relative al rispetto dei termini previste da altri atti normativi del diritto federale hanno la priorità rispetto alla presente ordinanza. Si tratta in particolare delle normative in esecuzione dell'articolo 62c LOGA.

Art. 2 Principi

[1] L'autorità competente tratta le domande il più rapidamente possibile.

[2] L'autorità prende visione delle domande al momento della loro entrata. Nel giro di giorni, essa conferma al richiedente la data d'entrata e gli comunica in tale occasione le lacune evidenti riscontrate nella documentazione presentata.

[3] Se diverse domande devono essere trattate contemporaneamente, l'autorità può stabilire un ordine di priorità. A questo scopo tiene conto delle condizioni particolari dei singoli casi. Essa considera segnatamente la situazione particolare di singoli richiedenti, l'urgenza della richiesta e le condizioni concorrenziali.

Art. 3 Termini ordinatori

[1] Di regola l'autorità prende la sua decisione:

---

[21] RS **172.010.1**

a. nel giro di giorni, se si tratta di domande che nella maggior parte dei casi necessitano al massimo di alcune ore per essere trattate;

b. nel giro di settimane, se si tratta di domande che nella maggior parte dei casi necessitano al massimo di alcuni giorni per essere trattate;

c. entro un termine che occorre comunicare quanto prima al richiedente, ma al più tardi nel giro di tre mesi, se si tratta di domande che necessitano presumibilmente di più di una settimana per essere trattate.

[2] Nell'esame della domanda va tenuto conto in ogni caso delle implicazioni dell'oggetto della domanda, quali la deperibilità del prodotto oppure la subordinazione dell'esecuzione del progetto alle condizioni climatiche o ai cicli vegetativi.

[3] L'autorità rende noti in modo adeguato i termini ordinatori validi per le procedure da essa eseguite.

[4] Se un termine ordinatorio secondo il capoverso 1 non è rispettato, il richiedente può esigere che l'autorità giustifichi per scritto il ritardo e che gli comunichi entro quando prenderà presumibilmente una decisione. Il richiedente non può tuttavia esigerlo fintanto che non ha adempiuto a una richiesta di completare la documentazione presentata.

Art. 4 Richiesta di pareri di terzi

[1] Ai terzi che occorre interpellare prima di decidere in merito a una domanda va concesso un termine adeguato per formulare il loro parere. Questi termini si aggiungono ai termini ordinatori di cui all'articolo 3 capoverso 1.

[2] Se un'autorità invitata a presentare un parere lascia trascorrere il termine stabilito e non chiede una proroga né utilizza un termine supplementare, l'autorità competente decide senza disporre di tale parere, a condizione che la questione le sembri sufficientemente chiarita anche senza di esso e l'assenso dell'altra autorità non sia richiesto dalla legge.

[3] Se un privato invitato a presentare un parere lascia trascorrere il termine stabilito, l'autorità gli ingiunge per lettera raccomandata di inviare immediatamente il suo parere, di rinunciare formalmente a esprimere un parere oppure di presentare una domanda di proroga del termine. Se il privato non risponde entro una settimana, l'autorità decide senza disporre del suo parere.

Art. 5 Disposizione transitoria concernente i permessi per gli stranieri

[1] L'entrata di una domanda presentata in virtù della legge federale del 26 marzo 1931[22] concernente la dimora e il domicilio degli stranieri non è confermata al richiedente conformemente all'articolo 2 capoverso 2.

---

[22] [CS **1** 117; RU **1949** 225, **1987** 1665, **1988** 332, **1990** 1587 art. 3 cpv. 2, **1991** 362 n. II 11 1034 n. III, **1995** 146, **1999** 1111 2253 2262 all. n. 1, **2000** 1891 n. IV 2, **2002** 685 n. I 1 701 n. I 1 3988 all. n. 3, **2003** 4557 all. n. II 2, **2004** 1633 n. I 1 4655 n. I 1, **2005** 5685 all. n. 2, **2006** 979 art. 2 n. 1 1931 art. 18 n. 1 2197 all. n. 3 3459 all. n. 1 4745 all. n. 1, **2007** 359 all. n. 1. RU **2007** 5437 all. n. I]. Vedi ora: la LF del 16 dic. 2005 sugli stranieri (RS **142.20**).

[2] Se non è possibile decidere in merito a una simile domanda entro il termine ordinatorio di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera b, l'autorità conferma successivamente al richiedente l'entrata della domanda e gli comunica quando prenderà presumibilmente una decisione.

[3] La presente disposizione sarà soppressa due anni dopo l'entrata in vigore di una nuova legge sugli stranieri, al più tardi il 31 dicembre 2004.

Art. 6 Entrata in vigore

La presente ordinanza entra in vigore il 1° gennaio 2000. Essa si applica a tutte le domande presentate dopo tale data.

ALLEGATO 3: RAPPORTI E MESSAGGI CONCERNENTI LE PROCEDURE DI AUTORIZZAZIONE

- Rapporto del Consiglio federale sull'inventario e la valutazione delle procedure del diritto federale dell'economia (17.2.1999)
- Rapporto del Consiglio federale concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo (3.11.1999)
- Rapporto del Consiglio federale del 16 giugno 2003 sui Provvedimenti della Confederazione per lo sgravio amministrativo delle imprese
- Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen: Heutiger Stand und Entwicklung 1998 – 2004 (2.2005)
- Rapporto del Consiglio federale del 18 gennaio 2006. Semplificare la vita delle imprese: Provvedimenti per ridurre gli oneri amministrativi e alleggerire le Regolamentazioni
- Messaggio concernente la legge sulla soppressione e la semplificazione delle procedure di autorizzazione («Semplificare la vita delle imprese») dell'8 dicembre 2006 (in vigore dal 1° giugno 2008)