

01.462

**Iniziativa parlamentare  
Assicurare il controllo democratico  
Modifica della legge sulle finanze della Confederazione**

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

del 25 marzo 2004

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

25 marzo 2004

In nome della Commissione:

Il presidente, Hermann Weyeneth

---

## Compendio

*I crediti urgenti stanziati nell'autunno 2001 dalla Delegazione delle finanze in relazione con la crisi dell'aviazione civile («grounding» della Swissair) hanno offerto lo spunto per verificare il processo decisionale democratico nello stanziamento di crediti urgenti. In occasione dell'esame preliminare di un'iniziativa parlamentare del gruppo UDC, il Consiglio nazionale è giunto alla conclusione che la procedura per lo stanziamento urgente di crediti deve soddisfare non soltanto il criterio di efficienza, bensì anche criteri di legittimità democratica.*

*Per potere corrispondere ai criteri democratici, in futuro le decisioni inerenti allo stanziamento urgente di crediti dovranno poggiare su una base consensuale più ampia quando riguarderanno importi di grande entità. Viene perciò proposta una modifica della legge sulle finanze della Confederazione in modo che anche nel caso di crediti di pagamento e crediti d'impegno urgenti decida l'Assemblea federale qualora essi superino l'importo di 250 milioni di franchi. Lo stanziamento di uscite urgenti di un ammontare illimitato da parte della Delegazione delle finanze (e ancora, solamente «se possibile») è problematico dal profilo della legittimità democratica. Se i crediti urgenti superano il limite previsto per legge, occorre convocare il Parlamento affinché possa assumere la sua competenza costituzionale.*

*La statistica dei crediti stanziati con procedura d'urgenza dalla Delegazione delle finanze dal 1990 al 2003 mostra che i crediti nel caso del «grounding» della Swissair costituivano un'eccezione quanto all'ammontare. Se però si rendesse ancora una volta necessario decidere in merito a spese di un ammontare inusuale, d'ora in poi sarà imperativamente necessario convocare per tempo l'Assemblea federale.*

*In occasione dell'approvazione a posteriori dei crediti in relazione con il «grounding» della Swissair in una sessione straordinaria dell'Assemblea federale, si è deplorato il fatto che le Camere dovessero approvare decreti federali che in fondo non potevano rifiutare, essendo i relativi pagamenti già stati effettuati e le garanzie già state date. L'esempio ha dimostrato chiaramente che la decisione di stanziamento a posteriori su spese già effettuate d'urgenza è fittizia. Se l'Assemblea federale accorda questo stanziamento adottando i relativi decreti federali, non assume di fatto alcuna competenza decisionale, bensì esercita unicamente una funzione di controllo.*

*Con le modifiche della legge sulle finanze della Confederazione, qui sottoposte per approvazione, si propone perciò di istituire un sistema giuridico che corrisponda anche alle competenze di fatto e in modo che la Delegazione delle finanze possa stanziare crediti di pagamento e crediti d'impegno fino a un ammontare di 250 milioni di franchi senza che il Consiglio federale debba in seguito sottoporre un disegno di decreto all'Assemblea federale. Quest'ultima potrà, come finora, esercitare la sua funzione di controllo nel quadro dell'approvazione del conto di Stato. Se singoli parlamentari ritengono che il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze non abbiano agito correttamente, mediante un'interpellanza urgente possono ad esempio chiedere una discussione in merito alle Camere federali.*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

### 1.1 L'iniziativa parlamentare del gruppo UDC nel contesto del «grounding» della Swissair

Il 10 dicembre 2001 il gruppo UDC ha depositato un'iniziativa parlamentare che chiede una modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione, ossia di limitare la competenza budgetaria del Consiglio federale per i casi urgenti conformemente agli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC). L'iniziativa propone che in casi urgenti il Consiglio federale deve potere stanziare crediti di pagamento e crediti d'impegno fino a un ammontare massimo di 100 milioni di franchi, se possibile con consenso preliminare della Delegazione delle finanze. Se questo importo viene superato, occorre in ogni caso ottenere previamente il consenso delle Camere federali.

Il gruppo UDC ha lanciato questa sua iniziativa nel contesto delle esperienze fatte con lo stanziamento di aggiunte urgenti e di crediti aggiuntivi in relazione con i problemi sopravvenuti nell'aviazione civile nell'autunno del 2001. Nel novembre di quell'anno, in seguito al «grounding» della Swissair, l'Assemblea federale aveva approvato un impegno finanziario della Confederazione di oltre 2 miliardi di franchi (Boll. Uff. 2001 N 1473, Boll. Uff. 2001 S 714) nel quadro del «Decreto federale concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera» (01.067, FF 2001 5744 segg.). Il Parlamento si è trovato davanti a un fatto compiuto, avendo il Consiglio federale già approvato crediti di pagamento per un ammontare di 1,2 miliardi di franchi nell'ottobre 2001, in virtù dell'articolo 18 LFC, con il consenso di una scarsa maggioranza della Delegazione delle finanze delle Camere federali. Anche i due crediti d'impegno su cui il Parlamento doveva pronunciarsi, di un ammontare complessivo di 1,6 miliardi di franchi, erano già stati stanziati con il consenso della Delegazione delle finanze.

Il gruppo UDC ha rilevato un «evidente deficit democratico», come precisato nella motivazione all'iniziativa depositata. Nell'attuale disciplinamento ha scorto una sopravvalutazione della legislazione d'urgenza a scapito del principio democratico. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), che il 5 luglio 2002 aveva sottoposto l'iniziativa a esame preliminare, ha dichiarato di condividere il parere degli autori dell'iniziativa, ritenendo che la competenza del Consiglio federale per spese urgenti di *ammontare illimitato* difficilmente si potesse conciliare con la sovranità del Parlamento in materia di budget sancita dalla Costituzione federale (Cost.). Nella legge sulle finanze della Confederazione occorreva perciò fissare una procedura più idonea per i casi d'urgenza. All'epoca, la Commissione aveva ritenuto troppo basso il limite di 100 milioni di franchi stabilito dagli iniziativaisti per la competenza del Consiglio federale (e della Delegazione delle finanze). Nel suo rapporto, essa aveva sottolineato che, nel trasporre l'iniziativa, occorreva esaminare approfonditamente la questione assieme ad altre proposte. Con 17 voti contro 5, aveva proposto di dare seguito all'iniziativa.

La CIP-N ha così espresso una valutazione diversa da quella della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, che nel suo corapporto del 27 marzo 2002 proponeva di respingere l'iniziativa, constatando che la Delegazione delle finanze

aveva sempre posto esigenze molto elevate in merito all'urgenza e che il disciplinamento in vigore aveva dato buoni risultati. Il Consiglio nazionale è stato tuttavia convinto dall'argomentazione della CIP-N e il 10 marzo 2003 ha approvato con 91 voti contro 84 la sua proposta, dando così seguito all'iniziativa parlamentare del gruppo UDC (Boll. Uff. 2003 N 167). Nel suo parere del 4 febbraio 2004 relativo alla trasposizione giuridica, nel frattempo esistente, dell'iniziativa parlamentare, anche la Commissione delle finanze si è espressa in favore di una modifica dello statu quo con 13 voti contro 9 e 2 astensioni.

## **1.2 Altri interventi sullo stesso tema**

Le esperienze fatte nell'ambito dell'approvazione del credito in relazione con il «grounding» della Swissair avevano spinto anche altri deputati a ripensare la questione delle competenze nello stanziamento urgente di crediti. Con una mozione (01.3654), il gruppo dei Verdi ha così parimenti proposto di porre un limite di 100 milioni di franchi alla Delegazione delle finanze. Il 18 settembre 2002 la mozione è stata respinta assieme a una mozione del gruppo UDC (01.3717) che perseguiva lo stesso obiettivo. In Consiglio nazionale si è sostenuto che l'iniziativa parlamentare del gruppo UDC, alla quale la CIP-N proponeva di dare seguito, offriva un margine di manovra maggiore per trovare soluzioni pertinenti rispetto alle mozioni, formulate in maniera restrittiva (Boll. Uff. 2002 N 1271). La Camera non ha trattato una mozione (che nel frattempo è stata tolta di ruolo) dell'allora consigliera nazionale Dorle Vallender (01.3662). Quest'ultima auspicava un sistema graduale per cui la competenza del Consiglio federale doveva essere limitata a 100 milioni di franchi se il consenso della Delegazione delle finanze non era all'unanimità. In caso di unanimità, il limite sarebbe stato di 500 milioni di franchi. I crediti superiori a 500 milioni di franchi avrebbero potuto essere autorizzati soltanto con l'approvazione dell'Assemblea federale.

## **1.3 I dibattiti al Consiglio degli Stati nel quadro del progetto per una nuova legge sul Parlamento**

La competenza per lo stanziamento di crediti urgenti rientra nel diritto parlamentare. Nel momento in cui la questione è diventata politicamente rilevante a causa dei crediti approvati con riferimento al «grounding» della Swissair, il progetto per una nuova legge sul Parlamento si trovava presso la Commissione incaricata dell'esame preliminare per la seconda Camera, ossia la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S). Quest'ultima riteneva che nel quadro del nuovo ordinamento del diritto parlamentare occorresse analizzare anche la questione delle competenze della Delegazione delle finanze e del Consiglio federale nell'approvazione dei crediti urgenti. Ha perciò sottoposto alla sua Camera proposte di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (Boll. Uff. 2002 S 227). Concretamente, ha proposto che il Consiglio federale, con il consenso della Delegazione delle finanze, potesse continuare ad approvare crediti urgenti, ma che per importi superiori al 2 per cento delle entrate della Confederazione sarebbe stato necessario il consenso preliminare dell'Assemblea federale. La CIP-S ha così posto il limite molto in alto considerato che, conformemente al budget 2002, il 2 per cento delle entrate della Confederazione corrispondono a oltre un miliardo di franchi, un

ammontare creditizio che dal 1990 è stato approvato con procedura d'urgenza solamente nel caso Swissair. Una minoranza della Commissione ha quindi chiesto di fissare il limite all'1 per cento, ossia a circa 500 milioni di franchi. Un'altra minoranza ha proposto una procedura graduale, in base alla quale gli importi fino all'1 per cento delle entrate della Confederazione dovevano essere approvati dalla Delegazione delle finanze, gli importi dall'1 al 2 per cento dalle Commissioni delle finanze, mentre per gli importi superiori al 2 per cento sarebbe stato competente il Parlamento. Il consigliere agli Stati Dick Marty ha inoltre proposto che la Delegazione delle finanze fosse interpellata in tutti i casi, e non soltanto «se possibile» come previsto dal diritto vigente.

Nel complesso, sono state quindi proposte modifiche assai contenute del diritto vigente, dato che è estremamente raro che i crediti approvati con procedura d'urgenza superino i limiti fissati sia dalla maggioranza sia dalla minoranza della Commissione (cfr. n. 1.4.3). Alla fine la proposta del consigliere agli Stati Merz di rinunciare a qualsiasi modifica ha però prevalso con 24 voti contro 15. La maggioranza del Consiglio ha sostenuto che l'approvazione dei crediti con riferimento al «grounding» della Swissair era un caso assolutamente eccezionale, essendovi molto raramente casi in cui devono essere stanziati con procedura d'urgenza oltre 100 milioni di franchi. La proposta della Commissione è stata definita «lex Swissair». Bisognava tuttavia rinunciare a una simile legislazione per caso eccezionale. Al contrario, in un'analogia situazione estrema il Consiglio federale doveva potere disporre di uno strumento per gestire la crisi.

## **1.4 Aggiunte urgenti e crediti aggiuntivi conformemente agli articoli 18 e 31 LFC**

### **1.4.1 Basi giuridiche**

Già la prima legge federale del 18 dicembre 1968 concernente la gestione finanziaria della Confederazione conteneva le disposizioni disciplinate attualmente dagli articoli 18 e 31 capoverso 3 concernenti lo stanziamento urgente di crediti da parte del Consiglio federale con l'approvazione della Delegazione delle finanze (FF 1968 II 1130 e 1134). Dal commento alla disposizione, disciplinata attualmente dall'articolo 18 (allora art. 9), nel messaggio del Consiglio federale si evince che si trattava di codificare una prassi esistente: «Per ragioni d'urgenza non sempre è possibile di attendere l'apertura d'un credito supplementare da parte del Parlamento. Al fine di facilitare il lavoro parlamentare e di aver una migliore visione complessiva della gestione finanziaria, le richieste di crediti aggiuntivi sono sottoposte solamente due volte all'anno all'Assemblea federale, alle sessioni di giugno e di dicembre. Tuttavia, l'interesse pubblico può esigere un'azione immediata dello Stato, oppure la situazione legale può essere tale da imporre una sua prestazione senza indugio. Per questi motivi, l'articolo 9 capoverso 1, confermando la prassi attuale, accorda al Consiglio federale la facoltà di ordinare una spesa indifferibile, anche prima che l'Assemblea federale abbia stanziato il credito supplementare. All'uopo deve domandare però, possibilmente in precedenza, l'approvazione della delegazione parlamentare delle finanze.» (FF 1968 I 641 seg.)

Nel messaggio del 1968 non ci si è chiesti fino a che punto fosse ammissibile delegare una competenza del Parlamento a uno dei suoi organi o al Consiglio federale. Occorre tuttavia ricordare che dal profilo giuridico formale non si tratta di una

delega di competenze assoluta, poiché le spese ordinate sono sottoposte all'approvazione dell'Assemblea federale con la successiva aggiunta al bilancio, al più tardi comunque con il prossimo consuntivo. Che tuttavia si tratti di fatto di una delega di competenze – le spese sono state effettuate –, è risultato chiaro nel caso del «grounding» della Swissair. L'approvazione nel quadro di una successiva aggiunta al bilancio o del consuntivo riveste quindi piuttosto il carattere di un controllo. L'Assemblea federale esercita una funzione di controllo sulla tutela di una competenza che le spetta e che ha delegato a uno dei suoi organi in caso d'urgenza.

Nella versione attuale della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), le disposizioni concernenti lo stanziamento urgente di crediti di pagamento e di crediti d'impegno hanno il seguente tenore:

#### *Art. 18*            Aggiunte urgenti

<sup>1</sup> Il Consiglio federale può ordinare una spesa non o insufficientemente coperta da credito di pagamento ma indifferibile, anche prima che l'Assemblea federale abbia stanziato il credito aggiuntivo. Se possibile, domanda previamente il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale sottopone tali spese urgenti all'approvazione dell'Assemblea federale con la successiva aggiunta al bilancio oppure, se ciò non fosse più possibile, con il consuntivo.

I crediti di pagamento che la Delegazione delle finanze ordina con procedura d'urgenza sono designati quali «crediti aggiuntivi provvisori ordinari». Se il Consiglio federale ordina autonomamente crediti di pagamento, si parla di «crediti aggiuntivi provvisori urgenti».

#### *Art. 31 cpv. 3*

<sup>3</sup> Per i progetti la cui esecuzione non ammette indugi, il Consiglio federale può autorizzare l'avvio o il proseguimento dei lavori prima dello stanziamento del credito d'impegno. Se possibile, domanda previamente il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali.

### **1.4.2                            Criteri applicati dalla Delegazione delle finanze**

Nel valutare le richieste del Consiglio federale per lo stanziamento urgente di crediti, la Delegazione delle finanze si attiene a criteri che essa stessa ha elaborato e fissato in un documento del 19 dicembre 1991 e secondo cui prima del consenso per lo stanziamento di un credito urgente vengono applicati i seguenti criteri:

#### *Urgenza*

I motivi della richiesta devono accertare la necessità di approvare il credito in tempi strettissimi e quindi l'impossibilità di attendere l'approvazione del Parlamento in procedura ordinaria per crediti aggiuntivi.

Se manca questo presupposto di base, la Delegazione delle finanze non entra in materia e rinvia l'esame e l'approvazione alle Commissioni delle finanze e alle Camere federali.

## Corapporto del Dipartimento federale delle finanze

Se durante la procedura di corapporto il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha sollevato obiezioni, esse sono oggetto di un esame approfondito e, se necessario, di un chiarimento con il capo del DFF e il capo di Dipartimento competente.

### Criteria materiali

Se la Delegazione delle finanze ha deciso di entrare in materia, valuta in particolare i seguenti punti:

- Si poteva prevedere il fabbisogno di credito in occasione dell'allestimento del preventivo? In caso di risposta negativa, occorre valutare se il credito aggiuntivo è assolutamente necessario nella nuova situazione.
- La domanda di credito può essere trasferita al preventivo successivo?
- La domanda si riferisce a una voce di credito che ha subito tagli da parte delle Camere federali in occasione dell'approvazione del preventivo attuale?

## 1.4.3 La prassi negli anni Novanta

### 1.4.3.1 Statistica dei crediti aggiuntivi conformemente all'articolo 18 LFC

La statistica dei *crediti aggiuntivi conformemente all'articolo 18 LFC* approvati dalla Delegazione delle finanze dal 1990 si presenta così:

Anno	Totale dei crediti aggiuntivi senza sorpassi di credito (in mio di fr.)	Di cui previamente approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio di fr.)	In percentuale della somma totale dei crediti aggiuntivi
1990	1006	371	37
1991	2229	786	35
1992	1848	791	43
1993	2942	828	28
1994	731	237	32
1995	648	195	30
1996	1704	169	10
1997	1552	371	24
1998	764	345	45
1999	962	532	55
2000	641	210	33
2001			
Aggiunta I	929,2	169,6	18
Aggiunta II	2038,8	1901,3	93
Totale 2001	2968	2070,9	70

Anno	Totale dei crediti aggiuntivi senza sorpassi di credito (in mio di fr.)	Di cui previamente approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio di fr.)	In percentuale della somma totale dei crediti aggiuntivi
2002	1250	584	47
2003	684	293	43

*Fonte:* DelFin

Questa statistica evidenzia l'eccezionalità dell'esercizio 2001 quando, durante la crisi dell'aviazione civile, con la seconda aggiunta dovettero essere stanziati crediti provvisori eccezionali.

La Delegazione delle finanze non ha sempre autorizzato i crediti urgenti richiesti; la statistica dei crediti respinti si presenta così:

Anno	Crediti richiesti dal Consiglio federale alla DelFin	Procedura urgente rifiutata
1990	133	2
1991	89	4
1992	102	18
1993	65	–
1994	55	4
1995	36	3
1996	32	4
1997	54	5
1998	56	7
1999	43	2
2000	38	4
2001	54	5
2002	33	1
2003	25	–

*Fonte:* DelFin

I *crediti di pagamento* per 100 milioni o più approvati dalla Delegazione delle finanze a partire dal 1990 conformemente all'articolo 18 LFC sono i seguenti:

1991	150 mio	Aiuti prestati nell'ambito della crisi del Golfo
	138 mio	Richiedenti asilo, fatture dei Cantoni
	100 mio	Garanzia contro i rischi d'esportazione: anticipo immediato
1992	119 mio	Prestito negoziato sui mercati finanziari
1993	600 mio	Prestito al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione
	400 mio	Finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione
1997	101 mio	Rimborso delle spese di assistenza ai rifugiati (11 000 richiedenti l'asilo in più rispetto al preventivo)
1998	100 mio	Rimborso delle spese di assistenza ai rifugiati
1999	257 mio	Richiedenti l'asilo (25 000 in più rispetto al preventivo)
2001	105 mio	Tagikistan (rimborso dopo due settimane)
	350 mio	Credito alla Jugoslavia (rimborsato una settimana più tardi)
	1248 mio	Swissair
2002	150 mio	Riporto di credito per la prosecuzione delle attività dell'aviazione civile
	120 mio	Anticipo per Expo.02 (dopo che il 14 marzo 2002 l'Assemblea federale aveva approvato il secondo credito aggiuntivo)
	144 mio	2 anticipi di 63 e 81 milioni di aiuti immediati all'industria lattiera
	110 mio	Riduzioni dei premi individuali per le casse malati
2003	100 mio	Riduzioni dei premi individuali per le casse malati.

### 1.4.3.2

## Statistica dei crediti d'impegno approvati in procedura d'urgenza conformemente all'articolo 31 capoverso 3 LFC

La statistica dei *crediti d'impegno conformemente all'articolo 31 capoverso 3 LFC* approvati dalla Delegazione delle finanze dal 1990 si presenta così:

Anno	Numero di crediti d'impegno urgenti	Totale importi approvati (in mio di fr. all'anno)	Importo massimo nell'anno considerato	Procedura d'urgenza respinta per crediti d'impegno	
				Numero	Mio di fr.
1990	17	52	23	0	0
1991	23	162	100 <sup>1</sup>	0	0
1992	10	61	50 <sup>2</sup>	1	2,2
1993	10	180	97 <sup>3</sup>	0	0
1994	6	41	20	0	0
1995	5	19	10	2	235 <sup>4</sup>
1996	4	20	10	1	5
1997	4	15	7	1	3
1998	4	71	67 <sup>5</sup>	1	0,9
1999	1	20	20	0	0
2000	4	70	60	1	4
2001	10	4748 <sup>6</sup>	3112 <sup>7</sup>	0	0
2002	3	40	30	0	0
2003	2	65	50	0	0

Fonte: DelFin

### 1.4.3.3

## Statistica dei sorpassi di credito

Anche nel caso dei sorpassi di credito si tratta di stanziamenti del Consiglio federale basati sull'articolo 1 capoverso 1 LFC, per pagamenti urgenti indifferibili, per i quali né nel preventivo, né nelle aggiunte è stato approntato un credito sufficiente. Conformemente all'articolo 17 capoverso 3, non devono essere chieste aggiunte per le parti di terzi al ricavo di determinate entrate.

<sup>1</sup> Credito d'impegno urgente a favore degli alloggi per i richiedenti l'asilo.

<sup>2</sup> Impegno preliminare contestato per il F/A-18.

<sup>3</sup> Acquisto del Geneva Executive Center; la decisione preliminare della Delegazione delle finanze è stata in parte criticata.

<sup>4</sup> Di cui 225 milioni «Indennizzo centrale nucleare di Graben». La Delegazione delle finanze si era rifiutata di autorizzare il credito d'impegno in procedura d'urgenza.

<sup>5</sup> Ampliamento dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse. In occasione del dibattito in Consiglio nazionale sul credito d'impegno, gli oppositori hanno criticato aspramente la decisione della Delegazione delle finanze.

<sup>6</sup> Due crediti d'impegno hanno offerto lo spunto per gli interventi parlamentari menzionati nel presente rapporto: un miliardo di franchi per la prosecuzione delle attività dell'aviazione civile e 600 milioni quale partecipazione al capitale della Swiss.

<sup>7</sup> 3,1 miliardi di franchi di garanzia contro i rischi per le compagnie aeree svizzere. Dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, le compagnie d'assicurazione hanno limitato la responsabilità civile a 50 milioni di dollari. Non si è dovuto attingere alla garanzia.

Anno	Numero	Importo (in mio di fr.)
1990	37	159,7
1991	35	259,6
1992	32	145,7
1993	28	133,7
1994	20	316,2
1995	5	26,2
1996	9	110,1
1997	13	13,1
1998	11	165
1999	7	73,8
2000	11	105,5
2001	8	16,2
2002	9	14,2

*Fonte:* Amministrazione federale delle finanze

## **2 Grandi linee del progetto**

### **2.1 Soddisfare i requisiti della capacità d'azione e del diritto di partecipazione democratica**

È certamente utile che, in casi urgenti, su proposta del Consiglio federale la Delegazione delle finanze possa ordinare una spesa fino a un determinato ammontare. L'elenco nel numero 1.4.3.1 mostra che negli ultimi 13 anni tali crediti raramente hanno superato l'importo di 100 milioni di franchi. D'altronde, fino al caso del «grounding» della Swissair, la prassi del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze non aveva dato adito a discussioni. La Delegazione delle finanze ha sempre preso molto sul serio il proprio compito, esaminando sistematicamente secondo i propri criteri le domande del Consiglio federale.

Tuttavia, proprio il caso del «grounding» della Swissair ha evidenziato i problemi che possono sorgere quando il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze applicano la procedura d'urgenza per importi di tali entità, tanto più che la questione è politicamente controversa. Se, con il consenso della Delegazione delle finanze, il Consiglio federale può stanziare crediti di importi per un ammontare indeterminato, la legittimità democratica del processo può essere messa in discussione ogni volta che la decisione riguarda un oggetto importante.

Si tratta quindi di trovare una soluzione in grado di soddisfare due propositi: da un lato, occorre garantire la capacità d'azione dello Stato. In casi urgenti si devono potere liberare rapidamente liquidità e lo Stato deve potere agire efficacemente nel gestire la crisi. Dall'altro, ne va della legittimità democratica di spese statali di ampia entità. La soluzione consiste quindi nel continuare a delegare l'approvazione dei crediti in casi urgenti a un organo parlamentare, stabilendo però un limite massimo degli importi di credito che quest'ultimo può stanziare. D'altra parte, anche i casi che superano il limite devono potere essere sbrigati con procedura rapida. Gli attuali mezzi di comunicazione dovrebbero consentire di convocare gli organi competenti in tempi brevi.

Conformemente al diritto attuale, la Delegazione delle finanze non agisce in via definitiva quando dà al Consiglio federale il consenso per una spesa urgente. I relativi crediti vengono sottoposti all'approvazione dell'Assemblea federale con la successiva aggiunta al bilancio o con il consuntivo. Occorre chiedersi qual è l'effetto giuridico se quest'ultima rifiuta l'approvazione o se non autorizza un credito d'impegno già approvato. Difficilmente si possono recuperare spese già effettuate, e i progetti avviati sulla base di un credito d'impegno devono essere finanziati, in particolare se sono stati conclusi contratti in tal senso. Al consenso, ovvero all'approvazione a posteriori da parte dell'Assemblea federale, va così attribuito unicamente un carattere di controllo. Se l'attuale legge sulle finanze della Confederazione prevede una decisione di stanziamento a posteriori dell'Assemblea federale è perché fino al 1968 mancava la base costituzionale affinché essa potesse delegare competenze a suoi organi.

Ma siccome l'articolo 153 capoverso 3 Cost. prevede la possibilità di delegare a commissioni parlamentari talune competenze che non comportino l'emanazione di norme di diritto, si propone di sancire giuridicamente la delega di competenze esercitata attualmente di fatto dalla Delegazione delle finanze. Quest'ultima deve essere competente per l'approvazione di crediti aggiuntivi e di crediti d'impegno urgenti fino a un determinato limite. Occorre stralciare le parti di testo «anche prima che l'Assemblea federale abbia stanziato il credito aggiuntivo» e «prima dello stanziamento del credito d'impegno» contenute finora rispettivamente negli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 LFC. L'Assemblea federale trasferisce così alla Delegazione delle finanze una competenza assoluta. Mediante lo strumento del conto di Stato, nel quale sono elencate tutte le uscite della Confederazione, l'Assemblea federale può procedere al controllo delle spese effettuate dal Consiglio federale previo consenso della Delegazione delle finanze. Se sulla base dell'articolo 18 o dell'articolo 31 capoverso 3 LFC vengono effettuate spese politicamente controverse, l'Assemblea federale dispone di strumenti efficaci per condurre il dibattito pubblico. Ad esempio, con lo strumento dell'interpellanza urgente è possibile esigere informazioni dal Consiglio federale e lanciare il dibattito alla Camera. Chi sostiene che la decisione di stanziamento a posteriori da parte dell'Assemblea federale riguardo ai crediti accordati alla Swissair abbia fornito al Parlamento l'occasione per un dibattito pubblico, dimentica che a tale scopo esistono strumenti migliori che non rendono necessaria una decisione fittizia.

Inoltre, le disposizioni degli articoli 18 e 31 LFC vanno riformulate di modo che le competenze costituzionali siano definite più chiaramente che nell'attuale versione. Fino a un determinato ammontare per casi urgenti, l'Assemblea federale delega a uno dei suoi organi, e non al Consiglio federale, la sua competenza di approvare le spese conformemente all'articolo 167 Cost. La prassi finora in uso, per cui nella maggior parte dei casi il Consiglio federale sottoponeva per consenso alla Delegazione delle finanze le sue domande di credito, è di certo assolutamente conforme all'ordinamento costituzionale. Tuttavia, a causa dell'infelice formulazione del testo di legge, si potrebbe pensare che – in contrasto con la Costituzione – la competenza del Parlamento sia stata delegata al Consiglio federale, ciò che è contraddetto subito dopo dall'espressione «il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali». Chi dà il suo consenso, è anche competente.

## **2.3 Differenti requisiti per il consenso secondo l'ammontare dei crediti**

### **2.3.1 Delega di competenze alla Delegazione delle finanze**

Come avveniva finora, su proposta del Consiglio federale, nei casi urgenti la Delegazione delle finanze deve potere autorizzare le spese, ovvero l'avvio di lavori, anche se l'Assemblea federale non ha stanziato i necessari crediti di pagamento o crediti d'impegno. Negli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 LFC, le relative competenze vengono trasferite dall'Assemblea federale alla Delegazione delle finanze. L'ammontare del credito va tuttavia limitato. Se le spese superano una certa entità, l'Assemblea federale deve assumere la sua competenza originaria. Se occorre agire rapidamente, le Camere possono essere convocate in sessione straordinaria, il che, con gli attuali mezzi di comunicazione, è possibile in tempi brevi. A titolo di paragone, ecco un esempio preso dal Bundestag, il Parlamento tedesco: venerdì 14 settembre 2001 (durante le vacanze estive), esso è stato convocato per una sessione straordinaria da tenersi entro 5 giorni, ossia mercoledì 19 settembre 2001. Al di fuori delle vacanze vige un termine minimo di 48 ore.

### **2.3.2 Nessuna approvazione di crediti da parte del solo Consiglio federale**

Nel diritto vigente è previsto che il Consiglio federale coinvolga la Delegazione delle finanze soltanto «se possibile». Esso può quindi ordinare spese per un ammontare illimitato e avviare progetti che necessitano di somme enormi senza dovere interpellare alcun organo parlamentare. Una simile competenza del Consiglio federale è difficilmente conciliabile con la sovranità del Parlamento in materia di budget (art. 167 Cost.). Tale delega di competenze è discutibile anche quando, come prevede il presente progetto, l'ammontare del credito viene limitato. A ciò si aggiunge che proprio per i crediti d'impegno l'approvazione da parte di un organo parlamentare aumenta la certezza del diritto. Più è vasta la base consensuale su cui poggia il processo decisionale, più i diretti interessati dal progetto potranno partire dal presupposto che non verrà frenato o persino bloccato da successive discussioni politiche.

In quest'ottica si prevede quindi un coinvolgimento obbligatorio dell'organo parlamentare competente. Con gli attuali mezzi di comunicazione non dovrebbe essere difficile convocare entro 24 ore una delegazione parlamentare composta di sei membri e sono difficilmente ipotizzabili casi in cui il Consiglio federale debba e possa agire ancora più rapidamente. È possibile che i membri della Delegazione delle finanze si accordino nel quadro di una conferenza telefonica.

### **2.3.3 Crediti aggiuntivi urgenti per i quali vi è un credito d'impegno deciso dall'Assemblea federale**

Se la spesa da ordinare con urgenza è lo stanziamento di un credito di pagamento che, pur non essendo stato previsto nel preventivo, tuttavia è coperto da un credito d'impegno stanziato dall'Assemblea federale, previo consenso della Delegazione delle finanze il Consiglio federale può ordinarla anche se di per sé, a causa del suo

ammontare, il credito dovrebbe essere stanziato dall'Assemblea federale. In questo caso, nella decisione di stanziamento del credito d'impegno il Parlamento si è espresso in favore del progetto conoscendone i costi. Ora, può succedere che un simile progetto avanzi magari più rapidamente di quanto immaginato e che nel preventivo non siano previsti fondi a sufficienza per l'esercizio in corso. Secondo l'articolo 18 capoverso 2 LFC il Consiglio federale, con il consenso dell'organo parlamentare competente, deve perciò avere la possibilità di liberare anticipatamente i mezzi finanziari stanziati dall'Assemblea federale, senza dovere convocare ancora una volta le Camere federali. Così, ad esempio, per liberare un credito analogo a quello di 350 milioni di franchi stanziato nel 2001 dalla Delegazione delle finanze in favore della Jugoslavia, anche in futuro non sarebbe necessario convocare l'Assemblea federale, sebbene l'importo superi il nuovo limite massimo fissato dalla Delegazione. Secondo il progetto di nuova legge sull'aiuto monetario (FF 2003 4144), l'Assemblea federale deve votare in un credito quadro i mezzi necessari per simili azioni. Se nel caso concreto viene messo a disposizione denaro, esiste quindi un credito d'impegno stanziato dall'Assemblea federale.

### 2.3.4 Ammontare creditizio massimo

Nell'articolo 18 capoverso 1 e nell'articolo 31 capoverso 3 della legge sulle finanze della Confederazione viene ora fissato l'ammontare a partire dal quale lo stanziamento di un credito necessita del consenso dell'Assemblea federale.

Gli autori dell'iniziativa chiedono che il consenso dell'Assemblea federale sia necessario se si tratta di importi che superano i 100 milioni di franchi. Questo limite è ritenuto troppo basso e fissarlo a tale livello potrebbe avere quale conseguenza che in certi anni le Camere federali potrebbero riunirsi fino a tre volte in sessione straordinaria. Il progetto propone perciò di stabilire il limite in modo che importi sostanziosi siano sottoposti al consenso dell'Assemblea federale, ma che quest'ultima non sia eccessivamente gravata da sessioni straordinarie. Il limite è perciò fissato a 250 milioni di franchi. L'elenco nel numero 1.4.3.1 mostra che nel periodo esaminato tra il 1990 e il 2003 *cinque* crediti approvati dalla Delegazione delle finanze in virtù dell'articolo 18 LFC hanno superato l'importo di 250 milioni di franchi. Tra di essi figurano tuttavia i due casi di prestiti all'assicurazione contro la disoccupazione, che conformemente al diritto attuale non sono più iscritti nel conto finanziario. In futuro, anche lo stanziamento di un credito quale l'aiuto alla Jugoslavia non dovrebbe più passare al vaglio dell'Assemblea federale (cfr. sopra n. 2.3.3).

Per quanto riguarda i crediti d'impegno, il limite è stato superato una sola volta, con il credito concesso alla Swissair nel 2001.

I casi citati indicano che non sono crediti significativi soltanto per l'importo, bensì che anche il loro scopo ha suscitato discussioni. L'approvazione di questi crediti da parte dell'Assemblea federale è assolutamente giustificato.

Una *minoranza* propone di non fissare l'importo in cifre assolute nella legge sulle finanze della Confederazione, bensì in percentuali dell'attuale preventivo. Le indicazioni dovrebbero essere fatte in percentuale delle entrate della Confederazione nell'esercizio in corso conformemente al preventivo. In questo modo vi sarebbe una chiara grandezza di riferimento, così da evitare che gli importi iscritti nella legge debbano essere adeguati all'evoluzione dell'inflazione.

### 3

### Commento dei singoli articoli

#### 3.1

#### **Legge federale sulle finanze della Confederazione (Stanziamiento di aggiunte urgenti e di crediti aggiuntivi)**

##### *Art. 18 cpv. 1*

Viene ora stabilito fino a quale ammontare la Delegazione delle finanze può ordinare crediti di pagamento con procedura d'urgenza. Inoltre, la formulazione viene scelta, conformemente alla struttura costituzionale delle competenze, in modo che la Delegazione delle finanze risulti chiaramente quale titolare della competenza delegata. In casi urgenti, il Consiglio federale non deve presentare le sue proposte per le domande di credito all'Assemblea federale, bensì all'organo designato all'uopo dalla legge. Il passaggio «, anche prima che l'Assemblea federale abbia stanziato il credito aggiuntivo» viene stralciato, poiché ora la delega di competenze è assoluta. Parimenti, si rinuncia alla possibilità – non prevista dalla Costituzione – per il Consiglio federale di ordinare spese senza il consenso dell'organo parlamentare competente.

##### *Art. 18 cpv. 2*

Se nel caso di un credito urgente il limite legalmente previsto viene superato, decide l'Assemblea federale. Si stabilisce inoltre che la delega di competenze rimane valida anche se, pur essendo stato superato il limite, vi è tuttavia un credito d'impegno già stanziato dall'Assemblea federale, sia nel quadro del preventivo sia nell'ambito di un decreto federale separato. La seconda frase prevede che venga convocata una sessione straordinaria quando le Camere non sono riunite.

##### *Art. 31 cpv. 3*

Anche riguardo alla procedura concernente i crediti d'impegno urgenti, disciplinata dall'articolo 31 capoverso 3, occorre inserire il limite fino al quale la Delegazione delle finanze può ordinare i crediti. Il passaggio «prima dello stanziamento del credito d'impegno» va stralciato, poiché anche in questo caso si passa a una delega di competenze assoluta. Analogamente a quanto avviene nell'articolo 18 capoverso 1, anche in questo caso si rinuncia a una competenza del Consiglio federale di decidere da solo in merito a una spesa.

##### *Art. 31 cpv. 4 (nuovo)*

L'Assemblea federale deve assumere la sua competenza anche per i crediti d'impegno se il limite fino al quale ha delegato la sua competenza viene superato. Se necessario, il Consiglio federale convoca una sessione straordinaria.

## **4 Conseguenze**

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

Eventuali spese procedurali risultanti dalla convocazione supplementare delle Camere federali dovrebbero assumere proporzioni modeste poiché, come indicato sopra, simili sessioni supplementari dovrebbero costituire un'eccezione.

### **4.2 Idoneità all'attuazione**

Nel numero 2 è stato specificato che con gli attuali mezzi di comunicazione dovrebbe essere possibile convocare gli organi parlamentari competenti in tempi brevi. Si potrà così continuare a stanziare crediti urgenti di grande entità e la capacità d'azione dello Stato non ne risentirà.

## **5 Rapporti con il diritto europeo**

Il progetto non presenta alcun legame particolare con il diritto europeo.

## **6 Basi giuridiche**

### **6.1 Costituzionalità**

La base costituzionale della legge sulle finanze della Confederazione è data dall'articolo 167 Cost., che fonda le competenze dell'Assemblea federale in materia di finanze. Tra l'altro, l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione. Conformemente all'articolo 153 capoverso 3 Cost. questa competenza viene ora, per casi urgenti e in forma limitata, delegata a una Commissione parlamentare (anche la Delegazione delle finanze è una Commissione parlamentare).

### **6.2 Forma dell'atto**

L'iniziativa del gruppo UDC riguarda importanti aspetti dell'organizzazione e della procedura delle autorità federali, che conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost. devono essere disciplinati a livello di legge.