



## **Regole generali per il recepimento del diritto dell'UE nel diritto svizzero**

### **1. Distinzione fra testi normativi e testi descrittivi**

Ciò che non ha qualità di norma di diritto non deve figurare negli atti normativi. Per stabilire quali sono le disposizioni che contengono norme di diritto fa stato l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10):

*«Contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze.»*

[Legge sul Parlamento](#)

Le parti esplicative di un atto normativo dell'UE (p. es. i cosiddetti "considerandi") possono essere integrati in direttive, circolari, liste di controllo e simili. Per le leggi federali in taluni casi basta una menzione nel messaggio.

### **2. Livello normativo adeguato**

Per ripartire le disposizioni fra i vari livelli normativi, anche nel recepire il diritto dell'UE nel diritto svizzero si applicano i principi usuali (cfr. anche art. 164 Cost.):

- le norme fondamentali e importanti devono essere emanate sotto forma di legge;
- per le disposizioni di secondo e terzo rango si prestano le ordinanze del Consiglio federale o di un dipartimento;
- soprattutto le disposizioni concernenti particolari tecnici devono essere sancite in ordinanze dipartimentali o eventualmente in ordinanze di uffici federali se esiste già la pertinente base legale. In caso contrario occorre elaborare la necessaria base legale.

[Costituzione federale](#)

Il diritto dell'UE è suddiviso fra diversi livelli normativi, analogamente al diritto svizzero. Non vi è tuttavia alcuna corrispondenza diretta fra i livelli del diritto dell'UE e quelli del diritto svizzero. Occorre perciò determinare di volta in volta a che livello normativo del diritto svizzero dev'essere disciplinato il contenuto delle disposizioni dell'UE da recepire.

Se le norme europee da recepire sono piuttosto dinamiche, è opportuno prevedere un atto di grado inferiore per consentire un adeguamento tempestivo del diritto svizzero alla normativa dell'UE. Un'altra possibilità è di inserire la norma in un allegato, delegando la modifica al dipartimento o all'ufficio federale.

Per la questione relativa al livello normativo si rinvia al messaggio del 24 novembre 1999 concernente la legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (FF 2000 590, qui 608–611, 617–618, 623 e 639–642):

[FF 2000 590](#)

In caso di domande o dubbi è possibile rivolgersi ai Settori della legislazione I e II e al Settore Diritto europeo e coordinamento Schengen/Dublino dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) oppure consultare la Guida di legislazione dell'UFG (nella 4<sup>a</sup> edizione del 2019), n. marg. 721–732:

[Guida di legislazione UFG](#) (disponibile in tedesco e francese)

### **3. Integrazione nel contesto normativo del diritto svizzero**

Quando si traspone il diritto dell'UE nella normativa interna si elaborano norme di diritto svizzero. Di conseguenza occorre tenere conto del contesto dato dalla legislazione svizzera. Questo vale per il contesto materiale-giuridico, i singoli istituti giuridici (p. es. omologazione contrapposto ad autorizzazione), la sistematica ma anche la lingua.

La trasposizione del diritto dell'UE nel diritto interno può essere l'occasione per esaminare la legislazione svizzera dal profilo della sistematica e per adeguarla, all'occorrenza, alla struttura del diritto europeo da recepire.

#### *Esempi*

- Nel 2005 è entrata in vigore la nuova legislazione sui prodotti chimici, che ha sostituito la precedente legislazione sui veleni. Con questa revisione si è voluto armonizzare il settore dei prodotti chimici con le prescrizioni dell'UE. Di conseguenza il campo d'applicazione del diritto svizzero in materia di prodotti chimici è stato ampliato e sono state elaborate le basi legali necessarie per sostituire il sistema svizzero fondato sulle classi di tossicità con il sistema di etichettatura dell'UE (cfr. messaggio del 24 novembre 1999 concernente la legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi; FF 2000 590, qui in particolare n. 1.1.2.1, 1.1.2.2 e 1.1.4):

[FF 2000 590](#)

Si è tuttavia rinunciato a unificare la legge sui prodotti chimici e la legge sulla protezione dell'ambiente, come avviene invece nella sistematica del diritto dell'UE (cfr. FF 2000 590, qui 610-611):

[FF 2000 590](#)

- Nel diritto svizzero, il termine «derrate alimentari» comprendeva anche gli articoli di tabacco e gli articoli per fumatori (art. 3 della legge del 9 ottobre 1992<sup>1</sup> sulle derrate alimentari). Nel diritto dell'UE, il tabacco e i prodotti del tabacco non sono invece considerati derrate alimentari. In occasione di una revisione totale, il campo d'applicazione della legge sulle derrate alimentari è quindi stato armonizzato con quello dell'UE e ristretto di conseguenza. In futuro il tabacco e i prodotti del tabacco non rientreranno dunque più nella legge sulle derrate alimentari ma saranno disciplinati in una legge separata, la legge federale sui prodotti del tabacco.

Cfr. messaggio del 25 maggio 2011 concernente la legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (FF 2011 5017, qui 5028), la nuova legge del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari (RS 817.0) e il messaggio dell'11 novembre 2015 concernente la legge federale sui prodotti del tabacco (FF 2015 7729, qui 7743):

[Messaggio concernente la legge sulle derrate alimentari](#)

[Legge sulle derrate alimentari](#)

[Messaggio concernente la legge federale sui prodotti del tabacco](#)

#### 4. Sistematica

Quando si elaborano norme di diritto svizzero, la sistematica deve rispettare le prassi in uso nel nostro Paese. La nozione va intesa in senso lato e comprende sia aspetti di tecnica legislativa – come la numerazione degli allegati o la collocazione di determinate disposizioni nel corpo dell'atto piuttosto che nell'allegato – sia questioni più generiche, quali l'unificazione di due atti.

##### *Esempi*

- Nell'ambito della revisione della normativa sulle derrate alimentari, la vecchia ordinanza del 25 novembre 2013 sugli additivi (RU 2013 5091 e 2015 3409), che comprendeva anche disposizioni sull'impiego di aromi, è stata suddivisa in un'ordinanza sugli additivi (RS 817.022.31) e in un'ordinanza sugli aromi (RS 817.022.41). In tal modo la normativa svizzera è stata allineata alla sistematica dell'UE. Cfr. le spiegazioni concernenti l'ordinanza sugli aromi (n.1) sulla pagina Internet dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria:

[Commento relativo all'ordinanza sugli aromi](#)

[Ordinanza sugli additivi](#)

[Ordinanza sugli aromi](#)

Per quanto concerne la struttura della normativa svizzera in materia di derrate alimentari 2017 rispetto al diritto dell'UE si rinvia anche alle spiegazioni nel documento «Le informazioni più importanti» (n. 6.2):

---

<sup>1</sup> RU 1995 1469, 1996 1725, 1998 3033, 2001 2790, 2002 775, 2003 4803, 2005 971, 2006 2197 2363, 2008 785, 2011 5227, 2013 3095

## [Diritto sulle derrate alimentari 2017 - Le informazioni più importanti](#)

- L'allegato 4 dell'ordinanza dell'11 novembre 2015 che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica Islamica dell'Iran (RS 946.231.143.6) traspone nel diritto svizzero l'allegato IV del regolamento (UE) n. 264/2012<sup>2</sup>. Il testo europeo non è stato ripreso alla lettera, ma la struttura e la sistematica sono stati adeguati al fine di essere conformi alla prassi in uso in Svizzera (numerazione decimale degli allegati; prima la regola poi l'eccezione).

[Ordinanza che istituisce provvedimenti nei confronti della Repubblica Islamica dell'Iran](#)

[Regolamento \(UE\) n. 264/2012](#)

Una norma materiale non può tuttavia sempre essere estrapolata dalla sua collocazione all'interno della sistematica, poiché il contenuto può variare in funzione della posizione occupata nell'atto normativo. Se il diritto dell'UE deve essere ripreso alla lettera – ad esempio per i motivi esposti nel numero 6 – non si può prescindere dal riprenderne anche la sistematica e la struttura.

### **5. Recepimento di allegati**

Nella legislazione dell'UE si fa maggiore ricorso agli allegati rispetto al diritto svizzero. Vengono ad esempio disciplinate negli allegati le eccezioni alle norme definite nel corpo del testo. Nel momento in cui si riprendono gli allegati di un atto dell'UE occorre quindi esaminare se, conformemente alla prassi svizzera, le disposizioni contenute negli allegati non debbano piuttosto essere inserite nel corpo dell'atto.

I seguenti testi illustrano che cosa è disciplinato negli allegati secondo la prassi svizzera:

- la Guida di legislazione dell'UFG, n. marg. 627–629
- le Direttive di tecnica legislativa (DTL), n. marg. 65–69

[Guida di legislazione UFG](#) (disponibile in tedesco e francese)

[DTL](#)

---

<sup>2</sup> Regolamento (UE) n. 264/2012 del Consiglio, del 23 marzo 2012, che modifica il regolamento (UE) n. 359/2011 concernente misure restrittive nei confronti di determinate persone, entità e organismi in considerazione della situazione in Iran; GU L del 24.3.2012, pag. 26.

## 6. Riformulare, riprendere alla lettera o rinviare alla normativa dell'UE?

La normativa dell'UE può essere trasposta nel diritto svizzero secondo due diverse modalità:

- mediante l'inserimento di norme direttamente nell'atto normativo svizzero, oppure
- mediante rimandi.

Quando si opta per l'inserimento di norme direttamente nell'atto esistente occorre decidere se riformulare le norme dell'UE da riprendere affinché corrispondano alla prassi svizzera oppure se riprenderle alla lettera, ossia semplicemente copiarle. Se non vi si oppongono interessi particolari (cfr. la tabella qui di seguito), le formulazioni difficili o addirittura impossibili da comprendere per gli utenti del diritto svizzero devono essere modificate al momento del recepimento nel diritto interno.

Quale modalità di trasposizione tiene maggiormente conto delle esigenze degli utenti nel caso concreto dipende da diversi fattori. Qui di seguito ne esaminiamo due.

*Innanzitutto* la scelta dipende dalla mole delle disposizioni del diritto dell'UE da trasporre nel diritto svizzero. Se in un determinato settore viene ripresa l'intera normativa dell'UE, spesso l'opzione migliore consiste nell'emanare un atto normativo svizzero piuttosto breve che contenga praticamente soltanto rimandi al diritto dell'UE. Un esempio è l'ordinanza del 2 aprile 2008 sulle macchine (RS 819.14). Se si decide di procedere in questo modo occorre prestare attenzione a che nei rimandi venga sempre menzionato l'oggetto che viene disciplinato (cfr. p. es. l'art. 4 dell'ordinanza del 25 novembre 2015 sugli ascensori; RS 930.112). Lo scopo è di evitare che l'atto svizzero consista in una serie di rimandi «nudi», che non consentono al lettore di risalire a quale sia l'oggetto disciplinato nel singolo rimando.

[Ordinanza sulle macchine](#)

[Ordinanza sugli ascensori](#)

La situazione è diversa quando si riprendono soltanto singole disposizioni del diritto dell'UE. In questo caso, l'opzione migliore è spesso quella di inserire direttamente gli elementi da riprendere nel pertinente atto normativo svizzero.

*In secondo luogo* la modalità di trasposizione può dipendere anche dalla cerchia dei destinatari. Se un atto si rivolge prevalentemente a persone fortemente orientate al diritto dell'UE – ad esempio perché le norme sulla sicurezza dei prodotti che esse fabbricano sono improntate a quelle dell'UE - l'attuazione mediante rimandi è più conforme alle esigenze degli utenti rispetto all'introduzione delle nuove norme direttamente nel testo normativo svizzero.

*Esempi*

- [Ordinanza sugli ascensori](#)
- [Ordinanza sui recipienti a pressione](#)
- [Ordinanza sulle attrezzature a pressione](#)

Al di là del singolo caso concreto, le diverse modalità di trasposizione – riformulare, riprendere alle lettera, rinviare alla normativa dell’UE – comportano i seguenti vantaggi e svantaggi:

### 1. Riformulare

<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
<i>Trasparenza materiale:</i> dal testo svizzero risulta chiaramente lo scopo e l’oggetto della normativa.	<i>Dispendio:</i> soprattutto in presenza di normative tecniche può essere estremamente dispendioso riformulare il diritto dell’UE.
<i>Comprensibilità:</i> le formulazioni contenute nei testi dell’UE che sono di difficile comprensione o addirittura incomprensibili per i destinatari svizzeri vengono riformulate e quindi rese (più) comprensibili	Gli utenti del diritto e le autorità di Bruxelles non sanno se l’atto normativo svizzero corrisponda effettivamente all’originale dell’UE diversamente formulato e strutturato (cfr. tuttavia n. 8 «Plurilinguismo nella legislazione dell’UE»). Quando l’originale dell’UE ha suscitato commenti, spiegazioni dottrinali o addirittura sentenze, l’esigenza di non scostarsi dal testo è imprescindibile. In questo caso l’unica scelta possibile è: «Riprendere alla lettera o rinviare alla normativa dell’UE».
<i>Coerenza formale e linguistica con il contesto normativo svizzero:</i> le norme svizzere sono formulate e strutturate secondo gli usi del linguaggio giuridico svizzero e sono più facilmente comprensibili ai destinatari svizzeri.	Se la normativa dell’UE è rilevante per diversi atti normativi svizzeri e nei diversi atti le disposizioni dell’UE sono formulate in modo diverso, l’utente può essere indotto a pensare che si tratti di contenuti diversi.

### 2. Riprendere alla lettera

<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
Risparmio di risorse per gli autori degli atti normativi svizzeri.	Spesso le disposizioni dell’UE sono strutturate e formulate in modo diverso e quindi difficili da comprendere o addirittura incomprensibili per i destinatari svizzeri.

### 3. Rinviare alla normativa dell'UE

<i>Vantaggi</i>	<i>Svantaggi</i>
Trasparenza <i>formale</i> : Il rimando chiarisce: <ul style="list-style-type: none"><li>– che la normativa proviene dal diritto dell'UE; e</li><li>– a quale normativa dell'UE corrisponde la normativa svizzera e quale è lo stato determinante del diritto dell'UE (rinvio statico).</li></ul>	Mancanza di trasparenza <i>materiale</i> : Benché <i>l'oggetto della normativa</i> sia spesso chiaro (p. es. «Gli obblighi degli attori economici sono retti dalle direttive xy.»), per scoprire il <i>contenuto della normativa</i> , ossia in che cosa consistono gli obblighi, è necessario consultare l'atto dell'UE.
Risparmio di risorse per gli autori degli atti normativi svizzeri e in certi casi anche per determinati utenti del diritto.	Se un atto normativo dell'UE al quale si rimanda contiene un rimando a un altro atto dell'UE, possono sorgere dubbi se anche il secondo atto sia contemplato dal rimando (cosiddetti «rimandi ulteriori o a cascata»).

Quale regola generale i rimandi devono:

- essere accurati e precisi
- essere statici
- menzionare la fonte.

Cfr. DTL n. marg. 124–151:

[DTL](#)

In caso di rimandi ulteriori: occorre specificare quali rimandi ulteriori in quale versione si applicano e quali no.

Cfr. il contributo nel Forum per la legislazione del 28 ottobre 2010:

[Forum per la legislazione](#)

[Newsletter n. 7, pag. 2](#) (disponibile in tedesco)

*Esempi*

- art. 2 cpv. 5 e 6, nonché allegato 1 n. 2 e 3 dell'ordinanza del 5 giugno 2015 sui prodotti chimici (RS 813.111)
- art. 1 cpv. 4, nonché n. 2 dell'allegato dell'ordinanza del 25 novembre 2015 sugli ascensori (RS 930.112)
- art. 1 cpv. 4, nonché n. 2 dell'allegato dell'ordinanza del 25 novembre 2015 sulle attrezzature a pressione (RS 930.114)

[Ordinanza sui prodotti chimici](#)

[Ordinanza sugli ascensori](#)

[Ordinanza sulle attrezzature a pressione](#)

Spesso un rimando da solo non basta, perché l'oggetto del rimando non è direttamente applicabile alla Svizzera in tutte le sue parti. È quanto accade ad esempio per le disposizioni che disciplinano delle competenze. In questo caso sono necessari ausili alla traduzione che consentano al lettore di capire quale servizio svizzero corrisponde a quello menzionato nella normativa dell'UE.

Cfr. «Equivalenze terminologiche», DTL n. marg. 37–40:

[DTL](#)

Cfr. per il resto la Guida di legislazione dell'UFG, n. marg. 753–758:

[Guida di legislazione UFG](#) (disponibile in tedesco e francese)

## 7. Definizioni legali

Nella normativa dell'UE si fa un uso maggiore di definizioni legali rispetto al diritto svizzero. Quando si riprende una definizione dal diritto dell'UE occorre prestare attenzione a quanto segue.

- a. Le definizioni devono essere impiegate soltanto se forniscono informazioni utili all'atto in questione, ossia se sono indispensabili per coglierne e applicarne il contenuto. Le definizioni devono essere introdotte quando determinate espressioni richiedono spiegazioni (termini tecnici) oppure se il loro significato deve essere precisato. In particolare occorre rinunciare alle definizioni quando il termine è già stato definito nell'atto sovraordinato oppure il suo significato può essere desunto da una disposizione contenuta nell'atto stesso.
- b. Occorre per principio mantenere distinte le disposizioni linguistiche da quelle materiali, così come bisogna evitare di impiegare definizioni legali per definire il campo d'applicazione.
- c. Per quanto concerne la sistematica, le definizioni hanno una collocazione precisa:
  - nelle «Disposizioni generali» all'inizio del testo qualora valgano per tutto l'atto;
  - nel capitolo, nella sezione o nell'articolo dove il pertinente termine è impiegato.
- d. Le definizioni devono essere per quanto possibile concise.

Quando si riprendono definizioni legali da un atto normativo dell'UE, le formulazioni devono se necessario essere semplificate e il contenuto normativo «nascosto» deve essere estrapolato dalla definizione legale e inserito nel punto appropriato dal punto di vista della sistematica sotto forma di norma materiale.

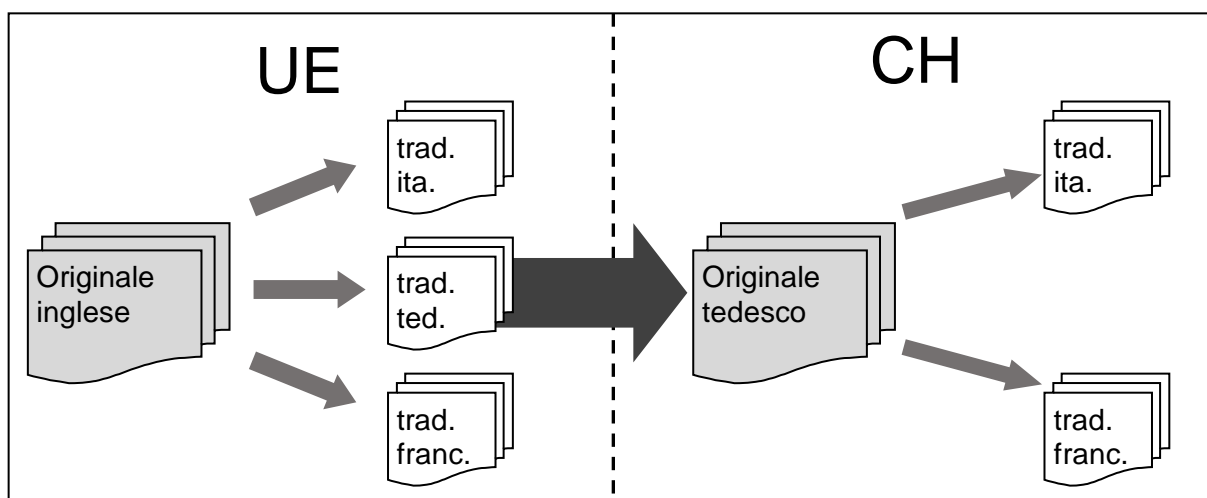


Qui di seguito due esempi dall'ordinanza del 19 giugno 1995 per gli autisti (RS 822.221):

- Nozione di «tempo(i) di disponibilità»: art. 2 lett. g dell'ordinanza per gli autisti vs. art. 3 lett. b della direttiva 2002/15/CE<sup>3</sup>:
  - [Ordinanza per gli autisti](#)
  - [Direttiva 2002/15/CE](#)
- Nozione di «equipaggio multiplo»: art. 2 lett. k dell'ordinanza per gli autisti vs. art. 4 lett. o del regolamento (CE) n. 561/2006<sup>4</sup>:
  - [Ordinanza per gli autisti](#)
  - [Regolamento \(CE\) n. 561/2006](#)

## 8. Plurilinguismo nella legislazione dell'UE

Nel trasporre il diritto dell'UE nella normativa svizzera si fa spesso riferimento alla versione tedesca dell'atto dell'UE. Questo modo di procedere può rivelarsi problematico poiché dal profilo giuridico l'atto normativo di partenza costituisce sì una versione giuridicamente vincolante, ma di fatto è una traduzione dall'inglese (ciò che vale di norma anche per le versioni italiana e francese):



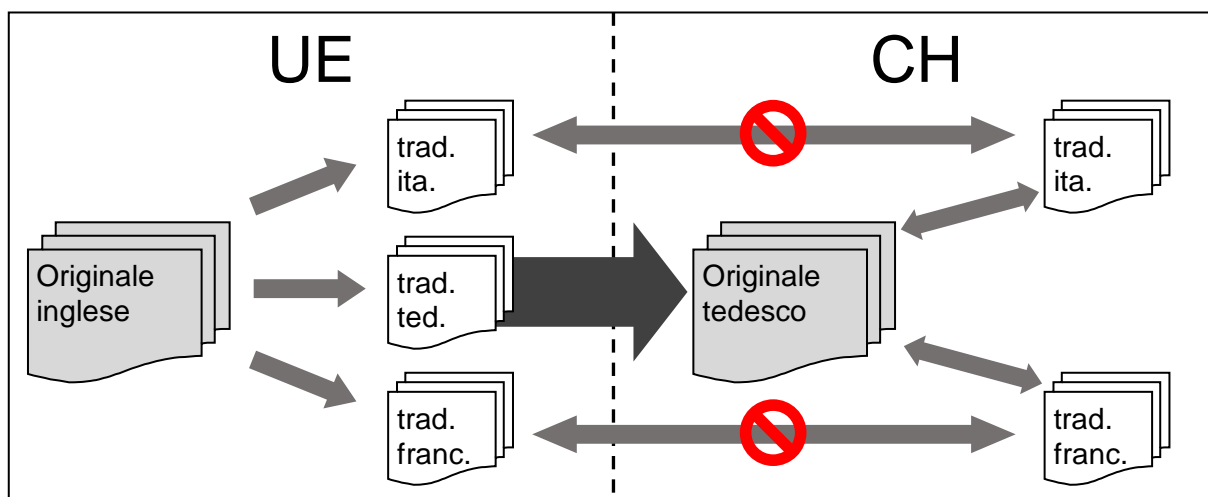
Non di rado queste traduzioni presentano fenomeni di incoerenza e dispersione terminologica. In Svizzera il testo tedesco – a volte incoerente e poco uniforme – rappresenta di norma il «modello» per il testo originale (tedesco), a partire dal quale vengono poi eseguite le traduzioni italiana e francese.

<sup>3</sup> Direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, GU L del 23.3.2002, pag. 35.

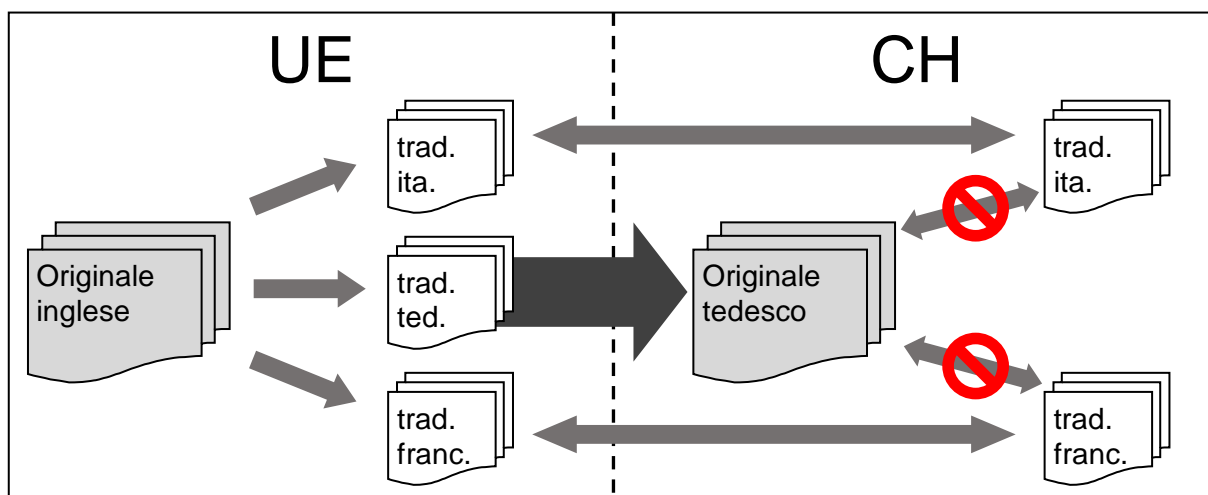
<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio, GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 1.

Di conseguenza è inevitabile che i testi francesi e italiani della Confederazione (in parte ritradotti) presentino differenze rispetto alle corrispondenti versioni dell'UE. Vi sono poi «conflitti di fedeltà»: il testo francese e il testo italiano della Svizzera devono essere «fedeli» alla versione tedesca (originale) svizzera oppure alla versione francese rispettivamente italiana del testo (originale) dell'UE?

Nel primo caso avremo delle versioni concordanti nelle nostre lingue ufficiali, che però probabilmente divergeranno dal diritto dell'UE:



Nel secondo caso si mettono in conto versioni poco coerenti dal profilo del diritto svizzero, che però corrispondono alle varie versioni in vigore nell'UE:



La situazione è resa ancor più complicata dal fatto che la Svizzera, pur considerando la versione tedesca come originale, quando deve provare l'equivalenza di uno dei suoi atti nei confronti dell'UE non può farlo con il testo tedesco ma deve utilizzare la versione francese (e a volte addirittura una traduzione inglese eseguita all'uopo).

In ogni caso possiamo affermare che quando si legifera in Svizzera con l'intento di rimanere aderenti al tenore degli atti dell'UE occorre dar prova di grande prudenza se ci si fonda sui testi dell'UE in tedesco. Questo non dovrebbe mai avvenire senza che siano consultate anche le versioni francese, inglese e italiana dell'atto in questione. Argomenti quali «deve essere così perché nel regolamento dell'UE è così» possono sgretolarsi rapidamente quando si abbandona il testo tedesco e si considera quello inglese, francese o italiano dell'UE (cfr. regola 6 n. 1). Cfr. per es. le spiegazioni nel n. 2.1 del messaggio del 25 maggio 2011 concernente la legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (FF 2011 5017, qui 5039):

[FF 2011 5017](#)

Stato: agosto 2019