



23.439

## **Iniziativa parlamentare**

### **Obbligo di motivazione nell'emanazione del diritto di necessità**

#### **Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

del 15 gennaio 2026

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

15 gennaio 2026

In nome della Commissione:

La presidente, Heidi Z'graggen

## Compendio

*Il presente progetto di legge introduce l'obbligo per il Consiglio federale di attestare in un rapporto che le condizioni legali quando emana un'ordinanza fondandosi sull'articolo 184 capoverso 3 o sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale oppure su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale sono adempiute. Nella motivazione giuridica il Consiglio federale deve esaminare in particolare le ripercussioni sui diritti fondamentali, così come la compatibilità con il diritto di rango superiore.*

### Situazione iniziale

Il Consiglio federale ha già oggi un generico mandato di informazione (art. 180 cpv. 2 Costituzione federale [Cost.] e art. 10 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Tuttavia, in base al diritto vigente il Consiglio federale non ha l'obbligo esplicito di giustificare giuridicamente l'emanazione di ordinanze di necessità. Ciò è in contrasto con quanto previsto per i disegni di atti legislativi, che il Consiglio federale deve esaminare nel messaggio tenendo conto delle ripercussioni sui diritti fondamentali e della compatibilità con il diritto di rango superiore (art. 141 della legge federale del 13 dicembre 2002 sul Parlamento [LParl]). L'iniziativa parlamentare Caroni 23.439 Obbligo di motivazione nell'emanazione del diritto di necessità vuole rimuovere questa asimmetria e chiede che il Consiglio federale «indichi se sono soddisfatte le pertinenti condizioni giuridiche» quando invoca le sue competenze in materia di diritto di necessità. La richiesta viene giustificata adducendo che il Consiglio federale conserva un «ampio potere» nell'emanazione del diritto di necessità, poiché le sue ordinanze di necessità possono «sostituirsi» e in alcuni casi persino «derogare a una legge» e non possono essere impugnate in astratto (cfr. art. 189 cpv. 4 Cost.). Nel suo rapporto sul diritto di necessità del 19 giugno 2024 in adempimento dei postulati 23.3438 e 20.3440, anche lo stesso Consiglio federale ha dichiarato di auspicare maggiore trasparenza nella futura applicazione del diritto di necessità.

### Contenuto del progetto

Il progetto di revisione parziale della LOGA prevede che il Consiglio federale attesti in un rapporto che le condizioni legali quando emana ordinanze in base all'articolo 184 capoverso 3 o all'articolo 185 capoverso 3 Cost. sono adempiute. Nella motivazione giuridica il Consiglio federale è chiamato a esaminare segnatamente le ripercussioni sui diritti fondamentali così come la compatibilità con il diritto di rango superiore.

Questa proposta di revisione concerne anche le ordinanze che il Consiglio federale emana fondandosi su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all'allegato 2 LParl. Non sono invece interessate le ordinanze del Parlamento emanate in base all'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. né le decisioni di necessità fondate sull'articolo 184 capoverso 3 o sull'articolo 185 capoverso 3 Cost.

# Rapporto

## 1 Genesi

L'iniziativa parlamentare 23.439 presentata il 15 giugno 2023 dal consigliere agli Stati Andrea Caroni chiede che, in caso di emanazione di atti del diritto di necessità, il Consiglio federale sia obbligato a motivare sistematicamente e concretamente in che misura il ricorso a tale diritto sia consentito dal punto di vista giuridico.

Il 20 agosto 2024 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 12 voti contro 0 e 1 astensione. Il 14 novembre 2024 la Commissione omologa del Consiglio nazionale (CIP-N) ha aderito all'unanimità a questa decisione. In base all'articolo 111 della legge federale del 13 dicembre 2002<sup>1</sup> sul Parlamento (LParl) è quindi compito della CIP-S elaborare un progetto di legge entro la sessione invernale 2026.

L'11 febbraio 2025 la CIP-S ha incaricato il suo segretariato e l'Amministrazione di elaborare un progetto preliminare con delle varianti, se necessario.

Il 15 gennaio 2026 la Commissione ha accolto all'unanimità il progetto preliminare nella votazione sul complesso. Ha inoltre deciso di rinunciare a porre in consultazione il progetto preliminare perché a suo avviso questo concerne principalmente l'organizzazione e le procedure delle autorità federali (art. 3a cpv. 1 lett. a della legge del 18 marzo 2005<sup>2</sup> sulla consultazione).

## 2 Situazione iniziale

### 2.1 Diritto vigente

La LParl obbliga il Consiglio federale a motivare i propri disegni di atti legislativi nel messaggio (art. 141 LParl), nel quale deve spiegare in particolare le «ripercussioni sui diritti fondamentali» così come la «compatibilità con il diritto di rango superiore»<sup>3</sup>. Il diritto vigente non prevede tuttavia un analogo obbligo di motivazione nel caso in cui il Consiglio federale emani ordinanze di necessità fondate sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. o su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all'allegato 2 della LParl.

### 2.2 Iniziativa parlamentare Caroni 23.439

L'iniziativa parlamentare Caroni 23.439 Obbligo di motivazione nell'emanazione del diritto di necessità vuole rimuovere questa asimmetria. Secondo l'autore dell'iniziativa introdurre un tale obbligo di motivazione per l'emanazione di atti del diritto di necessità è importante perché il Consiglio federale conserva un «ampio potere», come

<sup>1</sup> RS 171.10

<sup>2</sup> RS 172.061

<sup>3</sup> Art. 141 cpv. 2 lett. a LParl

dimostra il fatto che le ordinanze di necessità dell'Esecutivo possono «sostituirsi» e in alcuni casi persino «derogare a una legge». Non è inoltre prevista la possibilità di impugnare in astratto le ordinanze di necessità (cfr. art. 189 cpv. 4 Cost.). Per questi motivi l'iniziativa parlamentare Caroni chiede che il Consiglio federale almeno «indichi se sono soddisfatte le pertinenti condizioni giuridiche» quando invoca le sue competenze in materia di diritto di necessità.

### **2.3 Rapporto del Consiglio federale sul Po. 23.3438 Ricorso al diritto di necessità**

Nel rapporto del 19 giugno 2024 «Ricorso al diritto di necessità» in adempimento dei postulati 23.3438 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 24 marzo 2023 e 20.3440 Schwander del 6 maggio 2020 (di seguito: rapporto sul diritto di necessità)<sup>4</sup>, facente direttamente riferimento all'iniziativa parlamentare 23.439 del consigliere agli Stati Caroni, il Consiglio federale dichiara di volere maggiore trasparenza nell'applicazione del diritto di necessità<sup>5</sup>. È consapevole che, concentrando temporaneamente il potere nelle sue mani<sup>6</sup>, il ricorso al diritto di necessità impone al Consiglio federale di motivare e giustificare il suo operato in modo più ampio<sup>7</sup>. Nella seduta del 19 giugno 2024 il Consiglio federale ha quindi incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (Ufficio federale di giustizia [UFG]) di esaminare, in collaborazione con la Cancelleria federale e in accordo con l'iniziativa parlamentare 23.439, l'introduzione di un obbligo di motivazione nella legge del 21 marzo 1997<sup>8</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) per quanto concerne il rispetto delle condizioni giuridiche in caso di emanazione del diritto di necessità e di riferirne al Consiglio federale entro la fine del 2025. L'UFG ha sospeso fino a nuovo avviso questo mandato di esame per sostenere la CIP-S nell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 23.439.

Il Consiglio federale ha già oggi un generico mandato di informazione. L'Assemblea federale, i Cantoni e il pubblico devono essere informati in modo tempestivo e completo sulla valutazione della situazione, sulla pianificazione, sulle decisioni e sui provvedimenti del Consiglio federale, tranne nel caso in cui si tratti di disposizioni particolari relative alla salvaguardia d'interessi pubblici o privati preponderanti (art. 180 cpv. 2 Cost. e art. 10 LOGA). Nel suo rapporto sul diritto di necessità il Consiglio federale ha sottolineato l'importanza centrale di questo obbligo di informazione attiva, soprattutto in situazioni di crisi<sup>9</sup>. Tale mandato di informazione riconosce al Consiglio

<sup>4</sup> FF **2024** 1784, n. 10.1.1

<sup>5</sup> Comunicato stampa del Consiglio federale del 19 giu. 2024, Il Consiglio federale vuole maggiore trasparenza nell'applicazione del diritto di necessità, [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa > 19 giu. 2024 (verificato il 2 set. 2025).

<sup>6</sup> Carl Jauslin / Marc Schinzel, «Notrecht: Fluch, notwendiges Übel oder letzte Rettung?»: in: *DeFacto*, 26 giu. 2024

<sup>7</sup> Rapporto sul diritto di necessità, FF **2024** 1784, n. 13; cfr. Schweizer Radio und Fernsehen SRF, Regieren in Krisenzeiten – Der Bundesrat will beim Notrecht über die Bücher, [www.srf.ch](http://www.srf.ch) > news > schweiz > 18 lug. 2024.

<sup>8</sup> RS **172.010**

<sup>9</sup> Rapporto sul diritto di necessità, FF **2024** 1784, n. 13

federale un notevole margine di manovra e gli impone di spiegare la necessità materiale. In base all'obbligo di motivazione citato nell'iniziativa parlamentare Caroni per le ordinanze di necessità, invece, il Consiglio federale è chiamato a dimostrare la costituzionalità dell'ordinanza.

## 2.4 Obiettivo del progetto

Secondo il diritto vigente il Consiglio federale non è obbligato ad attestare in un rapporto che le condizioni legali quando emana un'ordinanza di necessità sono adempiute. Alla luce dell'ampia competenza del Consiglio federale nell'ambito del diritto di necessità, la CIP-S ritiene che ciò costituisca un problema e vorrebbe garantire che queste estese competenze siano legate a un corrispondente obbligo di rendiconto. L'esplicito obbligo di motivazione nell'emanazione del diritto di necessità dovrebbe quindi contribuire a garantire la conformità costituzionale delle ordinanze di necessità e, nel complesso, aumentare l'accettazione e la legittimità delle misure adottate nelle situazioni di crisi.

## 2.5 Opzione scelta e alternative esaminate

Il progetto di legge introduce l'obbligo per il Consiglio federale di attestare in un rapporto che le condizioni legali quando emana un'ordinanza in base all'articolo 184 capoverso 3 o all'articolo 185 capoverso 3 Cost. sono adempiute.

Sono sottoposte all'obbligo di motivazione anche le ordinanze del Consiglio federale emanate fondandosi su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all'allegato 2 LParl<sup>10</sup>. Segnatamente per quanto riguarda l'obbligo di consultazione di cui all'articolo 151 capoverso 2<sup>bis</sup> LParl, queste ordinanze del Consiglio federale sono equiparate alle ordinanze di necessità direttamente fondate sulle disposizioni costituzionali. Sia nel caso di queste ultime che nel caso delle ordinanze fondate su disposizioni di leggi speciali applicabili nelle situazioni di crisi, il Consiglio federale dispone di ampi poteri legislativi<sup>11</sup>. In entrambi i casi il Consiglio federale ha un notevole potere discrezionale che giustifica un obbligo di motivazione.

L'obbligo di motivazione *non* si applica invece alle ordinanze del Parlamento fondate sull'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. Una delle argomentazioni che depongono a sfavore dell'introduzione di un obbligo di motivazione per le ordinanze di necessità del Parlamento è il fatto che in Parlamento viene condotto un dibattito pubblico sul progetto di ordinanza, durante il quale è possibile affrontare la questione della sua costituzionalità. La Commissione che ha elaborato il progetto di ordinanza deve inoltre redigere un rapporto contenente un capitolo sulla sua costituzionalità (cfr. art. 111 cpv. 3 in combinato disposto con l'art. 141 cpv. 2 lett. a LParl). Infine, le ordinanze di necessità del Parlamento non sono emanate sulla base di una delega di competenze

<sup>10</sup> Il consigliere agli Stati Caroni lascia aperta questa questione (cfr. motivazione della Iv. Pa. 23.439).

<sup>11</sup> Carl Jauslin / Marc Schinzel, «Krisenfeste Gesetzgebung: Notwendigkeit oder Illusion?» in: *LeGes* 35 (2024) 3, n. marg. 10 e 11

legislative. È il legislatore stesso che si serve di questo strumento legislativo. Scegliendo l'ordinanza di necessità parlamentare, decade soltanto il referendum. Nonostante questa limitazione dei diritti popolari, non si ha un trasferimento di potere, in particolare non dal Parlamento al Consiglio federale.

Infine *non* sono assoggettate all'obbligo di motivazione neppure le *decisioni di necessità* fondate sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.. Secondo la dottrina e la prassi dominanti le decisioni devono essere in ogni caso motivate ai destinatari. Tenuto conto dei principi di protezione della personalità, non sarebbe opportuno pubblicare questa motivazione. In base all'articolo 7e capoverso 2 LOGA, inoltre, il Consiglio federale è già tenuto a comunicare la sua decisione all'organo competente dell'Assemblea federale entro 24 ore<sup>12</sup>.

### 3 Punti essenziali del progetto

Il progetto obbliga il Consiglio federale ad attestare in un rapporto che le condizioni legali quando emana un'ordinanza fondandosi sull'articolo 184 capoverso 3 o sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. oppure su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale sono adempiute. Nella sua motivazione il Consiglio federale deve esaminare in particolare anche le ripercussioni sui diritti fondamentali così come la compatibilità con il diritto di rango superiore. Questo nuovo obbligo è inserito negli articoli 7c e 7d LOGA<sup>13</sup>. Tali disposizioni riguardano la durata di validità delle ordinanze di necessità e sono state emanate nell'ambito della legge federale del 17 dicembre 2010 concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie<sup>14</sup>. L'obbligo di motivazione, inoltre, è intrinsecamente connesso con il generale obbligo di informazione del Consiglio federale in base all'articolo 10 e seguenti LOGA.

### 4 Commento ai singoli articoli

*Art. 7c cpv. 1<sup>bis</sup>, primo periodo e art. 7d cpv. 1<sup>bis</sup> LOGA, primo periodo*

Il primo periodo del nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> introdotto negli articoli 7c e 7d LOGA obbliga il Consiglio federale ad attestare in un rapporto che le condizioni legali per l'emanazione dell'ordinanza sono adempiute. L'obbligo di motivazione spetta al Consiglio federale in qualità di organo responsabile dell'emanazione delle ordinanze di necessità. Una motivazione a livello di dipartimento o ufficio non è quindi sufficiente. La motivazione viene adottata dal Consiglio federale in un rapporto e pubblicata a suo nome. Introducendo un obbligo di motivazione per le ordinanze di necessità si crea

<sup>12</sup> Obbligo introdotto attraverso il n. I della legge federale del 17 dic. 2010 concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie, entrata in vigore il 1° mag. 2011 (RU 2011 1381; FF 2010 1393 2473).

<sup>13</sup> Per quanto riguarda le ordinanze emanate sulla base di poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale è introdotto nella LOGA un nuovo articolo 7d<sup>bis</sup>.

<sup>14</sup> RU 2011 1381; FF 2010 1393 2473

un parallelismo con l'obbligo di motivazione previsto per i disegni di atti legislativi, che, secondo l'articolo 141 capoverso 2 lettera a LParl, il Consiglio federale è tenuto a motivare nel messaggio anche dal punto di vista giuridico.

Il nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> precisa che nel suo rapporto il Consiglio federale deve illustrare in particolare le ripercussioni sui diritti fondamentali e la compatibilità con il diritto di rango superiore. Si tratta di due garanzie elementari dello Stato di diritto, sancite anche dall'articolo 141 capoverso 2 lettera a LParl. Quando vengono emanate ordinanze di necessità, i diritti fondamentali e lo Stato di diritto sono potenzialmente esposti a un pericolo particolarmente elevato, perché per gestire le situazioni di crisi il Consiglio federale deve ripetutamente limitare i diritti fondamentali e spesso agire anche in deroga a disposizioni di legge (diritto di necessità *contra legem*). Per quanto riguarda la compatibilità con il diritto di rango superiore non ci si riferisce soltanto al diritto internazionale di rango superiore, ma anche e soprattutto agli atti dell'Assemblea federale, qualora sia chiaro che il legislatore ha adottato una normativa definitiva in vista di una crisi, così come alla Costituzione federale svizzera.

Si rinuncia a fornire un elenco completo delle singole condizioni giuridiche che devono essere rispettate nell'ambito dell'adempimento dell'obbligo di motivazione. È necessario, tuttavia, esaminare le condizioni trattate nel rapporto sul diritto di necessità del Consiglio federale<sup>15</sup>. Il seguente elenco non è esaustivo.

*Rilevanza sistemica del bene protetto*<sup>16</sup>: il Consiglio federale può ricorrere al diritto di necessità ogni qual volta siano gravemente minacciati beni giuridici fondamentali che è tenuto a proteggere in virtù di un obbligo statale. L'obbligo di protezione del Consiglio federale non è limitato ai soli beni classici di polizia (in particolare l'integrità, la vita, la libertà e la sanità pubblica), ma può comprendere anche altri beni giuridici (p. es. stabilità del sistema finanziario ed economico) o interessi sociopolitici tutelati dal diritto. A tale riguardo è decisiva la rilevanza sistemica del bene protetto. Ciò significa che, se sussiste un grave rischio, ad esempio un fallimento di una banca o una catastrofe naturale che potrebbe provocare gravi danni all'economia o all'ambiente in generale, il Consiglio federale deve poter ricorrere al diritto di necessità perché sono a rischio dei beni protetti fondamentali per la società.

*Urgenza materiale e temporale*<sup>17</sup>: i provvedimenti di diritto di necessità sono considerati *materialmente* urgenti se la loro assenza, con sufficiente probabilità, pregiudicherebbe beni giuridici fondamentali<sup>18</sup>. Il pericolo per il bene protetto rilevante deve essere concreto. Il Tribunale federale, tuttavia, ammette che il Consiglio federale, ricorrendo al diritto di necessità, agisce in una prospettiva *ex-ante* rischiando di commettere determinati errori di valutazione o di sopravvalutare il pericolo da prevenire.<sup>19</sup> L'urgenza *temporale* implica la necessità di provvedimenti difensivi vista l'imminenza dell'evento dannoso. È il caso, tra le altre cose, quando l'adozione di norme

<sup>15</sup> Rapporto sul diritto di necessità, FF **2024** 1784

<sup>16</sup> Rapporto sul diritto di necessità, FF **2024** 1784, n. 8.1.1

<sup>17</sup> Rapporto sul diritto di necessità, FF **2024** 1784, n. 8.1.2

<sup>18</sup> Urs Saxer / Florian Brunner, St. Galler Kommentar ad art. 185 Cost., n. marg. 116

<sup>19</sup> DTF **137** II 431 consid. 4.3.2.

legali nell'iter legislativo ordinario richiederebbe troppo tempo compromettendo la finalità difensiva<sup>20</sup>.

*Sussidiarietà rispetto all'azione del legislatore*<sup>21</sup>: il requisito della sussidiarietà del diritto di necessità impone al Consiglio federale di adottare i relativi provvedimenti soltanto se il diritto vigente (ordinario) non contempla alcuna misura adeguata e sufficiente a prevenire una messa in pericolo o una turbativa del bene giuridico in questione. Significa che il Consiglio federale non ha altro modo basato sul diritto vigente per gestire la situazione straordinaria<sup>22</sup>.

*Proporzionalità*<sup>23</sup>: il principio della proporzionalità richiede una relazione appropriata tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (relazione scopo-mezzi). Il Consiglio federale non può andare oltre quanto strettamente necessario per gestire la situazione di emergenza. Qualsiasi altra integrazione auspicabile, ma non urgente dal punto di vista materiale e temporale, deve essere lasciata al legislatore.

*Rispetto dell'essenza dei diritti fondamentali della Costituzione federale e delle disposizioni cogenti del diritto internazionale*: il Consiglio federale non può violare in nessun caso il diritto internazionale cogente e le garanzie inderogabili dei diritti dell'uomo (diritto internazionale) né i principi dell'attività dello Stato secondo l'articolo 5 Cost. e l'essenza dei diritti fondamentali (diritto nazionale). Per una spiegazione più dettagliata si rimanda al rapporto sul diritto di necessità.

L'UFG controlla tutti i progetti di atti normativi sotto il profilo della costituzionalità e della legalità, della conformità al diritto nazionale e internazionale vigente e della compatibilità con lo stesso (art. 7a cpv. 1 dell'ordinanza del 17 nov. 1999<sup>24</sup> sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia [Org-DFGP]). Questo controllo normativo preventivo viene effettuato anche sulle ordinanze di necessità del Consiglio federale. Attraverso il rapporto sul diritto di necessità il Consiglio federale ha incaricato l'UFG di sviluppare uno schema di controllo che aiuti gli uffici e i dipartimenti responsabili a rispettare le condizioni stabilite a livello costituzionale nel momento in cui emanano atti del diritto di necessità. Lo schema di controllo conterrà anche spiegazioni sugli elementi menzionati in precedenza.

*Art. 7c cpv. 1<sup>bis</sup>, secondo periodo e art. 7d cpv. 1<sup>bis</sup> LOGA, secondo periodo*

Per quanto riguarda il momento di pubblicazione del rapporto, il secondo periodo del capoverso 1<sup>bis</sup> stabilisce che la motivazione giuridica deve essere pubblicata insieme all'ordinanza di necessità. Il momento della pubblicazione coincide quindi con l'emanazione dell'ordinanza di necessità. In casi eccezionali è possibile pubblicare la motivazione successivamente, ma comunque nel più breve tempo possibile.

A questo proposito va ricordato che, secondo l'articolo 151 capoverso 2<sup>bis</sup> LParl, il Consiglio federale è obbligato a consultare le commissioni parlamentari competenti

<sup>20</sup> DTF 57 I 266, 275; Urs Saxer/ Florian Brunner, St. Galler Kommentar ad art. 185 Cost., n. marg. 120; Florian Brunner / Martin Wilhelm / Felix Uhlmann, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts, Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage, AJP 2020, 685 segg., 689 seg.

<sup>21</sup> Rapporto sul diritto di necessità, FF 2024 1784, n. 8.1.3.

<sup>22</sup> Urs Saxer / Florian Brunner, St. Galler Kommentar ad art. 185 Cost., n. marg. 123

<sup>23</sup> Rapporto sul diritto di necessità, FF 2024 1784, n. 9.2

<sup>24</sup> RS 172.213.1



su un disegno d'ordinanza fondato sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. Anche nel caso in cui la pubblicazione del rapporto avvenga in concomitanza con la pubblicazione dell'ordinanza o immediatamente dopo, ciò ovviamente non significa che le Commissioni al momento della consultazione non ricevano in alcun modo alcuna spiegazione sull'ammissibilità dell'applicazione del diritto di necessità.

#### *Art. 7d<sup>bis</sup> LOGA*

L'articolo 7d<sup>bis</sup> stabilisce che l'obbligo di motivazione sancito dagli articoli 7c cpv. 1<sup>bis</sup> e 7d cpv. 1<sup>bis</sup> LOGA si applica anche alle ordinanze che il Consiglio federale emana fondandosi su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali citate all'allegato 2 LParl<sup>25</sup>. Sia nel caso delle ordinanze direttamente fondate sulle disposizioni costituzionali che nel caso delle ordinanze fondate su disposizioni di leggi speciali applicabili nelle situazioni di crisi, il Consiglio federale dispone di ampi poteri legislativi<sup>26</sup>. In entrambi i casi il Consiglio federale ha un notevole potere discrezionale e quindi l'obbligo di motivazione è giustificato.

All'allegato 2 LParl sono citate le seguenti disposizioni che conferiscono poteri di gestione delle crisi: l'articolo 55 della legge del 26 giugno 1998<sup>27</sup> sull'asilo, l'articolo 62 della legge federale dell'11 aprile 1889<sup>28</sup> sulla esecuzione e sul fallimento, gli articoli 31–34 della legge del 17 giugno 2016<sup>29</sup> sull'approvvigionamento del Paese, gli articoli 6 e 7 della legge del 9 ottobre 1986<sup>30</sup> sulla tariffa delle dogane, l'articolo 48 della legge del 30 aprile 1997<sup>31</sup> sulle telecomunicazioni, nonché gli articoli 6 e 7 della legge del 28 settembre 2012<sup>32</sup> sulle epidemie. Queste disposizioni hanno in comune il fatto di conferire al Consiglio federale ampie competenze normative che incidono profondamente sul diritto vigente in situazioni di crisi. Si tratta quindi di disposizioni che, analogamente all'articolo 185 capoverso 3 Cost., riconoscono al Consiglio federale il potere di emanare ordinanze in un determinato ambito per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna. Rimandando alle disposizioni legali citate all'allegato 2 LParl ci si riallaccia alle disposizioni già in vigore della LParl. In questo modo viene garantita la coerenza della LParl e viene chiarito a quali ordinanze del Consiglio federale si applica l'obbligo di motivazione.

#### *Minoranza Schwander*

Una minoranza della Commissione auspica un approfondimento dell'esame delle ripercussioni dell'ordinanza sui diritti fondamentali e chiede che il Consiglio federale

<sup>25</sup> RS 171.10

<sup>26</sup> Carl Jauslin / Marc Schinzel, «Krisenfeste Gesetzgebung: Notwendigkeit oder Illusion?» in: *LeGes* 35 (2024) 3 n. marg. 10 e 11

<sup>27</sup> RS 142.31

<sup>28</sup> RS 281.1

<sup>29</sup> RS 531

<sup>30</sup> RS 632.10

<sup>31</sup> RS 784.10

<sup>32</sup> RS 818.101

specifichi nel suo rapporto che l'ordinanza non viola l'essenza dei diritti fondamentali. La minoranza rimanda in merito all'articolo 36 capoverso 4 Cost. Il Consiglio federale non può in alcuna circostanza adottare misure che violano questo principio.

Benché chiaramente concordi sulla necessità di rispettare in ogni caso il principio dell'intangibilità dell'essenza dei diritti fondamentali (v. anche sopra *Rispetto dell'essenza dei diritti fondamentali della Costituzione federale e delle disposizioni cogenti del diritto internazionale*), con 9 voti contro 1 e 1 astensione la maggioranza della Commissione ritiene che la formulazione limiterebbe l'obbligo di motivazione del Consiglio federale. L'Esecutivo sarebbe infatti unicamente tenuto ad attestare che l'ordinanza non viola l'essenza dei diritti fondamentali. Questi possono però essere limitati anche senza che ne sia pregiudicata l'essenza. Per questo motivo la maggioranza preferisce la formulazione più ampia secondo cui nel suo rapporto il Consiglio federale deve illustrare le «ripercussioni sui diritti fondamentali» e non soltanto sulla loro essenza.

## **5                                      Ripercussioni per la Confederazione, sull'economia e sulla società**

L'obbligo di attestare in un rapporto che le condizioni legali per l'emanazione di un'ordinanza di necessità sono adempiute rafforza lo Stato di diritto e quindi anche la fiducia della popolazione nei confronti della gestione delle crisi da parte della Confederazione. I chiarimenti giuridici sulla costituzionalità delle ordinanze di necessità e sulle loro ripercussioni sui diritti fondamentali devono comunque essere effettuati e quindi non richiedono un onere maggiore significativo. Al centro dell'obbligo di motivazione vi è l'obbligo di pubblicare i chiarimenti giuridici. In questo modo l'argomentazione giuridica del Consiglio federale viene resa trasparente.

## **6                                      Aspetti giuridici**

### **6.1                                    Costituzionalità e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto è conforme alla Costituzione federale. Lo scopo dell'obbligo di motivazione è rendere chiara la costituzionalità delle ordinanze di necessità. Il progetto è compatibile anche con gli impegni internazionali della Svizzera. L'obbligo di motivazione, oltre all'obbligo di esaminare la costituzionalità, impone anche di verificare che le ordinanze di necessità siano compatibili con il diritto di rango superiore, tra cui rientrano segnatamente anche le garanzie inderogabili dei diritti dell'uomo riconosciute dal diritto internazionale.

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

L'obbligo di motivazione deve essere disciplinato a livello di legge e idealmente nella LOGA. L'obbligo di motivazione, inoltre, è oggettivamente correlato con il generale

obbligo di informazione del Consiglio federale in base all'articolo 10 e seguenti LOGA.

### **6.3 Delega di competenze legislative**

Il progetto non include alcuna delega di competenze legislative. Lo scopo dell'obbligo di motivazione è chiarire l'esercizio dei poteri legislativi straordinari del Consiglio federale in situazioni di crisi in base agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. o in base a poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale.



*Progetto*

# Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)

## Modifica del ...

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto il rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli  
Stati del 15 gennaio 2026<sup>1</sup>;  
visto il parere del Consiglio federale del [data]<sup>2</sup>,  
*decreta:*

I

La legge del 21 marzo 1997<sup>3</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione  
è modificata come segue:

*Art. 7c cpv. 1<sup>bis</sup>*

<sup>1bis</sup> In un rapporto attesta che le condizioni legali per l'emanazione dell'ordinanza  
sono adempiute e illustra in particolare le ripercussioni sui diritti fondamentali e la  
compatibilità con il diritto di rango superiore. Pubblica il rapporto insieme all'ordi-  
nanza o, in casi eccezionali, immediatamente dopo la pubblicazione di quest'ultima.

*Minoranza (Schwander)*

<sup>1bis</sup> ... le condizioni legali per l'emanazione dell'ordinanza sono adempiute e che l'in-  
tangibilità dell'essenza dei diritti fondamentali è rispettata. Illustra in particolare la  
compatibilità con il diritto di rango superiore. Pubblica il rapporto...

*Art. 7d cpv. 1<sup>bis</sup>*

RS .....

- 1 FF 2026 ...
- 2 FF 2026 ...
- 3 RS 172.010

<sup>1bis</sup> In un rapporto attesta che le condizioni legali per l’emanazione dell’ordinanza sono adempiute e illustra in particolare le ripercussioni sui diritti fondamentali e la compatibilità con il diritto di rango superiore. Pubblica il rapporto insieme all’ordinanza o, in casi eccezionali, immediatamente dopo la pubblicazione di quest’ultima.

*Minoranza (Schwander)*

<sup>1bis</sup> ... le condizioni legali per l’emanazione dell’ordinanza sono adempiute e che l’intangibilità dell’essenza dei diritti fondamentali è rispettata. Illustra in particolare la compatibilità con il diritto di rango superiore. Pubblica il rapporto...

*Art. 7d<sup>bis</sup> Obbligo di motivazione in caso di emanazione di ordinanze fondate su poteri di gestione delle crisi conferiti da una base legale*

<sup>1</sup> Se emana un’ordinanza fondandosi su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all’allegato 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>4</sup> sul Parlamento, il Consiglio federale attesta in un rapporto che le condizioni legali per l’emanazione dell’ordinanza sono adempiute. Illustra in particolare le ripercussioni sui diritti fondamentali e la compatibilità con il diritto di rango superiore.

<sup>2</sup> Pubblica il rapporto insieme all’ordinanza o, in casi eccezionali, immediatamente dopo la pubblicazione di quest’ultima.

*Minoranza (Schwander)*

<sup>1</sup> ... le condizioni legali per l’emanazione dell’ordinanza sono adempiute e che l’intangibilità dell’essenza dei diritti fondamentali è rispettata. Illustra in particolare la compatibilità con il diritto di rango superiore. Pubblica il rapporto...

## II

<sup>1</sup> La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale ne determina l’entrata in vigore.