

09.402

**Iniziativa parlamentare  
Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto  
e della capacità di agire in situazioni straordinarie**

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche  
del Consiglio nazionale**

del 5 febbraio 2010

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di legge allegato.

5 febbraio 2010

In nome della Commissione:

Il presidente, Yvan Perrin

---

## Compendio

*La Costituzione federale (Cost.) attribuisce all'Assemblea federale la competenza di adottare leggi federali e di votare le spese della Confederazione, mentre il Consiglio federale di regola è autorizzato a emanare ordinanze e a effettuare spese unicamente fondandosi su una legge. In situazioni straordinarie, la Costituzione federale permette tuttavia al Consiglio federale, a talune condizioni, di emanare ordinanze e decisioni che non sono fondate su una legge federale e di effettuare spese senza chiedere preliminarmente l'approvazione dell'Assemblea federale. Tuttavia, l'esercizio di queste prerogative da parte del Consiglio federale in anni recenti, in particolare in occasione del grounding di Swissair nel 2001, della crisi finanziaria del 2008 e della distruzione di documenti nell'affare Tinner nel 2008 e nel 2009, ha suscitato numerose critiche – giustificate o no – che rimettono in discussione la legittimità democratica dell'azione dello Stato e, pertanto, la credibilità delle istituzioni.*

*Il presente progetto della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio nazionale ha lo scopo di preservare il margine di manovra di cui dispone il Consiglio federale per affrontare le situazioni straordinarie: esso manterrà il diritto, eccezionalmente senza ritardi, di emanare ordinanze o decisioni che non sono fondate su una legge federale o di contrarre impegni finanziari non approvati preliminarmente dall'Assemblea federale.*

*La democrazia e lo Stato di diritto esigono tuttavia che le istituzioni siano ristabilite nelle loro competenze ordinarie il più rapidamente possibile. Le nuove disposizioni proposte dalla CIP garantiscono che questo avvenga, permettendo nel contempo all'Assemblea federale di svolgere in modo più efficace i suoi compiti di alta vigilanza. Il progetto prevede in particolare le seguenti misure:*

- un'ordinanza che si fonda sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. (detta «ordinanza di polizia») decade se il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale, entro sei mesi, un disegno di base legale ad hoc. Le ordinanze che si fondano esclusivamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost., ossia quelle che si prefiggono di tutelare gli interessi del Paese nei confronti dell'estero, soggiaceranno a disposizioni meno restrittive. Pertanto, esse dovranno essere trasposte nel diritto ordinario – seguendo la stessa procedura delle ordinanze che si fondano sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. – unicamente se il Consiglio federale intende prorogarle dopo una durata massima di validità di quattro anni;*
- prima di prendere una decisione fondata sull'articolo 184 capoverso 3 o sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., il Consiglio federale sarà tenuto a consultare entro 48 ore la «Delegazione per situazioni straordinarie» di cui è prevista l'istituzione; nei casi particolarmente urgenti, dovrà informarla della sua decisione entro 24 ore. Queste disposizioni non implicano né una limitazione delle competenze del Consiglio federale né una corresponsabilità parziale della delegazione parlamentare interessata. La procedura di consultazione garantisce tuttavia l'esercizio di un'attività di alta vigilanza*

---

*concomitante ai sensi di un «dialogo fra i poteri» nonché l'eventuale intervento degli organi parlamentari nell'ambito delle loro competenze;*

- *se il Consiglio federale decide una spesa superiore a 500 milioni di franchi unicamente con l'approvazione della Delegazione delle finanze, un quarto dei membri di uno dei Consigli può chiedere la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria per l'approvazione a posteriori di tale spesa. Gli uffici dei Consigli dovranno organizzare questa sessione durante la terza settimana successiva all'inoltro della domanda di convocazione.*

*Queste disposizioni, che intendono garantire che le istituzioni siano ristabilite il più rapidamente possibile nelle loro competenze ordinarie, dovrebbero avere innanzitutto un effetto dissuasivo. L'obbligo di consultare e d'informare, vincolato al rispetto di precise scadenze, inciterà sia il Consiglio federale sia l'amministrazione a verificare scrupolosamente l'effettiva necessità di misure d'urgenza. Coinvolgendo più precocemente l'Assemblea federale nelle procedure legate alle decisioni urgenti in materia di spese, si ridurranno i casi in cui essa sarà messa di fronte al fatto compiuto, dato che, all'occorrenza, potrà bloccare i crediti provvisoriamente liberati ma il cui pagamento non è ancora stato effettuato. La credibilità delle istituzioni democratiche nei confronti dell'opinione pubblica ne uscirà pertanto rafforzata.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>1394</b>
<b>1 Genesi del progetto</b>	<b>1397</b>
1.1 L'iniziativa parlamentare della CIP-N	1397
1.2 Competenze del Consiglio federale in situazioni straordinarie conformemente al diritto vigente	1397
1.3 Applicazione del diritto vigente, prassi e critica	1398
1.3.1 Ricapitalizzazione di UBS SA	1398
1.3.2 Ordinanze del Consiglio federale che si fondano sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.	1400
1.3.3 Decisioni del Consiglio federale che si fondano sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.	1402
1.3.4 Aggiunte urgenti e crediti d'impegno	1404
<b>2 Grandi linee del progetto</b>	<b>1407</b>
2.1 Considerazioni generali	1407
2.2 Limitazione nel tempo delle ordinanze non fondate su una legge federale	1408
2.3 Consultazione o informazione di un organo del Parlamento in merito a decisioni non fondate su una legge federale	1409
2.4 Decisioni urgenti in materia di spese di grande portata	1409
2.5 Certezza del diritto e protezione della buona fede	1410
<b>3 Commento dei singoli articoli</b>	<b>1411</b>
<b>4 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale</b>	<b>1420</b>
<b>5 Basi legali, forma dell'atto</b>	<b>1420</b>
<b>Legge federale concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie (<i>Progetto</i>)</b>	<b>1421</b>

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 L'iniziativa parlamentare della CIP-N

Il 19 febbraio 2009, in seguito a una proposta comune di quattro dei suoi membri aderenti a diversi gruppi parlamentari, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso di elaborare varie modifiche di legge «che vincolano il Consiglio federale a:

1. sottoporre all'Assemblea federale, entro un termine stabilito, sia il progetto di una base legale concernente un'ordinanza di necessità emanata da lui stesso (art. 184 cpv. 3 e art. 185 cpv. 3 Cost.), sia il progetto di un'ordinanza di necessità dell'Assemblea federale (art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.);
2. sentire le delegazioni o commissioni competenti dell'Assemblea federale prima di prendere decisioni urgenti sprovviste di base legale e fondate sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione oppure, se questo si rivela impossibile, informarle immediatamente dopo aver preso le decisioni in questione;
3. sottoporre all'Assemblea federale per approvazione, entro termini brevi, le decisioni urgenti che hanno grande incidenza sul preventivo.»

Il 27 marzo 2009, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha approvato la decisione della commissione omologa, condizione indispensabile per elaborare un progetto.

Il 7 maggio 2009, la CIP del Consiglio nazionale ha quindi istituito una sottocommissione presieduta dal consigliere nazionale Rudolf Joder e composta dai consiglieri nazionali Fluri, Heim, Humbel Näf, Stöckli, Wobmann, Zisyadis. Il 13 gennaio 2010, dopo essersi riunita tre volte, la sottocommissione ha sottoposto alla Commissione il suo avamprogetto, che la CIP ha esaminato e accettato nella votazione sul complesso con 17 voti contro 0 e 9 astensioni nella sua seduta del 5 febbraio 2010.

### 1.2 Competenze del Consiglio federale in situazioni straordinarie conformemente al diritto vigente

Di regola, i poteri pubblici sono autorizzati ad agire unicamente *sulla base di una legge*. L'Assemblea federale è competente per adottare leggi federali, che sottostanno a referendum.

Il Consiglio federale di regola può emanare *disposizioni che fissano norme di diritto* (ossia norme generali e astratte emanate per via d'ordinanza) unicamente *se sussiste una base legale a tale scopo*. Eccezionalmente, il Consiglio federale, fondandosi direttamente sulla Costituzione federale, può emanare un'*ordinanza* che non si fonda su una legge federale alle seguenti condizioni:

- a. «se la tutela degli interessi del Paese lo richiede» (art. 184 cpv. 3 Cost.);
- b. «per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna» (art. 185 cpv. 3 Cost.).

Le ordinanze di questo genere devono essere *limitate nel tempo*, ma la Costituzione federale non ne stabilisce la durata.

Le *decisioni* (atti particolari individuali e concreti) del Consiglio federale o di altre autorità federali *nessitano di regola una base legale*. Eccezionalmente, il Consiglio federale può emanare una *decisione* che non si fonda su una legge federale, se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 184 capoverso 3 o all'articolo 185 capoverso 3 Cost.

Le *spese* della Confederazione necessarie per svolgere un compito prescritto dalla legge *devono essere decise dall'Assemblea federale* (art. 167 Cost.). Il Consiglio federale, eccezionalmente, può decidere *talune spese o taluni crediti d'impegno* senza l'approvazione preventiva dell'Assemblea federale:

- a. «per i progetti la cui esecuzione non ammette rinvii» (se manca l'approvazione del necessario credito d'impegno, art. 28 LFC);
- b. «può decidere spese o uscite per investimenti ... indifferibili» (se manca l'approvazione del necessario credito aggiuntivo, art. 34 LFC).

Nei due casi, la legge precisa tuttavia: «Se possibile, domanda previamente il consenso della Delegazione delle finanze.»

Il disposto costituzionale secondo il quale l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione (art. 167 Cost.) è preso in considerazione nel senso che il Parlamento approva le spese *a posteriori*.

Se sussiste già una base legale per un progetto specifico, è richiesta unicamente una decisione riguardante la spesa urgente (*esempio*: finanziamento di Swissair nell'ottobre 2001). Se invece per un progetto urgente non vi è alcuna base legale, il Consiglio federale, contemporaneamente alla decisione riguardante la spesa urgente, deve emanare un'ordinanza conformemente all'articolo 184 capoverso 3 o all'articolo 185 capoverso 3 Cost. (*esempio*: ricapitalizzazione di UBS SA nell'ottobre 2008).

Occorre distinguere, da un lato, fra il diritto di necessità extracostituzionale vero e proprio e, dall'altro, le competenze del Consiglio federale in situazioni straordinarie. Secondo la dottrina, il Consiglio federale ha non soltanto il diritto bensì l'obbligo, in una situazione di necessità che minaccia l'esistenza stessa del Paese, di agire al di fuori di ogni ordine costituzionale (eccettuati i diritti fondamentali che rimangono validi in stato di necessità), se questo ordine costituzionale non gli offre i mezzi d'azione appropriati.

## **1.3 Applicazione del diritto vigente, prassi e critica**

### **1.3.1 Ricapitalizzazione di UBS SA**

All'origine dell'iniziativa della CIP vi sono principalmente le circostanze della ricapitalizzazione di UBS in seguito alla crisi finanziaria mondiale della fine dell'autunno 2008. Il 15 ottobre 2008, la Confederazione aveva sottoscritto un

prestito obbligatoriamente convertibile di 6 miliardi di franchi allo scopo di rafforzare la base di fondi propri di UBS SA; la base legale per questo provvedimento era costituita da un'ordinanza del Consiglio federale fondata sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. (RU 2008 4741). Il credito necessario, stanziato a carico dell'aggiunta II al preventivo 2008 con il consenso della Delegazione delle finanze (DelFin), era stato sottoposto con il messaggio del 5 novembre 2008 all'approvazione successiva delle Camere federali; tale approvazione avvenne mediante decreto federale del 15 dicembre 2008 (FF 2009 399).

Benché la necessità di agire con rapidità fosse ampiamente condivisa, la procedura del Consiglio federale ha causato un certo disagio e ha sollevato numerosi interrogativi. Secondo i consiglieri agli Stati Hermann Bürgi e Hansruedi Stadler, il Consiglio federale aveva agito al limite di quanto ammissibile (Boll. Uff. 2008 S 918 920 seg.), dato che, da un lato, l'articolo 184 capoverso 3 Cost. autorizzava unicamente provvedimenti intesi a salvaguardare gli interessi del Paese nei confronti dell'estero e, dall'altro, l'articolo 185 capoverso 3 fino ad allora era stato applicato soltanto nell'ambito di provvedimenti di polizia, conformemente al suo tenore. Nello stesso dibattito i consiglieri agli Stati René Imoberdorf, Dick Marty e Simonetta Sommaruga hanno sottolineato che in altri Paesi l'adozione di provvedimenti analoghi aveva potuto essere discussa e decisa dai rispettivi Parlamenti, mentre in Svizzera i parlamentari erano stati messi davanti al fatto compiuto e costretti ad approvare decisioni già prese (Boll. Uff. 2008 S 919 923 924 seg.). Durante i dibattiti al Consiglio nazionale, è apparsa chiaramente la necessità di precisare le condizioni generali per l'aiuto finanziario della Confederazione. Il problema risiedeva nel fatto che sarebbero state introdotte disposizioni che fissano norme di diritto nel decreto concernente il finanziamento, mentre avrebbero dovuto figurare nell'ordinanza; quest'ultima, essendo di esclusiva competenza del Consiglio federale, non sarebbe stata discussa in Parlamento.

Nella sessione invernale 2008, sono stati depositati numerosi interventi parlamentari per chiedere che i crediti urgenti di grande portata siano approvati *previamente* dal Parlamento o, per lo meno, che l'Assemblea federale sia convocata immediatamente per discuterne. In precedenza, il 20 novembre 2008, la CIP-N aveva deciso, con 17 voti contro 0 e 4 astensioni, di depositare un'iniziativa commissionale (08.502 Iv. Pa. CIP-N. Ripartizione delle competenze nell'ambito dell'approvazione di aggiunte urgenti al preventivo), la quale si prefiggeva di modificare la legge sulle finanze della Confederazione (LFC) in modo tale che, trattandosi di spese di considerevole importanza, il Parlamento sia previamente coinvolto, affinché sia garantita la legittimità democratica di tali decisioni. Il 15 gennaio 2009, la Commissione omologa del Consiglio degli Stati ha però rifiutato, con 6 voti contro 5, l'elaborazione di un progetto in materia. Essa era del parere che «il Consiglio federale debba beneficiare di un certo margine di manovra qualora l'interesse della Svizzera lo richieda» (cfr. comunicato stampa del 16 gennaio 2009).

La CIP-N ha tenuto conto delle obiezioni della sua omologa del Consiglio degli Stati nella sua iniziativa del 19 febbraio 2009 (cfr. n. 1.1 *supra*), la quale lascia al Consiglio federale la competenza di liberare i crediti urgenti; una rapida convocazione dell'Assemblea federale garantisce la necessaria legittimità democratica. La portata di questa nuova iniziativa è inoltre più ampia, poiché disciplina anche la procedura che il Consiglio federale deve seguire per emanare ordinanze e decisioni in situazioni straordinarie.

### 1.3.2

#### **Ordinanze del Consiglio federale che si fondano sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.**

Dall'entrata in vigore della vigente Cost., il 1° gennaio 2000, il Consiglio federale ha emanato due ordinanze che si fondano sia sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. («tutela degli interessi del Paese» nelle relazioni con l'estero) sia sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. (provvedimenti per salvaguardare la sicurezza interna ed esterna), e che sono state pubblicate nella Raccolta ufficiale delle leggi federali:

1. ordinanza del 7 novembre 2001 concernente le misure contro il gruppo «Al-Qaïda» e organizzazioni associate (RU 2001 3040). Questo testo, entrato in vigore l'8 novembre 2001, doveva inizialmente avere effetto sino al 31 dicembre 2003; è stato prorogato una prima volta sino al 31 dicembre 2005 (RU 2003 4485), una seconda volta sino al 31 dicembre 2008 (RU 2005 5425) e una terza volta sino al 31 dicembre 2011 (RU 2008 6271);
2. ordinanza del 15 ottobre 2008 sulla ricapitalizzazione di UBS SA (RU 2008 4741). Entrata in vigore il 15 ottobre 2008 alle 18.00, ha effetto in origine «fino a quando sarà sostituita da una legge federale, ma al più tardi fino alla completa esecuzione delle transazioni di cui all'articolo 1 capoverso 2.».

Otto ordinanze si fondano esclusivamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost.; l'entrata in vigore della legge sugli embarghi (RS 946.231) il 1° gennaio 2003 ha fornito a quattro di esse (tutte emanate fra il 2000 e il 2002) una base legale ordinaria. Le altre quattro ordinanze sono le seguenti:

3. ordinanza del 3 luglio 2002 sull'aiuto finanziario agli Svizzeri in soggiorno temporaneo all'estero (RU 2002 2537). Questo testo ha sostituito un'ordinanza del 26 novembre 1973, che a sua volta non era fondata su una legge federale. Entrata in vigore il 1° settembre 2002, l'ordinanza aveva inizialmente effetto sino al 31 agosto 2007; è stata prorogata sino al 31 dicembre 2011 (RU 2007 3631). Questa ordinanza è stata dotata di una base legale ordinaria con la legge federale del 20 marzo 2009 sull'istituzione di basi legali per il sostegno finanziario ai cittadini svizzeri all'estero (entrata in vigore il 1° gennaio 2010, RU 2009 5685);
4. ordinanza del 26 febbraio 2003 concernente il sostegno finanziario alle istituzioni degli Svizzeri all'estero (RU 2003 505). Entrata in vigore il 1° aprile 2003, questo testo aveva inizialmente effetto sino al 31 dicembre 2007; è stato prorogato sino al 31 dicembre 2011 (RU 2007 4981). Per quanto riguarda l'istituzione di una base legale ordinaria, vedi il n. 3;
5. ordinanza del 18 maggio 2004 concernente la confisca degli averi e delle risorse economiche iracheni congelati e il loro trasferimento al Development Fund for Iraq (RU 2004 2873). Entrato in vigore il 1° luglio 2004, questo testo aveva inizialmente effetto sino al 30 giugno 2007; è stato prorogato sino al 30 giugno 2010 (RU 2007 4981);
6. ordinanza del 18 novembre 2009 che istituisce il divieto d'entrata e di transito in territorio svizzero nei confronti di talune categorie di cittadini libici (RU 2009 5929). La durata di validità di questo testo è limitata a un anno.

Inoltre, una sentenza del Tribunale federale del 27 aprile 2006 assimila la decisione del Consiglio federale del 15 dicembre 2003 sul blocco degli averi della famiglia



Mobutu, presa sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost., a un'ordinanza: «La décision du 15 décembre 2003 peut s'appliquer à une pluralité de personnes et à différents biens. Elle présente dès lors un caractère général et abstrait, qui aurait dû conduire à ce qu'elle prenne la forme de l'ordonnance et soit publiée comme telle» (DTF 132 I 229 236).

Oltre all'ordinanza sulla ricapitalizzazione di UBS SA (cfr. n. 1.3.1), anche l'ordinanza concernente le misure contro il gruppo «Al-Qaïda» è stata criticata, in particolare poiché la sua durata di validità è stata estesa in modo eccessivo senza che fosse emanata la necessaria base legale. Il 2 giugno 2005, il consigliere nazionale Edi Engelberger (PLR/NW) ha depositato un'interpellanza (05.3253 Divieto di organizzazioni terroristiche) nella quale ha sottolineato che occorre istituire non appena possibile la base legale necessaria per questa ordinanza, visto fra l'altro che essa prevedeva pene detentive. Nella sua risposta del 31 agosto 2005, il Consiglio federale ha confermato che un'ordinanza di questo genere «non può essere [...] prorogata oltre un certo limite»; ha indicato che nell'ambito della revisione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120) sarebbe stata esaminata «la possibilità di introdurre una base legale generale per divieti del genere summenzionato». Nel suo disegno del 15 giugno 2007 (07.057; FF 2007 4711), il Consiglio federale ha fra l'altro proposto di completare la LMSI con un corrispondente nuovo articolo 18n. Tuttavia, il 3 marzo e il 28 aprile 2009, le Camere federali hanno rinviato questo disegno al Consiglio federale affinché venga rielaborato. L'8 dicembre 2008, in occasione dell'esame del rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione 2008 (09.001), le Commissioni della gestione (CdG) hanno criticato il fatto che la validità dell'ordinanza sia stata prorogata sino alla fine del 2011: «Prorogando per la terza volta l'ordinanza Al-Qaïda, il Consiglio federale si muove, dal profilo giuridico, su un terreno minato, anche se il divieto di questa organizzazione è perfettamente giustificato. Questo è imputabile in particolare al fatto che la revisione LMSI II promessa dal Consiglio federale, che avrebbe dovuto costituire una base legale sufficiente per questa ordinanza, è provvisoriamente sospesa. Inoltre, la norma prevista dal progetto LMSI II non avrebbe comunque avuto una portata sufficiente, dato che essa si limitava a vietare talune attività senza prevedere il divieto di un'organizzazione. Pertanto il Consiglio federale deve chiedersi seriamente se non sia ormai tempo di dotare l'ordinanza Al-Qaïda di una base legale ineccepibile. Sarebbe difficilmente sostenibile se il Consiglio federale invocasse nuovamente le norme del diritto di necessità previste dalla Costituzione federale per prorogare per la quarta volta tale ordinanza quando giungerà a scadenza a fine 2011» (Hansruedi Stadler, Boll. Uff. 2009 S 385, trad.; vedi anche la consigliera nazionale Therese Frösch, Boll. Uff. 2009 N 1204).

La durata di validità delle ordinanze sul sostegno finanziario agli Svizzeri all'estero (cfr. n. 3 e 4 *supra*) è anch'essa sproporzionata. Nel suo messaggio del 23 aprile 2008 concernente la legge federale sull'istituzione di basi legali per il sostegno finanziario degli Svizzeri all'estero, il Consiglio federale ha peraltro riconosciuto che «tale situazione è insoddisfacente dal punto di vista giuridico» e che si tratta di «sanare la situazione giuridica» (FF 2008 3011).

### 1.3.3

### **Decisioni del Consiglio federale che si fondano sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.**

Dall'entrata in vigore della vigente Cost., il 1° gennaio 2000, il Consiglio federale ha emanato e pubblicato le seguenti decisioni che si fondano sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. e/o sull'articolo 185 capoverso 3 Cost.:

- il 15 giugno 2001, il Consiglio federale ha vietato a un cittadino macedone di origine albanese di svolgere attività in Svizzera a favore di organizzazioni albanesi che partecipavano in modo violento al conflitto in Macedonia (comunicato stampa del DFGP del 15 giugno 2001);
- il 3 luglio 2001, il Consiglio federale ha ordinato nuove misure contro attivisti del conflitto in Macedonia (comunicato stampa del DFGP del 3 luglio 2001);
- il 28 novembre 2001, il Consiglio federale ha vietato all'organizzazione delle Tigri di liberazione dell'Eelam tamil (LTTE) di raccogliere fondi e svolgere azioni di propaganda in occasione di una manifestazione organizzata il 2 dicembre 2001 (comunicato stampa del DFGP del 30 novembre 2001);
- il 14 giugno 2002, il Consiglio federale ha deciso di bloccare gli averi dell'ex presidente di Haiti Jean-Claude Duvalier (comunicato stampa dell'UFG del 2 luglio 2002). In seguito questa decisione è stata più volte prorogata;
- con decisione del 23 ottobre 2002, il Consiglio federale ha vietato a un rappresentante del «Fronte islamico di salvezza» (FIS) algerino di svolgere determinate attività politiche in Svizzera (comunicato stampa del DFGP del 24 ottobre 2002);
- il 15 dicembre 2003, il Consiglio federale ha deciso di bloccare gli averi della famiglia Mobutu. Questa decisione, prorogata a più riprese in seguito, è stata considerata dal Tribunale federale come un'ordinanza (cfr. n. 1.3.2 *supra*);
- il 16 novembre 2005, il Consiglio federale ha deciso di revocare il sequestro, ordinato dalle autorità del Cantone del Vallese, di quadri della collezione del Museo nazionale russo Puškin di Mosca (comunicato stampa del DFAE del 16 novembre 2005);
- il 14 novembre 2007, il Consiglio federale ha deciso di far distruggere determinati documenti sequestrati nell'ambito del procedimento penale contro membri della famiglia Tinner (rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione del 19 gennaio 2009, FF 2009 4353). Questa decisione è stata modificata e attuata da altre successive decisioni;
- con decisione del 5 novembre 2008, al Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) sono state vietate determinate attività politiche in Svizzera (comunicato stampa del DFGP del 5 novembre 2008);
- il 5 giugno 2009, il Consiglio federale ha vietato a UBS di trasmettere dati concernenti i suoi clienti alle autorità americane (comunicato stampa del DFGP dell'8 luglio 2009). Secondo diversi articoli di stampa che citavano fonti dell'amministrazione, il Consiglio federale ha discusso, nel gennaio

2009, se invece avrebbe dovuto fornire dati concernenti circa 300 clienti di UBS SA alle autorità americane.

La distruzione di documenti nel caso Tinner a sua volta ha suscitato critiche e riflessioni di fondo. Nel suo rapporto dettagliato del 19 gennaio 2009 (FF 2009 4353), la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) ha ricordato le condizioni che reggono l'applicazione dell'articolo 184 capoverso 3 e dell'articolo 185 capoverso 3 Cost., ossia che «le misure decise conformemente a questa disposizione devono [...] essere indispensabili, urgenti, giustificate da interessi pubblici preponderanti e proporzionate allo scopo». Nella fattispecie, non vi erano state né concrete minacce alla sicurezza né urgenza, poiché il Consiglio federale ha reagito soltanto sedici mesi dopo che il DFGP aveva appreso l'esistenza dei piani di costruzione di armi nucleari. Inoltre, la DelCG ha rilevato che gli interessi politici invocati dal Consiglio federale senza essere stati delucidati in modo compiuto sono manifestazioni poco consistenti rispetto alla gravità dell'ingerenza nell'indipendenza della Giustizia. Pertanto, «secondo la DelCG la decisione del Consiglio federale del 14 novembre 2007 non era dunque proporzionata». Per concludere «La DelCG si aspetta dal Consiglio federale che in futuro faccia uso delle competenze di cui agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. solo in modo restrittivo e dopo un esame approfondito delle circostanze» (raccomandazione 4).

La DelCG ha anche deplorato di non essere stata informata della decisione del Consiglio federale – in contraddizione con l'articolo 169 capoverso 2 Cost., il quale prevede che l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni speciali di commissioni di vigilanza –, benché il suo mandato legale l'avesse condotta già da tempo a occuparsi del caso Tinner. Inoltre, in contrasto con le disposizioni dell'articolo 154 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale non ha comunicato alla DelFin diverse decisioni prese in merito. In conclusione, «La DelCG invita il Consiglio federale a presentarle una strategia che disciplini la maniera di informare per tempo la delegazione sulle decisioni segrete del Consiglio federale (...)» (raccomandazione 2).

Nel suo parere del 17 giugno 2009 sul rapporto summenzionato (FF 2009 4411), il Consiglio federale approva la raccomandazione 4 della DelCG, la quale invita ad applicare in futuro in modo restrittivo gli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. Senza rispondere nei dettagli alla critica della DelCG, secondo la quale, nel caso Tinner, non tutte le condizioni erano adempiute per l'applicazione di queste disposizioni, il Consiglio federale afferma che la sua prassi «tiene conto del carattere eccezionale della competenza prevista dalla Costituzione». Pur non pronunciandosi neppure sulla questione delle lacune in materia d'informazione che gli vengono rimproverate dalla DelCG, si dichiara invece «disposto a verificare se è possibile elaborare una strategia che illustri come informare in futuro la DelCG sulle decisioni segrete del Consiglio federale che riguardano la sua sfera di competenza.», per adempiere le richieste della raccomandazione 2.

Il 24 giugno 2009, dopo la riapparizione di copie di alcuni documenti, il Consiglio federale ha deciso nuovamente di distruggere una parte dei mezzi di prova relativi al procedimento penale sul caso Tinner; la DelCG, contestando nuovamente la legalità di questa decisione, l'ha invitato con insistenza a riconsiderare tale decisione (comunicato stampa del 30 giugno 2009). Il Consiglio federale ha tuttavia mantenuto la propria posizione e si è così espresso: «Per il Consiglio federale non è chiaro se la DelCG sia autorizzata, nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, a indirizzare tali richieste all'Esecutivo.» (comunicato stampa del 1° luglio 2009). La DelCG

ha replicato: «Occorre sottolineare che finora il diritto della DelCG di rivolgere raccomandazioni al Consiglio federale non era mai stato contestato. In definitiva, al centro del problema vi è la ripartizione dei ruoli fra Parlamento e Governo. La DelCG ritiene che spetti al Parlamento occuparsi della questione» (comunicato stampa del 2 luglio 2009, trad.).

Questa discussione è stata avviata il 23 settembre 2009, quando il Consiglio degli Stati ha trattato un'interpellanza depositata dal presidente della DelCG (09.3729 Ip. Janiak. Applicazione del diritto d'urgenza da parte del Consiglio federale; Boll. Uff. 2009 S 966) e dovrebbe proseguire con la trattazione del presente progetto della CIP-N.

La dottrina ha inoltre considerato che la decisione presa dal Consiglio federale il 16 novembre 2005 di revocare il sequestro di quadri appartenenti alla collezione del Museo Puškin di Mosca costituisce un'ingerenza illecita in una procedura ordinata dalla legge, poiché non coperta dall'articolo 184 capoverso 3 Cost. (cfr. Biaggini, Commentario della Cost., pag. 815, che cita altre indicazioni bibliografiche).

### 1.3.4 Aggiunte urgenti e crediti d'impegno

Statistica dei crediti aggiuntivi approvati dalla DelFin dal 2000, conformemente all'articolo 34 LFC (sino al 30 aprile 2006: art. 18 LFC – ossia compresi i riporti di crediti):

Anno	Numero	Importo (in mio.)
2000	24	210
2001	39	2070,9
2002	29	584
2003	24	293
2004	18	227
2005	6	42
2006	12	360
2007	7	7194
2008	9	6137

La DelFin non ha accettato tutti i crediti urgenti sollecitati dal Consiglio federale. Le domande respinte sono elencate nella tabella seguente:

Anno	Numero	Importo (in mio.)
2000	2	1,9
2001	5	23,8
2002	1	0,15
2003	0	0
2004	2	3
2005	0	0
2006	1	2
2007	0	0
2008	0	0

Le aggiunte urgenti superiori a 100 milioni di franchi approvate dalla DelFin sono le seguenti:

2001	105 mio. 350 mio. 1248 mio.	Tagikistan (rimborso dopo due settimane) Credito per la Jugoslavia (rimborso dopo una settimana) Swissair
2002	150 mio. 120 mio. 144 mio. 110 mio.	Riporto di credito per il mantenimento dell'esercizio aereo Anticipo di credito per Expo.02 (dopo l'approvazione da parte del Parlamento, il 14 marzo 2002, del 2° credito aggiuntivo) Due anticipi di crediti di 63 e 81 milioni di franchi: aiuto immediato all'industria lattiera Riduzioni individuali dei premi delle casse malati
2003	100 mio.	Riduzioni individuali dei premi delle casse malati
2004	130 mio.	Riduzioni individuali dei premi per le casse malati. Gli importi accordati dalla DelFin e i versamenti effettuati alla fine di settembre hanno permesso di evitare alla Confederazione di dover pagare interessi di mora
2006	280 mio.	Interessi passivi della Confederazione in seguito calo degli aggi sui prestiti federali
2007	110 mio. 7000 mio.	Acquisti dell'UFCL, conseguenza contabile del nuovo modello contabile della Confederazione (NMC), senza conseguenze sulle misure decise dal Parlamento Versamento del ricavo della vendita dell'oro all'AVS. Questo credito serviva per trasferire al Fondo AVS un importo che la Confederazione aveva già incassato. Si tratta di una decisione puramente contabile
2008	6000 mio.	Rafforzamento dei fondi propri di UBS SA

Statistica dei crediti d'impegno approvati dalla DelFin dal 2000, conformemente all'articolo 28 LFC (sino al 30 aprile 2006: art. 31 LFC)

Anno	Numero	Importo (in mio.)
2000	3	69,5
2001	10	4748
2002	3	40,4
2003	2	65
2004	2	27,9
2005	0	0
2006	3	18
2007	1	8
2008	2	26

I crediti d'impegno urgenti superiori a 100 milioni di franchi approvati dalla DelFin sono i seguenti:

---

2001	3112 mio.	Garanzia contro i rischi per le compagnie aeree
	1000 mio.	Mantenimento dell'esercizio di Swissair
	600 mio.	Partecipazione all'aumento del capitale di Crossair

---

L'attuale normativa è stata rimessa in questione in seguito allo stanziamento di due crediti straordinari di un importo particolarmente elevato che riguardavano, da un lato, la sottoscrizione di un prestito obbligatoriamente convertibile di 6 miliardi di franchi al fine di rafforzare la base di fondi propri di UBS SA (autunno 2008) e, dall'altra, il finanziamento delle misure prese in occasione della crisi di Swissair (autunno 2001).

Le discussioni relative alla crisi di UBS sono state riassunte nel numero 1.3.1 *supra*.

Dopo l'immobilizzazione a terra della flotta di Swissair il 2 e il 3 ottobre 2001, l'Assemblea federale si è riunita in sessione straordinaria il 17 novembre 2001; in questa occasione ha approvato il decreto federale concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera (01.067; FF 2002 399), che prevedeva un impegno finanziario della Confederazione di oltre 2 miliardi di franchi (Boll. Uff. 2001 N 1472, Boll. Uff. 2001 S 713). In realtà, il Parlamento era stato messo davanti al fatto compiuto, poiché il Consiglio federale con il sostegno di una ridotta maggioranza della Delegazione delle finanze dell'Assemblea federale aveva già stanziato dei crediti di pagamento per un importo complessivo di 1,2 miliardi di franchi nell'ottobre 2001. I due crediti d'impegno per un importo globale di 1,6 miliardi sui quali il Parlamento doveva deliberare erano a loro volta già stati autorizzati dal Consiglio federale con il consenso della Delegazione delle finanze il 22 ottobre 2001.

Nella sessione invernale 2001, sono state depositate un'iniziativa parlamentare e diverse mozioni, tutte intese a modificare la procedura d'approvazione dei crediti urgenti in modo da ridurre le competenze del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze in questo ambito: questi ultimi non dovevano più avere, in alcun caso, la possibilità di liberare crediti a partire da un determinato importo senza averli sottoposti *previamente* all'Assemblea federale per approvazione. Occorreva infatti garantire che decreti finanziari di simile portata avessero una sufficiente legittimazione democratica. La CIP-S, che all'epoca esaminava il disegno di nuova legge sul Parlamento, condivideva questa posizione e ha chiesto una corrispondente modifica della LFC. Il 20 marzo 2002, il Consiglio degli Stati ha tuttavia respinto questa proposta con 24 voti contro 15 – come proponeva l'allora consigliere agli Stati Merz (Boll. Uff. 2002 S 233) –, sostenendo che la procedura vigente si era dimostrata soddisfacente e che un evento eccezionale non giustificava l'emanazione di una «lex Swissair». A suo avviso, il Consiglio federale doveva disporre di uno strumento per la gestione delle crisi per poter affrontare situazioni estreme come l'immobilizzazione al suolo della flotta di Swissair.

La stessa discussione si è svolta nell'ambito dell'esame della revisione parziale della LFC, che la CIP-N ha sottoposto al proprio Consiglio il 25 marzo 2004 (FF 2004 2451) in applicazione dell'iniziativa parlamentare depositata dal gruppo UDC (01.462. Assicurare il controllo democratico. Modifica della legge sulle finanze della

Confederazione). Il progetto prevedeva che per l'approvazione di crediti di pagamento e crediti d'impegno superiori a 250 milioni di franchi sia in ogni caso competente l'Assemblea federale, anche trattandosi di crediti urgenti. I crediti urgenti di un importo inferiore a questo limite possono invece essere decisi dalla Delegazione delle finanze. Nel suo parere del 19 maggio 2004 (FF 2004 2469), il Consiglio federale si è opposto al progetto, facendo valere in particolare che esso limiterebbe la sua capacità di agire. Il 2 giugno 2004, il Consiglio nazionale ha tuttavia seguito la propria Commissione approvando il progetto di atto normativo con 150 voti contro 7. Il 7 ottobre 2004, il Consiglio degli Stati ha invece aderito agli argomenti del Consiglio federale e ha deciso, con 29 voti contro 4, di non entrare in materia. La discussione è continuata nell'ambito dell'esame del disegno di revisione totale della LFC (04.079), che il Consiglio federale aveva sottoposto nel frattempo. Il 17 marzo 2005, il Consiglio nazionale ha seguito la propria Commissione delle finanze con 88 voti contro 67, la quale si era conformata al parere della CIP. Il 13 giugno 2005, il Consiglio degli Stati si è invece espresso per il mantenimento dello *status quo*, conformemente alla proposta del Consiglio federale. Nel corso della procedura di eliminazione delle divergenze, il Consiglio nazionale ha dapprima mantenuto la sua posizione, il 19 settembre 2005, con 92 voti contro 63, per poi aderire alla decisione del Consiglio degli Stati il 3 ottobre 2005, con 112 voti contro 48.

## **2 Grandi linee del progetto**

### **2.1 Considerazioni generali**

La Costituzione federale definisce vari principi: nell'articolo 5 capoverso 1, stabilisce che «il diritto è fondamento e limite dell'attività dello Stato». Essa attribuisce inoltre le competenze in materia di attività legislativa e di esecuzione del diritto al Popolo e ai Cantoni nonché alle autorità supreme della Confederazione (Assemblea federale, Consiglio federale e Tribunale federale). Designa infine l'Assemblea federale come istanza competente in materia legislativa (fatto salvo il diritto di referendum di cui dispone il Popolo) e di budget (spese della Confederazione). Il Consiglio federale può emanare disposizioni a livello d'ordinanza ed effettuare spese unicamente sulla base di una legge.

Tuttavia possono presentarsi situazioni straordinarie che esigono un'azione rapida da parte dello Stato per limitare i danni. In tali circostanze manca il tempo per emanare la base legale per l'azione necessaria dei poteri pubblici. Inoltre, il legislatore può difficilmente disciplinare in anticipo, in generale e astrattamente, talune situazioni e misure necessarie per salvaguardare gli interessi della Svizzera, in particolare nel settore della politica estera. *Il Consiglio federale deve pertanto mantenere il diritto, a titolo eccezionale e senza ritardo, di emanare ordinanze o decisioni non fondate su una legge federale, oppure di contrarre impegni finanziari che non siano stati preventivamente approvati dall'Assemblea federale.*

*La democrazia e lo Stato di diritto esigono tuttavia che le istituzioni riacquistino il più rapidamente possibile le loro competenze democratiche ordinarie.* In simili casi l'Assemblea federale deve pertanto esercitare non appena possibile le competenze legislative e finanziarie che le attribuisce la Costituzione federale e garantire la legittimità democratica di questo genere di decisioni.

Gli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. e gli articoli 28 e 34 LFC danno al Consiglio federale le competenze necessarie per prendere misure urgenti. *Il diritto vigente non prevede alcuna disposizione per garantire il ristabilimento il più rapido possibile della ripartizione democratica delle competenze come prevale in situazioni normali.* Si deve riconoscere che il Consiglio federale esercita generalmente con discrezione le sue competenze in situazioni straordinarie. In taluni casi, però, la legalità e l'adeguatezza delle misure urgenti prese dal Consiglio federale sono state messe in discussione. Anche se la maggioranza del Parlamento non contestava la necessità di tali misure, che aveva approvato *a posteriori*, numerose voci si sono levate per criticare il lungo periodo di tempo intercorso sino all'approvazione.

Le disposizioni che garantiscono un rapido ristabilimento della ripartizione democratica delle competenze prevalente in situazioni normali dovrebbero avere anche un *effetto dissuasivo*. L'obbligo di consultare e d'informare, con precise scadenze da rispettare, inciterà sia il Consiglio federale sia l'amministrazione a verificare scrupolosamente l'effettiva necessità delle misure d'urgenza. Queste disposizioni permetteranno di porre un freno, finora mancante, a eventuali abusi da parte del Consiglio federale nelle sue competenze in situazioni straordinarie. Benché abusi di questo genere non siano mai stati osservati finora e le solide tradizioni democratiche del nostro Paese li rendano difficilmente concepibili, non si può tuttavia escludere completamente *a priori* che in futuro non possano essere commessi.

## **2.2 Limitazione nel tempo delle ordinanze non fondate su una legge federale**

Gli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. prevedono già che le ordinanze del Consiglio federale derivanti direttamente dalla Costituzione che non si fondano su una legge federale abbiano una validità limitata nel tempo. Tuttavia, questa limitazione non ha una durata massima; inoltre, un'ordinanza con una durata limitata può essere prorogata prima della sua scadenza. D'ora in poi un'ordinanza che si fonda totalmente o parzialmente sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. (detta «ordinanza di polizia») decadrà se il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale, entro sei mesi, un disegno di base legale *ad hoc*. L'ordinanza rimane in vigore al più tardi sino a quando entra in vigore la base legale che la concerne. Le ordinanze che si fondano esclusivamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost., ossia quelle che servono a salvaguardare gli interessi del Paese nei confronti dell'estero, saranno soggette a disposizioni meno restrittive; la prassi dimostra infatti che questo tipo di ordinanze presenta meno problemi in materia di diritti fondamentali e di democrazia. Esse dovranno essere trasposte nel diritto ordinario – seguendo la stessa procedura delle ordinanze fondate sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. – unicamente se il Consiglio federale intende prorogarle dopo una durata massima di validità di quattro anni.



## 2.3

### **Consultazione o informazione di un organo del Parlamento in merito a decisioni non fondate su una legge federale**

Come dimostra il rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) del 19 gennaio 2009 sulla gestione del caso Tinner da parte del Consiglio federale, quest'ultimo oggi emana, fondandosi sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost., decisioni derivanti direttamente dalla Costituzione federale che non si fondano su una legge federale a proposito delle quali le delegazioni o le commissioni parlamentari competenti (la DelCG in particolare) non sono completamente informate a tempo debito. D'ora in poi, prima di emanare una decisione di questo genere, il Consiglio federale sarà tenuto a consultare entro 48 ore la «Delegazione per situazioni straordinarie» nuovamente istituita; nei casi particolarmente urgenti, dovrà informarla della sua decisione entro 24 ore. Queste disposizioni non implicano né una limitazione delle competenze del Consiglio federale né una corresponsabilità parziale della delegazione parlamentare interessata. La procedura di consultazione garantisce tuttavia l'esercizio di un'attività di alta vigilanza concomitante ai sensi di un «dialogo fra i poteri» e incita il Consiglio federale e l'amministrazione a esaminare approfonditamente le misure interessate e a motivarle in modo pertinente, realizzando le condizioni ideali per consentire l'eventuale intervento degli organi parlamentari nell'ambito delle loro competenze.

## 2.4

### **Decisioni urgenti in materia di spese di grande portata**

La legge sulle finanze della Confederazione (LFC) oggi autorizza il Consiglio federale a contrarre, con o senza il consenso della Delegazione delle finanze (DelFin), impegni finanziari per un importo illimitato, che vengono sottoposti all'Assemblea federale per la successiva approvazione. Secondo il diritto vigente, il Consiglio federale sottopone le decisioni di questo genere all'Assemblea federale per approvazione con la successiva aggiunta al preventivo o addirittura con il consuntivo. Il progetto della CIP prevede che l'approvazione dei crediti urgenti rimanga di competenza del Consiglio federale, ma che quest'ultimo debba sempre ottenere preventivamente il consenso della DelFin – ad eccezione dei casi di esigua importanza – e non solo unicamente «se possibile». Trattandosi di spese eccezionalmente elevate superiori a 500 milioni di franchi, un quarto dei membri di uno dei Consigli può chiedere la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria affinché essa si pronunci sull'approvazione successiva. *Gli Uffici dei Consigli dovranno organizzare questa sessione nella terza settimana che segue il deposito della domanda di convocazione.* Questa nuova procedura si prefigge di indurre il Consiglio federale a giustificare in modo più appropriato le procedure straordinarie a cui ricorre. Se l'Assemblea federale sarà coinvolta più rapidamente nelle procedure legate alle decisioni urgenti, rischierà meno spesso di essere messa di fronte al fatto compiuto dato che, all'occorrenza, potrà bloccare i crediti già provvisoriamente liberati ma non ancora eseguiti. La credibilità delle istituzioni democratiche nei confronti dell'opinione pubblica verrà così rafforzata.

Una *minoranza della Commissione* auspica che tutte le spese urgenti che superano i 500 milioni di franchi, senza eccezioni, siano decise preventivamente dall'Assemblea federale e non possano più essere approvate *a posteriori* come avveniva finora.

Essa considera infatti che le decisioni di questa importanza non hanno una sufficiente legittimità democratica, dato che la competenza decisionale è di fatto delegata ai sei membri della Delegazione delle finanze. Se necessario, l'Assemblea federale potrebbe essere convocata molto rapidamente in sessione straordinaria. Questa proposta è stata tuttavia respinta con 16 voti contro 10.

La proposta della minoranza coincide con la strategia prevista dalla CIP nel suo progetto del 25 marzo 2004 e con la proposta fatta dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale nell'ambito della revisione totale della legge sulle finanze della Confederazione nel 2005 (cfr. n. 1.3.4). Questa strategia si era tuttavia scontrata con la forte opposizione del Consiglio degli Stati, pertanto la Commissione non ritiene ragionevole ripresentare la stessa proposta. Essa sottolinea inoltre che vi sono situazioni d'emergenza in cui occorre decidere in modo talmente immediato, per evitare danni considerevoli al Paese, che anche una convocazione rapida dell'Assemblea federale in sessione straordinaria richiederebbe troppo tempo.

## **2.5 Certezza del diritto e protezione della buona fede**

La questione delle conseguenze giuridiche si pone se un'ordinanza emanata dal Consiglio federale conformemente all'articolo 184 capoverso 3 o dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. decade in seguito alla scadenza del termine mentre dei privati hanno preso determinate disposizioni in funzione di decisioni del Consiglio federale fondate su questa ordinanza. La stessa questione si pone se l'Assemblea federale decide di non approvare *a posteriori* determinati crediti d'impegno o di pagamento liberati dal Consiglio federale sulla base dell'articolo 18 o 34 LFC.

Conformemente all'articolo 5 capoverso 3 Cost., gli organi dello Stato e i privati agiscono secondo il principio della buona fede. Inoltre, secondo l'articolo 9 Cost., «Ognuno ha diritto d'essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato».

La revoca di decisioni è un aspetto del diritto amministrativo sul quale sono stati svolti studi approfonditi. Secondo la prassi consistente e differenziata sviluppata dal Tribunale federale sulla base di numerosi casi nel corso di vari decenni, *le decisioni diventate senza fondamento in seguito a una modifica della loro base legale possono essere revocate. Tuttavia, in taluni casi* – in particolare in quello dei diritti acquisiti –, *la revoca di queste decisioni può essere impossibile*, o provocare per la Confederazione un obbligo di risarcimento. I diritti acquisiti comprendono sia i diritti esistenti da generazioni, sia i diritti che lo Stato conferisce a privati sulla base di una libera convenzione (manifestazione concorde della volontà). Visto quanto precede, è impossibile fondare un diritto acquisito su un permesso di costruzione, ad esempio. Non sono revocabili le decisioni che accordano una competenza e la cui applicazione ha richiesto investimenti considerevoli e provocato cambiamenti tali per cui il ripristino della situazione anteriore richiederebbe la soppressione di diritti acquisiti in buona fede. Tuttavia, nel caso di decisioni che giustificano una situazione in corso, l'interesse pubblico all'equa realizzazione della nuova situazione giuridica prevale sul mantenimento della competenza.

L'eventuale obbligo di risarcimento della Confederazione in seguito alla decadenza di un'ordinanza o al rifiuto dell'Assemblea federale di approvare *a posteriori* un credito d'impegno o un credito di pagamento non può essere stabilito in generale ma dev'essere esaminato caso per caso.

### 3 **Commento dei singoli articoli**

#### **1. Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione**

*Art. 7c (nuovo)* Ordinanze concernenti la salvaguardia degli interessi del Paese

Il *capoverso 1* riprende il tenore dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. A differenza dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. (diritto delle ordinanze di polizia), in primo piano vi è la salvaguardia degli interessi del Paese dal profilo della politica estera. Le condizioni per l'uso di questo strumento sono formulate in modo molto generale, contrariamente alle esigenze rigorose che si applicano alle «ordinanze di polizia» di cui all'articolo 185 capoverso 3 Cost.

La prassi in materia è esposta in precedenza nel numero 1.3.2.

I *capoversi 2, 3 e 4* disciplinano la questione della *limitazione nel tempo* di queste ordinanze, conformemente all'articolo 184 capoverso 3 Cost. La durata della loro validità dev'essere limitata «in modo adeguato», ossia esse non devono essere in vigore più a lungo di quanto sembri necessario al momento in cui sono emanate. Nel caso in cui le disposizioni dell'ordinanza dovessero ancora essere applicate *dopo la scadenza del termine di quattro anni*, il Consiglio federale potrebbe prorogarne la validità. Tuttavia, dovrebbe preparare la sua sostituzione mediante un atto normativo ordinario. L'ordinanza, infatti, decadrebbe se il Consiglio federale non sottoponesse all'Assemblea federale un disegno di base legale per il contenuto dell'ordinanza entro sei mesi dalla sua proroga (*cpv. 3*). Non appena l'Assemblea federale abbia adottato il disegno di base legale e quest'ultimo sia entrato in vigore, l'ordinanza fondata sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. decade; il Consiglio federale può mantenerla, eventualmente con i necessari adeguamenti, fondandosi sulla nuova base legale. Ovviamente, anche il rifiuto del disegno di base legale da parte dell'Assemblea federale provoca la decadenza (prematura) dell'ordinanza (*cpv. 4*).

La Commissione ha studiato anche una soluzione che prevede di limitare a sei anni la durata massima di validità di un'ordinanza di questo genere, proroga compresa. Secondo questa proposta, l'ordinanza decadrebbe se l'Assemblea federale non adotta la corrispondente base legale entro un termine di tre anni successivo alla proroga. Così, il disegno di base legale non potrebbe più rimanere pendente dinanzi all'Assemblea federale e l'ordinanza rimanere in vigore *per una durata indeterminata*.

La Commissione ha tuttavia respinto questa soluzione con 17 voti contro 8 ritenendo che sarebbe problematico che un'ordinanza decada automaticamente soltanto perché la trattazione del disegno di base legale ad essa relativo è ritardata dinanzi alle Camere federali; questo non significa necessariamente che il disegno non sarà adottato più tardi. Questa situazione rischia di minare la certezza del diritto e di ridurre la capacità di agire della Svizzera in materia di politica estera.

*Art. 7d (nuovo)* Ordinanze concernenti la salvaguardia della sicurezza interna o esterna

Il *capoverso 1* riprende il tenore dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. A differenza delle ordinanze concernenti la salvaguardia degli interessi del Paese, conformemente all'articolo 184 capoverso 3 Cost., le «ordinanze di polizia» devono adempiere severe esigenze per essere applicabili: deve sussistere *urgenza temporale* («turbamenti, esistenti o imminenti, ...») e *urgenza oggettiva* («gravi turbamenti [...] dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna»). Nel suo messaggio relativo a una nuova Costituzione federale, il Consiglio federale aveva definito come segue le condizioni da adempiere per una simile ordinanza: «I disposti in questione devono essere necessari, urgenti dal profilo temporale, giustificati da un interesse pubblico preponderante e proporzionali. Non devono contraddire a atti dell'Assemblea federale, e devono rispettare in particolare i principi dell'uguaglianza giuridica e della buona fede.» (FF 1997 I 394, con rimando a una sentenza del Tribunale federale). Queste condizioni devono essere adempiute anche se un'ordinanza è fondata sia sull'articolo 184 capoverso 3 che sull'articolo 185 capoverso 3: prevale la normativa più severa.

Nell'ambito dell'ordinamento costituzionale di attribuzione delle competenze, il Consiglio federale dispone di competenze più estese in materia di politica estera che nel settore della tutela della sicurezza interna ed esterna. Questa distinzione si riflette in particolare nel fatto che l'Assemblea federale dispone nell'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. di una competenza parallela a quella di emanare ordinanze in materia di sicurezza interna ed esterna, mentre non dispone di una competenza simile in materia di salvaguardia degli interessi del Paese per la politica estera. In considerazione del rispetto del margine di manovra che la Costituzione federale attribuisce al Consiglio federale in materia di politica estera, è giustificabile trattare diversamente la trasposizione di ordinanze nella legislazione ordinaria secondo che esse siano fondate sull'articolo 184 capoverso 3 o sull'articolo 185 capoverso 3 Cost.

La durata di validità di un'ordinanza concernente la salvaguardia della sicurezza interna o esterna è disciplinata in modo più restrittivo di quella di un'ordinanza a tutela degli interessi del Paese. Se un'ordinanza è fondata sulle due disposizioni costituzionali, è sempre applicabile la durata di validità più breve. I due casi concreti di applicazione di tali disposizioni dal 2000 (ordinanza concernente le misure contro il gruppo «Al-Qaïda» e organizzazioni associate e ordinanza sulla ricapitalizzazione di UBS SA, cfr. n. 1.3.2) mostrano in effetti che queste normative possono porre problemi dal profilo dello Stato di diritto ed essere contestate sul piano politico.

Il *capoverso 2* fissa al Consiglio federale un *termine di sei mesi* per sottoporre al Parlamento il disegno di base legale necessaria all'ordinanza, altrimenti l'ordinanza decade. *Questo termine è volutamente breve*: salvo che l'ordinanza sia comunque destinata ad avere una breve durata di validità, il Consiglio federale è costretto, già nel momento in cui l'emanava, a riflettere al modo in cui sottoporrà il suo contenuto al Parlamento in un futuro prossimo. Se disponesse di un termine più lungo, un anno ad esempio, potrebbe essere tentato di emanare un'ordinanza senza averne esaminato minuziosamente tutte le conseguenze giuridiche e politiche, aspettando l'evoluzione della situazione per correggere il tiro. Potrebbe anche emanare più spesso ordinanze la cui durata di validità sarebbe al massimo di un anno e per le quali non avrebbe alcuna intenzione, sin dall'inizio, di emanare una base legale. L'effetto dissuasivo della normativa sarebbe considerevolmente ridotto. Questo termine di sei

mesi comporta comunque taluni inconvenienti. In determinate circostanze la qualità di una base legale elaborata in tempi molto ristretti potrebbe risentirne. Inoltre, un'eventuale procedura di consultazione potrebbe essere organizzata con termini notevolmente ridotti oppure dovrebbe essere svolta sotto forma di conferenza; sarebbe infatti impossibile rispettare il termine di tre mesi di cui all'articolo 7 capoverso 2 della legge sulla consultazione. Un termine così breve rischia anche di costringere il Consiglio federale a sottoporre al Parlamento un disegno di base legale che non sarà già più necessario a più o meno breve scadenza, ciò che potrebbe sembrare un obbligo formale superfluo. Considerando la grande portata politica di simili ordinanze, come quella sulla ricapitalizzazione di UBS SA, questi inconvenienti sono comunque secondari rispetto al vantaggio di un'accresciuta legittimità democratica in seguito al rapido coinvolgimento del Parlamento.

Nel testo dell'iniziativa parlamentare che aveva depositato il 12 febbraio 2009, la CIP aveva voluto lasciare al Consiglio federale la scelta di sottoporre all'Assemblea federale sia il progetto di una base legale concernente l'ordinanza, «sia il progetto di un'ordinanza di necessità dell'Assemblea federale (art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.)». Ora la Commissione intende dargli unicamente la possibilità di istituire una base legale *ad hoc*. L'ordinanza di necessità è uno strumento da utilizzare soltanto quando è necessario e urgente stabilire una normativa per la quale non vi è alcuna base legale e manca il tempo per istituire una. La condizione dell'urgenza viene però meno nel momento in cui il Consiglio federale deve presentare un disegno per sostituire l'ordinanza che ha emanato. *Senza urgenza, non vi è motivo di derogare al principio secondo il quale «tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale»* (art. 164 Cost.). Se le disposizioni dell'ordinanza devono rimanere in vigore più di sei mesi, il Consiglio federale ha ampiamente tempo, nel periodo sino alla scadenza del termine, per elaborare un disegno di base legale e presentarlo al Parlamento. Del resto, l'elaborazione di un disegno e la sua trattazione da parte dei Consigli non richiede meno tempo per un'ordinanza del Parlamento che per una modifica di legge. Dal punto di vista cronologico, la sola differenza consiste nel fatto che un'ordinanza del Parlamento può entrare immediatamente in vigore, mentre per una modifica ordinaria di legge occorre attendere la scadenza del termine di referendum e, in caso di referendum, la votazione popolare. L'ordinanza di necessità del Parlamento permette di risparmiare tempo, ma questo non è il caso se il Parlamento dichiara che la modifica di legge è urgente, secondo l'articolo 165 Cost., e che entra immediatamente in vigore. Inoltre, occorre ricordare che il legislatore è rappresentato dal Parlamento e dal Popolo. L'ordinanza di necessità del Parlamento elude invece i diritti popolari non offrendo la possibilità del referendum. Inversamente, una modifica ordinaria di legge sottostà a referendum; una modifica di legge dichiarata urgente con una base costituzionale sottostà a referendum facoltativo *a posteriori* e decade se è respinta in votazione popolare; infine, una modifica di legge dichiarata urgente sprovvista di base costituzionale sottostà a referendum obbligatorio e decade se non è accettata dal Popolo e dai Cantoni entro un anno.

Una *minoranza della Commissione* vorrebbe attenersi alla versione originale dell'iniziativa parlamentare, permettendo al Consiglio federale di scegliere se intende sottoporre al Parlamento, entro sei mesi, un disegno di base legale per il contenuto della sua ordinanza o un disegno d'ordinanza dell'Assemblea federale, destinato a sostituire l'ordinanza del Consiglio federale. La sua proposta è stata tuttavia respinta con 11 voti contro 11 e il voto preponderante del presidente.

Per questa minoranza, l'istituzione di una base legale è necessaria e opportuna quando è richiesta *una normativa duratura*. Ad esempio, l'ordinanza concernente le misure contro il gruppo «Al-Qaïda» ha permesso di cercare di elaborare una base legale generale per vietare talune organizzazioni e determinate attività. Tuttavia, questo esempio dimostra anche la difficoltà incontrata nell'elaborare una base legale generale di questo genere *entro termini ragionevoli*.

Se invece si tratta di legiferare su una situazione di crisi che, probabilmente, sarà soltanto *temporanea*, la minoranza considera che la sostituzione dell'ordinanza del Consiglio federale con un'ordinanza del Parlamento potrebbe essere più opportuna dell'istituzione di una base legale, che a breve termine verosimilmente non sarà più necessaria. L'ordinanza sulla ricapitalizzazione di UBS SA serve da esempio. Il Consiglio federale avrebbe potuto presentare il testo della sua ordinanza, con o senza modifiche, come disegno di ordinanza del Parlamento. Nella fattispecie, l'ordinanza del Consiglio federale disciplinava *un punto molto particolare di un settore limitato*, che per sua natura aveva dunque tutte le caratteristiche dell'ordinanza. Invece, l'elaborazione di una base legale generale riguardante aiuti finanziari dello Stato avrebbe rappresentato un compito complesso dal profilo materiale e molto problematico da quello politico. Se il Consiglio federale avesse unicamente la possibilità di sottoporre al Parlamento un disegno di base legale per definire il contenuto dell'ordinanza di necessità, potrebbe avvenire che esso proponga sempre più spesso di farsi attribuire direttamente poteri estesi sul piano legislativo per agire di propria competenza, ciò che sembra poco auspicabile dal punto di vista democratico.

Benché l'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. (ordinanza del Parlamento) non preveda alcuna limitazione nel tempo, contrariamente all'articolo 185 capoverso 3 Cost. (ordinanza del Consiglio federale), *la minoranza propone di stabilire, a livello di legge, una durata massima di validità di tre anni per le ordinanze del Parlamento*. Anche nel caso di un'ordinanza di necessità del Parlamento, occorrerebbe evitare ogni normativa duratura che sfuggirebbe al referendum. Pertanto, non vi sarebbero obiezioni, né dal profilo dello Stato di diritto, né dal punto di vista politico e democratico, alla sostituzione di un'ordinanza del Consiglio federale con un'ordinanza del Parlamento; al contrario, l'ordinanza del Parlamento avrebbe una legittimità democratica nettamente superiore a quella dell'ordinanza del Consiglio federale. Certamente, al momento della sostituzione non vi sarebbe più un'immediata urgenza. Tuttavia, l'urgenza temporale nel senso in cui non è possibile attendere lo svolgimento della procedura legislativa normale o urgente non può essere fatta valere come condizione per l'emanazione di un'ordinanza del Parlamento: la trattazione di un'ordinanza del Parlamento non richiede meno tempo dell'esame di una legge federale urgente; pertanto non si può sostenere che non è possibile attendere lo svolgimento della procedura legislativa urgente. L'esistenza dell'ordinanza di necessità del Parlamento, prevista dalla Costituzione federale, parallelamente alla legge federale urgente, non sarebbe giustificata. Nel suo commentario della Costituzione federale (pag. 766), Giovanni Biaggini definisce la funzione dell'ordinanza del Parlamento di cui all'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. come segue: «Praticamente, la lettera c dà soprattutto una possibilità di controllo e di correzione nei confronti delle misure adottate dal Consiglio federale [...], che devono lasciare il posto alle misure adottate dall'Assemblea federale» [trad.].

Mentre gli articoli 7c e 7d LOGA disciplinano la procedura concernente le *ordinanze* emanate conformemente agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost., l'articolo 7e LOGA si riferisce alla procedura relativa alle *decisioni* che non sono fondate su una legge federale. Le ordinanze stabiliscono regole generali e astratte, mentre le decisioni sono atti particolari individuali e concreti. Tuttavia, la distinzione fra ordinanza e decisione non è sempre evidente; ad esempio, una sentenza del Tribunale federale del 27 aprile 2006 assimila la decisione del Consiglio federale del 15 dicembre 2003 sul blocco degli averi della famiglia Mobutu, emanata sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost., a un'ordinanza (cfr. n. 1.3.2).

L'istituzione di una base legale può essere ragionevole se sono state emanate diverse decisioni simili senza fondamento in una legge federale. Tuttavia, come dimostra *la prassi vigente* (cfr. n. 1.3.3), le decisioni di questo genere servono spesso a reagire a una situazione unica e imprevedibile, che non si ripeterà probabilmente più, per cui non sarebbe opportuno instaurare un obbligo generale di istituire *a posteriori* una base legale che sarebbe generale e astratta.

Poiché il Consiglio federale in questi casi non agisce sulla base di una legge federale, è indicata una partecipazione adeguata del legislatore. Dato che vi possono essere situazioni che devono essere trattate in modo confidenziale al fine di tutelare interessi pubblici o privati preponderanti, questa partecipazione dev'essere assicurata da un organo parlamentare composto da un numero limitato di membri (cfr. art. 55a LParl).

La condizione da adempiere per emanare una decisione fondata sull'articolo 184 capoverso 3 o sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. è l'urgenza temporale. Nonostante questa urgenza, per il dipartimento incaricato di preparare la decisione dovrebbe essere possibile, di regola, consultare l'organo parlamentare competente entro un termine di 48 ore prima della decisione del Consiglio federale. In taluni casi particolarmente urgenti, in cui non vi è tempo per svolgere una consultazione di questo genere, il Consiglio federale dev'essere tenuto a informare l'organo parlamentare competente entro 24 ore dalla sua decisione.

Il diritto parlamentare conosce già la procedura che consiste nel consultare un organo parlamentare: le commissioni possono esigere di essere consultate su un disegno di ordinanza del Consiglio federale (art. 151 LParl); il Consiglio federale consulta le commissioni competenti in materia di politica estera su importanti progetti di politica estera e sulle direttive o le linee direttrici concernenti un mandato per negoziati internazionali importanti (art. 152 LParl); prima di assegnare un mandato di prestazione a un'unità amministrativa GEMAP, il Consiglio federale consulta le commissioni parlamentari (art. 44 LOGA).

*L'organo consultato può prendere atto dell'oggetto in questione, porre domande e, eventualmente, indirizzare una raccomandazione* intesa a modificare la decisione o a far sì che non sia emanata. Il Consiglio federale tuttavia non è vincolato da una simile raccomandazione. *La consultazione non limita dunque la competenza costituzionale del Consiglio federale; di conseguenza, la delegazione parlamentare consultata non è corresponsabile per la decisione emanata.* La procedura di consultazione garantisce tuttavia di esercitare un'attività di alta vigilanza concomitante nel senso di un «dialogo fra i poteri». L'obbligo di consultare o il semplice obbligo d'informare *a posteriori* in certi casi particolarmente urgenti inducono il Consiglio federale e

l'amministrazione a esaminare approfonditamente le misure in questione e a motivarle in modo pertinente. La consultazione o l'informazione realizzano inoltre le condizioni necessarie affinché gli organi parlamentari competenti possano agire, all'occorrenza, nell'ambito delle loro competenze: possono sottoporre la decisione del Consiglio federale a un esame dettagliato nel quadro dell'alta vigilanza svolta *a posteriori* e proporre eventualmente una modifica delle basi legali.

Contrariamente alla prassi applicabile alle procedure di consultazione esistenti, la presente consultazione deve aver luogo entro un termine molto breve. Si possono immaginare situazioni in cui un esame sufficientemente approfondito del disegno di decisione del Consiglio federale non sarà possibile. In simili casi, è essenziale che l'organo consultato non sia coinvolto informalmente nella responsabilità per la decisione. *Consultazione significa unicamente prendere atto della decisione, non approvarla.* L'organo consultato dovrà vegliare a precisare chiaramente questo principio generale nel suo parere riguardante un disegno di decisione.

## **2. Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento**

### **Sezione 4a (nuova): Delegazione per situazioni straordinarie**

#### *Art. 55a (nuovo)*

Con la Delegazione delle finanze (DelFin) e la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG), il Parlamento dispone già di due organi composti ognuno di sei membri. Grazie all'effettivo ridotto, queste due delegazioni sono particolarmente idonee a lavorare con diligenza e confidenzialità, due esigenze che valgono anche per l'organo parlamentare che sarà consultato in merito alle decisioni fondate sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. Pertanto la nuova delegazione da istituire, ossia la Delegazione per situazioni straordinarie (DSS), sarà costituita sul modello delle delegazioni predette. Sancire nella legge che i presidenti e i vicepresidenti della DelCG e della DelFin fanno parte della DSS permette, da un lato, di farvi confluire l'esperienza specifica, in particolare per quanto riguarda i metodi di lavoro, di queste due delegazioni e, dall'altro, di garantire che la DelFin e la DelCG saranno informate sui lavori della DSS. Dato che le decisioni del Consiglio federale fondate sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. riguardano la salvaguardia degli interessi della Svizzera, è opportuno che anche le commissioni competenti in materia di politica estera dei due Consigli siano rappresentate in seno alla DSS dal loro presidente.

La DSS conta pertanto sei membri, ossia tre provenienti da ogni Consiglio poiché, conformemente all'articolo 43 capoverso 2 LParl, il presidente e il vicepresidente della DelFin e della DelCG non possono essere membri dello stesso Consiglio.

Il presidente e il vicepresidente della DelCG esercitano, per legge, le funzioni di presidente e di vicepresidente della DSS. Questa soluzione vuole garantire la capacità della DSS di agire in ogni momento e la sua disponibilità quale interlocutore del Consiglio federale. Se la DSS dovesse costituirsi da sé, in virtù di disposizioni analoghe a quelle che si applicano alla DelFin e alla DelCG (art. 51 cpv. 1 e art. 53 cpv. 1 LParl), vi sarebbe un periodo di tempo fra la costituzione della DelFin e della DelCG e la costituzione della DSS, durante il quale quest'ultima non sarebbe operativa.



La questione della supplenza dei membri di una commissione è disciplinata nei regolamenti dei due Consigli (art. 18 RCN e art. 14 RCS). Entrambi i regolamenti prevedono che i membri di una commissione possono farsi sostituire da un deputato che fa parte dello stesso gruppo parlamentare. Vi sono tuttavia due eccezioni: i membri delle Commissioni della gestione e quelli di una commissione parlamentare d'inchiesta non possono farsi sostituire né nella commissione, né nelle loro sotto-commissioni. Questa normativa eccezionale è giustificata dall'alto grado di confidenzialità delle deliberazioni nel settore dell'alta vigilanza e occorre applicarli anche alla DSS, come prevede il *capoverso 2*.

Dato che le decisioni del Consiglio federale fondate sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. possono essere di natura segreta, l'articolo 55a capoverso 4 definisce la DSS come delegazione di vigilanza, alla quale non è opponibile l'obbligo di mantenere il segreto, conformemente all'articolo 169 capoverso 2 Cost.

Il *capoverso 5* obbliga la DSS a informare la DelFin e la DelCG se la decisione concerne il settore di competenza di questi organi. È preferibile rinunciare a un obbligo d'informazione nei confronti delle commissioni competenti in materia di politica estera poiché i loro effettivi sono talmente numerosi che, nel caso fosse comunicata un'informazione su decisioni del Consiglio federale classificate come segrete, sarebbe difficile garantire la necessaria tutela del segreto.

Per motivi di efficienza, l'informazione ai Consigli non sarà oggetto di un rapporto speciale bensì verrà allegata al rapporto annuale delle CdG (*cpv. 6*).

La regola applicabile generalmente agli organi parlamentari prevede che le decisioni delle commissioni congiunte richiedono l'approvazione della maggioranza dei membri votanti di ciascuna Camera (art. 46 cpv. 2 LParl). Nel caso della DSS essa non si applica: è infatti sufficiente la maggioranza dei votanti (*cpv. 7*).

Si può chiedersi se la partecipazione di membri delle commissioni di vigilanza a questa consultazione sia compatibile con il loro mandato di alta vigilanza sulle corrispondenti attività del Consiglio federale. La consultazione di questi membri implica forse che non saranno più imparziali in seguito nell'esercizio dell'alta vigilanza? La DelCG aveva svolto una riflessione su questo punto (lettera della DelCG del 16 aprile 2008 alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale) quando il Consiglio federale aveva proposto, nel suo disegno di modifica della legislazione militare (08.027), che il dipartimento interessato debba consultare previamente la DelCG in caso di sorveglianza delle rappresentanze svizzere all'estero da parte di militari (FF 2008 2685). Questa riflessione della DelCG era tuttavia fondata su un'interpretazione inesatta della natura di una consultazione. Come ha indicato giustamente il Consiglio federale nel suo messaggio, la consultazione «lascia chiaramente la responsabilità al Consiglio federale» (FF 2008 2713). Di conseguenza, l'organo consultato non ha alcuna responsabilità e conserva la propria indipendenza per le sue ulteriori attività, fatto che può sempre essere precisato in occasione della consultazione. Cfr. il commento dell'articolo 7e LOGA per maggiori dettagli.

### 3. Legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione

Art. 28                      Urgenza

*Capoversi 1 e 2:* i crediti d'impegno urgenti richiedono sempre l'approvazione della Delegazione delle finanze; la riserva «se possibile» è pertanto stralciata. I moderni mezzi di comunicazione permettono in effetti di ottenere rapidamente una decisione della Delegazione delle finanze; quest'ultima, con i suoi sei membri, non ha bisogno di più tempo per pronunciarsi del Consiglio federale con sette membri. Nella prassi, recentemente non vi è stato alcun credito d'impegno urgente in merito al quale la Delegazione delle finanze non sia stata consultata.

*Capoverso 3:* se sono contestati sul piano politico, i crediti d'impegno urgenti di importo straordinariamente elevato devono ora ottenere il più rapidamente possibile la necessaria legittimità *a posteriori* (per le considerazioni di principio, cfr. n. 2, Grandi linee del progetto). Non appena la Delegazione delle finanze ha dato il proprio consenso a un credito d'impegno urgente superiore a 500 milioni di franchi, un quarto dei membri di uno dei Consigli può chiedere la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria secondo l'articolo 151 capoverso 2 Cost. La domanda dev'essere depositata entro una settimana dal consenso della Delegazione delle finanze. Conformemente all'articolo 33 LParl, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati sono convocati dai rispettivi Uffici, i quali stabiliscono la data esatta della sessione straordinaria. Il diritto vigente non prevede un termine per la convocazione dei Consigli da parte degli Uffici ma, nell'ambito dell'approvazione successiva di un credito d'impegno urgente, essi convocano i Consigli per la terza settimana che segue il deposito della domanda di convocazione. Questo termine serve, da un lato, a ottenere rapidamente la legittimità democratica del credito d'impegno e, dall'altra, a evitare una convocazione troppo rapida dell'Assemblea federale, che impedirebbe ai Consigli e alle commissioni incaricate dell'esame preliminare di procurarsi le pertinenti basi decisionali di qualità nelle tre lingue ufficiali. Considerate le esperienze acquisite in questo ambito, il termine di tre settimane sembra realistico: in occasione della crisi Swissair, il Consiglio federale ha approvato il suo messaggio all'indirizzo dei Consigli il sedicesimo giorno successivo al consenso della Delegazione delle finanze; al momento della crisi UBS, sono stati necessari 21 giorni. Nel caso in cui la terza settimana successiva al consenso della Delegazione delle finanze cadesse in una settimana di sessione ordinaria, quest'ultima sarebbe interrotta per permettere di inserirvi una sessione straordinaria.

Rispetto alla convocazione obbligatoria – opzione che è stata pure studiata dalla Commissione –, la convocazione su richiesta di un quarto dei membri di uno dei Consigli ha il seguente vantaggio: la sessione straordinaria dell'Assemblea federale si svolge soltanto se un credito d'impegno è contestato sul piano politico. Non sarebbe ragionevole, e susciterebbe parecchio scontento, dover organizzare una sessione straordinaria per un credito che non suscita opposizioni. Le aggiunte urgenti (cfr. art. 34 LFC), la cui procedura è disciplinata in modo analogo a quella dei crediti d'impegno, riguardano spesso importi elevati, ma in massima parte non suscitano opposizioni sul piano politico (cfr. elenco *supra*, n. 1.3.4). Sarebbe certo sempre possibile prevedere un'eccezione per i crediti di natura contabile. Tuttavia, l'applicazione del criterio materiale richiesto potrebbe porre, in determinati casi, problemi di delimitazione. Se una sessione straordinaria deve svolgersi unicamente su richiesta, l'importo minimo che serve a definire la nozione di grande portata può

essere ridotto. Di fatto, anche crediti di esigua importanza possono essere politicamente controversi, ma la probabilità che non lo siano affatto è molto più alta.

Conformemente all'articolo 151 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale (o un quarto dei membri di uno dei Consigli) ha sempre il diritto, indipendentemente dalla procedura descritta in precedenza, di chiedere la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria. Di conseguenza, se la Delegazione delle finanze rifiuta di dare il proprio consenso a un credito d'impegno urgente, il Consiglio federale può comunque chiedere tale convocazione; in questo caso, i Consigli decidono tuttavia previamente, e non *a posteriori*, sul credito d'impegno e gli Uffici sono liberi di stabilire la data della sessione.

La proposta della minoranza è stata commentata nel numero 2.4.

#### *Art. 34* Aggiunte urgenti

*Capoversi 1 e 2:* le spiegazioni relative all'articolo 28 capoversi 1 e 2 LFC concernenti la soppressione della competenza data al Consiglio federale di decidere dei crediti d'impegno urgenti senza il consenso della Delegazione delle finanze, quando non gli è possibile richiedere previamente tale consenso, si applicano anche ai supplementi urgenti. Occorre rilevare che il Consiglio federale non ha usufruito di questa competenza nel recente passato.

*Capoverso 3:* il sorpasso di credito è l'impiego di un credito a preventivo o di un credito aggiuntivo oltre l'importo autorizzato dall'Assemblea federale. Questo strumento del diritto in materia di crediti è utilizzato nell'ambito della chiusura dei conti annuali. Per l'esercizio 2008, i sorpassi di crediti con un'incidenza finanziaria hanno avuto un importo di quasi 4,5 milioni di franchi. Attualmente, i sorpassi di crediti sono trattati come le aggiunte urgenti, sulla base dell'articolo 34 capoverso 1 secondo periodo LFC, secondo il quale il Consiglio federale è tenuto «se possibile» a domandare previamente il consenso della Delegazione delle finanze. Sarebbe possibile mantenere questa riserva, ma tale scelta sarebbe poco opportuna. Invece, se la riserva «se possibile» fosse stralciata, questa prassi non potrebbe essere mantenuta e la Delegazione delle finanze dovrebbe pronunciarsi, alla fine dell'esercizio annuale, su tutti i sorpassi di crediti. Il *capoverso 3* prevede dunque l'introduzione di un trattamento particolare, in deroga ai capoversi 1 e 2: se l'importo singolo non supera 5 milioni di franchi, i sorpassi di crediti possono sempre essere decisi dal solo Consiglio federale. Essi vengono approvati successivamente dall'Assemblea federale con i conti annuali.

*Capoverso 4:* le spiegazioni relative all'articolo 28 capoverso 3 LFC concernenti la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria, in vista della successiva approvazione di un impegno urgente di importo rilevante si applicano anche alle aggiunte urgenti.

La proposta della minoranza è stata commentata nel numero 2.4.

## **Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

Le conseguenze del presente progetto sulle finanze e sull'effettivo del personale non possono essere quantificate.

L'elaborazione di disposizioni per istituire le basi legali necessarie alle ordinanze del Consiglio federale potrebbe però avere un certa influenza sull'onere di lavoro dell'Assemblea federale se quest'ultima dovesse in seguito trattare un numero maggiore di oggetti parlamentari. Se le disposizioni che si prevede di sancire nella legge fossero già state in vigore all'epoca, le Camere federali avrebbero dovuto esaminare due disegni supplementari del Consiglio federale fra il 2000 e il 2009, ossia un disegno di base legale per l'ordinanza concernente le misure contro il gruppo «Al-Qaïda» e un altro per l'ordinanza sulla ricapitalizzazione di UBS SA. Inoltre, se un credito aggiuntivo urgente non può essere sottoposto all'approvazione delle Camere durante una sessione ordinaria e deve esserlo nell'ambito di una sessione straordinaria convocata espressamente allo scopo, l'onere di lavoro aumenterà ancora. Se le nuove disposizioni fossero già state in vigore, nei dieci anni dal 2000 al 2009 avrebbe dovuto essere convocata una sola sessione straordinaria supplementare, ossia nel novembre 2008 per trattare la ricapitalizzazione di UBS SA.

Se invece questo progetto producesse l'effetto dissuasivo che si prefigge, potrebbe permettere di realizzare risparmi.

## **Basi legali, forma dell'atto**

Le tre leggi che vengono modificate con questo progetto (la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, la legge sul Parlamento e la legge sulle finanze della Confederazione) si fondano sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., secondo il quale le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Conformemente agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost, le ordinanze emanate dal Consiglio federale sulla base di queste disposizioni devono essere limitate nel tempo. Questa limitazione è resa necessaria dall'articolo 164 capoverso 1 Cost, il quale stipula che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il progetto traspone questo disposto costituzionale a livello della legge.

L'articolo 167 Cost. attribuisce all'Assemblea federale la competenza di decidere in merito alle spese della Confederazione. Il presente progetto di legge definisce come l'Assemblea federale esercita concretamente tale competenza quando devono essere prese decisioni urgenti in materia di spese.