



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Berna, 28 aprile 2021

Introduzione di un freno alla regolamentazione

(Modifica dell'art. 159 cpv. 3 della Costituzione federale e modifica della legge sul Parlamento)

**Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione**

Avamprogetto e rapporto esplicativo sull'introduzione di un freno alla regolamentazione

Compendio

Con questo progetto si intende introdurre un freno alla regolamentazione per arginare i costi normativi a carico delle imprese. A questo scopo i nuovi atti normativi che implicano importanti oneri per le aziende devono ottenere la maggioranza qualificata in Parlamento. L'introduzione di questo ostacolo istituzionale supplementare richiede una modifica della Costituzione federale.

Una regolamentazione efficiente e misurata è importante per l'attrattiva e le condizioni quadro della piazza economica svizzera. Per essere efficienti in prospettiva economica, le normative devono presentare un rapporto costi/utilità ottimale. Le regolamentazioni possono tradursi in costi per le imprese. Questi cosiddetti costi normativi fanno aumentare i costi di produzione e privano le aziende di risorse che potrebbero utilizzare in altro modo. Un carico normativo elevato può pregiudicare la competitività della Svizzera e la crescita della produttività a lungo termine.

Il presente progetto dà seguito alla mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale «Freno alla regolamentazione per arginare i costi normativi» trasmessa dal Parlamento al Consiglio federale il 20 marzo 2019, i cui autori chiedono, analogamente a quanto previsto per il freno alle spese, di creare un ostacolo istituzionale supplementare per i nuovi progetti che comportano importanti costi normativi per le imprese. Questo ostacolo si concretizza nell'applicazione della maggioranza qualificata in Parlamento. In prima battuta il Consiglio federale aveva proposto di respingere la mozione.

Rientrano nel campo di applicazione del freno alla regolamentazione le leggi federali e i decreti federali sull'approvazione di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'applicazione della maggioranza qualificata dipende dal numero di aziende interessate da un progetto e dai costi normativi che questi comporta per la totalità delle imprese. Il Consiglio federale propone i seguenti valori soglia, da intendersi come alternativi: (1) un numero minimo di 10 000 imprese interessate dall'aumento dei costi normativi e (2) un aumento complessivo dei costi normativi per le imprese superiore a 100 milioni di franchi su un periodo di dieci anni.

Un progetto che supera una di queste due soglie deve ottenere la maggioranza qualificata, ossia la maggioranza dei membri di ciascuna Camera nelle votazioni finali in Parlamento. Si tratta della stessa regola applicata per il freno alle spese, l'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale (freno all'indebitamento) e le leggi federali urgenti.

L'introduzione di questo freno richiede una modifica della Costituzione federale e disposizioni d'esecuzione che è opportuno integrare nella legge sul Parlamento.

Nella forma proposta, il freno alla regolamentazione costituisce una novità nell'ordinamento giuridico svizzero e ha implicazioni anche a livello di istituzioni politiche. Di per sé divide le leggi in diverse categorie con modalità di voto distinte e conferisce di fatto un peso leggermente maggiore alle ripercussioni per le aziende rispetto ad altri interessi, in particolare quelli dell'ambiente o della società. Rendendo più severi i requisiti per l'ottenimento della maggioranza, si aumentano le probabilità che i progetti con costi normativi elevati possano essere respinti dal Parlamento. Se da un lato l'applicazione della maggioranza qualificata dà più legittimità democratica ai progetti, dall'altro il freno alla regolamentazione potrebbe rendere più difficili i compromessi per i progetti legislativi importanti, spesso controversi. Con il freno alla regolamentazione si mira però soprattutto a un effetto preventivo, visto che questo strumento permetterebbe di considerare in maggior misura gli oneri delle imprese lungo l'intera procedura legislativa. Stime più attendibili dei costi consentono spesso di semplificare i progetti a uno stadio precoce e di creare più trasparenza circa le loro ripercussioni. Per garantire basi decisionali attendibili e ponderate, i costi normativi presentati nei rapporti esplicativi e nei messaggi vanno posti nella prospettiva più ampia delle ripercussioni economiche generali (utilità inclusa).

Indice

Compendio	3
1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	6
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	7
1.4 Stralcio di interventi parlamentari	7
2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	7
3 Punti essenziali del progetto	7
3.1 La normativa proposta	7
3.2 Attuazione	9
3.3 Procedura	10
4 Commento ai singoli articoli	10
4.1 Costituzione federale	10
4.2 Legge sul Parlamento	11
5 Ripercussioni	14
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	14
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	15
5.3 Ripercussioni per le imprese	15
5.4 Ripercussioni sull'economia	15
5.5 Ripercussioni sull'ambiente	15
5.6 Ripercussioni sulla società	15
5.7 Ripercussioni sulle istituzioni politiche	15
6 Aspetti giuridici	16
6.1 Costituzionalità	16
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	16
6.3 Forma dell'atto	16
6.4 Subordinazione al freno alle spese	16
6.5 Delega di competenze legislative	17
Allegato	18

Avamprogetto e rapporto esplicativo sull'introduzione di un freno alla regolamentazione

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Problematica e necessità di agire

Una regolamentazione efficiente e misurata è importante per l'attrattiva e le condizioni quadro della piazza economica svizzera. Le normative che implicano nuovi obblighi di agire (p. es. fornire informazioni o investire), di tollerare o di omettere (p. es. divieti) possono tradursi in costi per le imprese. Questi cosiddetti *costi normativi* fanno aumentare i costi di produzione e privano le aziende di risorse che potrebbero utilizzare in altro modo. Un carico normativo elevato può pregiudicare la competitività della Svizzera e la crescita della produttività a lungo termine.

Oggi la Svizzera dispone di poche cifre attendibili sulla portata reale dell'*onere normativo che pesa sulle imprese*. Il Monitoraggio della burocrazia della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) fornisce indicazioni e delinea tendenze sulla percezione del carico amministrativo da parte delle aziende. L'ultimo sondaggio condotto nel 2018 ha evidenziato un aumento delle imprese che percepiscono un incremento del carico amministrativo rispetto a quattro anni prima; il 67,5 per cento di loro lo ha addirittura giudicato (piuttosto) elevato¹. Nel 2013 il Consiglio federale aveva già commissionato una valutazione globale dei costi generati dalla regolamentazione². All'epoca quelli diretti a carico delle aziende erano stati stimati a circa 10 miliardi di franchi all'anno. Nel quadro dell'analisi erano tuttavia stati considerati soltanto dodici ambiti e non erano stati quantificati i costi normativi indiretti³. Si può quindi supporre che i costi effettivi cui le imprese devono far fronte siano molto più alti.

L'interpretazione in chiave economica di queste cifre richiede tuttavia prudenza, visto che i costi normativi non tengono conto dell'utilità delle regolamentazioni. Per una valutazione attendibile dell'efficienza economica non si può tuttavia prescindere dal confronto tra costi e utilità. Ogni normativa statale persegue degli obiettivi, spesso sanciti dalla Costituzione e definiti a livello di legge, e mira quindi a produrre benefici che possono anche essere misurabili. Le regolamentazioni devono rispondere al pubblico interesse (cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.): devono per esempio tutelare la salute, proteggere i consumatori o correggere disfunzioni del mercato (p. es. in caso di monopoli naturali). Una normativa è efficiente in prospettiva economica quando presenta un rapporto costi/utilità ottimale. Per fornire al Consiglio federale e al Parlamento basi decisionali attendibili e ponderate, i costi normativi a carico delle imprese vanno quindi presentati nella prospettiva più ampia delle ripercussioni economiche generali.

È inoltre importante determinare se il percorso di genesi delle regolamentazioni presenta carenze sistemiche che potrebbero portare a disposizioni inefficaci e a un aumento del carico normativo per le imprese. Nella procedura legislativa è fondamentale che le unità amministrative responsabili esaminino in modo approfondito i costi e l'utilità nell'ambito di un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)⁴ e che li presentino con oggettività al Consiglio federale e al Parlamento per fornire loro basi decisionali attendibili e fondate sui fatti.

Quando un intervento normativo non tiene conto in misura sufficiente dei costi a carico delle aziende, vi è un rischio di *fallimento della regolamentazione*⁵. È il caso per esempio quando, per evitare dispendi di tempo e risorse o per non compromettere la riuscita di un progetto, si espongono i costi normativi in misura insufficiente o non si considerano eventuali alternative meno onerose. Dal punto di vista istituzionale va inoltre ricordato che la Svizzera, diversamente da molti altri Stati dell'OCSE⁶, non dispone di un servizio indipendente incaricato di esaminare le analisi d'impatto della regolamentazione effettuate dalle unità amministrative responsabili in caso di nuovi progetti normativi.

Contesto

Il 6 dicembre 2019, in adempimento delle mozioni 15.3400 Vogler e 15.3445 Gruppo liberale radicale, il Consiglio federale ha adottato nuove direttive per l'analisi d'impatto della regolamentazione applicabili ai progetti legislativi della Confederazione (direttive AIR)⁷. Così facendo ha chiaramente espresso la volontà di creare più trasparenza sugli effetti di nuovi progetti legislativi. Precedentemente, con decisione del 19 dicembre 2018, aveva invece rinunciato all'istituzione di un servizio di controllo AIR chiesta dalle due mozioni⁸. Il 9 dicembre 2020 queste ultime sono state stralciate dal ruolo dal Parlamento.

In seguito alla decisione del Consiglio federale, il Parlamento ha ribadito in diversi interventi la chiara necessità di agire e manifestato la volontà di adottare misure supplementari per arginare in modo più efficace gli oneri normativi per le aziende. In tal senso il 14 febbraio 2019 è stato dato seguito all'iniziativa parlamentare 19.402 CET-S «Analisi

¹ Cfr. LINK (2019): Monitoraggio della burocrazia 2018.

² Consiglio federale (2013): Rapporto sui costi della regolamentazione.

³ Rientrano in questa categoria i mancati utili derivanti per lo più da obblighi di tollerare o astenersi. Per maggiori informazioni si rimanda al commento all'articolo 77a capoverso 3 LParl (cfr. n. 4.2).

⁴ L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) è uno strumento che permette di esaminare e illustrare le ripercussioni economiche dei progetti legislativi della Confederazione («Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung» / «Manuel Analyse d'impact de la réglementation», 2013).

⁵ Cfr. Ecoplan (2021): «Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA», aprile 2021, disponibile solo in tedesco all'indirizzo www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik.

⁶ Cfr. OECD (2018), «OECD Regulatory Policy Outlook 2018» / «Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation».

⁷ FF 2019 7111

⁸ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 19 dicembre 2018 (<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-73492.html>).

indipendente dell'impatto della regolamentazione» che delega al Parlamento la competenza di istituire un servizio di controllo indipendente. Il 20 marzo 2019 sono inoltre state trasmesse al Consiglio federale la mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale, che viene adempiuta con il presente rapporto, e la mozione 16.3388 Sollberger che chiede una legge sullo sgravio amministrativo delle imprese. Il relativo avamprogetto del Consiglio federale viene posto in consultazione come progetto distinto parallelamente al presente rapporto che adempie la mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale.

Il 13 febbraio 2020 le deliberazioni sull'iniziativa parlamentare 19.402 sono state sospese in attesa dell'attuazione delle mozioni 16.3360 Gruppo liberale radicale e 16.3388 Sollberger⁹.

Mandato parlamentare

La mozione 16.3360 «Freno alla regolamentazione per arginare i costi normativi» (abbreviata in freno alla regolamentazione) depositata il 31 maggio 2016 dal Gruppo liberale radicale chiede al Consiglio federale di «elaborare le basi legali necessarie affinché modifiche di leggi, nuove leggi e regolamentazioni in generale che generano maggiori costi normativi per più di 10 000 imprese o che in termini di costi superano una soglia ancora da definire debbano ottenere una maggioranza qualificata nelle votazioni sul complesso di entrambe le Camere (p. es. la maggioranza dei membri di ciascuna Camera, come per il freno alle spese)».

Il Parlamento non ha dato seguito alla proposta del Consiglio federale di respingere la mozione che, il 20 marzo 2019, è stata adottata anche dalla seconda Camera e trasmessa al Consiglio federale.

Obiettivo del progetto

Il freno alla regolamentazione ha lo scopo di arginare l'aumento dei costi normativi per le aziende. A tal fine prevede di vincolare l'adozione di progetti che implicano oneri per un elevato numero di imprese o che comportano un notevole aumento dei costi normativi all'ottenimento di una maggioranza parlamentare qualificata. Con questo requisito più severo aumentano le probabilità che simili progetti vengano respinti. L'applicazione della maggioranza qualificata conferisce peraltro maggiore legittimità democratica ai progetti.

Con il freno alla regolamentazione si mira a un effetto preventivo. Il fatto che sia sancito dalla Costituzione federale e che il Parlamento debba deliberare sulla sua applicazione darà maggiore visibilità alla questione del carico normativo per le imprese. Questo strumento impone inoltre stime ancora più dettagliate dei costi normativi, il che porta a dedicare maggiore attenzione agli oneri delle aziende lungo l'intera procedura legislativa. Stime più attendibili dei costi normativi consentono spesso di semplificare i progetti a uno stadio precoce, di creare maggiore trasparenza circa le loro ripercussioni e di migliorare le basi decisionali del Consiglio federale e del Parlamento, specie se vengono presentate unitamente ai benefici attesi dalla regolamentazione.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Dato che la mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale è formulata in termini molto concreti, il margine di manovra per la sua attuazione appare limitato. Gli aspetti centrali sono il requisito della maggioranza qualificata e la definizione dei valori soglia per l'attivazione del freno alla regolamentazione.

Se da un lato la mozione non specifica il tipo di maggioranza qualificata, dall'altro menziona il modello collaudato della maggioranza dei membri di ciascuna Camera¹⁰ adottato per il freno alle spese. La maggioranza qualificata per le deliberazioni del Parlamento non è consueta nel diritto costituzionale svizzero. Di regola è necessaria la maggioranza semplice dei votanti (art. 159 cpv. 2 Cost.). Il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera è invece richiesto per le leggi federali urgenti e per l'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale (art. 159 cpv. 3 Cost.). Il Consiglio federale propone di riprendere quest'ultima opzione per il freno alla regolamentazione. Una maggioranza più alta, per esempio di due terzi, potrebbe rafforzare l'effetto del freno alla regolamentazione, ma ostacolerebbe l'adozione di nuovi atti normativi in misura tale da accrescere il rischio di blocchi e potenziali ritardi delle riforme¹¹.

I valori soglia per i costi normativi e per il numero di imprese interessate hanno lo scopo di limitare l'applicazione del meccanismo ai casi più rilevanti. L'obiettivo è di garantire che il freno alla regolamentazione non venga applicato a tutti gli atti normativi, ma soltanto a quelli che comportano elevati costi per la totalità delle aziende o a quelli che implicano un onere importante per un numero minimo di imprese. Più i valori soglia sono elevati, meno spesso viene attivato il freno alla regolamentazione. Se, invece, i valori soglia sono molto bassi, la maggioranza qualificata rischia di non costituire più l'eccezione, ma la regola. Il Consiglio federale riprende il valore suggerito nella mozione di più di 10 000 imprese. Inoltre propone una soglia di 100 milioni di franchi per l'aumento dei costi normativi causati alla totalità delle imprese su un periodo di dieci anni. Questa soglia permette di attivare il freno alla regolamentazione per gli atti normativi che interessano meno di 10 000 imprese (p. es. perché toccano soltanto certi settori), ma che nel complesso implicano comunque ingenti costi normativi.

I due valori soglia sono complementari, per cui la loro applicazione non è cumulativa. L'opzione di un'applicazione cumulativa è stata esaminata ma poi scartata, poiché sarebbe chiaramente contraria a quanto richiesto dalla mozione e porterebbe a considerare soltanto i progetti che interessano la maggior parte delle imprese o i settori più importanti.

Per rispondere agli obiettivi della mozione sarebbero ipotizzabili anche altre misure. La mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale mira da un lato a contenere l'onere per le imprese derivante da nuove regolamentazioni e dall'altro ad adeguare la procedura legislativa per creare consapevolezza sugli oneri normativi a carico delle aziende. A tal fine si potrebbero definire requisiti più severi per le unità amministrative responsabili (riguardanti p. es. le stime dei costi normativi, le AIR o l'obbligo di esaminare misure di semplificazione per le imprese) o procedere a adeguamenti sul piano istituzionale (p. es. creazione di un servizio di controllo per le AIR e le stime dei costi normativi).

⁹ Cfr. comunicato stampa del Parlamento del 13 febbraio 2020 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-02-14.aspx?lang=1040>).

¹⁰ Ossia di 101 voti al Consiglio nazionale e di 24 al Consiglio degli Stati.

¹¹ Cfr. Stöckli/Joller: «Einführung einer Personalbremse», perizia all'attenzione dell'UFPER del 28 gennaio 2019.

- *Servizio di controllo indipendente*: un'alternativa (o un complemento) al freno alla regolamentazione sarebbe la creazione di un servizio indipendente incaricato di verificare sistematicamente le AIR o le stime dei costi normativi legate a nuovi progetti nell'interesse di una migliore qualità e di una maggiore efficacia. I costi, tuttavia, sarebbero notevoli. Nell'ambito dell'attuazione delle mozioni 15.3400 Vogler e 15.3445 Gruppo liberale radicale, il Consiglio federale aveva già valutato la possibilità di istituire un simile servizio indipendente, ma l'aveva scartata per motivi di efficienza e considerazioni di ordine istituzionale¹².
- *Legge sullo sgravio delle imprese*: anche il progetto posto in consultazione per l'attuazione della mozione 16.3388 Sollberger (legge sullo sgravio delle imprese) propone l'adozione di requisiti più severi per rendere più sistematiche le stime dei costi normativi e per promuovere l'esame di possibili misure di semplificazione per le imprese¹³. Tuttavia, se ci si limitasse alla legge sullo sgravio delle imprese e si rinunciava a introdurre il freno alla regolamentazione così come è stato chiesto, si perderebbe gran parte dell'effetto auspicato con quest'ultimo strumento. Verrebbe infatti a mancare il requisito della maggioranza qualificata per i progetti che comportano importanti costi normativi, il che pregiudicherebbe in particolare l'effetto preventivo atteso dalla maggiore probabilità di una bocciatura in Parlamento. Inoltre lo sgravio amministrativo non sarebbe sancito a livello di Costituzione e questo, oltre a indebolire l'effetto di richiamo, annullerebbe la legittimità data dalla maggiore attenzione dedicata alle esigenze delle imprese nella procedura legislativa. Infine la legge sullo sgravio delle imprese, così come proposta, non prevede strumenti che potrebbero fungere da freno alla regolamentazione, come un obiettivo di riduzione dei costi.

Il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3421 Caroni presenta altri approcci e modelli per ridurre i costi normativi. Dato che si tratta per lo più di alternative alle misure proposte nell'avamprogetto di legge sullo sgravio delle imprese (attuazione della mozione 16.3388 Sollberger), non vengono approfonditi in questa sede.

Se non si adottassero nuove misure (ovvero se si mantenesse lo *status quo*), gli strumenti a disposizione per lo sgravio amministrativo sarebbero il Forum PMI e l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). Quest'ultima serve principalmente a creare trasparenza sulle ripercussioni attese da nuovi progetti legislativi e si concentra sull'impatto economico in senso lato. Come già menzionato, l'AIR è stata notevolmente potenziata con l'entrata in vigore, il 1° febbraio 2020, delle nuove direttive del Consiglio federale.

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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁴ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁵ sul programma di legislatura 2019–2023. Nella primavera del 2019 la mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale è stata tuttavia adottata anche dalla seconda Camera e trasmessa al Consiglio federale. La normativa proposta non tocca nessuna delle strategie del Consiglio federale.

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

Il progetto adempie la mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale. Di conseguenza il messaggio dovrà chiederne lo stralcio.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Né gli Stati confinanti con la Svizzera né l'Unione europea prevedono una regolamentazione paragonabile nella loro procedura legislativa.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Con la mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale il Parlamento chiede l'introduzione di un freno alla regolamentazione allo scopo di arginare l'aumento dei costi normativi per le imprese. Come per il freno alle spese, occorre creare un ostacolo istituzionale supplementare sotto forma di maggioranza qualificata per le decisioni del Parlamento relative a nuovi progetti che comportano importanti costi normativi per le imprese. L'applicazione della maggioranza qualificata dipenderà dal *numero di imprese interessate da un progetto* o dai *costi normativi che quest'ultimo comporta per la totalità delle aziende*.

L'introduzione del freno alla regolamentazione richiede un adeguamento della Costituzione federale e precisazioni nella legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002 (LParl)¹⁶. La legge deve fissare in particolare i valori soglia determinanti per l'attivazione del freno alla regolamentazione.

Per l'attivazione del freno alla regolamentazione il Consiglio federale propone i seguenti valori soglia, da intendersi come alternativi: (1) un aumento dei costi normativi per più di 10 000 imprese; (2) un aumento complessivo dei costi normativi per le aziende superiore a 100 milioni di franchi su un periodo di dieci anni (ovvero 10 milioni di franchi all'anno). Un

¹² Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 19 dicembre 2018 (<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-73492.html>).

¹³ L'avamprogetto in adempimento della mozione 16.3388 Sollberger comprende sei elementi: (1) Principi di regolamentazione, (2) Obbligo di esaminare possibilità di semplificazione, (3) Stime dei costi normativi, (4) Monitoraggio dei costi normativi per le imprese, (5) Studi settoriali per identificare possibilità di sgravio, (6) Potenziamento di EasyGov, la piattaforma amministrativa online per le imprese.

¹⁴ FF 2020 1565

¹⁵ FF 2020 7365

¹⁶ RS 171.10

progetto che supera una di queste due soglie deve ottenere la maggioranza qualificata, ossia la maggioranza dei membri di ciascuna Camera nelle votazioni finali in Parlamento (101 voti su 200 al Consiglio nazionale e 24 su 46 al Consiglio degli Stati).

L'attivazione del freno alla regolamentazione dipende in sostanza dall'esito del confronto tra le stime dei costi normativi attesi da nuovi progetti e i valori soglia fissati dalla legge. A tal fine le unità amministrative responsabili devono procedere nel modo più sistematico possibile a stime numeriche (*obbligo di stimare i costi normativi in termini quantitativi*). Occorre inoltre creare trasparenza sui costi normativi non documentabili in cifre (*obbligo di motivare*).

L'introduzione del freno alla regolamentazione costituisce una novità nell'ordinamento giuridico svizzero, con implicazioni anche a livello di istituzioni politiche (cfr. n. 5.7 Ripercussioni sulle istituzioni politiche).

Campo di applicazione

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

Costi normativi da considerare

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

Costi normativi per le imprese: per costi normativi si intendono tutti i costi che le imprese devono sostenere per adempiere gli obblighi di agire, omettere o tollerare. Questi obblighi causano costi normativi sia diretti che indiretti (cfr. commento all'art. 77a cpv. 3 LParl, n. 4.2). In linea di principio per l'attivazione del freno alla regolamentazione si devono considerare entrambe le tipologie di costo. I costi da quantificare sono quelli stimabili in cifre, un aspetto che va valutato caso per caso. A volte la stima in cifre dei costi normativi non è possibile per mancanza di dati, a causa di limiti metodologici o perché il calcolo richiederebbe un dispendio sproporzionato. Per valutare se i costi normativi complessivi di un progetto superano la soglia di 100 milioni di franchi si possono considerare soltanto quelli stimati in cifre. Per il confronto con la soglia di 10 000 imprese, invece, non sono sempre necessarie indicazioni quantitative. In questo caso possono rivelarsi sufficienti indicazioni qualitative, visto che fa stato unicamente se un progetto implica uno sgravio o oneri supplementari per le imprese.

Valore netto: poiché il progetto viene considerato nel suo insieme, i costi normativi devono essere aggregati in base al principio del valore netto che tiene conto anche di eventuali sgravi, vale a dire che questi ultimi vanno dedotti dai costi normativi. Per l'attivazione del freno alla regolamentazione è dunque determinante l'aumento netto dei costi normativi. Questa soluzione si giustifica anche perché incita l'Amministrazione federale, il Consiglio federale e il Parlamento a individuare eventuali possibilità di sgravio quando elaborano nuovi progetti legislativi.

Costi normativi unici e ricorrenti: quando si stimano i costi delle regolamentazioni si considerano sia i costi unici (p. es. investimenti iniziali o di adattamento) che quelli ricorrenti su un periodo di dieci anni. Per le imprese sono rilevanti entrambi. Un valore soglia che include sia i costi unici sia i costi ricorrenti permette di evitare che il freno alla regolamentazione venga applicato a progetti che se da un lato implicano un investimento iniziale, dall'altro comportano sgravi ricorrenti significativi¹⁸. Un periodo di riferimento di dieci anni permette di garantire che i costi normativi ricorrenti a lungo termine siano sufficientemente ponderati rispetto a quelli unici.

Maggioranza qualificata: applicazione e conseguenze in caso di mancato raggiungimento

La maggioranza qualificata deve essere applicata nella votazione finale. Attivando il freno alla regolamentazione nella votazione finale si garantisce che entrambe le Camere votino sullo stesso progetto. In questa fase della procedura il testo è stato messo a punto e gli oneri per le imprese sono noti. Anche le conseguenze sono chiare: se la maggioranza qualificata non viene raggiunta in una Camera, il progetto è respinto¹⁹.

Quanti progetti potrebbe interessare il freno alla regolamentazione?

Per aver un'idea del numero di progetti che sarebbero presumibilmente toccati dal freno alla regolamentazione sono stati esaminati tutti i messaggi del Consiglio federale pubblicati tra il 1° dicembre 2015 e il 1° dicembre 2019 nell'intento di raccogliere indicazioni sui costi normativi causati dai progetti in questione e sul numero di imprese interessate. Questi dati vanno interpretati con cautela e servono soltanto a dare un ordine di grandezza in primo luogo perché le indicazioni sui costi normativi contenute nei messaggi sono lacunose, secondariamente perché nell'analisi dei messaggi non sono state considerate eventuali modifiche apportate a seguito del dibattito parlamentare e, infine, perché il periodo esaminato non è rappresentativo nell'ottica futura.

Sui 255 messaggi analizzati, circa 80 progetti non rientravano nel campo di applicazione del freno alla regolamentazione, tra cui iniziative popolari o decreti federali concernenti crediti quadro. Un centinaio di altri progetti che sarebbero rientrati

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

¹⁸ Valori soglia separati per i costi normativi unici e quelli ricorrenti, analogamente a quanto previsto per il freno alle spese, non sarebbero compatibili con l'idea di considerare il valore netto dei costi normativi per le imprese.

¹⁹ L'applicazione del freno alla regolamentazione nella *votazione sul complesso* non è opportuna tra l'altro perché in questa fase della procedura i contenuti non sono ancora definitivi. Eventuali modifiche apportate durante l'appianamento delle divergenze sarebbero quindi decise a maggioranza semplice, il che equivarrebbe de facto ad aggirare il freno alla regolamentazione. Se la seconda Camera modifica il progetto nella deliberazione di dettaglio, nella votazione sul complesso la seconda Camera si esprimerebbe a maggioranza qualificata su un progetto di contenuto diverso rispetto a quello su cui si è pronunciata la Camera prioritaria.

in detto campo di applicazione non avrebbero avuto ripercussioni negative per le aziende (p. es. approvazione di convenzioni per evitare la doppia imposizione con altri Paesi o modifiche della legge sull'asilo e della legge sul Tribunale federale). I circa 70 progetti rimanenti avrebbero comportato costi normativi per le imprese. Di questi, 20 erano trattati internazionali e 50 leggi federali.

Per quanto riguarda i trattati internazionali, nella maggior parte dei casi i valori soglia non sarebbero stati raggiunti. Si tratta per esempio di accordi di libero scambio o di accordi sullo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari conclusi con altri Paesi.

Tra i 50 messaggi concernenti leggi federali figurano alcuni progetti che sarebbero presumibilmente rientrati nel campo di applicazione del freno alla regolamentazione. Se per un progetto su tre o addirittura su due fosse stato raggiunto uno dei due valori soglia, su un arco di quattro anni dai 15 ai 25 progetti (su un totale di 255 messaggi) avrebbero richiesto il voto a maggioranza qualificata.

La soglia di 10 000 imprese verrebbe superata relativamente spesso per i progetti che riguardano tutti i settori o quelli più importanti. A titolo di esempio si possono citare la legge federale sulle professioni sanitarie (messaggio 15.077²⁰) o la legge sulla protezione dei dati (messaggio 17.059²¹). È peraltro molto interessante la modifica della legge sulla parità dei sessi (messaggio 17.047²²). Nell'avamprogetto il Consiglio federale aveva previsto un'analisi dei salari a partire da 50 dipendenti. In questo modo la soglia di 10 000 aziende sarebbe stata facilmente superata. I costi normativi su un periodo di dieci anni erano stati stimati a 41,5 milioni di franchi²³. Il Parlamento ha adeguato il progetto fissando il limite a 100 dipendenti. Dopo il dibattito parlamentare il progetto non sarebbe più rientrato nel campo di applicazione del freno alla regolamentazione, visto che avrebbe comportato costi normativi per meno di 10 000 imprese.

3.2 Attuazione

Necessità di stimare in cifre i costi normativi per le imprese

Per valutare se un progetto supera la soglia di 100 milioni di franchi e richiede l'attivazione del freno alla regolamentazione occorrono stime quantitative dettagliate dei costi normativi attesi per le imprese. Già oggi queste stime sono obbligatorie per numerosi progetti in virtù delle direttive AIR del Consiglio federale. Finora però servivano essenzialmente a creare più trasparenza sugli oneri causati alle aziende da un nuovo atto legislativo. I costi normativi erano soltanto uno degli elementi fatti confluire nelle basi decisionali del Parlamento. In futuro il valore stimato determinerà il tipo di maggioranza da applicare in Parlamento. Ciò significa che la quantificazione dei costi normativi assumerà un'importanza ancora maggiore, visto che per il confronto con il valore soglia applicabile ai costi normativi totali si potranno considerare soltanto i dati quantitativi.

Per un'applicazione corretta ed efficace del freno alla regolamentazione è indispensabile che le stime dei costi normativi espungano in modo attendibile e possibilmente esaustivo le ripercussioni effettive che un progetto comporta per le imprese. I valori sono tanto più attendibili quanto più completa è la stima quantitativa dei costi e degli sgravi rilevanti. All'atto pratico ciò non è sempre possibile per diversi motivi, ad esempio perché il calcolo di determinati costi richiederebbe un impiego di risorse sproporzionato, perché la complessità è eccessiva o perché i dati disponibili sono insufficienti. Di conseguenza la stimabilità dei costi normativi di un progetto (o di sue disposizioni) deve essere valutata caso per caso. Per il confronto con il valore soglia applicabile all'aumento dei costi per la totalità delle imprese sono determinanti tutti i costi normativi stimati. Per non concedere alle unità amministrative un margine discrezionale troppo ampio, occorre prevedere l'obbligo di motivare altri costi normativi giudicati non misurabili. Per spiegazioni più dettagliate sulla definizione dei costi normativi da considerare si rimanda al commento all'articolo 77a capoverso 3 LParl (cfr. n. 4.2).

Responsabilità per le stime dei costi normativi

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

²⁰ FF 2015 7125

²¹ FF 2017 5939

²² FF 2017 4745

²³ Secondo il messaggio, i costi di attuazione alla prima analisi ammontano a circa 18 milioni di franchi. Alla seconda analisi l'onere si dimezza a 9 milioni di franchi. I costi di verifica rimangono invece invariati a 4 milioni di franchi. Su un arco di dieci anni si possono quindi prevedere costi per 41,5 milioni di franchi ([18 + 4] per la prima analisi [4 anni] + [9+4] per la seconda analisi + [4,5 + 2] per la metà della terza analisi [ultimi 2 anni]). Il valore soglia per l'attivazione del freno alla regolamentazione non verrebbe quindi raggiunto. Dalle stime non risulta se sono stati considerati e dedotti eventuali costi che sarebbero insorti comunque (cosiddetti costi non influenzabili).

Gestione dell'incertezza

Le stime sono per loro natura incerte. Nel determinare se si debba attivare il freno alla regolamentazione per un dato progetto di legge occorre considerare che spesso, nel momento in cui si devono stimare i costi normativi, non si sa ancora in via definitiva come la legge verrà concretizzata al livello normativo inferiore (p. es. nelle ordinanze del Consiglio federale). Eppure, in molti casi questa concretizzazione riveste grande importanza per la stima dei costi. Una legge può inoltre lasciare esplicitamente un ampio margine discrezionale al Consiglio federale e permettergli di scegliere tra diverse opzioni, il che ostacola la valutazione delle ripercussioni. Spesso infine non è possibile esprimere i costi normativi con valori puntuali esatti. In questi casi è inevitabile il ricorso a valori massimi e minimi, con lo svantaggio che il confronto diretto con il valore soglia non fornirà sempre una risposta univoca sull'applicabilità del freno alla regolamentazione.

Il Consiglio federale propone di far fronte a questa incertezza e all'assenza di stime con il *principio di precauzione*: nel caso in cui non si possa determinare con sufficiente attendibilità se i costi normativi indotti da un progetto o il numero di imprese interessate superano i valori soglia stabiliti, occorre in linea di massima chiedere al Parlamento di attivare il freno alla regolamentazione. In concreto, con il principio di precauzione si intende che se vi è incertezza sulle modalità di concretizzazione di un progetto o se al Consiglio federale viene lasciato un ampio margine di attuazione (p. es. con disposizioni potestative), la variante di attuazione da considerare è quella che implica più oneri per le imprese (ovvero la variante massima per i costi normativi e per il numero di imprese interessate). A titolo di esempio, se i costi normativi stimati si situano in una forbice da 20 a 120 milioni di franchi, per il confronto con il valore soglia sarebbe determinante l'importo di 120 milioni di franchi. Per la stima delle imprese interessate si procede in modo analogo.

Supporto per le stime dei costi normativi

La SECO, in quanto servizio specializzato in materia di AIR, fornisce già oggi alle altre unità amministrative degli strumenti metodologici per la stima dei costi normativi. Per semplificare e possibilmente standardizzare l'applicazione del freno alla regolamentazione sarà necessario rielaborare e ampliare questi strumenti (ev. con il sostegno di altri uffici interessati). Bisognerà in particolare precisare quali sono i costi normativi da considerare, quindi non soltanto quelli generati da obblighi di agire, ma anche quelli che scaturiscono da obblighi di tollerare o omettere, come è spesso il caso per i divieti (per es. sotto forma di mancati utili).

3.3 Procedura

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

Procedura preparlamentare

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

Procedura parlamentare

La clausola del freno alla regolamentazione è trattata dalle commissioni e dalle Camere nell'ambito della normale deliberazione (prima deliberazione, appianamento delle divergenze ed eventuale conferenza di conciliazione). È oggetto della deliberazione articolo per articolo del disegno di atto legislativo (deliberazione di dettaglio). Le stime dei costi normativi e del numero di imprese interessate presentate dal Consiglio federale nel messaggio possono confluire nei dibattiti parlamentari ed essere sottoposte a un esame critico. Il Parlamento può adeguare il disegno di atto legislativo del Consiglio federale per quanto concerne la clausola del freno alla regolamentazione (subordinazione/non subordinazione).

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

In singoli casi non si possono escludere ritardi nella deliberazione parlamentare dovuti alla necessità di aggiornare le stime.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Costituzione federale

Art. 159 cpv. 3 lett. d

Il nuovo *articolo 159 capoverso 3 lettera d* crea la base costituzionale per l'introduzione di un freno alla regolamentazione. Ciò significa che l'approvazione di progetti che comportano un aumento dei costi normativi per un certo numero di imprese o che generano costi normativi superiori all'importo previsto dalla legge per tutte le imprese richiederà la maggioranza qualificata.

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

Nel campo di applicazione del freno alla regolamentazione rientrano le leggi federali e le loro modifiche come pure i decreti federali per l'approvazione di trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.)²⁴. Dato che inasprisce i requisiti per l'ottenimento della maggioranza parlamentare necessaria per l'approvazione di un progetto, il freno alla regolamentazione si applica esclusivamente agli atti normativi discussi in Parlamento. Sono invece esclusi i progetti che sottostanno a referendum obbligatorio, ossia le modifiche della Costituzione federale e determinati trattati internazionali (che disciplinano p. es. l'adesione a comunità sopranazionali), in merito ai quali decidono in ogni caso Popolo e Cantoni e per i quali non si giustifica l'introduzione di un ulteriore ostacolo istituzionale in Parlamento. Anche le ordinanze dell'Assemblea federale non rientrano nel campo di applicazione del freno alla regolamentazione e vanno trattate alla stregua delle ordinanze del Consiglio federale che non necessitano di una maggioranza qualificata in Parlamento.

Per stabilire se un progetto è subordinato al freno alla regolamentazione fanno stato due condizioni non applicabili cumulativamente: (1) il numero delle imprese per le quali il progetto comporta costi normativi più elevati o (2) l'aumento dei costi normativi indotto dal progetto per la totalità delle imprese. Le due condizioni sono complementari: il valore soglia riguardante i costi normativi globali permette di subordinare al freno alla regolamentazione anche gli atti normativi che riguardano soltanto una minima parte delle imprese ma che comportano costi normativi particolarmente elevati.

Spetta al legislatore fissare concretamente i valori soglia che determinano l'applicazione della maggioranza qualificata. La scelta di fissarli per legge permette di adeguarli senza ricorrere a modifiche costituzionali.

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

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

4.2 Legge sul Parlamento

Art. 77a

Capoverso 1

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

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

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

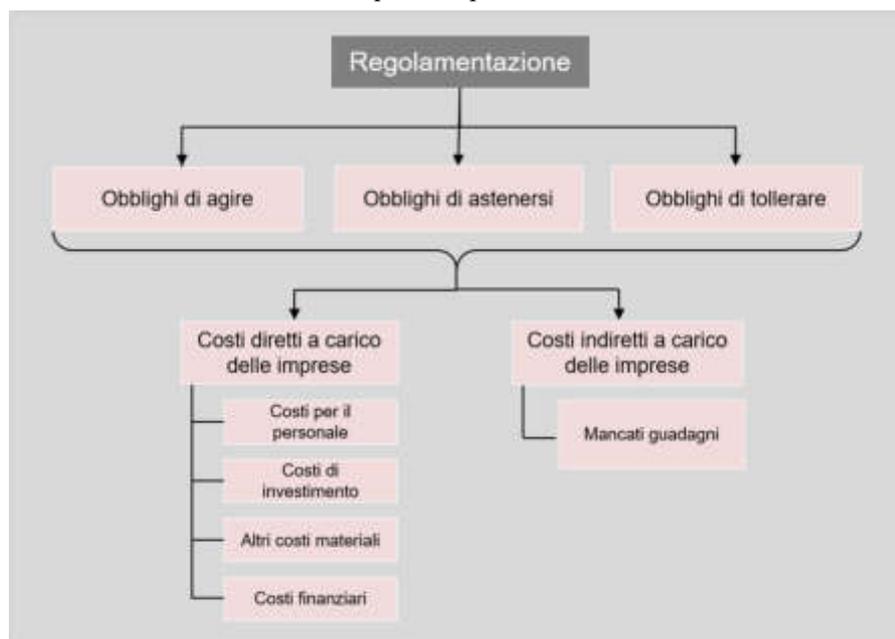
Per stimare il numero delle imprese, potrebbe avere un ruolo prioritario l'Ufficio federale di statistica (UST) con i suoi dati. A seconda del progetto possono tuttavia entrare in linea di conto anche altre fonti. Bisognerà valutare di caso in caso quali dati sono disponibili e quali sono i più adatti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

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

²⁴ In teoria è possibile che i trattati internazionali la cui applicazione necessita di una legge federale rischiano di essere oggetto di una doppia applicazione del freno alla regolamentazione se l'atto legislativo di attuazione viene sottoposto al Parlamento in separata sede. In pratica ciò è piuttosto improbabile, da un lato perché generalmente gli atti legislativi di attuazione sono presentati con i relativi trattati internazionali e dall'altro perché di norma i costi normativi vengono conteggiati per uno solo dei progetti. Il fatto che un trattato sia applicabile direttamente o indirettamente è di per sé irrilevante per subordinare un decreto relativo a un trattato internazionale al freno alla regolamentazione. È invece determinante la possibilità di stimare i costi normativi attesi per le imprese.

Il capoverso 2 definisce i costi normativi per le imprese. L'illustrazione 1 li riassume schematicamente.

Illustrazione 1 – Costi normativi per le imprese



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

Le regolamentazioni statali possono includere diversi obblighi che comportano dei costi per le imprese. Per costi normativi a carico delle imprese si intendono tutti i costi cui le imprese devono far fronte per effetto di obblighi di agire, omettere e tollerare. Gli obblighi di agire comprendono tra l'altro gli obblighi di informazione, notifica, registrazione e autorizzazione; gli obblighi di omettere, divieti e norme con effetti simili a quelli dei divieti. Per esempio, un inasprimento dei valori soglia per le emissioni di polveri fini che impone alla maggior parte delle imprese interessate di operare nuovi investimenti (obbligo di agire) può avere l'effetto di un divieto per le imprese che rinunciano a adottare ulteriori misure e non possono quindi rispettare i valori soglia (obbligo di omettere). Gli obblighi di tollerare implicano l'accettazione delle azioni di terzi, per esempio controlli statali.

I costi normativi possono essere unici (p. es. investimenti iniziali o di adattamento) o ricorrenti (p. es. obblighi di rendicontazione annuale). La stima dei costi normativi deve includere entrambi.

In linea di principio, le maggiori uscite e i mancati utili vanno considerati costi normativi. In Svizzera si distingue solitamente tra costi normativi diretti, spesso imputabili agli obblighi di agire, e costi normativi indiretti che includono i mancati utili. Entrambi hanno un ruolo importante ai fini di una valutazione rappresentativa dell'onere normativo a carico delle imprese e rientrano nella definizione di costi normativi. Se, in pratica, questa distinzione è finora servita prima di tutto da indicatore di fattibilità per una stima quantitativa, nel contesto del freno alla regolamentazione è di importanza secondaria.

Esempi tipici di costi normativi diretti sono i costi del personale per la compilazione di un modulo in adempimento di un obbligo di notifica, i costi di investimento per ammodernare i processi di produzione, i costi materiali per la verifica esterna della contabilità o i costi finanziari come la tassa per l'ottenimento di un'autorizzazione. Spesso i costi normativi diretti possono essere stimati sulla base di dimensioni misurabili, di norma con più facilità rispetto ai costi normativi indiretti. A seconda del progetto può tuttavia verificarsi anche la situazione opposta.

I costi normativi indiretti sono in generale più difficili da rilevare visto che riguardano in particolare le entrate aziendali. Le normative possono comportare in vari modi oneri alle aziende sotto forma di mancati utili. Si pensi soprattutto ai divieti, ai ritardi o anche alle sostituzioni di prodotti originati dalle normative. I divieti possono mettere in discussione attività commerciali o eliminarle completamente. Spesso hanno un ruolo significativo anche i costi opportunità²⁵. Altri costi normativi indiretti possono essere gli accantonamenti che le imprese devono operare in risposta a nuove possibilità di intentare un'azione legale. L'onere necessario per stimare i costi indiretti può variare fortemente ma in generale è superiore a quello dei costi normativi diretti. E anche l'incertezza è maggiore. Attualmente la Svizzera non dispone di un metodo unitario di stima²⁶. Bisogna quindi accertare caso per caso – meglio già nell'ambito del quick check – la possibilità di stimare i costi indiretti e la proporzionalità del dispendio richiesto.

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

²⁵ I costi opportunità sono i mancati utili derivanti da un'opportunità non scelta o non realizzabile. Nel presente caso si tratta di un'opportunità commerciale non realizzabile a causa di una normativa. Gli utili non conseguiti per il fatto che un determinato modello commerciale è stato vietato (p. es. l'offerta di giochi in denaro online) costituiscono costi opportunità per le imprese.

²⁶ In Germania, per la stima dei costi normativi indiretti viene applicato per esempio il metodo della fondazione Bertelsmann.

Non sono per contro ritenuti costi normativi i costi che sarebbero insorti comunque, ossia indipendentemente dalla nuova regolamentazione (costi non influenzabili). Un esempio tipico è l'introduzione di una normativa già in vigore a livello internazionale e rispettata da molte imprese svizzere.

Nel caso di progetti fiscali, l'ammontare d'imposta da versare non rientra nei costi normativi. Del resto, l'introduzione (o la soppressione) di una sovvenzione non è considerata uno sgravio (o un onere) nel senso della definizione dei costi normativi. I rendiconti fiscali (p. es. la compilazione della dichiarazione d'imposta) costituiscono per contro un classico obbligo di agire e rientrano nella definizione di costi normativi. Le imposte sono prestazioni in denaro che un ente pubblico riscuote soprattutto per coprire un fabbisogno finanziario senza garantire una specifica controprestazione. Oltre alle imposte fiscali, tra le quali figurano i dazi, esistono le tasse di incentivazione (p. es. sull'alcol, sul tabacco o sui combustibili fossili). Anche in questo caso, proprio come per i contributi alle assicurazioni sociali, l'importo da versare allo Stato non è considerato costo normativo, diversamente dal dispendio di tempo richiesto per il disbrigo delle relative pratiche burocratiche. Le tasse causali, che per definizione vengono rimosse per un servizio che l'ente pubblico fornisce alla singola impresa, per esempio l'iscrizione al registro di commercio o in relazione a una procedura di autorizzazione, rientrano nei costi normativi.

Capoverso 3

I dati stimati vengono confrontati con i valori soglia indicati al capoverso 1 in base al principio del valore netto. Non si tiene conto soltanto dei costi normativi provocati dalle nuove disposizioni ma anche di eventuali sgravi, imputabili per esempio alla soppressione o alla semplificazione di disposizioni esistenti. Nel contesto degli sgravi, il calcolo dei costi normativi è speculare. La soppressione del divieto dei giochi in denaro online assicura per esempio alle imprese maggiori opportunità di guadagno che devono essere incluse nel calcolo dei costi normativi. Lo stesso vale per la riduzione dei costi a seguito dell'abrogazione di un obbligo di notifica.

I costi normativi unici e ricorrenti vengono calcolati (deducendo eventuali sgravi) per un periodo di riferimento di dieci anni. Se una normativa prescrive per esempio l'uso di un nuovo tool digitale per adempiere un obbligo di rendicontazione annuale, dai costi d'investimento unici si dedurrà l'onere annuale della rendicontazione moltiplicato per dieci. Se la validità dei progetti ha una durata inferiore a dieci anni, i costi normativi unici e ricorrenti sono calcolati per la validità prevista. Nelle stime possono in linea di principio confluire soltanto i costi normativi stimati in cifre (oneri e sgravi).

Per stabilire se il valore soglia del numero di imprese interessate viene superato, potrebbero eventualmente bastare dati qualitativi. In questo caso fa stato unicamente se le imprese devono sopportare ulteriori oneri, non l'ammontare esatto dei costi normativi. Le imprese che per effetto della regolamentazione devono, al netto, sopportare un carico supplementare sull'arco di dieci anni, devono essere considerate, a prescindere dalla disponibilità di una stima quantitativa. Se, per esempio, un divieto causa a tutte le imprese di un settore mancati utili per un importo imprecisato, le imprese interessate devono essere incluse nel calcolo.

Capoverso 4

Se un progetto comporta il superamento di almeno uno dei valori soglia indicati al capoverso 1, il disegno dell'atto legislativo deve includere una clausola sul freno alla regolamentazione che potrebbe avere il tenore seguente: «La presente legge soddisfa i requisiti di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost. per la subordinazione al freno alla regolamentazione». In caso di dubbio sul superamento dei valori soglia bisognerà in linea di principio chiedere al Parlamento l'attivazione del freno (*principio di precauzione*, cfr. n. 3.2). Grazie a questa clausola nelle disposizioni finali dell'atto legislativo, la questione dell'attivazione del freno alla regolamentazione e, di riflesso, della maggioranza qualificata rientra nella normale deliberazione in Parlamento. La gestione del freno alla regolamentazione nell'ambito dell'iter parlamentare è spiegata al numero 3.3.

Art. 81 cpv. 1^{er}

Il capoverso 1^{er} precisa che la maggioranza qualificata trova applicazione nella votazione finale. Questa disposizione riguarda soltanto i progetti che prevedono la clausola sul freno alla regolamentazione e permette di garantire che entrambe le Camere votino sullo stesso testo. A questo punto le divergenze sono state appianate e gli oneri attesi per le imprese sono noti. Se il progetto non ottiene la maggioranza qualificata di una delle Camere, è respinto.

Art. 141 cpv. 3

L'articolo 141 capoverso 3 LParl precisa gli effetti per l'economia che il Consiglio federale deve spiegare nei messaggi concernenti progetti che rientrano nel campo di applicazione del freno alla regolamentazione, in particolare nei messaggi concernenti leggi e decreti federali per l'approvazione di trattati internazionali ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Nello specifico, il Consiglio federale deve menzionare il numero delle imprese che devono sostenere nuovi costi normativi e l'ammontare complessivo di questi costi. Deve inoltre indicare se viene superato uno dei valori soglia ai sensi dell'articolo 77a capoverso 1 LParl e, di rimando, se il progetto soggiace al freno alla regolamentazione. Il Consiglio federale deve specificare anche se si attendono altri costi normativi dei quali però non è possibile stimare l'ammontare. Queste indicazioni sono di fondamentale importanza per la deliberazione in Parlamento visto che costituiscono la base per stabilire se nel disegno dovrà essere inclusa la clausola sul freno alla regolamentazione e se sarà necessaria la maggioranza qualificata.

Art. 173 n. 8

Questo articolo incarica il Consiglio federale di verificare a cinque anni dall'entrata in vigore l'adeguatezza, l'efficacia e l'economicità del freno alla regolamentazione. In seguito il Consiglio federale rende conto all'Assemblea federale e, se del caso, formula proposte di adeguamento. In particolare, esamina l'ammontare dei valori soglia secondo l'articolo 77a capoverso 1 LParl per evitare che portino a un'applicazione sistematica della maggioranza qualificata per effetto del freno alla regolamentazione: la maggioranza qualificata deve restare un'eccezione per le normative che comportano effettivamente un forte carico per le imprese. Altri aspetti da valutare sono la pertinenza dei costi normativi (art. 77a cpv. 2 LParl), l'adeguatezza del calcolo (articolo 77a capoverso 3), la disponibilità e la qualità dei costi normativi esposti nel messaggio (art. 141 cpv. 3 LParl).

5 Ripercussioni

Nell'ambito dell'elaborazione del progetto posto in consultazione, la SECO ha commissionato all'agenzia di consulenza e ricerca Ecoplan un'analisi d'impatto della regolamentazione²⁷. Le considerazioni riportate di seguito si fondano in buona parte sui risultati di questa analisi. Nella parte introduttiva vengono spiegati i meccanismi attraverso i quali il freno alla regolamentazione esplica i propri effetti e, in seguito, le conseguenze.

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

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

L'innalzamento dell'ostacolo parlamentare per i progetti che comportano un carico normativo elevato può avere conseguenze sia dirette che indirette. La necessità di ottenere la maggioranza qualificata in Parlamento può far naufragare normative che implicano costi notevoli, ma questo non dovrebbe verificarsi troppo spesso. In generale, come per il freno alle spese, la maggioranza qualificata proposta per il freno alla regolamentazione non costituisce un ostacolo più elevato rispetto alla maggioranza semplice. Lo conferma anche un'analisi dei risultati di tutte le votazioni finali svolte in Parlamento dalla sessione primaverile 2014 alla sessione invernale 2019 in merito a leggi o decreti federali per l'approvazione di trattati internazionali che sottostanno a referendum facoltativo. Se si fosse applicata la maggioranza qualificata invece della maggioranza semplice per tutti i progetti che le Camere hanno approvato in votazione finale, oltre il 99,5% dei progetti sarebbe comunque stato accolto. Solo meno dello 0,5% delle votazioni analizzate non avrebbero raggiunto il numero di voti necessario per la maggioranza qualificata (ossia tre votazioni su un totale di 635)²⁸. Questi pochi casi sono del resto in parte ascrivibili a assenze e astensioni. Se fosse stata applicata la maggioranza qualificata, è ipotizzabile che alcuni parlamentari si sarebbero comportati diversamente, evitando assenze o astensioni per favorire l'approvazione del progetto. Non si può quindi partire dal presupposto che l'innalzamento dell'ostacolo porti a una bocciatura più frequente dei progetti che generano un carico normativo elevato, sebbene non lo si possa escludere a priori. Ci si aspetta per contro un effetto preventivo indiretto: visto che il Parlamento decide se un progetto adempie i requisiti per l'attivazione del freno alla regolamentazione e se occorre inserire la clausola pertinente nel disegno, durante la deliberazione dedicherebbe anche maggiore attenzione al tema dell'onere normativo per le imprese.

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

L'obbligo che accompagna il freno alla regolamentazione di stimare sistematicamente i costi normativi aumenterebbe la trasparenza sugli oneri a carico delle imprese. Questa trasparenza, associata a un rischio leggermente superiore di una bocciatura derivante dall'applicazione della maggioranza qualificata, produce un effetto preventivo: le unità amministrative responsabili sarebbero indotte a controllare meglio le possibilità di sgravio e, per quanto possibile e auspicato, incoraggiate a apportare dei correttivi. La maggiore trasparenza sui costi normativi potrebbe in alcuni casi spingere anche il Consiglio federale o il Parlamento a rinunciare prima a determinati progetti a prescindere dall'applicazione della maggioranza qualificata. È tuttavia difficile prevedere in che misura questi effetti si concretizzerebbero in pratica. Già ora i costi normativi vengono quantificati per molti progetti discussi in Parlamento. Ulteriori effetti potrebbero scaturire, da un lato, dalla maggiore importanza attribuita alla tematica per effetto dell'iscrizione nella Costituzione. Dall'altro, si colmeranno almeno in parte le lacune nella disponibilità di stime quantitative.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Dal freno alla regolamentazione ci si aspettano effetti sia positivi che negativi per lo Stato. Tra quelli negativi figurano in particolare costi supplementari per l'Amministrazione federale. Ecoplan ha calcolato a circa 750 000 franchi (banda d'oscillazione 0,5-1,1 milioni di franchi)²⁹ i costi annui per le stime supplementari o più accurate dei costi normativi. Sempre per l'Amministrazione federale si prevedono maggiori costi amministrativi che saranno comunque contenuti (p. es. costi di coordinamento e comunicazione sull'eventuale attivazione del freno alla regolamentazione). A questi si aggiungono costi unici per l'organizzazione della votazione popolare sulla modifica della Costituzione federale.

Questi costi supplementari potrebbero in buona parte ricadere sulle unità amministrative responsabili delle stime effettive dei costi normativi a carico delle imprese. Anche la SECO dovrà sostenere dei costi per la funzione di supporto svolta in qualità di interfaccia e centro di competenza. Attualmente non è possibile valutare come verranno ripartiti i costi tra le varie unità e la SECO. Un migliore supporto da parte della SECO potrebbe ridurre il dispendio per le altre unità amministrative. I maggiori costi per l'Amministrazione federale saranno calcolati e documentati in un secondo tempo durante la procedura legislativa.

Anche la Confederazione potrebbe beneficiare indirettamente del fatto che il freno alla regolamentazione raggiunga il suo scopo e limiti l'onere normativo a carico delle imprese. La maggiore produttività del settore privato e la forza della piazza economica svizzera influenzano positivamente in particolare il substrato fiscale e il mercato del lavoro.

²⁷ Ecoplan (2021): «Auswirkungen des Unternehmenlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA», aprile 2021, disponibile solo in tedesco all'indirizzo www.seco.admin.ch > Wirtschaftsfrage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik.

L'AIR contempla misure di attuazione sia della mozione 16.3388 Sollberger (legge sullo sgravio delle imprese) sia della mozione 16.3360 Gruppo liberale radicale (freno alla regolamentazione).

²⁸ Segreteria di Stato dell'economia (2020), disponibile all'indirizzo www.seco.admin.ch > Wirtschaftsfrage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Regulierung > Projekte zur Regulierungspolitik.

²⁹ Questa stima è un'analisi isolata dei costi indotti dal freno alla regolamentazione. Se, parallelamente al freno alla regolamentazione, venisse approvata una legge sullo sgravio delle imprese che prevede l'obbligo di stimare sistematicamente i costi normativi, buona parte dei costi stimati per la Confederazione andrebbero ascritti a questa legge e non dovrebbero più essere considerati nel contesto del freno alla regolamentazione per evitare doppi conteggi (costi non influenzabili).

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

Cantoni, Comuni, centri urbani, agglomerati e regioni di montagna non sono direttamente toccati dal progetto. Indirettamente Cantoni e Comuni potrebbero beneficiare di una migliore produttività delle imprese e, di riflesso, di un gettito fiscale tendenzialmente maggiore.

5.3 Ripercussioni per le imprese

Il freno alla regolamentazione produce i suoi effetti prima di tutto indirettamente: le stime dei costi normativi per le imprese risulterebbero più coerenti o di un livello qualitativo migliore. Il meccanismo istituzionale del freno (maggioranza qualificata) sembra invece garantire solo un effetto diretto irrilevante. Nel complesso il freno alla regolamentazione agevola e promuove il contenimento dell'onere normativo generato alle aziende da nuove disposizioni. Una crescita meno marcata dell'onere normativo è vantaggiosa per le aziende che possono, per esempio, investire altrimenti le risorse disponibili e incrementare la propria produttività. Questo ha a sua volta ricadute positive sulla capacità innovativa e la competitività internazionale delle imprese. Le PMI potrebbero trarne particolari vantaggi visto che i costi normativi sono in parte costi fissi che gravano in misura sproporzionata sui loro bilanci. La portata di questi effetti è difficile da prevedere. Molto dipende dall'effetto di sensibilizzazione atteso dal freno alla regolamentazione sull'Amministrazione, il Consiglio federale e il Parlamento. L'impatto andrà oltre l'effetto delle disposizioni inasprite in materia di analisi d'impatto della regolamentazione e di un'eventuale legge sullo sgravio delle imprese. Le esperienze maturate con AIR di qualità mostrano tuttavia che basta apportare un piccolo adeguamento a un progetto legislativo, per esempio prolungare i termini di attuazione, per assicurare sensibili risparmi alle imprese (cfr. ordinanze sulle derrate alimentari³⁰). Le ripercussioni del freno alla regolamentazione potrebbero inoltre variare a seconda dei segmenti e dei rami economici. A titolo di esempio, le normative riguardanti i settori più grandi, in particolare quelli con oltre 10 000 imprese (p. es. l'agricoltura), hanno più probabilità di superare i valori soglia e di essere vincolate alla maggioranza qualificata.

5.4 Ripercussioni sull'economia

Il freno alla regolamentazione contribuisce a contenere l'onere normativo e può avere effetti positivi per l'intera economia visto che migliora la produttività delle imprese e la qualità della piazza economica svizzera, due fattori che stimolano la crescita e la creazione di posti di lavoro. Indirettamente ne beneficiano quindi anche i lavoratori e i contribuenti.

Il freno alla regolamentazione migliora le analisi d'impatto poiché aumenta la trasparenza sui costi a carico delle aziende e rafforza la possibilità di condurre dibattiti basati sui fatti. Si può tuttavia anche ipotizzare che il maggiore accento posto sui costi normativi porterà non solo a semplificazioni ma anche a modifiche che potrebbero compromettere l'utilità di una regolamentazione. Il fatto che il freno alla regolamentazione si focalizzi esclusivamente sui costi normativi non corrisponde alle considerazioni economiche sulle quali dovrebbe fondarsi una ponderazione esaustiva di costi e benefici. Potrebbe addirittura produrre normative inefficaci dal punto di vista economico. In alcuni casi, il freno alla regolamentazione potrebbe favorire lo spostamento dei carichi normativi dalle imprese ad altri attori come lo Stato o i consumatori. Un indebolimento del principio di causalità si tradurrebbe in effetti di redistribuzione indesiderati o in un uso inefficiente delle risorse. L'utilità di nuove regolamentazioni può e deve tuttavia essere verificata sulla base di analisi d'impatto e spiegata coerentemente in rapporti e messaggi – possibilmente anche in termini quantitativi. In ogni caso spetta al Consiglio federale e al Parlamento ponderare e mettere a confronto costi e utilità di un progetto.

In sintesi si può affermare che per rafforzare la concorrenzialità delle imprese e della piazza economica svizzera è importante arginare i costi normativi (superflui). Alla riduzione diretta dei costi per le imprese riconducibili agli sgravi si potrebbe eventualmente contrapporre una riduzione degli effetti normativi o dell'utilità. Bisogna quindi procedere a una ponderazione degli interessi il cui risultato dipende dalla regolamentazione in oggetto. Un contenimento dei nuovi costi normativi a carico delle imprese non comporta quindi automaticamente effetti positivi per l'economia nel suo insieme.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto potrebbe avere ripercussioni indirette sull'ambiente. Visto che una maggiore trasparenza sui costi normativi a carico delle imprese potrebbe influenzare le decisioni del Consiglio federale e del Parlamento, è possibile che in singoli casi si apportino adeguamenti a progetti con un orientamento ecologico. Oltre a semplificazioni per le imprese possono entrare in linea di conto adeguamenti che interessano i benefici auspicati da un progetto ambientale. Viceversa è però anche possibile che le discussioni sui costi portino alla realizzazione di analisi più approfondite e all'approntamento di basi più attendibili sull'utilità di un progetto. Semplificazioni e riduzioni dei costi possono del resto anche facilitare l'accettazione di progetti ambientali. In ogni caso spetta al Consiglio federale e al Parlamento ponderare e mettere a confronto vantaggi e svantaggi così come utilità e costi di un progetto.

5.6 Ripercussioni sulla società

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

5.7 Ripercussioni sulle istituzioni politiche

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

³⁰ Oesch T., Gehrig M., Küng V. e Graff A.L. (2015): «Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht» (pag. 67).

La Costituzione prevede l'applicazione della maggioranza qualificata soltanto per il freno alle spese, per l'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale (freno all'indebitamento), per il freno alle spese e per la dichiarazione dell'urgenza di leggi federali. Nel caso delle leggi federali urgenti, che entrano in vigore immediatamente, la maggioranza qualificata permette di compensare la limitazione dei diritti democratici, ossia la possibilità di lanciare il referendum. Anche nel caso del freno alle spese e all'indebitamento, l'applicazione della maggioranza qualificata si giustifica per il fatto che la Svizzera non prevede la possibilità del referendum per le decisioni in materia di uscite a livello federale (referendum finanziario).

Diversamente dagli esempi precedenti, l'applicazione della maggioranza qualificata per il freno alla regolamentazione non può essere giustificata da una limitazione dei diritti democratici. In questo caso si possono invece addurre gli obiettivi perseguiti dal progetto come tale. Il freno alla regolamentazione dovrebbe infatti permettere di contenere gli oneri normativi a carico delle imprese e di rafforzare le condizioni quadro economiche. Potrebbe in particolare fugare il timore che, dedicando eccessiva attenzione agli obiettivi primari perseguiti con nuove normative (p. es. nel campo della salute o della protezione dell'ambiente) senza considerare a sufficienza gli effetti collaterali per le imprese, si favorirebbe un aumento dell'onere normativo a carico di queste ultime. Con il freno alla regolamentazione il Parlamento si imporrebbe dei vincoli, come già per il freno alle spese e quello all'indebitamento. Anche questi due strumenti perseguono obiettivi importanti, ossia la riduzione della crescita delle spese e dell'indebitamento, ma non prevedono un trattamento speciale per determinati destinatari. Nel caso del freno alla regolamentazione la procedura di voto non garantirebbe un trattamento neutro, perché si attribuirebbe maggior peso agli interessi delle imprese rispetto a quelli per esempio dell'ambiente, della protezione dei lavoratori o dei consumatori.

Il freno alla regolamentazione prevede disposizioni supplementari per la stima dei costi normativi e crea maggiore trasparenza, nelle basi decisionali del Consiglio federale e del Parlamento, sull'onere amministrativo che i nuovi progetti comportano per le imprese. L'applicazione di una maggioranza qualificata può però anche influenzare i rapporti di forza e, quindi, le votazioni in Parlamento. In linea di principio rafforza la posizione delle minoranze che possono favorire la bocciatura di un progetto (minoranza di blocco). Tendenzialmente questo favorisce lo status quo. Il freno alla regolamentazione potrebbe in particolare svolgere un ruolo molto importante nel caso di progetti politicamente controversi e ostacolare i compromessi, una prospettiva che potrebbe risultare problematica quando il carico normativo di un progetto non costituisce il principale punto di scontro ma impone l'attivazione del freno alla regolamentazione. I progetti normativi di più vasta portata potrebbero subire ritardi o essere addirittura bloccati visto che presentano un potenziale di polarizzazione molto elevato.

Non si può infine escludere del tutto che il freno alla regolamentazione possa essere aggirato o che si creino disincentivi per l'attività normativa. Determinati progetti potrebbero per esempio essere suddivisi in vari atti normativi per evitare il superamento di uno dei valori soglia e quindi l'attivazione del freno alla regolamentazione. Anche la tentazione di lasciare al Consiglio federale uno spazio di manovra più ampio per quanto riguarda la formulazione delle leggi in modo tale che i costi normativi possano essere calcolati con certezza solo in un secondo tempo potrebbe ostacolare l'applicazione del freno alla regolamentazione.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

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

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

6.3 Forma dell'atto

La maggioranza qualificata per atti che comportano costi normativi elevati determina l'iter decisionale dell'Assemblea federale. Va pertanto iscritta nella Costituzione. L'articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost. crea la base necessaria a tal fine.

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

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né le basi per creare un credito d'impegno o un limite di spesa.

6.5 Delega di competenze legislative

Il nuovo articolo 159 capoverso 3 lettera d Cost. e le nuove disposizioni della legge sul Parlamento non delegano competenze legislative.

Allegato

Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel messaggio

Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultimo aggiornamento	Osservazioni
Pag. 5: Il 67,5 per cento di loro lo ha addirittura giudicato (piuttosto) elevato.	Monitoraggio della burocrazia 2018 dell'istituto LINK 2019. Indicazioni fornite dalle imprese sulla valutazione dell'onere amministrativo soggettivo complessivo su una scala da 1 (scarso) a 4 (elevato).	2019	
Pag. 5: I costi diretti per le imprese erano stati stimati a <u>circa 10 miliardi di franchi</u> all'anno.	Rapporto del Consiglio federale sui costi della regolamentazione del 2013	2013	Sono stati analizzati esclusivamente i costi diretti dei principali obblighi di agire. I costi per l'intera economia sono stati stimati sulla base di informazioni fornite da esperti o aziende.
Pag. 9 (riquadro): Se per un progetto su tre o addirittura su due fosse stato raggiunto uno dei due valori soglia, su un arco di quattro anni <u>dai 15 ai 25 progetti</u> (su un totale di 255 messaggi) avrebbero richiesto il voto a maggioranza qualificata.	Analisi dei messaggi condotta internamente dalla SECO	2020	
Pag. 15: Se si fosse applicata la maggioranza qualificata invece della maggioranza semplice per tutti i progetti che le Camere hanno approvato in votazione finale, oltre il <u>99,5% dei progetti</u> sarebbe comunque stato accolto.	Analisi interna della SECO sui risultati delle votazioni finali	2020	
Pag. 15: Ecoplan ha calcolato a circa <u>750 000 franchi</u> (banda d'oscillazione <u>0,5-1,1 milioni</u> di franchi) i costi annui per le stime supplementari o più accurate dei costi normativi.	Ecoplan (2021): «Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse, RFA», aprile 2021	2020	