



20.481 ad 20.041

Preventivo temporaneo valido fino all'adozione del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024

Rapporto complementare della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale

del 17 novembre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale vi sottopone il progetto del decreto federale V concernente un preventivo temporaneo valido fino all'adozione del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024 (decreto federale V), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il decreto federale semplice.

17 novembre 2020

In nome della Commissione:

Il presidente, Olivier Feller

Compendio

L'ordinamento giuridico prevede che nell'esercizio della sua sovranità in materia di bilancio (art. 167 Cost.) l'Assemblea federale debba approvare un preventivo prima dell'inizio dell'anno d'esercizio. A livello federale non è disciplinata la procedura di stanziamento nel caso in cui il Parlamento non approvi il preventivo prima dell'anno d'esercizio, ad esempio perché i Consigli non possono appianare le loro divergenze.

Vista l'attuale situazione dovuta alla pandemia di coronavirus, l'Assemblea federale potrebbe non finire di deliberare in via ordinaria il preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024. Il decreto federale V concernente un preventivo temporaneo valido fino all'adozione del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024 (decreto federale V) presentato dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha lo scopo di disciplinare lo stanziamento dei crediti nel caso specifico.

Esso sarà sottoposto alle Camere, per approvazione, all'inizio della sessione invernale 2020 e entrerà in vigore soltanto se non sarà possibile finire di deliberare per via ordinaria il preventivo entro quest'anno.

Rapporto

1 Introduzione

L'Assemblea federale dispone della sovranità parlamentare in materia di bilancio (art. 167 Cost.), pertanto le spese della Confederazione devono essere approvate dal Parlamento prima dell'inizio dell'anno di preventivo. Contrariamente a molti Cantoni, a livello federale non è disciplinata la procedura di stanziamento nel caso in cui i Consigli devono approvare il bilancio in un momento diverso da quello previsto. Se a causa della pandemia di coronavirus fosse necessario interrompere la sessione invernale 2020, il preventivo 2021 non potrebbe essere regolarmente approvato. Si solleva dunque la questione concernente la procedura da applicare in relazione allo stanziamento dei crediti del preventivo 2021. Per fare chiarezza e creare certezza del diritto, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha elaborato il decreto federale V concernente un preventivo temporaneo valido fino all'adozione del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024 (decreto federale V) in cui è disciplinato lo stanziamento dei crediti.

Il 13 novembre 2020, dopo l'esame preliminare del preventivo 2021, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha deciso di presentare una propria iniziativa. Con riserva dell'approvazione della Commissione omologa del Consiglio degli Stati, ha licenziato il progetto e il relativo rapporto esplicativo. Il 17 novembre 2020 la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha approvato l'iniziativa commissionale e trattato al contempo il progetto, con riserva delle decisioni del Consiglio nazionale.

2 Condizioni quadro del decreto federale

2.1 Necessità del decreto federale V

La sovranità in materia di bilancio è un diritto fondamentale del Parlamento (art. 167 Cost.). Ciò significa che ogni spesa dello Stato necessita dell'autorizzazione del Parlamento. I Consigli devono dunque approvare il preventivo prima dell'inizio dell'anno di esercizio, ovvero entro il 31 dicembre.

A livello federale non è volutamente disciplinata la procedura di stanziamento nel caso in cui i Consigli, a causa di divergenze, non approvino per via ordinaria il preventivo prima dell'anno d'esercizio. Nel dicembre 2016 il Consiglio nazionale respinse il preventivo 2017 nella votazione sul complesso. Il Consiglio degli Stati lo approvò in veste di seconda Camera e in seconda lettura il Consiglio nazionale seguì infine quanto deciso dal Consiglio degli Stati. La decisione iniziale del Consiglio nazionale di non approvare il preventivo aveva indotto a discutere la possibilità di disciplinare per legge la procedura di stanziamento da seguire in caso di mancata approvazione parlamentare del preventivo prima dell'anno d'esercizio. Un tentativo di disciplinare la situazione per legge mediante norme generali e astratte fallì. Ad avviso della maggioranza era preferibile lasciare che, nel caso concreto, le Camere fossero costrette a trovare una soluzione piuttosto che disciplinare la situazione in una legge.

Essa temeva che, altrimenti, i casi in cui i Consigli non avrebbero concluso i dibattiti sul preventivo si sarebbero moltiplicati.

Nel dicembre 2016 era previsto che i Consigli, nel caso in cui non si fossero effettivamente accordati, definissero nella terza settimana di sessione come procedere con gli stanziamenti mediante un decreto federale semplice. In questo modo il Consiglio federale e l'Amministrazione federale non si sarebbero trovati senza bilancio e avrebbero potuto effettuare i pagamenti necessari.

Per analogia, il decreto federale V intende chiarire come procedere con lo stanziamento se l'Assemblea federale non può finire di deliberare per via ordinaria il preventivo 2021 nel caso in cui la sessione debba essere interrotta o sospesa e non sia possibile decidere entro la fine del 2020. Pertanto è chiaro che la validità del decreto federale si limita al preventivo 2021.

Il decreto federale V deve essere applicato in caso di urgenza assoluta e *in ultima ratio*. La Commissione delle finanze ritiene che debba essere fatto tutto il possibile affinché la sessione invernale 2020 possa svolgersi e l'esame del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024 possano concludersi. A tal fine devono essere adottate tutte le misure tecniche e organizzative necessarie. Per la Commissione delle finanze un'interruzione è giustificabile soltanto se non è possibile raggiungere il quorum oppure se il numero dei parlamentari che non può partecipare a causa del Covid-19 è così alto che non è più possibile deliberare per via ordinaria nel rispetto dei rapporti di maggioranza abituali.

2.2 Esame del preventivo 2021 durante la sessione invernale 2020

L'attuale programma della sessione invernale 2020 prevede che il Consiglio nazionale, in qualità di Camera prioritaria, inizi a deliberare sul preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024 (20.041 ns) il secondo giorno della sessione (1° dicembre 2020) e concluda con la votazione sul complesso giovedì 3 dicembre 2020. Il Consiglio degli Stati delibererà sul preventivo 2021 e procederà alla votazione sul complesso lunedì 7 dicembre 2020. Successivamente si procederà ad un eventuale appianamento delle divergenze. Il programma prevede un'eventuale conferenza di conciliazione non prima del 17 dicembre.

La Commissione delle finanze non ritiene necessario redigere un atto normativo analogo per il decreto federale concernente la seconda aggiunta al preventivo 2020, poiché l'esame dell'oggetto può concludersi il terzo giorno di sessione. Invece, con ogni probabilità, per il preventivo 2021 dovranno essere appianate svariate divergenze.

2.3 **Come procedere se i Consigli non possono riunirsi – ruolo della Delegazione delle finanze**

È possibile anche ipotizzare che i Consigli non possano riunirsi per la sessione invernale 2020 a causa della situazione causata dal coronavirus. Si pone dunque la questione su come procedere con gli stanziamenti.

Come già menzionato, il diritto in materia di bilancio è un diritto parlamentare. L'ordinamento giuridico prevede che in caso di urgenza la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) può autorizzare crediti. La decisione della DelFin sostituisce di principio quella dei Consigli. Previa autorizzazione della DelFin, Consiglio federale e Amministrazione federale hanno la competenza legale di effettuare pagamenti nel caso di spese immediate. I Consigli approvano i crediti in un secondo tempo: bocciarli equivarrebbe a una critica politica alla DelFin.

La base legale per l'autorizzazione di un credito è data dalla legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0; LFC). L'articolo 28 capoverso 3 LFC disciplina i crediti d'impegno. Per i progetti la cui esecuzione non ammette rinvii, il Consiglio federale può autorizzare, previo consenso della DelFin, l'avvio o il proseguimento dei lavori prima ancora dello stanziamento del credito d'impegno. L'articolo 34 capoverso 1 LFC disciplina per analogia le spese o le uscite per investimenti.

La LFC disciplina il caso in cui un bilancio è deciso e prevede che, per i preventivi adottati, la DelFin possa autorizzare aggiunte. Nella presente fattispecie però manca un preventivo approvato. Il tenore delle disposizioni secondo cui l'autorizzazione dei crediti per progetti che «non ammettono rinvii» nonché la loro *ratio legis*, per cui occorre evitare perdite finanziarie dovute alla concessione tardiva di crediti, consentono di dedurre che anche nella presente fattispecie la DelFin possa stanziare crediti in vece del Parlamento nella forma descritta agli articoli 2 e 3 del decreto federale V fino al 31 marzo 2021.

Nel caso in cui il Parlamento dovesse in futuro legiferare in questo ambito, è opportuno disciplinare anche la fattispecie in cui il Parlamento non possa riunirsi per la sessione invernale e dunque approvare il bilancio.

3 **Commento ai singoli articoli del decreto federale**

3.1 **Articolo 1: Scopo**

Come sancito nell'articolo 1, lo scopo del decreto federale è disciplinare il preventivo temporaneo valido fino all'adozione del preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024.

3.2 **Articolo 2: Base del preventivo temporaneo**

L'articolo 2 dispone che la proposta del Consiglio federale, tradottasi nei disegni di decreto federale Ia, III e IV nonché negli annunci ulteriori, costituisce la base del preventivo temporaneo. Nel decreto federale Ia concernente il preventivo per il 2021 sono stabiliti gli importi del preventivo. In relazione a tale decreto, il Consiglio federale ha sottoposto alle Commissioni delle finanze diversi annunci ulteriori; pertanto, per una questione di chiarezza, nell'articolo 2 detti annunci sono menzionati esplicitamente. Sempre in relazione al 2021, il decreto federale III disciplina i prelievi dal Fondo per l'infrastruttura ferroviaria e il decreto federale IV i prelievi dal Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato. Nel corso del primo esame del preventivo, le due Commissioni delle finanze hanno formulato diverse proposte di maggioranza, che vanno a sostituire la proposta del Consiglio federale. Laddove per una stessa voce di bilancio sono state avanzate diverse proposte di maggioranza, è presa in considerazione la proposta con l'importo più basso. I crediti proposti servono da base di calcolo del preventivo temporaneo secondo l'articolo 3.

Nell'articolo 2 non è invece menzionato il decreto federale Ib concernente i valori di pianificazione nel preventivo per il 2021, poiché il suo esame può tranquillamente essere rinviato ad un secondo tempo.

3.3 **Articolo 3: Preventivo temporaneo**

L'articolo 3 disciplina la parte di crediti stanziata provvisoriamente mediante il preventivo temporaneo. L'idea di fondo è di non pregiudicare decisioni future dell'Assemblea federale e, contemporaneamente, di poter accordare i crediti necessari. In considerazione del fatto che le Commissioni delle finanze non hanno proposto tagli importanti, gran parte dei crediti – e per alcuni la totalità – sono approvati. Va precisato che lo sono soltanto in via provvisoria, e che saranno sostituiti dai crediti stanziati in via definitiva una volta conclusi i lavori parlamentari sul preventivo.

Verosimilmente, le Camere porteranno a termine tali lavori nella sessione primaverile 2021, se non addirittura prima qualora venisse convocata una sessione straordinaria (art. 2 cpv. 3 LParl).

Alla lettera a figurano i crediti iscritti a preventivo per superare la pandemia di coronavirus. È probabile che detti crediti dovranno essere versati già a inizio 2021, anche se è lecito supporre che non saranno versati integralmente nel corso del primo trimestre; sarà dunque ancora possibile ridurli, o al limite aumentarli, nel corso della sessione primaverile 2021. Per molti crediti il versamento avviene già all'inizio dell'anno, motivo per cui la lettera b prevede che i restanti crediti a preventivo siano provvisoriamente stanziati nella misura del 50 per cento. Per i crediti d'impegno (lett. c) si propone lo stanziamento integrale, anche alla luce del fatto che raramente le Camere li modificano. Vanno autorizzate infine anche tutte le possibilità di trasferimento di credito (lett. d).

3.4 Articolo 4: Aggiunte urgenti

Secondo l'articolo 4 il Consiglio federale può presentare alla Delegazione delle finanze domanda di aggiunte urgenti secondo l'articolo 28 e 34 della legge federale del 7 ottobre 2005¹ sulle finanze della Confederazione, se i crediti stanziati con il preventivo temporaneo sono insufficienti. L'articolo in questione potrebbe trovare applicazione in particolare nel caso dei crediti stanziati soltanto nella misura del 50 per cento.

3.5 Articolo 5: Disposizione finale

Il capoverso 1 precisa che, come per tutti i decreti concernenti il preventivo, anche il presente decreto ha la forma di un decreto federale semplice. Non sottostà pertanto al referendum facoltativo.

Nel capoverso 2 si precisa che il decreto entra in vigore soltanto se l'Assemblea federale non termina i lavori sul preventivo 2021 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024 entro la fine del 2020.

¹ RS 611.0

