



24.400

Iniziativa parlamentare
Crediti urgenti. Conseguenze dei decreti dell'Assemblea federale

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

del 4 settembre 2026

Onorevoli colleghi,

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

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

4 settembre 2026

In nome della Commissione:

La presidente, Nina Schläfli

Compendio

Nel corso della sessione straordinaria dell'11 e 12 aprile 2023, convocata per la procedura di approvazione a posteriori di due crediti d'impegno urgenti connessi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, le Camere federali hanno respinto tali crediti lasciando aperti interrogativi circa le effettive conseguenze della decisione presa. Il presente progetto di modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) intende precisare le conseguenze dell'approvazione di crediti urgenti. In tale contesto va chiarito che la mancata approvazione di un credito da parte dell'Assemblea federale non costituisce un semplice biasimo alla Delegazione delle finanze o al Consiglio federale.

Secondo l'articolo 167 della Costituzione federale, l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione. In casi urgenti, gli articoli 28 e 34 LFC sanciscono che il Consiglio federale può assumere impegni e sostenere spese prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale. Tuttavia, deve previamente ottenere il consenso della Delegazione delle finanze. Per importi superiori a 500 milioni di franchi, è possibile convocare una sessione straordinaria delle Camere federali entro quattro settimane. Questo dovrebbe consentire all'Assemblea federale di adempiere il suo obbligo di approvazione, se vi è ancora un certo margine di manovra.

In tale contesto, il suddetto margine di manovra dell'Assemblea federale può variare a seconda del caso di specie. Talvolta si può recedere dagli impegni senza che ciò comporti un danno importante e le spese già autorizzate possono essere bloccate. In altri casi, la mancata approvazione di un credito può causare danni finanziari e di altro tipo che superano la portata puramente finanziaria del credito da approvare. È dunque importante che l'Assemblea federale decida conoscendo le conseguenze di una mancata approvazione. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) propone di chiarire nella LFC che, qualora l'Assemblea federale non approvi un credito, gli impegni già assunti devono essere revocati e che deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati. Gli articoli 28 e 34 LFC devono essere integrati da una disposizione in tal senso. Stabilendo altresì nella legge che il Consiglio federale deve previamente informare l'Assemblea federale sulle conseguenze di una mancata approvazione, si può presumere che quest'ultima compia un'analisi accurata delle sue possibili decisioni. In tal modo, sia al Consiglio federale sia ai partner contrattuali appare chiaro che la decisione del Parlamento avrà delle conseguenze.

Per valutare le conseguenze delle decisioni dell'Assemblea federale in materia di approvazione di crediti urgenti, una minoranza della Commissione (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp) propone di adottare il criterio del «danno causato alla Confederazione». In questo modo il Consiglio federale eviterebbe di trovarsi nella situazione di dover attuare decisioni dell'Assemblea federale che, di fatto, non è in grado di eseguire. Qualora dovesse comunque essere confrontato con una mancata approvazione di crediti urgenti, il Consiglio federale sarebbe tenuto ad attuare tale decisione, a condizione che ciò non comporti un danno importante per la Confederazione. La mancata approvazione di un credito da parte del Parlamento comporta quindi conseguenze anche secondo la soluzione della minoranza: il Consiglio federale deve revocare gli impegni assunti e

chiedere la ripetizione degli importi pagati, ma dispone di un certo margine di manovra nell'ambito delle disposizioni summenzionate.

Un'altra minoranza della Commissione (Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian) propone di non entrare in materia sul progetto.

Indice

Compendio	2
1 Genesi del progetto	6
1.1 Garanzie della Confederazione per l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS nella primavera del 2023	6
1.1.1 Consenso della Delegazione delle finanze	6
1.1.2 Esame preliminare in seno alle Commissioni delle finanze	6
1.1.3 Mancata approvazione dei crediti da parte dell'Assemblea federale	7
1.1.4 Critiche pubbliche alla decisione del Parlamento	8
1.2 Primi dibattiti in seno alle Commissioni delle istituzioni politiche	8
1.3 Audizione di esperti	9
1.4 L'iniziativa parlamentare della CIP-N	9
1.5 Attuazione dell'iniziativa parlamentare	10
2 Situazione iniziale	11
2.1 Genesi del diritto vigente	11
2.1.1 Regolamentazione fino al 2010	11
2.1.2 Dibattito dopo il grounding di Swissair. Progetto del 2004	11
2.1.3 Dibattito dopo la crisi di UBS. Progetto del 2010	12
2.2 Esempi precedenti di approvazioni a posteriori nell'ambito di sessioni straordinarie	13
2.3 Interpretazione del diritto vigente: materiali legislativi	14
2.3.1 Rapporto della CIP-N del 5 febbraio 2010	14
2.3.2 Dichiarazioni durante i dibattiti delle Camere	14
2.4 Interpretazione del diritto vigente: letteratura specializzata	16
3 Punti essenziali del progetto	17
3.1 Limiti di una regolamentazione generale e astratta	17
3.2 Opzione scelta: la mancata approvazione di crediti urgenti ha sempre effetti giuridici	18
3.3 Alternative esaminate	21
3.3.1 La mancata approvazione di crediti urgenti ha effetti giuridici sugli impegni non ancora assunti e sui pagamenti non ancora effettuati	21
3.3.2 La mancata approvazione di crediti urgenti da parte dell'Assemblea federale è sempre di natura dichiarativa	22
3.3.3 Delega di competenze parziale alla DelFin	23
3.3.4 I crediti urgenti che superano i 500 milioni di franchi devono essere decisi in ogni caso dall'Assemblea federale	24
3.3.5 Modifica della composizione della DelFin	25
4 Commento ai singoli articoli	26
4.1 Definizioni	26

4.2	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione	27
5	Ripercussioni	29
6	Aspetti giuridici	29
6.1	Costituzionalità	29
6.2	Forma dell'atto	29
Titolo dell'atto normativo (<i>progetto preliminare</i>)		FF 2026 ...

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Garanzie della Confederazione per l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS nella primavera del 2023

1.1.1 Consenso della Delegazione delle finanze

Il 19 marzo 2023, giorno dell'annuncio ufficiale dell'acquisizione di Credit Suisse (CS) da parte di UBS, la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) ha dato il proprio consenso, in virtù dell'articolo 28 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005¹ sulle finanze della Confederazione (LFC), a due crediti d'impegno urgenti: si trattava, in primo luogo, di un credito d'impegno di 100 miliardi di franchi richiesto dal Consiglio federale il 16 marzo 2023 per la concessione di una garanzia della Confederazione in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera (BNS) a Credit Suisse e, in secondo luogo, di un credito d'impegno di 9 miliardi di franchi richiesto dal Consiglio federale il 19 marzo 2023 per la concessione a UBS di una garanzia della Confederazione a copertura delle perdite degli attivi da liquidare della banca acquisita².

Il consenso da parte della DelFin ha autorizzato il Consiglio federale ad assumere immediatamente gli impegni per l'importo del credito in questione. Tuttavia, la DelFin non dispone di una competenza definitiva in materia. Secondo l'articolo 167 della Costituzione federale (Cost.)³, l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione. L'articolo 28 capoverso 2 LFC stabilisce pertanto che gli impegni urgenti devono essere sottoposti all'Assemblea federale per approvazione a posteriori. Poiché in questo caso i crediti superavano ampiamente l'importo di 500 milioni di franchi, come previsto all'articolo 28 capoverso 3 LFC era possibile richiedere la rapida convocazione di una sessione straordinaria delle Camere federali per l'approvazione di tali crediti. Tale diritto è stato esercitato e la sessione straordinaria si è tenuta l'11 e il 12 aprile 2023.

1.1.2 Esame preliminare in seno alle Commissioni delle finanze

Il 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha sottoposto i crediti all'Assemblea federale nell'ambito del messaggio⁴ concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2023. L'oggetto è stato esaminato preliminarmente dalle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdF-N e CdF-S) il 30 marzo 2023. Entrambe le Commissioni hanno proposto a larga maggioranza alle rispettive Camere di approvare i crediti. In seno alle Commissioni è stato altresì analizzato il margine di manovra giuridico. Il comunicato stampa della CdF-N era accompagnato da una nota

¹ RS **611.0**

² Cfr. comunicato stampa della DelFin del 19 marzo 2023.

³ RS **101**

⁴ [23.007](#) Messaggio del Consiglio federale del 29 marzo 2023 concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2023 (non pubblicato nel FF).

su questo tema, che si concludeva affermando che, nella fattispecie, i fondi erano già completamente impegnati, in quanto la garanzia della Confederazione in caso di dissesto concessa alla BNS e la garanzia della Confederazione concessa a UBS facevano parte dell'accordo per l'acquisizione di CS da parte di UBS. Se le Camere avessero negato l'approvazione a posteriori, tale decisione sarebbe equivalsa a un biasimo politico alla DelFin⁵. Nel comunicato stampa della CdF-S si legge quanto segue: «Essendo gli importi approvati dalla DelFin già impegnati, la successiva approvazione da parte dell'Assemblea federale non ha effetto vincolante. Un rifiuto equivarrebbe a un biasimo politico alla DelFin e al Consiglio federale»⁶.

1.1.3 Mancata approvazione dei crediti da parte dell'Assemblea federale

Nella sessione straordinaria tenutasi l'11 e il 12 aprile 2023, la questione delle conseguenze giuridiche dell'approvazione a posteriori dei crediti da parte dell'Assemblea federale è stata affrontata solo marginalmente. Nel Consiglio degli Stati, la relatrice della CdF ha affermato chiaramente che l'Assemblea federale non disponeva di alcun margine di manovra giuridico: «Se ora respingessimo l'aggiunta al preventivo, ciò equivarrebbe ovviamente a un biasimo nei confronti del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze, ma il nostro rifiuto non metterebbe in discussione l'impegno preso»⁷. Ciononostante, la relatrice ha proseguito sostenendo che la sessione straordinaria fosse opportuna perché avrebbe fornito al pubblico informazioni più dettagliate su questa importante questione. Solo in rari interventi nel dibattito è stata lamentata la mancanza di margine di manovra del Parlamento; la Camera ha quindi approvato il decreto federale nella votazione sul complesso con 29 voti contro 6 e 7 astensioni⁸. Anche l'ampio dibattito in seno al Consiglio nazionale si è concentrato sugli aspetti della regolamentazione bancaria e numerose proposte hanno chiesto di fissare condizioni quadro per l'utilizzo dei crediti. Pirmin Schwander ha dichiarato, a nome del Gruppo UDC, che i membri del suo gruppo non si erano recati a Berna per approvare una presunta soluzione migliore senza alternative⁹. Tuttavia, da questo voto non è risultato chiaro quali conseguenze concrete avrebbe dovuto comportare la mancata approvazione dei crediti. A quanto pare la maggioranza del Consiglio nazionale voleva semplicemente lanciare un segnale, e così il decreto federale è stato respinto nella votazione sul complesso con 81 voti contro 69 e 25 astensioni¹⁰. In occasione dell'appianamento delle divergenze, il Consiglio degli Stati ha nuovamente tentato di costruire uno dei ponti più volte evocati, invitando il Consiglio federale a prescrivere in futuro maggiori fondi propri per le banche nella relativa ordinanza¹¹. Ciononostante, alla fine il Consiglio nazionale non si è convinto e ha respinto il decreto federale una seconda volta con 103 voti contro 71 e 8 astensioni¹².

⁵ Allegato al comunicato stampa della CdF-N del 31 marzo 2023 (disponibile in tedesco e francese).

⁶ Comunicato stampa della CdF-S del 30 marzo 2023.

⁷ Boll. Uff. 2023 S 286 (trad.)

⁸ Boll. Uff. 2023 S 315

⁹ Boll. Uff. 2023 N 682

¹⁰ Boll. Uff. 2023 N 697

¹¹ Boll. Uff. 2023 S 319 segg.

¹² Boll. Uff. 2023 N 715

L'Assemblea federale non ha quindi approvato i due crediti relativi all'acquisizione di CS da parte di UBS. In risposta, il Consiglio federale ha precisato in un comunicato stampa che il Parlamento aveva discusso questi crediti riconoscendo la premessa «secondo cui un rifiuto non avrebbe avuto alcun effetto giuridico sugli impegni urgenti che la Confederazione aveva assunto nei confronti della BNS e di UBS»¹³. Il Consiglio federale ha aderito a questa interpretazione della LFC, sottolineando tuttavia che nel quadro del suo futuro operato e delle sue decisioni «avrebbe tenuto conto nel miglior modo possibile» della posizione espressa dal Parlamento.

1.1.4 Critiche pubbliche alla decisione del Parlamento

Il comportamento del Parlamento è stato criticato dall'opinione pubblica. La Neue Zürcher Zeitung (NZZ) ha affermato in un editoriale del 18 aprile 2023 che il Parlamento non sapeva che cosa stesse facendo. Secondo tale contributo, la sessione relativa a CS si sarebbe svolta soltanto «*pour la galerie*» e i membri dell'Assemblea federale si sarebbero riuniti sapendo presumibilmente che invece di avere voce in capitolo potevano solo inviare segnali simbolici e formulare critiche amare. Due giorni più tardi, la NZZ osservava che «*Niemand kann den Bundesrat aufhalten*» (Nessuno può fermare il Consiglio federale). L'articolo faceva riferimento ai Cantoni in cui una simile iniziativa solitaria del Governo non sarebbe stata possibile vista l'esistenza del referendum finanziario. Diversi media, tra cui il Tages-Anzeiger del 15 aprile 2023, hanno citato vari esperti di diritto costituzionale: alcuni ritenevano che l'Assemblea federale avrebbe dovuto far valere la propria sovranità budgetaria, mentre altri sostenevano che l'Assemblea federale non potesse più fare nulla se gli impegni erano già stati assunti o il denaro era già stato speso.

1.2 Primi dibattiti in seno alle Commissioni delle istituzioni politiche

Le incertezze sulle conseguenze della decisione presa dall'Assemblea federale nella sessione straordinaria dell'aprile 2023 hanno spinto le Commissioni delle istituzioni politiche (CIP) a esaminare più da vicino la procedura della deliberazione parlamentare concernente i crediti urgenti.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha tenuto approfondite audizioni durante la seduta dell'11 e del 12 maggio 2023. In una prima fase, la direttrice dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e il direttore dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) hanno illustrato la posizione del Consiglio federale in merito alle conseguenze della decisione dell'Assemblea federale sui crediti urgenti per la concessione di garanzie della Confederazione nel caso CS/UBS. Successivamente, la presidente della DelFin e il presidente della CdF-N hanno illustrato il ruolo della DelFin e delle CdF nell'approvazione dei crediti urgenti in generale e nel caso di specie.

Dopo queste audizioni delle parti interessate, la CIP-N ha deciso di consultare anche esperti esterni. All'audizione sono stati invitati anche i membri della commissione omologa del Consiglio degli Stati (CIP-S). Quest'ultima si è occupata per la prima

¹³ Comunicato stampa del Consiglio federale del 19 aprile 2023.

volta della questione nella seduta del 7 luglio 2023 e ha deciso di partecipare alle audizioni di esperti.

1.3 Audizione di esperti

Le CIP hanno tenuto audizioni con esperti di diritto parlamentare e di diritto costituzionale il 18 agosto 2023. Sono stati sentiti Martin Graf, ex segretario delle CIP, Andreas Kley, professore di diritto pubblico presso l'Università di Zurigo, Pascal Mahon, professore emerito di diritto costituzionale presso l'Università di Neuchâtel, e Bernhard Rüttsche, professore di diritto pubblico presso l'Università di Lucerna.

Le audizioni si sono concentrate sulla valutazione dell'efficacia delle procedure di stanziamento di crediti urgenti previste dagli articoli 28 e 34 LFC. Tutti gli esperti hanno ritenuto che l'interpretazione, da parte del Consiglio federale e delle CdF, delle conseguenze della decisione dell'Assemblea federale nel caso CS/UBS non fosse conforme né alla volontà del legislatore né all'opinione prevalente della dottrina. Sia il testo della legge sia i materiali legislativi suggeriscono piuttosto che la decisione di approvazione a posteriori dell'Assemblea federale abbia sempre conseguenze giuridiche.

In tale contesto, la mancanza della forma scritta per la garanzia in caso di dissesto di 9 miliardi di franchi a favore di UBS è stata oggetto di critiche da parte degli esperti. Tale credito non era quindi stato impegnato in modo definitivo e l'Assemblea federale avrebbe avuto ancora margine di manovra perché il relativo contratto è stato concluso solo a giugno.

Sono state presentate diverse possibili conseguenze di un obbligo di approvazione. Per cominciare, è stata fatta una distinzione tra effetti costitutivi ed effetti dichiarativi. Una decisione ha effetti costitutivi quando è giuridicamente vincolante, mentre ha effetti dichiarativi se non produce effetti giuridici ma si limita, ad esempio, a inviare un segnale. Un effetto costitutivo può applicarsi *ex tunc* o *ex nunc*. *Ex nunc* (da ora in avanti) significa che, a partire dal momento della mancata approvazione, non possono più essere assunti ulteriori impegni né effettuate ulteriori spese. Nel caso di un effetto costitutivo *ex tunc* (sin dall'inizio), qualora l'Assemblea federale respinga un credito, il Consiglio federale sarebbe tenuto a esigere la ripetizione degli importi già pagati e a rescindere i contratti già conclusi.

Infine, sono state avanzate diverse proposte di soluzione. Da un lato, è stato proposto di delegare alla DelFin la competenza di approvare impegni e pagamenti che devono essere assunti o effettuati con brevissimo preavviso. Dall'altro, è stata proposta una soluzione radicale, che prevede la totale rinuncia a un'approvazione dei crediti urgenti da parte del Parlamento. È stato inoltre proposto che le conseguenze dell'approvazione siano specificate nella LFC in modo che sia chiaro se gli effetti siano costitutivi (*ex tunc* o *ex nunc*) o dichiarativi. Un esperto ha suggerito di chiarire che la mancata approvazione dei crediti non possa mai essere priva di conseguenze giuridiche.

1.4 L'iniziativa parlamentare della CIP-N

Nella seduta del 10 novembre 2023, la CIP-N ha quindi sentito nuovamente, su loro richiesta, il presidente della CdF-N e la presidente della DelFin affinché potessero

fornire un riscontro sulle audizioni degli esperti. Successivamente, la Commissione ha valutato e confermato la necessità di intervenire, esprimendosi in linea di principio a favore dell'elaborazione di un'iniziativa di commissione.

Nel corso della successiva seduta del 2 febbraio 2024, la Commissione ha adottato il testo dell'iniziativa [24.400](#). Questa iniziativa dava mandato di verificare e, se necessario, adeguare la procedura di approvazione dei crediti urgenti secondo gli articoli 28 e 34 LFC. In tale contesto erano da perseguire tre obiettivi: in primo luogo, chiarire le conseguenze dei decreti degli organi coinvolti, in secondo luogo, garantire che tali decreti godano della massima legittimazione democratica e, in terzo luogo, preservare la capacità di agire dello Stato. A tal fine, occorreva esaminare la necessità di meglio definire le conseguenze giuridiche dei decreti degli organi del Parlamento, precisare le rispettive competenze dei diversi organi parlamentari e comporre la DelFin in modo tale che possa esservi rappresentato il maggior numero possibile di gruppi parlamentari, nel rispetto della sua capacità di agire.

L'8 aprile 2024 la CIP-S ha deciso all'unanimità di approvare questa iniziativa di commissione. La CIP-N ha quindi incaricato la propria segreteria, in collaborazione con l'AFF e l'UFG e con il coinvolgimento della segreteria delle CdF, di elaborare varianti per l'attuazione dell'iniziativa.

1.5 Attuazione dell'iniziativa parlamentare

Nella seduta del 21 febbraio 2025, la Commissione ha discusso cinque varianti per la modifica degli articoli 28 e 34 LFC. È stata inoltre discussa la possibilità di rinunciare a un adeguamento della LFC e di stabilire, in una lettera alla DelFin, alle CdF e al Consiglio federale, l'interpretazione delle disposizioni legali vigenti ritenuta valida dalla CIP-N. La Commissione ha deciso, con 21 voti contro 3, di modificare le disposizioni della legge. Con 21 voti contro 2 e un'astensione, si è espressa a favore della soluzione secondo la quale occorre specificare nella LFC che l'approvazione di crediti urgenti da parte dell'Assemblea federale ha sempre effetti giuridici. Secondo la variante respinta l'efficacia giuridica si sarebbe applicata solo *ex nunc*, vale a dire per gli impegni non ancora assunti e i pagamenti non ancora effettuati. Con 14 voti contro 9 e un'astensione, la Commissione si è invece opposta all'inclusione nel progetto di una modifica della composizione della DelFin.

Il 4 settembre 2025 la Commissione ha discusso per la prima volta il relativo progetto di atto legislativo e il rapporto esplicativo. Il 14 novembre ha tenuto una seconda deliberazione e ha approvato il progetto nella votazione sul complesso con 21 voti contro 4. Ha quindi sottoposto i risultati per parere alla CdF-N e alla DelFin. Con lettera del 26 agosto, la CdF-N e la DelFin hanno raccomandato alla Commissione di non entrare in materia sul progetto e togliere dal ruolo l'iniziativa parlamentare. Questi organi ritengono infatti che in assenza di una soluzione migliore e più adatta alle esigenze pratiche, sia preferibile mantenere il diritto vigente che, nonostante le sue lacune, offre una chiarezza sufficiente e garantisce nel miglior modo possibile la capacità d'azione dello Stato.

Dopo aver preso atto del parere della CdF-N e della DelFin, con 20 voti contro 3 la Commissione ha confermato l'entrata in materia. Ha adottato definitivamente il progetto il 4 settembre 2026 all'attenzione della Camera, trasmettendolo nel contempo per parere al Consiglio federale.

Si è rinunciato a svolgere una procedura di consultazione. Secondo l'articolo 3a capoverso 1 lettera a della legge del 18 marzo 2005¹⁴ sulla consultazione (LCo), si può rinunciare a una procedura di consultazione se «il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali».

2 Situazione iniziale

2.1 Genesi del diritto vigente

L'articolo 28 LFC disciplina la procedura per i crediti d'impegno *urgenti*. Secondo tale disposizione, in casi urgenti il Consiglio federale può autorizzare l'avvio o il proseguimento del progetto urgente già prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale del credito d'impegno necessario. Tuttavia, deve sempre ottenere *previamente* il consenso della DelFin. L'Assemblea federale deve approvare l'impegno *urgente a posteriori*. Se la DelFin dà il proprio consenso a un credito d'impegno urgente d'importo superiore a 500 milioni di franchi, un quarto dei membri di una Camera può chiedere che l'Assemblea federale sia convocata in sessione straordinaria secondo l'articolo 151 capoverso 2 Cost. La domanda deve essere presentata entro una settimana dal consenso della DelFin e la sessione deve svolgersi nella terza settimana successiva al deposito della domanda di convocazione.

L'articolo 34 LFC prevede la stessa procedura per i crediti aggiuntivi urgenti.

2.1.1 Regolamentazione fino al 2010

Fino alla revisione del 17 dicembre 2010, la LFC autorizzava il Consiglio federale a contrarre impegni finanziari urgenti di importo illimitato con o senza il consenso della DelFin. Tuttavia, gli impegni dovevano essere sottoposti, per approvazione a posteriori, all'Assemblea federale. Secondo il diritto allora vigente, il Consiglio federale poteva sottoporre all'Assemblea federale tali decreti finanziari urgenti, indipendentemente dal loro importo, per approvazione a posteriori soltanto con la successiva aggiunta al preventivo o addirittura solo con il consuntivo della Confederazione. Conformemente al diritto vigente in quel periodo, il Consiglio federale doveva ottenere il consenso della DelFin «se possibile». In base al diritto previgente si parlava pertanto di «anticipazione urgente» quando il consenso della DelFin era ritenuto impossibile per motivi di tempo. L'«anticipazione urgente» non è mai stata applicata nella prassi dal Consiglio federale, mentre l'anticipazione con il consenso della DelFin era invece definita «anticipazione ordinaria».

2.1.2 Dibattito dopo il grounding di Swissair. Progetto del 2004

Questo sistema è stato messo in discussione quando il Consiglio federale ha assunto un impegno finanziario di oltre 2 miliardi di franchi dopo il grounding di Swissair nel

¹⁴ RS 172.061

2001. Per i relativi crediti di pagamento e d'impegno aveva tuttavia ottenuto il consenso della DelFin. Successivamente, la CIP-N ha elaborato un progetto secondo cui l'Assemblea federale avrebbe dovuto essere in ogni caso competente per lo stanziamento di crediti di pagamento e d'impegno d'importo superiore a 250 milioni di franchi, anche nel caso di crediti urgenti. I crediti al di sotto di questo limite avrebbero potuto essere approvati dalla DelFin con procedura d'urgenza (progetto 01.462, rapporto della CIP-N del 25 marzo 2004¹⁵). Tuttavia, il progetto non aveva alcuna possibilità di essere approvato dal Consiglio degli Stati¹⁶. Quest'ultimo ha sostenuto, come il Consiglio federale, che la capacità di agire dello Stato in casi urgenti sarebbe stata troppo limitata.

Solo un anno dopo, la discussione è stata ripresa nell'ambito del progetto di revisione totale della LFC (04.462). Una proposta della CIP-N, secondo cui i crediti urgenti al di sopra di un certo importo dovevano sempre essere approvati previamente dall'Assemblea federale, ha inizialmente ottenuto il consenso della maggioranza in Consiglio nazionale¹⁷. Tuttavia, nell'ambito dell'appianamento delle divergenze, il Consiglio nazionale si è infine allineato alla posizione contraria del Consiglio degli Stati¹⁸.

2.1.3 Dibattito dopo la crisi di UBS. Progetto del 2010

Il dibattito concernente i crediti urgenti è stato ripreso nell'autunno 2008, dopo che il 15 ottobre 2008 il Consiglio federale ha sostenuto UBS SA sottoscrivendo un prestito obbligatoriamente convertibile per un importo di 6 miliardi di franchi. Il credito necessario è stato stanziato con il consenso della DelFin. L'Assemblea federale lo ha approvato a posteriori il 15 dicembre 2008. Questi avvenimenti hanno portato all'elaborazione del progetto 09.402 «Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie» da parte della CIP-N (rapporto del 5 febbraio 2010¹⁹). Nell'ambito di questo progetto, gli articoli 28 e 34 LFC sono stati rivisti e adottati dall'Assemblea federale il 17 dicembre 2010.

L'importo di 500 milioni di franchi, al di sopra del quale può essere chiesta la convocazione di una sessione straordinaria, non era contestato. Invece, una *minoranza della Commissione* ha proposto, in linea con quanto previsto nel progetto del 2004, che i crediti urgenti d'importo superiore a 500 milioni di franchi, senza eccezioni, dovessero essere decisi *previamente* dall'Assemblea federale e non essere approvati a posteriori, come avvenuto fino ad allora. La minoranza sosteneva che la delega di fatto delle competenze alla DelFin, composta da soli sei membri, comportasse un'insufficiente legittimazione democratica per decreti con conseguenze di così ampia portata. Qualora necessario, l'Assemblea federale avrebbe potuto essere convocata molto rapidamente per una sessione straordinaria. La maggioranza, invece, ha evidenziato che una proposta in tal senso era stata nettamente respinta dal Consiglio degli Stati. Inoltre, avrebbero potuto verificarsi situazioni di emergenza in cui si rendevano necessarie decisioni così immediate, per evitare danni considerevoli al Paese, che persino una

¹⁵ FF **2004** 2451

¹⁶ Boll. Uff. **2004** S 646

¹⁷ Boll. Uff. **2005** N 390

¹⁸ Boll. Uff. **2005** S 579 e Boll. Uff. **2005** N 1345

¹⁹ FF **2010** 1393

convocazione rapida dell'Assemblea federale in sessione straordinaria avrebbe richiesto troppo tempo²⁰. La proposta della minoranza è stata respinta dal Consiglio nazionale con 96 voti contro 45²¹.

Non è stata discussa la possibilità di sottoporre i crediti all'approvazione delle CdF anziché della DelFin. Probabilmente non si è ravvisato alcun guadagno di tempo rispetto alla convocazione delle Camere, poiché anche in caso di delega alle CdF sarebbe stato necessario prevedere una procedura di appianamento delle divergenze.

2.2 Esempi precedenti di approvazioni a posteriori nell'ambito di sessioni straordinarie

Tra il 1998 e il 2022 la DelFin ha trattato 317 crediti a preventivo urgenti e 45 crediti d'impegno urgenti. In tale contesto, non ha dato il proprio consenso a 20 richieste di credito urgenti (19 crediti a preventivo e un credito d'impegno). Lo strumento è quindi spesso utilizzato senza che l'approvazione a posteriori dei crediti dia adito a discussioni.

Di norma, l'approvazione a posteriori avviene durante una sessione ordinaria nell'ambito della trattazione di un'aggiunta al preventivo. La convocazione di una sessione straordinaria per l'approvazione a posteriori di crediti urgenti è stata richiesta tre volte²². La prima volta è accaduto nel novembre 2001, prima dell'entrata in vigore delle vigenti disposizioni di cui agli articoli 28 e 34 LFC, per le deliberazioni del progetto 01.067²³ concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera. All'epoca si trattava di approvare a posteriori crediti per un totale di diversi miliardi di franchi in relazione al tracollo di Swissair²⁴.

L'approvazione a posteriori dei crediti urgenti per il salvataggio di UBS è avvenuta nella sessione invernale del 2008 (progetto 08.077 Pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero)²⁵. In una sessione straordinaria del maggio 2020 durante la crisi pandemica, è stato invece approvato a posteriori un credito d'impegno di 30 miliardi di franchi per fideiussioni solidali alle imprese (progetto 20.007 Preventivo 2020. Prima aggiunta)²⁶. Nell'autunno del 2022 è stata infine richiesta una sessione straordinaria per l'approvazione a posteriori di due crediti per un totale di 14 miliardi di franchi a favore di un cosiddetto piano di salvataggio del gruppo Axpo (progetto 22.042 Preventivo 2022. Aggiunta II). Tale sessione straordinaria si è svolta in concomitanza con la sessione autunnale²⁷.

²⁰ FF **2010** 1393, in particolare 1410

²¹ Boll. Uff. **2010** N 1303

²² Per maggiori ragguagli cfr. Zihler, Florian: «Wirkung des Beschlusses der Finanzdelegation der Bundesversammlung im Dringlichkeitsverfahren». In: AJP/PJA 9/2023, pagg. 1067 segg.

²³ FF **2001** 5701

²⁴ Boll. Uff. **2001** N 1437 e Boll. Uff. **2001** S 715

²⁵ Boll. Uff. **2008** N 1693 e Boll. Uff. **2008** S 911

²⁶ Boll. Uff. **2020** N 392 e Boll. Uff. **2020** S 227

²⁷ Boll. Uff. **2022** N 1728 e Boll. Uff. **2022** S 975

2.3 Interpretazione del diritto vigente: materiali legislativi

Dopo la sessione straordinaria dell'aprile 2023 dedicata alla trattazione dei crediti connessi all'acquisizione di CS da parte di UBS, è stata sollevata la questione della rilevanza dell'*approvazione a posteriori* da parte dell'Assemblea federale (cfr. n. 1.1 e 1.2). Di seguito sono quindi riassunte alcune affermazioni tratte dai materiali legislativi.

2.3.1 Rapporto della CIP-N del 5 febbraio 2010

Con il progetto [09.402](#) (Iv. Pa. CIP-N. Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie), è stata istituita la procedura secondo cui il Consiglio federale deve ottenere il consenso della DelFin per l'approvazione di crediti urgenti e una sessione straordinaria può essere convocata nella terza settimana successiva al deposito della domanda di convocazione per impegni superiori a 500 milioni di franchi. Nel rapporto della CIP-N, relativamente all'«approvazione successiva» si legge:

«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»²⁸.

«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»²⁹.

«[...] nell'ambito dell'approvazione successiva di un credito d'impegno urgente, essi [gli Uffici] 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»³⁰.

2.3.2 Dichiarazioni durante i dibattiti delle Camere

Il 13 giugno 2005, durante il dibattito sul progetto di revisione totale della LFC ([04.079](#)) in seno al Consiglio degli Stati, Hans Lauri, relatore della CdF-S, aveva sottolineato l'importanza dell'approvazione a posteriori:

«Naturalmente non si può escludere che il Parlamento sia soggetto a vincoli in materia di approvazione a posteriori. Tuttavia, ciò non cambia il fatto che il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze debbano rendere conto al Parlamento in questi casi e assumersi la responsabilità delle decisioni prese»³¹.

²⁸ FF **2010** 1393, in particolare 1409

²⁹ FF **2010** 1393, in particolare 1411

³⁰ FF **2010** 1393, in particolare 1418

³¹ Boll. Uff. **2005** S 577 (trad.)

«Si dovrà stabilire caso per caso quali siano le conseguenze di una mancata approvazione a posteriori. Personalmente posso immaginare che, ad esempio, nell'ambito dei crediti d'impegno, nella misura in cui non siano stati ancora impegnati, sia possibile ritornare su un'operazione qualora non vi sia l'approvazione del Parlamento, e che in altri casi in cui siano già sorti effetti su terzi, tale approvazione a posteriori abbia unicamente carattere politico»³².

Anche l'allora consigliere federale Merz si era espresso nel 2005 durante il dibattito in Consiglio degli Stati in merito alla revisione totale della LFC, utilizzando l'esempio del caso Swissair per sostenere che l'Assemblea federale avrebbe potuto certamente negare l'approvazione se avesse messo in conto il danno che ne sarebbe derivato:

«Nel caso di Swissair, ci sarebbe stata certamente la possibilità di non approvare questo credito a posteriori. Sarebbe stato assolutamente possibile. In tal caso la Confederazione avrebbe dovuto semplicemente farsi carico dei danni che sarebbero derivati dall'eventuale rescissione, a posteriori, dei contratti già decisi dal Consiglio federale e dalla Delegazione delle finanze»³³.

La questione delle conseguenze dell'approvazione a posteriori è stata talvolta discussa anche durante le deliberazioni di determinati crediti, sebbene per lo più solo marginalmente. Già nel primo grande caso, quello di Swissair, era emerso che gli effetti di una mancata approvazione non erano del tutto chiari. In tale contesto, il relatore della Commissione aveva confermato che una mancata approvazione avrebbe avuto effetti giuridici:

«Naturalmente non è affatto vero che oggi non avete più nulla da decidere. Se oggi dite di no e la proposta viene respinta, allora anche il progetto fallisce. Ciò comporta però molteplici conseguenze negative dal punto di vista finanziario: da un lato, le conseguenze economiche negative che si sarebbero verificate se il Consiglio federale non fosse intervenuto, e dall'altro il fatto che avremmo sprecato milioni e miliardi di franchi»³⁴.

Tuttavia, l'allora consigliere federale Villiger era giunto alla conclusione che, a causa delle conseguenze negative della mancata approvazione, quest'ultima non potesse avere alcun effetto giuridico:

«La Delegazione delle finanze ha definitivamente dato il proprio consenso al credito transitorio. Esso è vincolante, anche se voi non doveste approvarlo»³⁵.

Anche nel dibattito sui crediti COVID-19, un membro del Consiglio nazionale ha chiesto all'allora consigliere federale Maurer di spiegare al Parlamento quali sarebbero state le conseguenze nel caso in cui quest'ultimo avesse ridotto importi già stanziati dal Consiglio federale attraverso il diritto di necessità. A tal proposito, il ministro delle finanze ha dichiarato quanto segue:

³² Boll. Uff. 2005 S 579 (trad.)

³³ Boll. Uff. 2005 S 579 (trad.)

³⁴ Boll. Uff. 2001 N 1493 (trad.)

³⁵ Boll. Uff. 2001 N 1496 (trad.)

«I crediti non sono ancora stati erogati. Ci basiamo sulla Costituzione federale e sulla competenza della Delegazione delle finanze. La Delegazione delle finanze può anticipare i crediti. Quando i crediti sono stati anticipati dalla Delegazione delle finanze, il Consiglio federale ha il diritto di utilizzarli»³⁶.

Per le dichiarazioni relative alle conseguenze di una mancata approvazione nel dibattito sull'acquisizione di CS da parte di UBS, si veda il numero 1.1.3.

2.4 Interpretazione del diritto vigente: letteratura specializzata

Le conseguenze di una mancata approvazione di un credito urgente da parte dell'Assemblea federale sono affrontate solo in misura marginale nella dottrina.

Alcuni autori sostengono che una mancata approvazione abbia sempre un effetto: se il Consiglio federale ha già assunto impegni giuridici e l'Assemblea federale ne nega l'approvazione a posteriori, il Consiglio federale deve interpretarlo come un incarico a revocare tali impegni giuridici nella misura in cui ciò sia praticamente possibile³⁷.

Altri esponenti della dottrina ritengono difficile che una mancata approvazione di spese già sostenute e di impegni già assunti abbia un effetto giuridico. Secondo Giovanni Biaggini, i fondi liberati dalla DelFin su proposta del Consiglio federale nell'ambito della procedura d'urgenza, che *in un rapporto giuridico con terzi sono già stati impegnati o erogati*, non possono più essere bloccati, indipendentemente dall'ampia sovranità budgetaria dell'Assemblea federale³⁸. Biaggini ritiene che a tale categoria appartenga la garanzia in caso di dissesto di 100 miliardi di franchi concessa a UBS nella primavera del 2023, poiché in quel caso era stato evidentemente concluso un contratto di garanzia. Al contrario, non era stato concluso alcun contratto di garanzia per la «copertura delle perdite» di 9 miliardi di franchi, per cui, secondo Biaggini, non si trattava di un impegno già assunto.

In relazione a una mancata approvazione parlamentare di impegni già assunti, altri autori parlano di un «biasimo politico»³⁹ alla DelFin e al Consiglio federale, che non ha alcun effetto giuridico nei rapporti con terzi.

Un altro autore, che sottolinea la competenza costituzionale dell'Assemblea federale, ha una visione completamente diversa. A suo avviso, l'attuazione della competenza costituzionale in materia di spese (art. 167 Cost.) deve essere considerata prioritaria rispetto alla concessione di diritti acquisiti a terzi⁴⁰. Secondo questo punto di vista, i terzi non possono dunque invocare automaticamente il principio di buona fede se as-

³⁶ Boll. Uff. 2020 N 411 (trad.)

³⁷ Cfr. Mader, Luzius: «Aushöhlung des Budgetrechts in Krisenzeiten?», in: *Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht* (a c. di): Jahrbuch 2009, pag. 115

³⁸ Biaggini, Giovanni: «Die CS-Übernahme und der Fluch des Notrechts», in: *ZBl* 6/2023, pag. 312

³⁹ Lienhard, Andreas et. al.: *Öffentliches Finanzrecht*, Berna 2017, pag. 377

⁴⁰ Graber, Kaspar: «Dringliche Verpflichtungskredite für Garantien der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der UBS: Die Rolle der Bundesversammlung», in: *Jusletter* 8 maggio 2023, pag. 11

sumono impegni con la Confederazione che non sono ancora stati approvati dall'Assemblea federale. Dal momento in cui l'Assemblea federale decide di non approvarli, tali impegni sono da considerarsi inesistenti.

Florian Zihler adotta un approccio pragmatico, secondo cui il Consiglio federale deve effettuare una valutazione complessiva di tutte le conseguenze giuridiche, finanziarie ed economiche nei singoli casi in cui l'Assemblea federale non abbia approvato un credito. Se dispone di un reale margine di manovra, il Consiglio federale deve successivamente attuare la decisione dell'Assemblea federale nel modo più completo possibile⁴¹.

Anche il commento alla legge sul Parlamento aderisce a questa interpretazione orientata al caso concreto. Secondo tale commento, in caso di mancata approvazione, il Consiglio federale è tenuto ad attuare tale decisione nella misura in cui ciò sia ancora di fatto possibile: i pagamenti che non sono ancora stati effettuati non devono essere effettuati e, se è ancora possibile, gli impegni finanziari fissati nei contratti devono essere revocati. Il nodo della questione risiede nel fatto che si tratta di decisioni individuali, ciascuna delle quali richiede numerose ponderazioni. Ogni caso deve essere esaminato separatamente: il contratto può ancora essere rescisso? Il pagamento può essere bloccato? A causa dell'urgenza, ciò spesso non è possibile: altrimenti, il credito a preventivo o il credito d'impegno non avrebbe dovuto essere richiesto come urgente⁴².

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Limiti di una regolamentazione generale e astratta

Considerato che in ogni singolo caso occorre decidere quale margine di manovra abbia l'Assemblea federale, si pone la questione di capire se una definizione in termini generali e astratti delle conseguenze di una mancata approvazione sia possibile. È sostanzialmente condivisa l'idea che una mancata approvazione da parte dell'Assemblea federale debba produrre effetti, qualora tali effetti siano ancora di fatto possibili.

Rimane invece controverso se, nel caso specifico, la decisione possa ancora produrre effetti. Nel caso CS/UBS non vi era chiarezza sul fatto che tutti gli impegni assunti nei confronti di UBS fossero sufficientemente disciplinati sul piano contrattuale, oppure se la Confederazione avrebbe potuto recedere senza incorrere in pretese di risarcimento danni.

I criteri proposti nella dottrina e nella prassi per definire l'effetto di un'approvazione a posteriori si rivelano spesso inadeguati nel caso concreto. Ad esempio, quando si afferma che una mancata approvazione a posteriori non produce alcun effetto giuridico nei rapporti con terzi⁴³, si pone la questione della delimitazione tra «rapporti interni» e «rapporti con terzi». Un accordo con la BNS si colloca, ad esempio, nell'ambito di un rapporto interno o con terzi? Ci si può anche chiedere perché si

⁴¹ Zihler, pag. 1076

⁴² Koller, Stefan, in: *Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Basilea 2024, art. 51, n. 28a

⁴³ Lienhard, pag. 377, Biaggini, pag. 312

debba considerare a priori che una mancata approvazione non produca alcun effetto nei rapporti con terzi dal momento che forse gli impegni assunti possono essere revocati senza danni importanti.

Anche il requisito, talvolta invocato nel caso CS/UBS, dell'esistenza di un contratto scritto offre solo un aiuto limitato nel rispondere alla domanda se una mancata approvazione possa o meno produrre effetti. Nei casi urgenti spesso è quasi impossibile redigere in modo completo e dettagliato contratti complessi già in una fase iniziale. Mettere per iscritto i principi fondamentali di un contratto è in ogni caso opportuno e può costituire un ausilio decisionale per l'Assemblea federale. Resta tuttavia da chiarire quale valore aggiunto avrebbe realmente apportato, nel caso CS/UBS, la presenza di un simile documento. Avrebbe davvero inciso sulla valutazione delle conseguenze di una mancata approvazione? O non si sarebbe piuttosto sostenuto che tali principi fossero insufficienti e che sarebbe stato necessario conoscere i dettagli del contratto? Molto più rilevante della forma scritta sarebbe stata la questione di come UBS avrebbe reagito in caso di mancata concessione della garanzia e quali conseguenze sarebbero state prevedibili per la piazza finanziaria e per l'economia svizzera.

3.2 Opzione scelta: la mancata approvazione di crediti urgenti ha sempre effetti giuridici

Si propone di fissare nella legge – nel caso specifico nella LFC – la prassi vigente, così come è riassunta nel commento alla legge sul Parlamento e così come emerge dai materiali legislativi relativi alla genesi della legge. L'attuale procedura concernente i crediti urgenti non è quindi modificata sotto il profilo materiale. Si prevede tuttavia di sancire espressamente nella LFC le conseguenze della mancata approvazione di crediti urgenti. Grazie a tali precisazioni si garantisce una maggiore certezza del diritto e di pianificazione sia per l'Assemblea federale sia per il Consiglio federale. In tal modo è inoltre chiarito che il caso CS/UBS non costituisce un precedente.

Le modifiche apportate agli articoli 28 e 34 LFC si fondano sui seguenti principi:

1. l'articolo 167 Cost. stabilisce che l'Assemblea federale decide le spese. Tale competenza non è delegata né al Consiglio federale né alla DelFin dagli articoli 28 e 34 LFC;
2. in casi urgenti e previo consenso della DelFin, il Consiglio federale può effettuare pagamenti o assumere impegni; l'approvazione a posteriori da parte dell'Assemblea federale rimane tuttavia sempre riservata. Non vi è però alcun effetto sospensivo. Il Consiglio federale può utilizzare i relativi crediti d'impegno o aggiuntivi subito dopo l'approvazione della DelFin;
3. la mancata approvazione di crediti urgenti è quindi sempre giuridicamente efficace e deve avere conseguenze;
4. se l'Assemblea federale nega a posteriori l'approvazione di un credito, il Consiglio federale non può assumere ulteriori impegni né effettuare ulteriori pagamenti. Deve inoltre esigere la ripetizione degli importi già pagati e revocare gli impegni assunti.

Gli articoli 28 e 34 LFC devono quindi essere integrati da un nuovo capoverso 2^{bis}, in cui le conseguenze di una mancata approvazione a posteriori da parte dell'Assemblea federale sono specificate in questo senso. Le disposizioni chiariscono quindi che una mancata approvazione deve essere attuata sia *ex nunc* sia *ex tunc* dal Consiglio federale. Pertanto, *ex nunc* – ovvero dal momento della decisione dell'Assemblea federale – non possono essere assunti ulteriori impegni per l'esecuzione del progetto né essere effettuati ulteriori pagamenti. Per quanto riguarda gli effetti *ex tunc*, gli impegni assunti devono essere revocati e deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati. Ciò vale anche in caso di richieste di risarcimento danni da parte di terzi. La formulazione è chiara e definisce in modo inequivocabile le responsabilità. L'Assemblea federale deve valutare attentamente i vantaggi e gli svantaggi di una mancata approvazione e decidere di conseguenza – proprio come fa quando legifera. Si può ipotizzare che tale formulazione avrà anche un effetto preventivo, in quanto il Consiglio federale cercherà soluzioni politicamente sostenibili anche in situazioni di urgenza. Con questa soluzione anche gli eventuali partner contrattuali della Confederazione saranno consapevoli della necessità e delle conseguenze dell'approvazione del Parlamento. L'effetto preventivo consiste inoltre nel fatto che, mediante un'adeguata legislazione e misure appropriate, si mira a prevenire situazioni che renderebbero necessario un intervento urgente da parte della Confederazione per salvare la situazione.

L'Assemblea federale deve essere informata delle conseguenze giuridiche e concrete della sua decisione. Nel capoverso 2 si aggiunge quindi che il Consiglio federale deve informare l'Assemblea federale delle conseguenze di una mancata approvazione. Ciò comprende anche l'obbligo di informare l'Assemblea federale se, in caso di una sua mancata approvazione, sarebbe addirittura ipotizzabile procedere alla revoca degli impegni già assunti o richiedere la ripetizione degli importi già pagati.

Come già avviene oggi, le commissioni incaricate dell'esame preliminare dovranno chiarire quali impegni sono già stati assunti in modo vincolante al momento della decisione di approvazione dell'Assemblea federale e quali spese sono già state sostenute. A tal fine, il Consiglio federale deve presentare a queste commissioni un elenco dei negozi giuridici conclusi (p. es. impegni di garanzia e di fideiussione) e delle spese già sostenute. In tale contesto, non si può pretendere che siano già disponibili documenti contrattuali che disciplinano tutti i dettagli; tuttavia i punti essenziali devono essere fissati per iscritto. Le commissioni e l'Assemblea federale devono disporre di riferimenti scritti per poter valutare il margine di manovra di cui dispongono e quindi di cui dispone la Confederazione. In questo caso è rilevante la necessità dell'Assemblea federale di disporre di informazioni che le permettano di prendere una decisione qualificata. Sia il Consiglio federale sia le commissioni incaricate dell'esame preliminare sono chiamati ad adempiere tale obbligo. Le precisazioni apportate nel capoverso 2^{bis} sottolineano la necessità di tali chiarimenti.

Attraverso precisazioni accurate è possibile attenuare la problematica, emersa in modo particolarmente acuto in occasione dell'acquisizione di CS da parte di UBS, relativa al carattere vincolante o meno di un credito; tuttavia, rimane sempre un certo margine discrezionale. Il margine di manovra dell'Assemblea federale dipende dalla situazione relativa ai pagamenti effettuati e ai contratti conclusi che comportano impegni di pagamento, garanzie o fideiussioni, così come essa si presenta al momento della sua decisione. Quanto più l'Assemblea federale agisce rapidamente, tanto maggiore è il

suo margine di manovra. In questo contesto si applicano gli articoli 28 capoverso 3 e 34 capoverso 3 LFC, che consentono all'Assemblea federale di decidere il più rapidamente possibile se dare o meno la propria approvazione. Può senz'altro succedere che la DelFin dia il proprio consenso al Consiglio federale per liberare i crediti o assumere impegni e che, se l'Assemblea federale è convocata in tempi brevi, vi sia ancora margine di manovra perché i crediti non sono ancora esauriti e non sono ancora stati assunti impegni definitivi nei confronti di terzi. Nella sessione straordinaria di maggio 2020, l'Assemblea federale ha condotto discussioni approfondite sui crediti COVID-19 decidendo poi di modificare in parte tali crediti⁴⁴. È abbastanza probabile che l'Assemblea federale si trovi di fronte a una situazione in cui alcune componenti di un credito sono state impegnate in modo definitivo o una parte delle spese è stata sostenuta, ma altre componenti del credito non sono ancora state impegnate in modo definitivo o non tutti i fondi sono stati spesi. In questo caso, secondo la procedura ordinaria, l'Assemblea federale può prendere le sue decisioni in modo differenziato ricorrendo al diritto di proposta. In tal modo può ridurre un credito richiesto dal Consiglio federale così che gli obblighi già assunti o i pagamenti già effettuati siano approvati, ma non vengano più messi a disposizione fondi per ulteriori impegni o pagamenti. Eventualmente può essere opportuno anche suddividere un credito.

In merito al capoverso 2^{bis}, secondo la *minoranza della Commissione* (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp le conseguenze degli effetti *ex tunc* devono essere formulate in modo più differenziato. In questo quadro il criterio «se ciò non comporta un danno importante per la Confederazione» deve essere determinante. Un danno «importante» può essere causato, per esempio, da pretese di risarcimento danni previste nel caso in cui gli impegni non possano essere rispettati. A seconda dell'ammontare di tali pretese, potrebbe essere più opportuno adempiere comunque gli impegni. Il danno può essere provocato anche dagli effetti negativi attesi per l'economia svizzera, ad esempio il mancato salvataggio di un'impresa di rilevanza sistemica. Si deve tenere conto anche dei danni di reputazione: la fiducia riposta nella Confederazione come partner contrattuale e negoziale affidabile a livello nazionale e internazionale non deve essere compromessa a lungo termine. Sarà quindi necessario valutare caso per caso se sia il mancato adempimento dell'impegno o il suo adempimento a provocare il danno maggiore. Non bisogna considerare solo le conseguenze per la Confederazione, ma anche quelle per l'intero Paese. In questo contesto il termine «Confederazione» non va inteso nel senso stretto di Confederazione come persona giuridica. Tuttavia, se nel caso di specie si rendesse necessario decidere se revocare impegni e chiedere la ripetizione degli importi già pagati, una tale decisione rientra comunque, secondo la proposta della minoranza, nel margine di apprezzamento del Consiglio federale.

Un'altra *minoranza* (Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian) ritiene che il progetto non apporti alcun valore aggiunto e propone di non entrare in materia. Secondo tale minoranza il diritto vigente consente già all'Assemblea federale di analizzare attentamente le conseguenze delle sue decisioni e di prenderle con cognizione di causa. Il diritto vigente, che prevede la possibilità di convocare una sessione straordinaria per importi particolarmente elevati, è stato concepito in modo tale che l'Assemblea

⁴⁴ Cfr. [20.007](#) Preventivo 2020. Prima aggiunta

federale abbia ancora un certo margine di manovra nel prendere la sua decisione. Tuttavia, è insito nel diritto di necessità il fatto che alcuni impegni debbano essere assunti o alcune spese sostenute in tempi brevi per contrastare efficacemente i danni che si sono verificati. Raramente tali impegni e spese possono essere revocati senza conseguenze negative. Secondo la minoranza, in queste situazioni la capacità di agire dello Stato non dovrebbe essere limitata. Tuttavia, ciò potrebbe accadere se i potenziali partner contrattuali della Confederazione fossero lasciati nell'incertezza in merito alla validità dei contratti conclusi con la Confederazione. Vi è il rischio che il Consiglio federale, a causa della potenziale incertezza di pianificazione e del diritto per i partner contrattuali altrimenti idonei, non possa assumere gli impegni necessari per affrontare la crisi, oppure che debba pagare tale incertezza a caro prezzo. Secondo la minoranza, per l'Assemblea federale è importante sondare il margine di manovra di cui dispone effettivamente al momento della decisione. Gli impegni non ancora assunti e i pagamenti non ancora effettuati possono essere facilmente bloccati riducendo i crediti, se lo si desidera. L'Assemblea federale dispone già, in virtù del diritto vigente, della piena capacità giuridica di agire, ma a volte, tale capacità non è più data a causa delle circostanze. La minoranza ritiene che la modifica proposta della LFC non possa cambiare questa situazione.

3.3 Alternative esaminate

La Commissione ha esaminato diverse alternative, che sono presentate di seguito.

3.3.1 **La mancata approvazione di crediti urgenti ha effetti giuridici sugli impegni non ancora assunti e sui pagamenti non ancora effettuati**

Secondo questa proposta, occorre chiarire che la mancata approvazione di un credito urgente da parte dell'Assemblea federale ha un effetto costitutivo *ex nunc*. Ciò significa che il momento della decisione dell'Assemblea federale rappresenta un punto di svolta: se l'Assemblea federale nega l'approvazione, il Consiglio federale non può effettuare ulteriori pagamenti o assumere ulteriori impegni da questo momento in poi, anche se il credito per il quale la DelFin ha dato il proprio consenso non è ancora completamente esaurito.

Secondo questa variante gli articoli 28 e 34 LFC sono integrati da un nuovo capoverso 2^{bis}, in cui sono specificate le conseguenze di una mancata approvazione. Il primo periodo stabilisce, nel senso di un effetto *ex nunc* (da ora in avanti), che dal momento della decisione dell'Assemblea federale non possono essere assunti ulteriori impegni per l'esecuzione di un progetto né essere effettuati ulteriori pagamenti. Il secondo periodo stabilisce che un effetto *ex tunc* (sin dall'inizio) non è possibile: non deve quindi essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati e gli impegni assunti non possono essere revocati, anche se ciò sarebbe ancora possibile senza comportare un danno importante. Questa variante si differenzia dall'opzione scelta soprattutto per tale aspetto.

Nella maggior parte dei casi questo approccio sarà comunque necessario, poiché spesso è quasi impossibile revocare i pagamenti già effettuati o gli impegni già assunti

senza causare gravi danni alla Confederazione. Di fatto, questa soluzione si distinguerebbe solo in rari casi da quella che prevede anche un effetto *ex tunc* parziale in caso di mancata approvazione.

A prima vista, questa soluzione sembra promettere una maggiore certezza del diritto. Tuttavia, il caso CS/UBS in particolare ha dimostrato che non è sempre chiaro se un impegno sia già stato assunto o meno. Con questa soluzione sussiste il rischio che, nel valutare le conseguenze della decisione di approvazione, vengano contestate sottigliezze giuridiche come l'esistenza di una sufficiente forma scritta, invece di esaminare gli effetti concreti di una mancata approvazione. Inoltre, questa variante comporta una limitazione della prassi attualmente vigente, secondo la quale l'effetto *ex tunc* non sussiste soltanto in caso di impraticabilità di fatto, mentre in singoli casi può ancora sussistere un certo margine di manovra, ad esempio quando è possibile rescindere dei contratti senza danni importanti.

3.3.2 La mancata approvazione di crediti urgenti da parte dell'Assemblea federale è sempre di natura dichiarativa

Secondo questa variante l'articolo 28 capoverso 2 e l'articolo 34 capoverso 2 LFC devono essere adeguati in modo che la mancata approvazione di un credito da parte dell'Assemblea federale abbia sempre e solo un effetto dichiarativo. Questa soluzione non crea false aspettative e l'Assemblea federale non deve riunirsi se non ha nulla da decidere. Tuttavia, un dibattito in seno alle Camere può essere comunque opportuno per garantire trasparenza e obbligare il Consiglio federale a rendere pubblicamente conto del proprio operato. Questo dibattito può però avere luogo soltanto nel momento in cui i crediti e le spese sono sottoposti per approvazione all'Assemblea federale nell'ambito della procedura ordinaria, al più tardi con il consuntivo della Confederazione. A tal fine non è necessario ricorrere allo strumento della sessione straordinaria, che in questo caso non farebbe altro che suscitare aspettative irrealizzabili. L'articolo 28 capoverso 3 e l'articolo 34 capoverso 3 LFC possono quindi essere abrogati.

Se, come proposto in questa variante, l'approvazione a posteriori di crediti e spese urgenti da parte dell'Assemblea federale venisse definita per legge come dichiarativa, l'Assemblea federale verrebbe privata della sua facoltà di esercitare influenza nei casi in cui vi sarebbe ancora un margine di manovra, ad esempio perché non tutte le spese sono ancora state effettuate. Anche in questi casi, l'approvazione dei decreti finanziari da parte dell'Assemblea federale avrebbe solo un effetto dichiarativo, vale a dire che il Consiglio federale potrebbe continuare ad assumere impegni e sostenere spese anche se l'Assemblea federale non li ha approvati. Tuttavia, si può presumere che la pressione politica derivante dalla mancata approvazione impedirebbe probabilmente al Consiglio federale di assumere ulteriori impegni o di sostenere ulteriori spese senza motivi oggettivi preponderanti. Ciononostante, ci si potrebbe chiedere in quale misura questa regolamentazione soddisfi ancora i requisiti dell'articolo 167 Cost., ovvero se sia costituzionale. In ogni caso, il criterio della più ampia legittimazione democratica possibile dei decreti finanziari non sarebbe soddisfatto.

3.3.3 Delega di competenze parziale alla DelFin

Questa variante prevede che la DelFin decida in via definitiva sui crediti urgenti, con una delega di competenze fondata sull'articolo 153 capoverso 3 Cost., se i pagamenti o gli impegni devono essere effettuati o assunti entro un periodo massimo di quattro settimane. L'articolo 153 capoverso 3 Cost. prevede che la legge possa delegare a commissioni singole attribuzioni dell'Assemblea federale che non comportino l'emanazione di norme di diritto. In questo caso si tratta di decisioni finanziarie secondo l'articolo 167 Cost. e non di attività legislativa. Una delega di competenze è quindi possibile e conforme all'articolo 153 capoverso 3 Cost.

Gli articoli 28 capoverso 1 e 34 capoverso 1 sono adeguati al fine di fornire una base legale a tale delega alla DelFin. Quest'ultima decide in via definitiva sui crediti e le spese urgenti, a condizione che gli impegni e i pagamenti debbano essere assunti o effettuati entro quattro settimane. La DelFin è chiamata a decidere al posto delle Camere, fintanto che queste non sono in grado di agire autonomamente. La competenza è definitiva: non è prevista un'approvazione a posteriori da parte dell'Assemblea federale. La variante prevede un periodo di quattro settimane: tale lasso di tempo è necessario almeno per predisporre la documentazione richiesta per i dibattiti delle commissioni e delle Camere, affinché le commissioni competenti possano preparare adeguatamente il lavoro parlamentare.

È possibile che, sebbene sia necessario un intervento urgente, i contratti corrispondenti con obblighi di pagamento, garanzie o fidejussioni non possano essere conclusi entro quattro settimane o che i pagamenti non vengano effettuati immediatamente o siano dilazionati su un periodo di tempo più lungo. In tali casi, il consenso della DelFin è valido solo a condizione che non venga richiesta la convocazione di una sessione straordinaria per stanziare tali impegni o spese entro una settimana dalla decisione della DelFin. In questo modo si stabilisce rapidamente la certezza del diritto: se la sessione straordinaria non viene richiesta, l'impegno si considera deciso. Se per un determinato progetto devono ancora essere assunti obblighi o effettuati pagamenti sia entro quattro settimane che in un momento successivo, il Consiglio federale deve sottoporre i relativi crediti alla DelFin separatamente, in modo che sia chiaro quali crediti la DelFin può stanziare in via definitiva senza riserve e quali no. Se la DelFin dà il proprio consenso condizionato all'assunzione di impegni e all'esecuzione di pagamenti che avranno luogo solo dopo quattro settimane o su un periodo di tempo più lungo, ne informa i presidenti delle Camere. Questi ultimi, a loro volta, informano i parlamentari affinché possano esercitare il loro diritto di convocare una sessione straordinaria. Un credito si considera pertanto approvato in via definitiva se la DelFin ha dato il suo consenso a una spesa da effettuare o a un impegno da assumere entro quattro settimane, oppure se entro una settimana dalla decisione della DelFin non viene richiesta la convocazione di una sessione straordinaria per approvare spese e impegni che verranno effettuati o assunti dopo più di quattro settimane dalla decisione della DelFin.

In questo modo è chiaro che le decisioni concernenti crediti urgenti, che possono eventualmente essere sottoposti per approvazione all'Assemblea federale in una sessione straordinaria, possono avere pieno effetto. In caso di rifiuto, risulta evidente che non sia possibile assumere ulteriori impegni né effettuare ulteriori pagamenti. Questo anche nel caso in cui gli impegni per i quali la DelFin ha dato il proprio consenso siano

già stati assunti e i pagamenti effettuati entro il termine di quattro settimane. Tuttavia, occorre anche ricordare che gli impegni già assunti dal Consiglio federale entro le quattro settimane possono comportare un deflusso di mezzi in un momento successivo. Un impegno derivante da una fideiussione, ad esempio, può comportare un pagamento a una banca o a un'organizzazione che concede fideiussioni diversi anni dopo la conclusione del contratto di fideiussione. Né il Consiglio federale né l'Assemblea federale hanno alcun margine di manovra a questo proposito.

Questa soluzione ha il vantaggio che l'Assemblea federale si limita a prendere decisioni che possono ancora avere effetti sia a livello giuridico che di fatto. Le conseguenze dell'«approvazione a posteriori» non devono quindi più essere discusse: o è competente la DelFin perché non è più possibile coinvolgere l'Assemblea federale in tempo utile oppure l'Assemblea federale può assumersi la responsabilità della decisione e la competenza in materia è quindi sua. Non si tratta più di un'approvazione «a posteriori», bensì semplicemente di un'approvazione.

Questa soluzione non limita la capacità di agire dello Stato. La Confederazione può agire da partner contrattuale affidabile in quanto le spese da sostenere a breve termine e gli impegni assunti a titolo definitivo non possono più essere messi in discussione una volta autorizzati dalla DelFin.

Tuttavia, ci si può chiedere se la legittimità democratica delle decisioni finanziarie sia limitata dal fatto che non sia l'Assemblea federale a decidere, ma un organo di quest'ultima. La DelFin è un organo composto da soli sei membri, il che significa che non tutti i gruppi parlamentari vi sono rappresentati. Attribuendole competenze così ampie, potrebbe esporsi alla diffidenza degli altri parlamentari. Inoltre, la DelFin non si riunisce pubblicamente, per cui non si svolge alcun dibattito pubblico su crediti d'importo talvolta molto elevato. Potrebbe anche crearsi un incentivo per il Consiglio federale a concludere troppo rapidamente contratti con impegni finanziari per evitare una decisione dell'Assemblea federale.

3.3.4 I crediti urgenti che superano i 500 milioni di franchi devono essere decisi in ogni caso dall'Assemblea federale

Secondo questa variante, i crediti urgenti d'importo superiore a 500 milioni di franchi dovrebbero comunque essere decisi previamente dall'Assemblea federale e non approvati a posteriori, come avviene attualmente. Secondo l'articolo 153 capoverso 3 Cost., la DelFin acquisisce la competenza definitiva di decidere crediti fino a un importo di 500 milioni di franchi. Non è necessaria alcuna approvazione a posteriori da parte dell'Assemblea federale. Tuttavia, i crediti d'importo superiore a 500 milioni di franchi possono essere decisi soltanto con il consenso dell'Assemblea federale. A seconda dell'urgenza, è necessario convocare una sessione straordinaria.

Questa variante non prevede un'approvazione a posteriori, per cui risulta superfluo discuterne le conseguenze. Tuttavia, limita in modo significativo la possibilità che il Consiglio federale assuma impegni finanziari maggiori o effettui pagamenti più consistenti in situazioni di urgenza. In questa variante è stata ripresa la soglia di 500 milioni di franchi, come proposto nei dibattiti precedenti. Va notato che questa soglia è stata ampiamente superata in tutti i recenti casi controversi, il che significa che l'As-

sembra federale avrebbe dovuto essere obbligatoriamente convocata. Di conseguenza, gli sforzi di salvataggio del Consiglio federale sarebbero probabilmente falliti prima ancora che l'Assemblea federale si riunisse: soprattutto nel caso di misure di salvataggio e di sostegno alle imprese, la comunicazione di un progetto di questo tipo può complicarlo o addirittura vanificarlo. L'urgenza è spesso legata al massimo livello di riservatezza. In tali situazioni, la necessità di convocare le Camere in sessione straordinaria può ostacolare l'obiettivo di evitare un danno importante alla Confederazione, in particolare all'economia nazionale. Poiché una corretta deliberazione sui crediti da parte dell'Assemblea federale richiede un certo tempo, lo Stato non sarebbe in grado di affrontare finanziariamente una situazione di emergenza per circa tre o quattro settimane.

3.3.5 Modifica della composizione della DelFin

Secondo il testo dell'iniziativa parlamentare, si dovrebbe anche esaminare se la DelFin debba essere composta in modo tale «che possa esservi rappresentato il maggior numero possibile di gruppi parlamentari, nel rispetto della sua capacità di agire».

Secondo l'articolo 51 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁴⁵ sul Parlamento (LParl), le CdF nominano al proprio interno tre membri ciascuna quali membri della DelFin e un supplente permanente per ogni membro. La composizione si impronta alla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera. Secondo i principi operativi delle Commissioni delle finanze delle Camere federali del 26 giugno 2025 (n. 5.1), la nomina dei rappresentanti della CdF-N «ha luogo *mutatis mutandis* conformemente al disciplinamento dell'articolo 15 del regolamento del Consiglio nazionale». L'attribuzione dei seggi è decisa d'intesa con i gruppi parlamentari. Nella CdF-S «è usanza attribuire i seggi d'intesa con i gruppi parlamentari».

Allo stato attuale, ciò significa che due membri dell'UDC e un membro del PS provenienti dal Consiglio nazionale hanno diritto a un seggio nella DelFin. Per il Consiglio degli Stati, si tratta di un membro ciascuno del PS, del Centro e del PLR. Un gruppo parlamentare può rinunciare al proprio seggio a favore di un altro. Il PS ha attualmente ceduto il suo seggio nel Consiglio nazionale a una rappresentante dei Verdi.

Se i rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari dovessero essere rappresentati nella DelFin in proporzione alla loro forza all'interno delle Camere, la Delegazione dovrebbe essere composta da sei membri ciascuno del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, il che raddoppierebbe il numero dei membri dell'organo, portandolo a un totale di dodici. Sarebbe anche ipotizzabile che le CdF o la DelFin prevedano nei loro principi operativi un membro della DelFin che appartenga a un partito non rappresentato in seno al Consiglio federale. Ad esempio, i principi d'azione della Delegazione delle Commissioni della gestione del 14 febbraio 2025 affermano che in essa vi «sono rappresentati tutti i partiti di Governo e un partito non governativo». Di fatto, questo è attualmente anche il caso della DelFin, in quanto i Verdi detengono un seggio a scapito del PS.

In seguito allo stanziamento del credito in relazione alla crisi di CS, la CdF-N ha esaminato la composizione della DelFin. La Commissione è giunta alla conclusione, con 15 voti contro 8 e 1 astensione, che un aumento delle dimensioni dell'organo non è opportuno. Per ragioni di efficienza, agilità, fiducia tra i membri e riservatezza generale, l'attuale dimensione dell'organo è considerata ideale.

Anche nelle audizioni condotte dalla CIP-N, i rappresentanti delle CdF e della DelFin hanno sottolineato i vantaggi dell'attuale composizione della DelFin. In questo contesto, la CIP-N ha deciso di non proporre una modifica della composizione della DelFin.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Definizioni

Le disposizioni in vigore non impiegano una terminologia uniforme: a seconda dell'organo decisionale è utilizzato un termine diverso. Questa soluzione è senz'altro sensata; tuttavia, per decisioni dello stesso tipo, sarebbe auspicabile utilizzare in modo coerente una terminologia uniforme. Si propone di ricorrere alla seguente terminologia:

1. Il Consiglio federale *decide* le spese o *assume impegni*. Lo fa in casi urgenti per conto dell'Assemblea federale, a cui spetta tale competenza in base all'articolo 167 Cost.
2. Per poter prendere una decisione, il Consiglio federale deve ottenere previamente il *consenso* della DelFin. La DelFin non solo può dare o negare il proprio consenso in toto, ma può anche concedere il proprio consenso a un importo inferiore o superiore a quello richiesto dal Consiglio federale. Il termine «consenso» è comunque corretto: la DelFin dà al Consiglio federale il via libera per assumere immediatamente determinati impegni o sostenere immediatamente determinate spese. Tuttavia, ciò non significa che i crediti d'impegno o aggiuntivi siano stati approvati: il diritto di veto dell'Assemblea federale rimane riservato in virtù della legge.
3. All'Assemblea federale spetta l'*approvazione* a posteriori degli impegni e delle spese decisi dal Consiglio federale con il consenso della DelFin. In tale contesto, può apportare modifiche agli importi richiesti analogamente alla DelFin.
4. Infine, si propone di sostituire nell'articolo 28 il termine generico «autorizzare» con «assumere impegni». In tale concetto possono rientrare anche le dichiarazioni di garanzia o di fideiussione. È importante che i punti chiave di questi impegni siano messi per iscritto. Ciò dovrebbe consentire all'Assemblea federale di determinare meglio il proprio margine di manovra.

4.2 **Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione**

Art. 28 Urgenza

Cpv. 1, primo periodo

Nel primo periodo del capoverso 1 sono apportate due modifiche terminologiche: il termine «autorizzare» è sostituito da «assumere impegni» e il termine «stanziamento» da «approvazione».

Cpv. 2

Il capoverso 2 è integrato da un secondo periodo che introduce l'obbligo nei confronti del Consiglio federale di informare l'Assemblea federale – prima che essa deliberi – sulle conseguenze di un'eventuale mancata approvazione. In particolare, deve indicare quali impegni sono già stati assunti e in quale forma, e quali sarebbero le possibili conseguenze di una revoca di tali impegni. L'Assemblea federale deve disporre di queste informazioni per poter decidere con piena consapevolezza delle conseguenze di una mancata approvazione (cfr. cpv. 2^{bis}).

Inoltre, nel primo periodo del capoverso 2 della versione italiana, è apportato un adeguamento terminologico in modo da esplicitare che l'approvazione dell'Assemblea federale avviene a posteriori (*nachträglich*), adottando la stessa formulazione presente nel vigente articolo 34 capoversi 2–3.

Cpv. 2^{bis}

L'articolo 28 LFC è integrato da un nuovo capoverso 2^{bis} in cui sono stabilite e precisate le conseguenze di una mancata approvazione secondo la prassi vigente. Il primo periodo stabilisce, nel senso di un effetto *ex nunc* («da ora in avanti»), che dal momento della decisione dell'Assemblea federale non possono essere assunti ulteriori impegni per l'esecuzione di un progetto. Nel secondo periodo è definito l'effetto *ex tunc* («sin dall'inizio»): in caso di mancata approvazione di un credito, gli impegni già assunti devono essere revocati, ovvero i relativi contratti di pagamento, garanzia o fideiussione devono essere rescissi. Si deve presumere che l'Assemblea federale abbia preso la sua decisione con piena consapevolezza delle conseguenze (cfr. cpv. 2). Se l'Assemblea federale giunge alla conclusione che il danno provocato da una revoca degli impegni già assunti è sostenibile e quindi non approva un credito, il Consiglio federale deve attuare questa decisione. È però ipotizzabile che la situazione cambi nuovamente dopo la decisione dell'Assemblea federale e che l'impatto possa essere maggiore di quanto previsto dall'Assemblea federale. In questo caso, il Consiglio federale probabilmente sottoporrà all'Assemblea federale un nuovo credito d'impegno, se del caso ricorrendo nuovamente alla procedura d'urgenza.

Secondo la proposta della *minoranza* (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp), le conseguenze *ex tunc* («sin dall'inizio») devono essere formulate più apertamente nel secondo periodo: se gli im-

pegni possono essere revocati, i relativi contratti che prevedono impegni di pagamento, garanzie o fidejussioni devono essere rescissi, a condizione che ciò non comporti un danno importante per la Confederazione. Per un'interpretazione più dettagliata dell'espressione «se ciò non comporta un danno importante per la Confederazione», si veda il numero 3.2.

Cpv. 3

Nel tenore italiano del capoverso 3 è apportata una rettifica terminologica in modo da esplicitare che l'approvazione dell'Assemblea federale avviene a posteriori (*nachträglich*), adottando la stessa formulazione presente nel vigente articolo 34 capoversi 2–3.

Art. 34 Crediti aggiuntivi urgenti

Cpv. 1

Anche in questo caso, il termine «stanziamento» è sostituito da «approvazione».

Cpv. 2, secondo periodo

Il capoverso 2 è integrato da un secondo periodo che introduce l'obbligo nei confronti del Consiglio federale di informare l'Assemblea federale – prima che essa deliberi – sulle conseguenze di un'eventuale mancata approvazione. In particolare, deve indicare quali pagamenti sono già stati effettuati, a quali condizioni può essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati e quali sarebbero le sue conseguenze.

Cpv. 2^{bis}

L'articolo 34 LFC è integrato da un nuovo capoverso 2^{bis} in cui sono stabilite le conseguenze di una mancata approvazione secondo la prassi vigente. Il primo periodo stabilisce, nel senso di un effetto *ex nunc* («da ora in avanti»), che dal momento della decisione dell'Assemblea federale non possono essere effettuati ulteriori pagamenti. Nel secondo periodo gli effetti sono formulati *ex tunc* («sin dall'inizio») in modo analogo all'articolo 28 capoverso 2^{bis}: deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati. Se, contrariamente a quanto ipotizzato dall'Assemblea federale, ciò non è più possibile al momento della sua decisione, il Consiglio federale può sottoporre all'Assemblea federale un nuovo credito aggiuntivo, se del caso ricorrendo nuovamente alla procedura d'urgenza.

Secondo la proposta della *minoranza della Commissione* (Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp), deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati se è ancora possibile farlo e a condizione che ciò non comporti un danno importante per la Confederazione.

Cpv. 3

All'articolo 34 capoverso 3 è stata apportata una modifica linguistica in base all'articolo 28 capoverso 3: non è necessario indicare nella LFC chi può convocare una sessione straordinaria; ciò è stabilito dall'articolo 2 capoverso 3 LParl.

5 Ripercussioni

Il progetto precisa il diritto vigente e non apporta modifiche materiali. L'obiettivo del progetto è garantire maggiore certezza del diritto e quindi maggiore chiarezza all'Assemblea federale, alle sue commissioni e delegazioni, nonché al Consiglio federale, nella gestione dei crediti urgenti, fornendo loro linee guida operative per i singoli casi concreti. La valutazione effettuata dal Consiglio federale e dal Parlamento nel caso dei crediti relativi all'acquisizione di CS da parte di UBS, secondo cui la successiva approvazione dei crediti da parte dell'Assemblea federale «non ha effetto vincolante»⁴⁶ e un rifiuto equivarrebbe semplicemente a «un biasimo politico»⁴⁷, non è pertanto adottata e non dovrà costituire un orientamento per casi futuri. Di conseguenza, non si prevedono ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna, nonché per l'economia e la società.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La LFC, che è modificata nell'ambito del presente progetto, si basa sugli articoli 126 (gestione finanziaria) e 173 capoverso 2 Cost. (competenze dell'Assemblea federale). L'articolo 167 Cost., secondo il quale l'Assemblea federale decide le spese della Confederazione, non è limitato dal presente progetto. Al contrario, è chiarito che l'Assemblea federale continua a essere competente anche in caso di spese urgenti.

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost., le disposizioni fondamentali in materia di organizzazione e procedura delle autorità federali sono emanate sotto forma di legge federale.

⁴⁶ Comunicato stampa della CdF-S del 30 marzo 2023

⁴⁷ Comunicato stampa della CdF-S del 30 marzo 2023



Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) (Crediti urgenti)

Progetto

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 26 febbraio 2026¹;

visto il parere del Consiglio federale del [data]²,

decreta:

I

La legge federale del 7 ottobre 2005³ sulle finanze della Confederazione è modificata come segue:

Art. 28 cpv. 1, primo periodo nonché cpv. 2, 2^{bis} e 3

¹ Per i progetti la cui esecuzione non ammette rinvii, il Consiglio federale può assumere impegni relativi all'avvio o al proseguimento di tali progetti già prima dell'approvazione del credito d'impegno da parte dell'Assemblea federale. ...

² Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale, per approvazione a posteriori, gli impegni urgenti che ha assunto. Prima che l'Assemblea federale prenda la sua decisione, la informa in merito alle conseguenze di una mancata approvazione.

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere assunti ulteriori impegni per l'esecuzione del progetto. Gli impegni già assunti devono essere revocati.

³ Se l'impegno urgente supera i 500 milioni di franchi e se, per la sua approvazione a posteriori, è chiesta la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria entro una settimana dal consenso della Delegazione delle finanze, questa sessione si svolge nella terza settimana successiva al deposito della domanda di convocazione.

1 FF 2026 ...

2 FF 2026 ...

3 RS 611.0

Minoranza

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere assunti ulteriori impegni per l'esecuzione del progetto. Gli impegni già assunti devono essere revocati, se ciò non comporta un danno importante per la Confederazione.

Art. 34 cpv. 1 nonché 2, secondo periodo, ^{2bis} e 3

¹ Prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale, il Consiglio federale può decidere spese o uscite per investimenti secondo l'articolo 33 soltanto se non le può differire e se la Delegazione delle finanze vi ha acconsentito.

² ... Prima che l'Assemblea federale prenda la sua decisione, la informa in merito alle conseguenze di una mancata approvazione.

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere effettuati ulteriori pagamenti. Deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati.

³ Se la spesa o l'uscita per investimenti supera i 500 milioni di franchi e se, per la sua approvazione a posteriori, è chiesta la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria entro una settimana dal consenso della Delegazione delle finanze, questa sessione si svolge nella terza settimana successiva al deposito della domanda di convocazione.

Minoranza

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere effettuati ulteriori pagamenti. Deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati, se ciò non comporta un danno importante per la Confederazione.

Minoranza

(Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian)

Non entrare in materia

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² La Conferenza di coordinamento ne determina l'entrata in vigore.



Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) (Crediti urgenti)

Progetto

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 4 settembre 2026¹;

visto il parere del Consiglio federale del [data]²,

decreta:

I

La legge federale del 7 ottobre 2005³ sulle finanze della Confederazione è modificata come segue:

Art. 28 cpv. 1, primo periodo nonché cpv. 2, 2^{bis} e 3

¹ Per i progetti la cui esecuzione non ammette rinvii, il Consiglio federale può assumere impegni relativi all'avvio o al proseguimento di tali progetti già prima dell'approvazione del credito d'impegno da parte dell'Assemblea federale. ...

² Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale, per approvazione a posteriori, gli impegni urgenti che ha assunto. Prima che l'Assemblea federale prenda la sua decisione, la informa in merito alle conseguenze di una mancata approvazione.

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere assunti ulteriori impegni per l'esecuzione del progetto. Gli impegni già assunti devono essere revocati.

³ Se l'impegno urgente supera i 500 milioni di franchi e se, per la sua approvazione a posteriori, è chiesta la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria entro una settimana dal consenso della Delegazione delle finanze, questa sessione si svolge nella terza settimana successiva al deposito della domanda di convocazione.

1 FF 2026 ...

2 FF 2026 ...

3 RS 611.0

Minoranza

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere assunti ulteriori impegni per l'esecuzione del progetto. Gli impegni già assunti devono essere revocati, se ciò non comporta un danno importante per la Confederazione.

Art. 34 cpv. 1 nonché 2, secondo periodo, ^{2bis} e 3

¹ Prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale, il Consiglio federale può decidere spese o uscite per investimenti secondo l'articolo 33 soltanto se non le può differire e se la Delegazione delle finanze vi ha acconsentito.

² ... Prima che l'Assemblea federale prenda la sua decisione, la informa in merito alle conseguenze di una mancata approvazione.

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere effettuati ulteriori pagamenti. Deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati.

³ Se la spesa o l'uscita per investimenti supera i 500 milioni di franchi e se, per la sua approvazione a posteriori, è chiesta la convocazione dell'Assemblea federale in sessione straordinaria entro una settimana dal consenso della Delegazione delle finanze, questa sessione si svolge nella terza settimana successiva al deposito della domanda di convocazione.

Minoranza

(Widmer Céline, Fonio, Jost, Marti Samira, Masshardt, Paganini, Schläfli, Stadler, Tschopp)

^{2bis} Se l'Assemblea federale nega l'approvazione, dal momento della sua decisione non possono essere effettuati ulteriori pagamenti. Deve essere chiesta la ripetizione degli importi già pagati, se ciò non comporta un danno importante per la Confederazione.

Minoranza

(Schilliger, Gianini, Wasserfallen Christian)

Non entrare in materia

II

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² La Conferenza di coordinamento ne determina l'entrata in vigore.