



ad 20.437 e 20.438

Iniziative parlamentari Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in situazioni di crisi / Uso delle competenze in materia di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità del Consiglio federale in situazioni di crisi

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio
nazionale del 24 e 25 gennaio 2022**

Parere del Consiglio federale

del 16 febbraio 2022

Onorevoli presidente e consiglieri,

ai sensi dell'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 25 gennaio 2022 sulle iniziative parlamentari 20.437 «Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in situazioni di crisi» e 20.438 «Uso delle competenze in materia di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità del Consiglio federale in situazioni di crisi».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

16 febbraio 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio
Cassis

Il cancelliere della Confederazione, Walter
Thurnherr

Parere

1 Contesto

1.1 Motivazione delle iniziative parlamentari

La pandemia di Covid-19 scoppiata nella primavera 2020 ha posto il Parlamento di fronte a varie sfide. Gli Uffici di ambedue le Camere hanno interrotto la sessione primaverile 2020 dopo due settimane. Ne è scaturita una serie di sfide organizzative e giuridiche, ad esempio per lo svolgimento di sedute di commissione. Gli Uffici hanno dunque in un primo momento disposto la riduzione del lavoro delle commissioni, in particolare al fine di rispettare le misure sanitarie. Le Commissioni hanno potuto riprendere la propria attività solo una volta implementate le condizioni necessarie. La questione se gli Uffici avessero la competenza di decidere che la terza settimana della sessione primaverile 2020 non dovesse essere svolta era controversa, come lo era quella se gli Uffici e la Delegazione amministrativa potessero proibire alle Commissioni di riunirsi in seduta e imporre direttive sul loro svolgimento (ad es. sedute digitali).

C'è da notare che il Parlamento dispone di molteplici strumenti legali per intervenire anche in situazioni di crisi sui processi decisionali e in particolare sulle decisioni del Consiglio federale. Tuttavia in tali situazioni può esercitare queste competenze solo se esistono le necessarie premesse organizzative e i procedimenti vi si conformano. In particolare ci si è posti la questione se la convocazione per gli inizi di maggio della sessione straordinaria chiesta dal Consiglio federale già il 23 marzo 2020 e da 31 membri del Consiglio degli Stati il 25 marzo 2020 conformemente all'articolo 2 capoverso 3 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002¹ (LParl) per trattare tra l'altro il messaggio del 20 marzo 2020 concernente la prima aggiunta al preventivo 2020 fosse stata inviata in tempo dato che il termine di tre settimane previsto all'articolo 28 e all'articolo 34 della legge del 7 ottobre 2005² sulle finanze della Confederazione (LFC) non era stato rispettato. In conclusione è stato stabilito che non esistono le basi legali necessarie né costituzionali né a livello di legge per lo svolgimento di sedute delle Camere in videoconferenza.

Per quel che riguarda il ricorso a strumenti parlamentari quali la mozione, è stato stabilito che i termini legali rendono in parte più difficile intervenire rapidamente sulle decisioni del Consiglio federale. Le mozioni inoltrate hanno comunque potuto essere trattate entro breve e quelle adottate hanno potuto essere attuate celermente grazie alla disponibilità del Consiglio federale a non sfruttare i termini cui aveva diritto in base alla normativa parlamentare, come il collegio governativo ha indicato nella sua dichiarazione del 4 maggio 2020. Anche la procedura dell'iniziativa parlamentare si è dimostrata lenta quando non esiste una chiara maggioranza in ambedue le Camere. In particolare viene resa più difficile l'emanazione di atti normativi di necessità da parte

¹ RS 171.10

² RS 611.0

del Parlamento in virtù dell'articolo 173 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale del 18 aprile 1999³ Cost.

1.2 Elaborazione di un progetto di atto normativo

Il 29 maggio 2020 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso all'unanimità l'iniziativa parlamentare 20.437 «Migliorare la capacità d'intervento del Parlamento in situazioni di crisi» e con 24 voti contro 1 l'iniziativa parlamentare 20.438 «Uso delle competenze in materia di diritto di necessità e controllo del diritto di necessità del Consiglio federale in situazioni di crisi». L'iniziativa 20.437 prevede di adeguare le basi legali in modo che il margine di manovra dell'Assemblea federale sia garantito in situazioni straordinarie o di crisi. L'iniziativa 20.438 ha lo scopo di adeguare le basi legali laddove necessario affinché in situazioni di crisi il Parlamento possa fare ricorso in modo adeguato alle proprie competenze nel quadro del diritto di necessità e sia in grado di esaminare in maniera efficace il diritto di necessità del Consiglio federale.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha dato seguito con voto unanime all'iniziativa parlamentare 20.437 e con 9 voti contro 0 e 2 astensioni all'iniziativa parlamentare 20.438.

La CIP-N ha quindi costituito una sottocommissione di 12 membri presieduta dal consigliere nazionale Gregor Rutz affidandole l'incarico di elaborare proposte con cui realizzare le due iniziative.

Ancor prima dell'inizio dei lavori della sottocommissione, il 22 ottobre 2020 la CIP-N e la CIP-S hanno ascoltato congiuntamente diversi esperti del settore del diritto costituzionale e parlamentare nonché rappresentanti del Consiglio cantonale zurighese. Le proposte e le analisi degli esperti sono confluiti nei lavori della sottocommissione.

La sottocommissione si è riunita per la prima volta il 25 novembre 2020. Durante sette incontri si è consultata su vari progetti di modifica delle disposizioni legali vigenti, in particolare nel quadro della LParl. Il 1° settembre 2021 ha adottato il rapporto su un progetto di atto normativo presentandolo alla CIP-N che il 15 ottobre ha dichiarato di condividere a grandi linee il parere della sottocommissione decidendo di consultare l'Ufficio, la Delegazione amministrativa e il Tribunale federale. Il 25 gennaio 2020 la CIP-N ha adottato il rapporto e il progetto di atto normativo presentandolo al Consiglio nazionale. Al contempo ha invitato il Consiglio federale ad esprimere un parere al riguardo entro il 23 febbraio 2022.

1.3 Novità proposte

Nel rivedere la LParl e altre leggi, la CIP-N si è basata sui principi seguenti: il Parlamento, quale «potere supremo nella Confederazione» (art. 148 Cost.) deve essere capace di agire in ogni momento, anche in situazioni di crisi, le Camere devono potersi riunire in ogni momento, le commissioni parlamentari devono poter esercitare il

diritto trattare di propria iniziativa un oggetto nel quadro delle rispettive competenze, gli strumenti parlamentari devono poter essere sfruttati in modo efficace in situazioni di crisi e il Parlamento e i suoi organi devono poter disporre di risorse sufficienti affinché possano far ricorso efficacemente ai diritti parlamentari anche durante le crisi.

Il progetto di atto normativo può essere suddiviso in cinque campi tematici.

In una prima parte sono completate le disposizioni relative alle riunioni delle commissioni: i presupposti e le competenze per la convocazione di sedute di commissione devono ora essere sanciti a livello di legge (art. 45a D-LParl). In particolare è necessario prevedere la possibilità di una convocazione urgente e in determinati casi deve essere ammesso svolgere sedute virtuali (art. 45b D-LParl).

Inoltre la Delegazione amministrativa, intesa finora quale delegazione degli Uffici delle Camere, deve essere sostituita da una Commissione amministrativa (CA). Quattro membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati che non siano contemporaneamente membri dell'Ufficio delle Camere ne faranno parte restando in carica per quattro anni. Anche i presidenti delle Camere potranno parteciparvi. La CA dovrà avere gli stessi compiti della Delegazione amministrativa.

Viene completata la disposizione sulla convocazione di sessioni straordinarie di cui all'articolo 2 LParl. Ai sensi del nuovo articolo 2 capoverso 3^{bis} D-LParl un quarto dei membri di una Camera può esigere l'immediata convocazione delle Camere in sessione straordinaria anche tra due sessioni ordinarie quando il Consiglio federale emani un'ordinanza di necessità, quando il Parlamento stesso intenda emanare urgentemente disposizioni urgenti o quando sia stato deciso il differimento o la conclusione anticipata di una sessione e quando sia necessario trattare un oggetto ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LParl. Inoltre in casi eccezionali chiaramente determinati deve essere possibile che la Conferenza di coordinamento stabilisca un luogo di incontro diverso da Berna, che l'Ufficio decida lo svolgimento virtuale di sedute delle Camere (art. 32a D-LParl) e che un consigliere possa partecipare in modalità virtuale alle sedute (art. 10a D-LParl).

Nell'ambito degli strumenti parlamentari si intende soprattutto dare maggior peso alla mozione di commissione, ritenuta adeguata dalla CIP-N per influire sulle ordinanze del Consiglio federale. Queste mozioni che chiedono al Consiglio federale di modificare un'ordinanza di necessità basata sull'articolo 184 capoverso 3 Cost., sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. o su un'autorizzazione legale al fine di superare una crisi devono essere trattate nella sessione ordinaria o straordinaria in corso o in quella successiva. Se il testo della mozione prevede un termine entro il quale presentare un rapporto, il Consiglio federale è tenuto a rendere conto dell'attuazione al più tardi alla scadenza di questo termine (art. 122 cpv. 1^{bis} lett. b D-LParl). Indipendentemente da una situazione di crisi, il Consiglio federale deve inoltre presentare la propria proposta su mozioni di commissioni di uguale tenore depositate fino ad una settimana prima dell'inizio della prossima sessione ordinaria o straordinaria fino all'esame della mozione nella sessione in questione. Con il progetto di atto normativo si intende quindi attuare l'iniziativa parlamentare 20.402 «Mozioni di commissione volte a modificare ordinanze o disegni di ordinanze. Accelerare l'attuazione». In virtù dell'articolo 122 capoverso 1^{bis} lettera a D-LParl il Consiglio federale è tenuto a presentare un rapporto entro sei mesi quando non ha ancora

soddisfatto mozioni di commissione intese ad influire su ordinanze o progetti di ordinanza del Consiglio federale.

Nel quadro dell'esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità si prevede poi di sancire all'articolo 151 capoverso 2^{bis} D-LParl l'obbligo del Consiglio federale di consultare le commissioni competenti del Parlamento riguardo ai progetti di ordinanza o modifica di ordinanza che emana durante una crisi in base all'articolo 185 capoverso 3 Cost. o ad un'autorizzazione legale rilasciata per permettere di superare la situazione di emergenza.

Oltre a modifiche di portata minore, il progetto di atto normativo prevede anche una modifica della legge sulla consultazione del 18 marzo 2005⁴ (LCo) che permette di rinunciare ad una consultazione in caso di progetti su leggi federali urgenti e su ordinanze ai sensi dell'articolo 184 capoverso 3 o dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. Al suo posto, stabilisce che laddove possibile le autorità competenti consultino i governi cantonali e le cerchie interessate in modo rilevante dal progetto.

La CIP-N rinuncia invece ad introdurre ad esame terminato un controllo normativo astratto di ordinanze di necessità: secondo la Commissione, il controllo delle ordinanze di necessità del Consiglio federale deve continuare ad essere svolto dal Parlamento e non essere affidato ai tribunali. L'articolo 7d della legge del 21 marzo 1997⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) limita a sei mesi la validità delle ordinanze di necessità emanate dal Consiglio federale, mentre l'esame dei tribunali necessita di tempo e pertanto è probabile che non avrebbe effetto immediato. Una minoranza chiede invece l'introduzione di una possibilità di ricorso contro ordinanze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale ai sensi degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 rispettivamente 173 capoverso 1 lettera c Cost. Un'altra minoranza auspica limitare le possibilità di ricorso ad atti normativi del Consiglio federale.

Inoltre la CIP-N rinuncia ad istituire altri organi parlamentari come ad esempio una delegazione giuridica. Secondo la Commissione non ve ne è la necessità, dato che le Commissioni già esistenti sono sufficienti.

Si rinuncia anche ad emanare nuove disposizioni con cui superare crisi o ad adeguare e completare le disposizioni esistenti in leggi speciali. La Commissione non ritiene appropriato introdurre nuove disposizioni di gestione di crisi in particolare perché per le ordinanze ai sensi dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. in combinato disposto con l'articolo 7d LOGA è previsto un meccanismo di trasposizione che garantisce il coinvolgimento del Parlamento.

Secondo la CIP-N il Consiglio federale ha sì emanato ordinanze di necessità basate direttamente sulla Costituzione in quantità mai viste finora, ma ritiene questo lavoro in primo luogo il risultato della gestione delle sfide eccezionali e non una conseguenza di un cambiamento di prassi. Pertanto rinuncia a proporre una definizione più restrittiva dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. Analogamente rinuncia a modificare l'articolo 7d LOGA, ritenendo che il meccanismo di trasposizione di ordinanze di necessità nel diritto ordinario previsto in questa disposizione abbia dato buoni risultati.

⁴ RS 172.061

⁵ RS 172.010

2 Parere del Consiglio federale

2.1 In generale

Il Consiglio federale desidera rammentare in primo luogo che nella sua dichiarazione del 4 maggio 2020 (20.208)⁶ in occasione dell'apertura della sessione straordinaria ha reso noto di non voler insistere nel rispettare alcune disposizioni della LParl, al fine di superare la crisi nel modo più rapido ed efficace possibile. Al riguardo di mozioni di commissione che rinviando ad ordinanze basate sul diritto di necessità e che sono depositate fino a due settimane prima di una sessione, ha dunque dichiarato di essere disposto ad esprimersi in tempo affinché questi interventi possano essere trattati nella sessione immediatamente successiva. Le mozioni di commissione adottate dalle Camere devono essere attuate al più presto. Almeno i presidenti delle Commissioni competenti devono essere consultati in caso di nuove e importanti disposizioni del diritto di necessità e, quando ciò non sia possibile per mancanza di tempo, il Consiglio federale deve almeno informarli. Inoltre il collegio governativo si è dichiarato disposto a rendere conto al Parlamento durante le sessioni o prima del loro svolgimento riguardo all'esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità.

Il rapporto della CIP-N sulla modifica della LParl si basa in gran parte sulle esperienze fatte durante la pandemia di COVID-19: le proposte rinviando in parte a procedimenti e procedure seguiti durante la crisi. In alcuni punti il progetto di atto normativo tuttavia si spinge oltre.

Qui di seguito il Consiglio federale risponde in primo luogo alle dichiarazioni della CIP-N sull'esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità da parte del collegio governativo durante la pandemia. Inoltre l'Esecutivo si esprime sulle proposte della CIP-N e delle minoranze nella Commissione che riguardano il Consiglio federale e l'Amministrazione federale. Tra l'altro il Parlamento decide autonomamente sulla propria organizzazione e sulle proprie procedure e come migliorare la propria capacità di manovra in situazioni di crisi. Nella misura in cui le proposte di modifica riguardano gli ordinamenti interni al Parlamento e non tangono la posizione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, il collegio governativo rinuncia a pronunciarsi in merito.

2.2 Esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità da parte del Consiglio federale durante la pandemia di Covid-19

Dopo i primi casi di COVID-19 a febbraio 2020 il Consiglio federale si è basato sull'articolo 6 della legge sulle epidemie del 28 settembre 2012⁷ (LEp) per ordinare misure con cui contrastare la cosiddetta «situazione particolare». Dopo aver dichiarato la «situazione straordinaria» il 16 marzo ai sensi dell'articolo 7 LEp, a partire dal 17 marzo 2020 ha basato le disposizioni sui cosiddetti «provvedimenti primari» emanati nel quadro dell'ordinanza 2 COVID-19⁸, intesi a ridurre la diffusione del virus e

⁶ Boll. Uff. 2020 N 377; Boll. Uff. 2020 S 176

⁷ RS 818.101

⁸ Cfr. soprattutto RU 2020 773 e 783.

contrastare efficacemente l'epidemia mediante trattamenti medici, esclusivamente sull'articolo 7 LEp. Invece ha basato su norme di delega i «provvedimenti secondari» per la gestione delle conseguenze sociali ed economiche dell'epidemia. Nei casi in cui non ve n'erano o non erano sufficienti, si è basato sulla competenza di cui all'articolo 185 capoverso 3 Cost. per emanare misure urgenti. Queste ordinanze di necessità basate direttamente sulla Costituzione sono sempre state limitate al massimo a sei mesi, come sancito nella norma di trasposizione di cui all'articolo 7d capoverso 2 LOGA. Il 27 maggio 2020 il Consiglio federale ha preso la decisione di principio di ritornare dalla situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp. L'ordinanza 2 COVID-19 e altre disposizioni analoghe sono state sostituite⁹, in parte dall'ordinanza del 19 giugno 2020 sui provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 nella situazione particolare (ordinanza COVID-19 situazione particolare)¹⁰, basata sull'articolo 6 LEp, in parte dall'ordinanza 3 COVID-19 del 19 giugno 2020¹¹. Quest'ultima, basata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., prevede misure che il Consiglio federale ritiene tuttora necessarie e che non hanno una base legale nella LEp o in altre leggi. Sin dal 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare un progetto per consultazione concernente una legge federale urgente e limitata nel tempo sulle basi legali per ordinanze del Consiglio federale intese a superare la pandemia (legge COVID-19)¹². Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale ha adottato il messaggio¹³ e la legge è entrata in vigore il 26 settembre 2020.

Nel quadro della lotta contro la crisi pandemica e del suo superamento il Consiglio federale ha emanato ordinanze di necessità direttamente basate sulla Costituzione in quantità mai viste finora. Tuttavia questo intenso ricorso all'articolo 185 capoverso 3 Cost. non è stato la conseguenza di un cambiamento voluto della prassi o addirittura un'appropriazione di potere, bensì espressione di sfide straordinarie che è necessario affrontare. Nella dottrina è stato anche criticato che le ordinanze di necessità del Consiglio federale avrebbero in parte oltrepassato il quadro previsto dall'articolo 185 capoverso 3 Cost., dato che la competenza di far fronte a «gravi turbamenti, esistenti o imminenti» si limita alla competenza classica della polizia di protezione della sicurezza fisica, della vita, della salute e dell'integrità pubblica¹⁴. Quest'ottica è troppo limitata: l'articolo 102 numero 10 vCost., in vigore prima dell'articolo 185 capoverso 3 Cost., si riferiva ad un concetto più esteso della sicurezza interna in cui erano comprese anche la sicurezza della società e del singolo da pericoli elementari e grave

⁹ Questa ordinanza è stata abrogata il 22 giugno 2020.

¹⁰ RU 2020 2213

¹¹ RU 2020 2195; RS 818.101.24

¹² RS 818.102

¹³ FF 2020 5797

¹⁴ Cfr. n. 2.4.3.1 del rapporto della CIP-N concernente le audizioni svolte dalle Commissioni delle istituzioni politiche il 22 ottobre 2020.

disagio sociale¹⁵. Questo concetto è stato ripreso poi nella revisione totale della Costituzione federale. Anche il Tribunale federale ha precisato la propria prassi nel quadro della clausola generale di polizia, molto più restrittiva dell'articolo 185 capoverso 3 Cost., affermando che la passività del legislatore non [può] costringere lo Stato che si trova in una situazione di emergenza a rinunciare ai fondamentali beni giuridici e di polizia quando questi sono oggetto di obblighi di protezione statali¹⁶. Quando la FINMA ha consegnato agli USA i dati bancari della UBS in base alla clausola generale di polizia, il Tribunale federale, nel quadro della valutazione dell'ammissibilità di questo passo, ha confermato il proprio parere affermando che in situazioni eccezionali anche la stabilità economica e la protezione del mercato finanziario possono rappresentare un bene di polizia degno di essere protetto¹⁷. Nella crisi pandemica una nozione più restrittiva del termine di bene da proteggere avrebbe comportato che la Confederazione avrebbe potuto ordinare drastiche misure di protezione in base alla legge sulle epidemie senza peraltro essere in grado di compensarne le conseguenze per le persone gravemente colpite in ambito economico e sociale fino all'emanazione di leggi urgenti da parte del Parlamento.

La dottrina in parte critica anche che il Consiglio federale abbia emanato ordinanze in deroga alle disposizioni legali al fine di gestire la pandemia, contravvenendo a quanto disposto all'articolo 185 capoverso 3 Cost¹⁸. Disposizioni che completano una legge (*praeter legem*) sono ammesse, contrariamente a quelle che invece vi derogano (*contra legem*). Nel messaggio del 26 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale il Consiglio federale ha argomentato che le ordinanze di necessità emanate dall'Esecutivo, che si basano direttamente sulla Costituzione, sostituiscono la legge o la completano, ma «Non devono contraddire a atti dell'Assemblea federale»¹⁹. Neanche quando il testo di un'ordinanza diverge da quello di una legge in vigore vuol dire che l'ordinanza sia in contraddizione materiale con l'atto normativo. Ad esempio l'articolo 6a dell'ordinanza 2 COVID-19 nella versione del 16 marzo 2020²⁰ permette lo svolgimento di assemblee di società per scritto o in forma elettronica derogando in tal modo dal diritto della società anonima allora

¹⁵ Come nel messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 375; al riguardo anche Daniel Moeckli, *Sicherheitsverfassung*, in Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (ed.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2020, VIII.8, nota a margine 4 sull'art. 102a Cost.: Kurt Eichenberger/Dietrich Schindler, art. 102, in Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/René A. Rhinow/Dietrich Schindler (ed.), *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Basel 1988, nota a margine 154; vedi anche Alexander Ruch, *Aussere und innere Sicherheit*, in Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (ed.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 56, nota a margine 8; David Rechsteiner, *Polizeiliche Generalklausel und Notverordnungsrecht des Bundesrates*, *Sicherheit & Recht* 2016, pag. 148 seg. Uno sguardo d'insieme sulle discussioni è illustrato anche in Susanne Kuster, *Navigieren auf Sicht. Grundsatzentscheide hinter den Kulissen zu den Notverordnungen des Bundesrates in der Covid-19-Krise*, in: *Jusletter* del 15 febbraio 2021, N 19.

¹⁶ DTF 137 II 431 segg., 445, cons. 3.3.2, con rinvii alla decisione 2C_166/2009 del 30 novembre 2009, in: ZBI 111/2010 pag. 469 segg., cons. 2.3.2.1

¹⁷ DTF 137 II 431 segg., 445 seg., cons. 4.1

¹⁸ Cfr. n. 2.4.3.1 del rapporto della CIP-N concernente le audizioni svolte dalle Commissioni delle istituzioni politiche il 22 ottobre 2020.

¹⁹ FF 1997 I 1 segg., 394 (sull'art. 173 cpv. 3 del progetto).

²⁰ RU 2020 783.

vigente. Il Consiglio federale vi ha «contraddetto» o si trattava di un *completamento* opportuno e adeguato alla legge in situazione particolare di pandemia? Il legislatore disciplina il contesto normale, ma dato che non può prevedere gli sviluppi straordinari, non è neanche in grado di disciplinarne i contesti²¹.

Il Consiglio federale ha esercitato la propria competenza di emanare atti normativi che si basano direttamente sulla Costituzione rispettando le disposizioni del legislatore. Nella dichiarazione sulla pandemia²², presentata alle Camere federali il 4 maggio 2020, ha promesso di esprimersi e di attuare le mozioni di commissione relative a ordinanze di necessità al più presto. Inoltre ha garantito di consultare i presidenti delle Commissioni o di informarli in anticipo prima di emanare disposizioni di necessità in caso di estrema urgenza. L'Esecutivo si è attenuto a quanto promesso e nel caso della legge COVID-19²³ è stata creata una base legale entro il termine di cui all'articolo 7d capoverso 2 LOGA per le ordinanze basate sull'articolo 185 capoverso 3 Cost.

2.3 Proposte della CIP-N: elementi sostanziali sui termini

In alcuni casi le proposte della CIP-N prevedono termini più brevi entro cui il Consiglio federale deve esprimersi. Nonostante il collegio governativo comprenda in linea di massima la prevista riduzione di singoli termini in casi urgenti, ritiene tuttavia di fondamentale importanza poter presentare pareri solidi, completi e consolidati. Inoltre ritiene rilevante per una legislazione accurata che la linea del Consiglio federale e degli enti competenti in materia nell'Amministrazione federale possa essere presentata. Pertanto ritiene indispensabile stabilire termini che rendano ancora possibile pareri fondati. Sulle singole riduzioni dei termini l'Esecutivo si esprime come segue.

2.4 Convocazione di sessioni straordinarie (art. 2 cpv. 3^{bis} D-LParl)

Il Consiglio federale acconsente a disciplinare espressamente l'immediata convocazione di una sessione straordinaria in caso di ordinanza di necessità del Consiglio federale in base all'articolo 184 capoverso 3 o all'articolo 185 capoverso 3 Cost., in caso di presentazione di un'ordinanza di necessità del Parlamento ai sensi dell'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. o di una legge federale urgente ai sensi dell'articolo 165 Cost. nonché del differimento o della conclusione anticipata della sessione. In tal modo è possibile evitare meglio incertezze nella gestione di situazioni di crisi. Il Consiglio federale si esprime invece in maniera critica sulla convocazione immediata di una sessione straordinaria in caso di ordinanza basata su una

²¹ Susanne Kuster, Navigieren auf Sicht. Grundsatzentscheide hinter den Kulissen zu den Notverordnungen des Bundesrates in der Covid-19-Krise, in: Jusletter del 15 febbraio 2021, N 35; David Rechsteiner, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Zürich 2016, nota a margine 473

²² Oggetto n. 20.208, Boll. Uff. 2020 377.

²³ RS 818.102

disposizione concernente la gestione di una crisi. Secondo il collegio governativo le disposizioni di questo genere devono essere formulate in modo tale da non rendere necessario l'intervento del Parlamento in una situazione di crisi.

Indipendentemente dal fatto che il Parlamento insista o meno sull'introduzione delle disposizioni di crisi nell'articolo 2 capoverso 3^{bis} D-LParl, il Consiglio federale approva la redazione dell'allegato 1 sulle autorizzazioni al fine di gestire una crisi, con il quale viene chiarito senza ombra di dubbio quali disposizioni sono considerate di gestione di crisi ai sensi della LParl e al quale rinviano anche altri articoli (art. 121 cpv. 1^{bis} e art. 122 cpv. 1^{bis} sulle mozioni e art. 151 cpv. 2^{bis} D-LParl sui diritti di consultazione delle Commissioni).

2.5 Termine per il parere del Consiglio federale in caso di iniziative parlamentari (art. 112 cpv. 3^{bis} D-LParl)

La prassi odierna che accorda al Consiglio federale un periodo di almeno sei settimane per presentare i pareri comporta in parte, in particolare nel caso di progetti complessi, che il tempo per esaminare attentamente il progetto del Parlamento è estremamente scarso e l'Esecutivo è alle strette quando si tratta di consegnare un parere adeguato all'oggetto in esame.

Tuttavia il Consiglio federale può comprendere che in caso di progetti di ordinanze di necessità del Parlamento ai sensi dell'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. o in caso di leggi federali urgenti ai sensi dell'articolo 165 Cost. e come previsto dall'articolo 112 capoverso 3^{bis} D-LParl si vogliano accordare termini ancora più stretti delle sei settimane d'uso. Nondimeno si aspetta che le Commissioni parlamentari calcolino i termini in modo tale da permettergli di elaborare pareri ponderati adeguati alle circostanze.

2.6 Esame alle Camere: mozioni di commissione di uguale tenore (art. 121 cpv. 1^{bis} D-LParl)

Il Consiglio federale disapprova di dover inoltrare una proposta su mozioni di uguale tenore inoltrate fino ad una settimana prima dell'inizio della sessione fino alla consultazione nella sessione in questione, indipendentemente da una situazione di crisi. In molti casi per le mozioni depositate sono necessari approfonditi accertamenti da parte degli enti dell'Amministrazione federale. Inoltre anche la consultazione interna dell'Amministrazione e la procedura di corapporto svolta prima della decisione dell'Esecutivo prendono un certo tempo. È importante accertare i fatti e svolgere procedure interne al fine di permettere al Parlamento di accogliere o respingere una mozione in base ad un parere ponderato del Consiglio federale. Il collegio governativo non vede alcun vantaggio per il processo politico decisionale nel trattare mozioni di uguale tenore in una procedura più breve in contesti che non siano di crisi. Piuttosto bisogna temere che il Parlamento si ritrovi a decidere fondandosi su una base incompleta. Dal punto di vista del Consiglio federale ha dato buoni risultati la regolamentazione di cui all'articolo 121 capoverso 1 LParl, secondo la quale il Consiglio federale si pronuncia entro l'inizio della sessione successiva su una mozione

di commissione depositata meno di un mese prima dell'inizio della prossima sessione ordinaria. Trattare le mozioni di commissione di tenore uguale depositate meno di un mese prima dell'inizio della sessione solo in quella successiva come succede per le altre mozioni di commissione non comporta quasi nessuno svantaggio per il processo politico decisionale né per l'attuazione di quanto richiesto. Inoltre è necessario evidenziare come il termine in vigore sia già di per sé molto breve.

2.7 Esame alle Camere: mozioni di commissione su ordinanze di necessità del Consiglio federale (art. 121 cpv. 1^{er} D-LParl)

Dal punto di vista del Consiglio federale in linea di massima è comprensibile che le mozioni di commissione su ordinanze ai sensi degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. o di una disposizione di gestione di crisi di cui al nuovo allegato 1 della LParl vengano trattate sempre già nella sessione immediatamente successiva o in quella in corso, sia essa ordinaria o straordinaria. Se sono trattate solo in una di quelle seguenti sussiste il rischio che le mozioni siano ormai obsolete.

Tuttavia il Consiglio federale ha bisogno di un periodo sufficiente per esaminare e preparare il parere sulla mozione. Propone che analogamente alle interpellanze urgenti in Consiglio nazionale (art. 30 cpv. 3 del Regolamento del Consiglio nazionale del 3 ottobre 2003²⁴) nella sessione ordinaria in corso di tre settimane vengano trattate solo le mozioni di commissione inoltrate entro l'inizio della terza seduta della sessione. In caso di una sessione straordinaria, che in genere non dura più di pochi giorni, propone che le mozioni di commissioni siano inoltrate entro l'inizio della prima seduta affinché possano essere trattate ancora nella sessione straordinaria in corso.

2.8 Trattamento di mozioni accolte: rapporti su mozioni di commissione concernenti ordinanze del Consiglio federale (art. 122 cpv. 1^{bis} lett. a D-LParl)

All'articolo 122 capoverso 1^{bis} lettera a D-LParl il testo della CIP-N prevede che il Consiglio federale presenti un rapporto quando dopo sei mesi non è ancora adempiuta una mozione di commissione adottata dalle Camere che chiede la modifica di un'ordinanza valida già da un anno o il progetto di una nuova ordinanza. In questo modo si vuole ottenere che il Parlamento o le Commissioni competenti dispongano di uno strumento per influire in particolare su ordinanze di esecuzione: originariamente la CIP-S l'aveva pianificato come alternativa affinché le Camere federali potessero porre un veto semplice²⁵. Il Consiglio federale può comprendere le ragioni che hanno spinto la CIP-N ad introdurre questo obbligo circoscritto di presentare un rapporto in caso di mozioni di commissione concernenti ordinanze.

²⁴ RS 171.13

²⁵ Cfr. Iv. Pa. Aeschi del 16 giugno 2014 (14.422 «Introduzione del diritto di veto contro le ordinanze»)

2.9 Trattamento di mozioni accolte: rapporto su mozioni di commissione concernenti ordinanze di necessità del Consiglio federale (art. 122 cpv. 1^{bis} lett. b D-LParl)

In linea di massima il Consiglio federale non ha obiezioni contro una disposizione in base alla quale le Commissioni possono decidere entro quando attuare mozioni che chiedono la modifica o l'elaborazione di ordinanze in base all'articolo 184 capoverso 4 Cost., all'articolo 185 capoverso 3 Cost. o ad una disposizione di gestione di crisi. Tuttavia si aspetta dalle Commissioni che nelle mozioni prevedano termini di attuazione adeguati alle circostanze.

2.10 Consultazione in caso di emanazione di ordinanze (art. 151 cpv. 2^{bis} D-LParl)

Sulla scia dell'articolo 1 capoverso 4 della legge Covid-19 del 25 settembre 2020²⁶ l'articolo 151 capoverso 2^{bis} D-LParl deve disporre che il Consiglio federale sia tenuto a consultare le Commissioni sui progetti di ordinanza e di modifica di ordinanza che prevede di emanare ai sensi dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. o di un'autorizzazione legale di gestione di crisi. Il Consiglio federale è d'accordo che questo obbligo di consultazione sia sancito in una legge.

2.11 Rinuncia ad una procedura di consultazione / consultazioni in casi urgenti (art. 3a cpv. 1 lett. c e art. 10 D-LCo)

Il Consiglio federale approva che l'articolo 3a capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005²⁷ sulla consultazione (LCo) escluda dall'obbligo di svolgere una procedura di consultazione i progetti di emanazione o di modifica di una legge federale urgente ai sensi dell'articolo 165 Cost. o di un'ordinanza ai sensi degli articoli 173 capoverso 1 lettera c, 184 capoverso 3 o 185 capoverso 3 Cost. Il collegio governativo è d'accordo che si sancisca l'obbligo di consultare i Cantoni e le cerchie interessate all'articolo 10 LCo nel caso in cui si rinunci a svolgere una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 3a capoverso 1 lettera c LCo. Secondo l'Esecutivo, le esperienze fatte durante la pandemia hanno mostrato che è opportuno far partecipare i Cantoni e le cerchie interessate alla gestione delle situazioni di crisi ai sensi di questa nuova regolamentazione differenziata. Sarà necessario valutare se determinati elementi centrali della procedura (la pubblicazione di pareri, l'analisi dei pareri, l'ammissibilità di partecipazioni spontanee) debbano essere disciplinati nell'ordinanza sulla consultazione del 17 agosto 2005²⁸ (OCo).

²⁶ RS 818.102

²⁷ RS 172.061

²⁸ RS 172.061.1

2.12 **Controllo normativo astratto in caso di ordinanze di necessità (art. 72 lett. a, art. 73 lett. c e art. 79 D-PA, art. 46 cpv. 2 lett. f e art. 83 lett. a D-LTF; art. 32 cpv. 1 lett. a, art. 34 e art. 43a D-LTAF): proposte di minoranza**

La maggioranza della CIP-N non intende creare nuove possibilità di ricorso con cui le ordinanze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale direttamente basate sulla Costituzione federale possano essere impugnate entro 30 giorni dalla pubblicazione (controllo normativo astratto) e ritiene che un tale ampliamento del sistema non apporti miglioramenti all'organizzazione giudiziaria. Il Consiglio federale condivide questa opinione e raccomanda pertanto di respingere le proposte delle due minoranze relative all'introduzione di un controllo normativo astratto.

Secondo il diritto vigente le ordinanze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale possono essere sottoposte ad un esame preliminare della questione qualora applicate (controllo normativo concreto). Se non vi è contrasto con il dovere di applicazione di cui all'articolo 190 Cost., in linea di principio tutte le autorità incaricate dell'applicazione del diritto sono tenute d'ufficio a non applicare disposizioni di atti normativi che contraddicono il diritto di rango superiore (controllo normativo concreto). Quest'obbligo deriva dal principio di legalità sancito all'articolo 5 capoverso 1 Cost. Se una decisione contraddice le disposizioni della Costituzione federale o del diritto internazionale, può essere criticata in sede di ricorso federale o cantonale. Un'infrazione di questo tipo può risultare anche dell'applicazione di un atto normativo contrario alla Costituzione o al diritto internazionale²⁹.

Il sistema del controllo normativo concreto ha dato buoni risultati nel caso delle ordinanze del Consiglio federale, anche per quel che riguarda quelle di necessità³⁰.

3 **Proposte del Consiglio federale**

Il Consiglio federale propone le seguenti modifiche:

Art. 121 cpv. 1^{bis-1}quater D-LParl

1^{bis} Abrogare

1^{ter} Le mozioni di commissione che chiedono al Consiglio federale di emanare o modificare un'ordinanza basata sull'articolo 184 capoverso 3 o sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale³¹ o su un'autorizzazione legale a gestire una crisi ai sensi dell'allegato 1 sono trattate nella sessione ordinaria o straordinaria successiva.

Sono trattate nella sessione in corso se inoltrate entro

- a. l'inizio della terza seduta di una sessione ordinaria di tre settimane;

²⁹ Rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 12 agosto 2011, n. 1.3.1 con rinvii (FF 2011 6481).

³⁰ DTF 147 I 333 cons. 1.5

³¹ RS 101

b. l'inizio della prima seduta di una sessione straordinaria.

¹quater Il Consiglio federale presenta la propria proposta relativa a mozioni di commissione di cui al capoverso ¹ter in forma scritta o orale.