



19 giugno 2020

Legge federale sulle basi legali delle ordi- nanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19)

Rapporto esplicativo



Indice

1	Situazione iniziale e punti essenziali del progetto	3
1.1	Epidemia del coronavirus	3
1.2	Necessità d'intervento e obiettivi	4
1.3	Coordinamento del progetto con il ritorno alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp	6
1.4	La normativa proposta.....	7
1.5	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	7
1.6	Attuazione	7
2	Commento ai singoli articoli.....	8
3	Ripercussioni.....	27
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	27
3.1.1	Ripercussioni finanziarie.....	27
3.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	28
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	28
3.3	Ripercussioni sull'economia	28
3.4	Ripercussioni su altri settori.....	28
4	Aspetti giuridici.....	28
4.1	Costituzionalità	28
4.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	29
4.3	Forma dell'atto	30
4.4	Delega di competenze legislative	30

1 Situazione iniziale e punti essenziali del progetto

1.1 Epidemia del coronavirus

Alla fine di dicembre 2019 da Wuhan (provincia di Hubei, Cina) è giunta notizia di un netto aumento dei casi di polmonite con causa ignota. Quale agente patogeno è stato identificato un nuovo coronavirus (SARS-CoV-2). COVID-19¹, la malattia causata dal virus, si è diffusa in tutto il mondo e l'11 marzo 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) l'ha dichiarata di carattere pandemico.

Il primo caso confermato di COVID-19 in Svizzera risale al 25 febbraio 2020. Successivamente, il coronavirus si è diffuso rapidamente in tutto il Paese con un rapido aumento di malati e di decessi. Il Consiglio federale ha quindi adottato una serie di provvedimenti previsti dal legislatore per la cosiddetta situazione particolare all'articolo 6 della legge del 28 settembre 2016 sulle epidemie (LEp; RS 818.101). Al divieto del 28 febbraio 2020 di manifestazioni con più di 1000 persone hanno fatto seguito, il 13 marzo 2020, il divieto di manifestazioni con più di 100 persone, la chiusura delle scuole, l'obbligo di notifica nel settore dell'assistenza sanitaria e diversi provvedimenti alla frontiera. Mentre i provvedimenti alla frontiera si fondano sugli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), gli altri provvedimenti di questa prima fase sono stati emanati sulla base dell'articolo 6 capoverso 2 LEp.

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha dichiarato la «situazione straordinaria» secondo l'articolo 7 LEp e ha deciso di inasprire ulteriormente i provvedimenti (divieto generale di manifestazioni, chiusura di tutti i negozi eccetto quelli alimentari e quelli per altri beni indispensabili di uso quotidiano, nonché altre disposizioni restrittive). I provvedimenti sono disciplinati nell'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020 (RS 818.101.24). Sono state inoltre emanate raccomandazioni generali quali il rispetto assoluto delle misure sul distanziamento interpersonale. Infine, il 20 marzo 2020, il Consiglio federale ha vietato gli assembramenti di più di cinque persone. I provvedimenti adottati intendevano impedire la rapida diffusione della malattia, proteggere dal contagio soprattutto le persone particolarmente a rischio ed evitare di sovraccaricare il sistema sanitario. In virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. e – laddove disponibili – di altre autorizzazioni previste da leggi speciali, il Consiglio federale ha ordinato ulteriori provvedimenti in diverse ordinanze. L'ordinanza 2 COVID-19 è stata completata e adeguata frequentemente all'evoluzione epidemiologica. Le ordinanze sono in vigore a tempo determinato.

Poiché da inizio aprile 2020 il numero dei nuovi contagi, dei ricoveri in ospedale e dei decessi è in diminuzione e gli ospedali dispongono di capacità sufficienti per curare i pazienti affetti da COVID-19, il 16 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di allentare gradualmente i provvedimenti a partire da fine aprile 2020. Gli allentamenti andavano attuati mediante piani di protezione e misure accompagnatorie adeguati. L'obiettivo è di passare quanto prima dalla cosiddetta fase di mitigazione alla fase di contenimento, nella quale la ricostruzione sistematica delle catene di trasmissione del contagio, il tracciamento mirato dei contatti, l'isolamento e la quarantena dovrebbero permettere di controllare la diffusione anche a lungo termine. Il 16 e il 22 aprile 2020, il Consiglio federale ha deciso gli allentamenti della cosiddetta fase di transizione 1a (apertura degli esercizi con servizi alla persona nonché dei centri commerciali del fai da te e di giardinaggio, allentamento dei provvedimenti in occasione di funerali e nel settore medico ambulatoriale e stazionario), entrati in vigore il 27 aprile 2020. Gli allentamenti della fase di transizione 1b (ripresa dell'insegnamento nelle scuole dell'obbligo e di quello per gruppi non superiori a cinque persone nelle scuole superiori e in altri centri di formazione,

¹ In tedesco, a metà aprile la Cancelleria federale ha deciso di sostituire la grafia originale «COVID-19» con «Covid-19». Tale sostituzione si applica soltanto al tedesco. Il francese e l'italiano continuano a usare la grafia con le lettere in maiuscolo.

apertura dei negozi e dei mercati, apertura dei musei, delle biblioteche e degli archivi nonché ripresa delle attività sportive senza competizioni e allentamenti nel settore della ristorazione) sono stati attuati dall'11 maggio 2020.

L'8 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di pubblicare un rapporto esplicativo per ciascuna delle ordinanze COVID-19. Nella sua dichiarazione del 4 maggio 2020 durante la sessione straordinaria delle Camere federali ha annunciato al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati di voler redigere, prima delle sessioni, un rapporto sull'esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità da sottoporre al Parlamento². Inoltre, in occasione dell'inizio della sessione straordinaria, la Presidente della Confederazione ha dichiarato che, se dovesse rivelarsi ancora necessario, il Consiglio federale prevede di sottoporre al Parlamento entro l'11 settembre 2020 un messaggio concernente la verifica delle ordinanze di necessità³.

1.2 Necessità d'intervento e obiettivi

Come detto, dal 13 marzo 2020 il Consiglio federale ha emanato varie ordinanze per far fronte alla crisi del coronavirus. Dal 16 marzo 2020 l'ordinanza 2 COVID-19 si fonda sull'articolo 7 LEp, il quale presuppone che sussista una situazione straordinaria ai sensi della LEp. L'ordinanza è valida sei mesi e decadrà pertanto il 12 settembre 2020⁴. Altre ordinanze si fondano sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. e sono costituzionalmente limitate nel tempo. Inoltre, ulteriori ordinanze – anch'esse a tempo determinato – si fondano su autorizzazioni previste da leggi speciali⁵. Queste ultime ordinanze o le loro modifiche possono essere emanate dal Consiglio federale nel quadro delle competenze legislative conferitegli da tali leggi speciali, senza che la loro validità debba essere obbligatoriamente limitata. Il Consiglio federale può determinarne la durata di validità, prolungare e abrogare le ordinanze stesse o le loro modifiche. Poiché per questo tipo di ordinanze non vi è ulteriore necessità di una base in una legge formale, nel presente progetto esse non sono trattate.

Per distinguere le ordinanze emanate sulla base dell'articolo 7 LEp da quelle emanate sulla base costituzionale dell'articolo 185 capoverso 3 Cost., il Consiglio federale si è avvalso dei seguenti criteri.

- Tutti i provvedimenti giustificabili direttamente sotto il profilo epidemiologico in ampia misura come provvedimenti secondo la LEp tesi a ridurre la diffusione del coronavirus e a garantire le capacità mediche per far fronte all'epidemia («provvedimenti primari») sono stati emanati esclusivamente in virtù dell'articolo 7 LEp e integrati nell'ordinanza 2 COVID-19.
- I provvedimenti per far fronte alle conseguenze risultanti dall'adozione di quelli fondati sulla LEp («provvedimenti primari») sono stati invece emanati in ordinanze specifiche. Questi «provvedimenti secondari» sotto forma di ordinanze del Consiglio federale

² Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 27 maggio 2020 sull'esercizio delle competenze in materia di diritto di necessità e sull'attuazione delle mozioni di commissioni dall'inizio della crisi del coronavirus.

³ Boll. uff. 2020 N 377 e Boll. uff. 2020 S 177.

⁴ Per essere precisi, il termine scade il 13 settembre 2020 alle ore 15.30. Alcuni esponenti della dottrina hanno sostenuto che non sia giuridicamente lecito che il Consiglio federale sfrutti integralmente il termine di sei mesi; cfr. *Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann*, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts - Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, AJP 2020 pag. 685 segg., pag. 700. La storia dell'elaborazione dell'articolo 7d della legge del ... sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) non fornisce tuttavia alcun indizio a favore di questa tesi.

⁵ A titolo di esempio: i provvedimenti dell'ordinanza COVID-19 agricoltura del 2 aprile 2020 (RS 916.01) si fondano sulle basi legali vigenti della legge del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (RS 910.1). La modifica dell'ordinanza del 16 dicembre 2016 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RU 2020 1243) si fonda su una norma di delega della legge del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari (art. 18 cpv. 4 lett. b). L'ordinanza del 20 marzo 2020 concernente la rinuncia temporanea agli interessi di mora in caso di pagamento tardivo di imposte, tasse d'incentivazione e tributi doganali nonché la rinuncia alla restituzione del mutuo da parte della Società svizzera di credito alberghiero (RS 641.207.2) si fonda su leggi speciali, così come i provvedimenti previsti dall'ordinanza COVID-19 esame svizzero di maturità del 14 maggio 2020 (RS 413.17).

si fondano per quanto possibile su norme di delega in leggi formali e su incarichi legislativi, assegnati al Consiglio federale al fine di emanare disposizioni esecutive. Se tali norme o incarichi mancano o sono insufficienti, la facoltà del Consiglio federale di emanare ordinanze si fonda sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., sempreché siano adempite le pertinenti condizioni costituzionali (soprattutto l'urgenza temporale e materiale).

In seguito al perdurare della crisi e all'aumento degli atti normativi di necessità, gli interventi del Consiglio federale basati direttamente sulla Costituzione, soprattutto nel caso dei cosiddetti «provvedimenti secondari», sono stati progressivamente oggetto di critiche da parte del mondo accademico⁶, dei mass media e di alcuni membri delle Camere federali. È stata sollevata la questione se l'ordine pubblico e la sicurezza interna o esterna fossero ancora minacciate in misura tale da richiedere ordinanze del Consiglio federale. Inoltre, secondo la Costituzione, dette ordinanze possono essere emanate soltanto se non è possibile prorogarne l'emanazione e attendere l'istituzione delle basi legali nella procedura legislativa ordinaria (compresa la legislazione d'urgenza ai sensi dell'art. 165 Cost. e l'accelerazione della procedura parlamentare p. es. ai sensi dell'art. 85 cpv. 2 legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, LParl, RS 171.10). Dato che il Parlamento è in grado di agire ed è disposto anche a farlo d'urgenza, secondo il Consiglio federale la condizione costituzionale dell'urgenza temporale sussiste solo in casi eccezionali⁷.

Alcune ordinanze basate direttamente sulla Costituzione erano state emanate volutamente per una durata di validità breve e sono state abrogate dopo la scadenza di tale durata; ad oggi una proroga o un rinnovo di tali ordinanze non si sono rivelati necessari⁸. Altre ordinanze sono ancora in vigore, ma non devono essere prolungate dopo la scadenza della durata di validità, poiché si riferiscono a un dato evento o periodo⁹.

La scadenza della durata di validità delle ordinanze restanti costituisce tuttavia un problema giuridico reale per i seguenti motivi.

- Bisogna innanzitutto chiedersi se, a partire da autunno, i provvedimenti disposti saranno effettivamente ancora necessari nella forma attuale o con eventuali adeguamenti. Ciò dipende in gran parte dall'evoluzione epidemiologica e dal bisogno di normative nei singoli settori.
- Se queste ordinanze devono restare in vigore più a lungo, occorre sostituirla base legale. La validità delle ordinanze che il Consiglio federale emana direttamente in virtù delle sue competenze costituzionali per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna deve essere limitata nel tempo (art. 185 cpv. 3 secondo periodo Cost.). Secondo l'articolo 7d capoverso 2 numero 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), tali ordinanze de-

⁶ Cfr. p. es. *Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann* (n. 3); *Stefan Höfler*, *Notrecht als Krisenkommunikation?*, *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)* 2020/6, pag. 702-709; *Giovanni Biaggini*, «Notrecht» in *Zeiten des Coronavirus - Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV*, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*, 2020/5, pag. 239-267 e *Der coronavirus-bedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren - eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV*, *ZBl* 2020/5, pag. 277-288; *Andreas Kley*, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 2020/5, pag. 268-276; *Andreas Zünd/Christoph Errass*, *Pandemie - Justiz - Menschenrechte*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 2020 (ZSR; numero speciale), pag. 69-92.

⁷ Cfr. il messaggio del 29 aprile concernente una modifica urgente della legge sulla navigazione aerea a seguito della crisi COVID-19, *FF* 2020 3281.

⁸ Ad esempio nel caso dell'ordinanza del 20 marzo 2020 concernente la sospensione dei termini per le domande di referendum e le iniziative popolari federali (*RU* 2020 847).

⁹ Ad esempio nel caso dell'ordinanza COVID-19 esami di maturità liceale del 29 aprile 2020 (*RU* 2020 1399) o dell'ordinanza COVID-19 custodia di bambini complementare alla famiglia del 20 maggio 2020 (*RU* 2020 1753).

cadono dopo sei mesi se il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto delle ordinanze. Non appena adotta il pertinente progetto, il Consiglio federale può prolungare la durata di validità delle ordinanze fino a quel momento basate direttamente sulla Costituzione. Fino a tale momento, il Consiglio federale può modificarne il contenuto o abrogarne anzitempo determinate parti, come successo nelle varie fasi di transizione.

L'8 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento l'emanazione di una legge federale urgente in modo da legittimare mediante decisione parlamentare, conformemente a quanto previsto dall'articolo 7d capoverso 2 numero 1 LOGA, i provvedimenti finora disposti e ancora in vigore al momento dell'adozione del messaggio. Quando adotta il messaggio destinato al Parlamento, il Consiglio federale può nel contempo prolungare, se lo ritiene indispensabile, la durata di validità delle sue ordinanze di necessità. Se la situazione lo richiede, può anche adeguarle e completarle dopo l'adozione del messaggio. Se una situazione successiva a tale adozione (p. es. una «seconda ondata» dell'epidemia) non può essere affrontata in altro modo che mediante ordinanze del Consiglio federale, un suo nuovo intervento in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. è giuridicamente possibile sempreché siano adempite le pertinenti condizioni.

1.3 Coordinamento del progetto con il ritorno alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp

Il 27 maggio 2020 il Consiglio federale ha preso una decisione di principio sul ritorno dalla situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp. Ha incaricato il DFI di preparare la suddivisione dell'ordinanza 2 COVID-19 in due nuove ordinanze. In virtù dell'articolo 6 LEp è emanata una nuova ordinanza che contiene i provvedimenti centrali nei confronti della popolazione, delle organizzazioni e delle istituzioni. Essa prevede anche un maggiore coinvolgimento dei Cantoni nell'abrogazione di provvedimenti vigenti o nell'emanazione di eventuali provvedimenti nuovi. Questa ordinanza contiene, oltre ai provvedimenti centrali nei confronti della popolazione, delle organizzazioni e delle istituzioni (art. 5–8, eccetto gli art. 7a e 7b ordinanza 2 COVID-19), anche gli obblighi di notifica nel settore dell'assistenza sanitaria, ad esempio la notifica dell'occupazione dei posti letto ospedalieri (art. 10 ordinanza 2 COVID-19). Una nuova ordinanza fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. istituisce invece le basi per gli altri provvedimenti, finora emanati in virtù dell'articolo 7 LEp.

Il presente avamprogetto di legge è da intendersi come raccolta di norme che istituiscono le basi legali necessarie affinché il Consiglio federale possa mantenere tutti i suoi provvedimenti incontestati sotto il profilo politico e non ancora abrogati al momento dell'entrata in vigore del presente progetto di legge. Di tali provvedimenti fanno parte quelli basati inizialmente sull'articolo 7 LEp e in futuro sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., nonché quelli disciplinati in ordinanze fondate direttamente sulla Costituzione e per i quali si rivela necessaria una durata di validità più lunga¹⁰. Nei settori in cui è stata identificata la necessità di un disciplinamento di portata particolare, per il quale sussistono inoltre diverse opzioni politiche d'intervento alternative, il Consiglio federale ha deciso di sottoporre al Parlamento un progetto di legge separato e autonomo. È il caso in particolare dell'ordinanza del 25 marzo 2020 sulle fideiussioni solidali COVID-19 (RS 951.261). Tale ordinanza si fonda sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. ed è entrata in vigore il 26 marzo 2020; si applica per un periodo di sei mesi al massimo a partire dalla data

¹⁰ Il progetto di legge non contiene disposizioni relative al controllo dell'esportazione di dispositivi di protezione e agenti terapeutici, come previsto agli art. 4b e 4c dell'ordinanza 2 COVID-19. Nel caso in cui simili provvedimenti dovessero essere nuovamente introdotti, andrebbe verificato se possono fondarsi su basi legali vigenti o, all'occorrenza, sulla Costituzione.

d'entrata in vigore. Per questa ordinanza è stato deciso di elaborare una legge specifica che, nel caso ideale, dovrebbe entrare in vigore nel primo trimestre 2021.

1.4 La normativa proposta

Il 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di elaborare un avamprogetto di legge federale urgente a tempo determinato. La legge deve contenere i principi e le deleghe necessarie per i provvedimenti che devono restare validi più di sei mesi e che il Consiglio federale ha disciplinato nelle ordinanze emanate direttamente in virtù della Costituzione e nell'ordinanza 2 COVID-19. Prima di prendere questa decisione, il Consiglio federale ha discusso modelli alternativi – atto mantello che modifica leggi vigenti, vari progetti separati – che poi ha respinto. Visto che l'ordinanza 2 COVID-19 è entrata in vigore il 13 marzo 2020 e quindi il termine di sei mesi di cui all'articolo 7d LOGA scade il 12 settembre 2020, il Consiglio federale ha deciso di sottoporre il messaggio al Parlamento entro il 2 settembre 2020.

A inizio maggio 2020 l'Ufficio federale di giustizia ha svolto un sondaggio presso le segreterie generali e i servizi federali presumibilmente coinvolti in modo diretto o indiretto, con l'intento di individuare le norme delle ordinanze vigenti che devono restare valide per più di sei mesi e per le quali vanno istituite le basi legali tese a sostituire la base costituzionale. Dal sondaggio è emerso che per i provvedimenti nei settori dell'epidemia, della giustizia, del diritto procedurale, del diritto in materia di insolvenza, degli stranieri e dell'asilo, della cultura e dell'assicurazione contro la disoccupazione va istituita una pertinente base legale. I servizi della Confederazione coinvolti sono stati quindi invitati a elaborare le norme necessarie nei loro settori. Queste ultime sono raccolte nel presente progetto di legge.

Per i provvedimenti epidemiologici si propone un disciplinamento che permetta al Consiglio federale di mantenere le misure adottate in virtù dell'articolo 7 LEp e per le quali viene tuttavia a mancare la base legale dal momento in cui la situazione straordinaria ai sensi della LEp è dichiarata conclusa e si ritorna alla situazione particolare (cfr. il commento all'art. 2).

1.5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

La presente legge urgente non è prevista né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019-2023 né nelle strategie del Consiglio federale. Né il programma di legislatura né le strategie del Consiglio federale potevano infatti prevedere l'attuale epidemia di COVID-19 e tenere conto delle sue ripercussioni.

1.6 Attuazione

La legge COVID-19 istituisce la base legale per permettere al Consiglio federale di continuare ad applicare i provvedimenti contenuti nelle ordinanze basate direttamente sulla Costituzione e tuttora necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19. Non appena entrerà in vigore, la legge dovrà essere menzionata quale base legale nell'ingresso delle relative ordinanze. Essa conferisce al Consiglio federale la possibilità di modificare, adeguare o affievolire le disposizioni vigenti, ma non lo autorizza ad adottare provvedimenti nuovi o di altro tipo. In vista di un'eventuale nuova situazione di minaccia, sono tuttavia fatti salvi in ogni caso i provvedimenti basati sull'articolo 7 LEp e sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. Contemporaneamente all'adozione del messaggio, il Consiglio federale prolungherà la durata di validità delle pertinenti ordinanze. Non appena la legge entrerà in vigore, il Collegio governativo verificherà inoltre il contenuto e la durata di validità delle ordinanze, adeguandole alle disposizioni della legge.

¹¹ FF 2020 1565

L'avamprogetto di legge prevede volutamente diverse disposizioni potestative. In tal modo s'intende sottolineare che il Consiglio federale non dovrà obbligatoriamente lasciare i provvedimenti in vigore fino alla scadenza della durata di validità della legge. Se dovesse rivelarsi oggettivamente non più necessario e giustificato, un determinato disciplinamento previsto da un'ordinanza dovrà essere abrogato prima della scadenza della sua durata di validità, in conformità con il principio costituzionale della proporzionalità (cfr. anche il commento all'art. 1 cpv. 2).

Per gli altri aspetti esecutivi da disciplinare si rinvia ai commenti alle singole disposizioni.

2 Commento ai singoli articoli

Le varie ordinanze che il Consiglio federale ha emanato per far fronte all'epidemia di COVID-19 usano in parte termini differenti¹². Nell'avamprogetto di legge si parla ora in modo uniforme e coerente di COVID-19 per designare la malattia causata dal virus e di epidemia di COVID-19 per designare la diffusione della malattia. Si è volutamente rinunciato a usare il termine «pandemia», poiché estraneo al diritto svizzero in materia di epidemie¹³. Inoltre, tale uso potrebbe creare incertezze se l'OMS dovesse dichiarare terminata la pandemia su scala mondiale e in Svizzera vi fosse ancora necessità di legiferare o di collegare diritti e obblighi a tale termine.

Le singole disposizioni dell'avamprogetto di legge sono state ordinate in base alla posizione della materia nella Raccolta sistematica del diritto federale (RS). L'articolo 2 costituisce tuttavia un'eccezione. Poiché contiene i provvedimenti epidemiologici e costituisce quindi il nucleo dell'avamprogetto, è inserito in prima posizione per dare a tali provvedimenti la dovuta visibilità e importanza.

Art. 1 Oggetto e principio

Il carattere politico-giuridico del progetto di legge consiste nel fatto che il legislatore formale autorizza il Consiglio federale a mantenere i provvedimenti finora adottati. Le varie autorizzazioni di emanare ordinanze sono materialmente limitate in modo tale che abbiano come oggetto provvedimenti direttamente ed esclusivamente connessi all'epidemia di COVID-19. La presente legge non costituisce invece una base legale per ordinanze relative ad altre epidemie o che disciplinino questioni solo indirettamente connesse con l'epidemia COVID-19. Sotto il profilo giuridico ciò è garantito dal fatto che la legge si limita esclusivamente a far fronte all'epidemia di COVID-19 e alle ripercussioni dei pertinenti provvedimenti sulla società, l'economia e le autorità.

Capoverso 1

In virtù di leggi speciali, il Consiglio federale dispone di numerose competenze di emanare ordinanze che ha potuto e potrà anche utilizzare per far fronte all'epidemia di COVID-19. Alcune disposizioni permettono anche di derogare alle prescrizioni di legge¹⁴. Il presente progetto di legge intende conferire al Consiglio federale ulteriori competenze chiaramente limitate nel tempo – e delineate con precisione sotto il profilo della materia – che vanno ad aggiungersi alle

¹² Cfr. *Stefan Höfler* (nota 6) pag. 702-709.

¹³ Va osservato che nel settore della copertura assicurativa i termini «epidemia» e «pandemia» vengono in parte definiti e formulati in modo differente – cfr. p. es. il comunicato stampa del 15 maggio 2020 dell'ombudsman dell'assicurazione privata e della suva. L'interpretazione di questi termini è al momento oggetto di controversie. La formulazione scelta nella presente legge non intende fungere da pregiudizio per l'esito di tali controversie.

¹⁴ Cfr. in particolare l'art. 62 LEF.

competenze già vigenti. L'articolo 1 lo chiarisce poiché parla di «competenze speciali» disciplinate nella legge che si distinguono chiaramente dalle competenze vigenti conferite da altre leggi.

Le competenze contemplano, da una parte, i provvedimenti tesi a lottare direttamente contro l'epidemia, come quelli previsti in particolare nell'ordinanza 2 COVID-19 in virtù della LEp; dall'altra, riguardano anche provvedimenti tesi a far fronte alle ripercussioni delle misure epidemiologiche adottate dal Consiglio federale¹⁵.

Capoverso 2

La legge è valida a tempo determinato. Questo non significa tuttavia che tutti i provvedimenti ammessi secondo questa legge debbano restare in vigore fino alla scadenza della sua durata di validità. Il capoverso 2 chiarisce pertanto che il Consiglio federale può far uso delle sue competenze in virtù della presente legge soltanto per una durata limitata e laddove effettivamente necessario, in termini temporali e materiali, per far fronte all'epidemia di COVID-19. Se dovesse rivelarsi che si può rinunciare a un provvedimento, il Consiglio federale abrogherà il pertinente disciplinamento dell'ordinanza già prima della scadenza della validità della legge; non deve quindi mantenere per legge più a lungo del dovuto provvedimenti non più necessari¹⁶.

Art. 2 *Provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19*

L'articolo 2 costituisce la base legale per i provvedimenti dell'ordinanza 2 COVID-19 che non possono fondarsi sull'articolo 6 LEp. Qui di seguito è illustrata la situazione giuridica di partenza e commentato in dettaglio l'articolo 2.

In una situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp, il Consiglio federale può, dopo aver sentito i Cantoni, ordinare i seguenti provvedimenti riguardanti COVID-19:

- provvedimenti nei confronti di singole persone (p. es. ordinare a tappeto la quarantena per tutte le persone sospette di contagio, art. 35 LEp);
- provvedimenti nei confronti della popolazione (art. 40 LEp), ad esempio:
 - o vietare o limitare manifestazioni,
 - o chiudere scuole, altre istituzioni pubbliche e imprese private o emanare prescrizioni concernenti il loro esercizio,
 - o vietare o limitare l'accesso a determinati edifici e aree e l'uscita dagli stessi, nonché talune attività in luoghi determinati;
- obbligare i medici e il personale sanitario a collaborare nella lotta contro le malattie trasmissibili;
- dichiarare obbligatorie le vaccinazioni.

¹⁵ Per la distinzione tra cosiddetti provvedimenti primari e secondari cfr. n. 1.2.

¹⁶ Nel disegno di modifica urgente della LEp, il Consiglio federale ha inserito esplicitamente una disposizione sul sistema di tracciamento di prossimità (sistema PT) secondo cui egli «prevede la sospensione del sistema PT, segnatamente la disattivazione o la disinstallazione di tutti i componenti installati sui telefoni cellulari, non appena il sistema PT non è più necessario alla lotta contro l'epidemia causata dal coronavirus» (art. 60a cpv. 7 D-LEp). Si veda il messaggio del 20 maggio 2020 concernente la modifica urgente della legge sulle epidemie in relazione al coronavirus (Sistema di tracciamento di prossimità), FF 2020 4027, 4039.

Il Consiglio federale può ordinare i provvedimenti basati sull'articolo 6 LEp sotto forma di decisione (p. es. divieto di una determinata manifestazione) o di ordinanza (p. es. divieto o limitazione di manifestazioni pubbliche in Svizzera o in un determinato Cantone). In una situazione particolare, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) coordina i provvedimenti della Confederazione. I provvedimenti adottabili nella situazione particolare sono elencati in modo esaustivo nella LEp (cfr. art. 6 cpv. 2 in combinato disposto con gli art. 30–40 LEp).

I seguenti provvedimenti previsti dall'ordinanza 2 COVID-19 possono fondarsi sull'articolo 6 LEp e sull'articolo 44 LEp (approvvigionamento di agenti terapeutici):

- provvedimenti nei confronti della popolazione, delle organizzazioni e delle istituzioni (capitolo 3 ordinanza 2 COVID-19, eccetto gli art. 7a e 7b)
- obbligo di notifica nel settore dell'assistenza sanitaria (art. 10 ordinanza 2 COVID-19)
- in alcuni ambiti parziali: provvedimenti alla frontiera (art. 2–4 ordinanza 2 COVID-19) (parzialmente art. 41 cpv. 1 LEp)
- in alcuni ambiti: controllo delle esportazioni di agenti terapeutici e dispositivi di protezione (Art. 4b, 4c ordinanza 2 COVID-19)
- in alcuni ambiti parziali: approvvigionamento di materiale medico importante, compresi i relativi obblighi di notifica (art. 4d-4o ordinanza 2 COVID-19) (solo per agenti terapeutici, non per dispositivi di protezione)
- in alcuni ambiti parziali: obbligo di collaborare del personale sanitario (ma nessun provvedimento infrastrutturale né divieto di intervenire nelle nomine art. 10a ordinanza 2 COVID-19).

Questi provvedimenti possono essere trapposti in un'ordinanza del Consiglio federale in virtù dell'articolo 6 LEp. Il mantenimento anche oltre il 13 settembre 2020 di vari provvedimenti può rivelarsi necessario poiché le misure di polizia sanitaria in funzione dei rischi sono tuttora applicabili e devono essere adeguate in modo flessibile alla situazione. Ciò riguarda soprattutto l'obbligo di elaborare e attuare i piani di protezione per manifestazioni, istituzioni e aziende, che costituisce un provvedimento limitativo nei confronti della popolazione ai sensi dell'articolo 40 LEp. Se non possono essere né rispettate le regole sulla distanza né previste demarcazioni, i piani di protezione devono prevedere anche il rilevamento da parte degli organizzatori e degli esercenti dei dati di contatto dei partecipanti o dei presenti; il rilevamento e la conservazione di questi dati serve esclusivamente a una loro eventuale trasmissione ai servizi medici cantonali nel quadro del tracciamento dei contatti ai sensi dell'articolo 33 LEp. Nell'ordinanza 2 COVID-19 è stata inserita una pertinente disposizione che disciplina l'informazione della persona in questione, le categorie di dati (nome e numero di telefono), lo scopo del trattamento dei dati, nonché la loro conservazione e cancellazione (cfr. art. 6e). L'obbligo degli organizzatori ed esercenti di rilevare i dati personali costituisce dunque una limitazione delle manifestazioni e s'inserisce nel catalogo di provvedimenti secondo gli articoli 30-40 LEp. Nella situazione particolare spetta al Consiglio federale ordinare tali misure e non è quindi necessaria una base legale nel presente progetto di legge COVID-19.

Infine può risultare opportuno mantenere anche il divieto di grandi manifestazioni. I provvedimenti sono costantemente adeguati e al momento non è chiaro come si presenteranno in settembre 2020.

I seguenti provvedimenti non possono basarsi sugli articoli 6, 41 capoverso 1 e 44 LEp:

- provvedimenti alla frontiera (Art. 2–4a) (parzialmente art. 41 cpv. 1 LEp);
- approvvigionamento di materiale medico importante (art. 4d-4o) (parzialmente art. 44 cpv. 1 LEp);
- capacità degli ospedali e delle cliniche, ad eccezione del personale sanitario (art. 10a);
- persone particolarmente a rischio (art. 10b e 10c).

La presente legge intende istituire le basi legali necessarie per questi provvedimenti¹⁷.

Capoverso 1

Il *capoverso 1* stabilisce in generale che il Consiglio federale può ordinare provvedimenti per combattere la malattia causata dal coronavirus (COVID-19). Prima di farlo consulta i Cantoni. Questa disposizione costituisce la delega di competenza per emanare le disposizioni illustrate qui appresso.

Capoverso 2

Questa disposizione conferisce al Consiglio federale la competenza di limitare il traffico di merci alla frontiera e istituisce pertanto la base legale formale per i provvedimenti previsti negli articoli 3d e 4 dell'ordinanza 2 COVID-19. Si tratta quindi di misure connesse al turismo degli acquisti e all'impostazione del traffico di merci alla frontiera. L'autorizzazione conferita dalla legge riguarda soltanto il traffico transfrontaliero di merci e non più il traffico di persone (ma cfr. anche il commento all'art. 3).

Capoverso 3

Il Consiglio federale può adottare una serie di provvedimenti per garantire l'approvvigionamento sufficiente di agenti terapeutici e dispositivi di protezione per la popolazione. Per quanto riguarda la garanzia dell'approvvigionamento di agenti terapeutici vi sono alcune sovrapposizioni con le vigenti competenze del Consiglio federale secondo la LEp. Vista la stretta connessione materiale tra l'approvvigionamento di agenti terapeutici e quello di dispositivi di protezione e per evitare lacune, le pertinenti competenze di emanare provvedimenti non vengono distinte, bensì riunite esaustivamente nel capoverso 3, a completamento delle possibilità previste dalla LEp, in particolare nel suo articolo 44.

I diversi temi si riferiscono alle norme dell'ordinanza 2 COVID-19 (o dell'ordinanza successiva) che si fondavano sugli articoli 7 LEp o 185 capoverso 3 Cost.

Lettera a

In virtù di questa disposizione, il Consiglio federale può garantire l'approvvigionamento sufficiente di agenti terapeutici (ossia medicinali e dispositivi medici) e dispositivi di protezione per la popolazione al fine di combattere l'epidemia di COVID-19, laddove non siano in grado di

¹⁷ Cfr. nota 10.

farlo i Cantoni o i privati (cfr. art. 4f ordinanza 2 COVID-19). Tale competenza completa in particolare il disciplinamento vigente nell'articolo 44 LEp, che si riferisce soltanto agli agenti terapeutici.

In linea di massima compete ai Cantoni e alle loro strutture sanitarie garantire il proprio approvvigionamento dei suddetti beni. Per sostenere l'approvvigionamento dei Cantoni e delle loro strutture sanitarie nonché delle organizzazioni di utilità pubblica (p. es. Croce Rossa Svizzera) e di terzi (p. es. laboratori, farmacie), la Confederazione può tuttavia acquisire agenti terapeutici e dispositivi di protezione importanti (cosiddetto «materiale medico importante») se il fabbisogno non può essere coperto attraverso i canali di acquisizione usuali. La carenza di materiale medico importante è determinata in base all'obbligo di notifica (cfr. lett. b). Le disposizioni d'esecuzione dovranno designare le autorità federali cui compete l'acquisto (Farmacia dell'esercito, UFSP, settore Agenti terapeutici dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese). Le autorità competenti possono incaricare terzi di acquisire il materiale. In casi urgenti, in virtù dell'articolo 13 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.11), l'incarico può essere aggiudicato direttamente e senza bando. Per acquisire materiale medico importante si deve inoltre poter derogare alle istruzioni vigenti e alla legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0), ad esempio per quanto riguarda gli acconti senza garanzie o senza copertura dei rischi valutari. Nella situazione di mercato causata dai provvedimenti dovuti all'epidemia COVID-19 è problematico concludere contratti per materiale di protezione senza anticipi o pagamento anticipato.

Nell'ambito della sua competenza in materia di approvvigionamento, il Consiglio federale disciplina anche il finanziamento e il rimborso dei costi da parte dei Cantoni, delle organizzazioni di utilità pubblica e di terzi (cfr. art. 4i ordinanza 2 COVID-19). Secondo l'ordinanza 2 COVID-19, le spese per l'acquisto di materiale medico importante sono anticipate dalla Confederazione se l'acquisto è effettuato da quest'ultima. La Confederazione fattura ai Cantoni le spese per l'acquisto di materiale medico importante da essa acquistato. Le spese di fornitura ai Cantoni sono a carico della Confederazione. Le spese per l'ulteriore distribuzione nei Cantoni è a carico di questi ultimi.

Lettera b

Per mezzo di un obbligo di notifica vanno rilevate le scorte di medicinali, dispositivi medici e dispositivi di protezione importanti (cfr. art. 4e ordinanza 2 COVID-19). In tal modo si possono individuare le carenze nell'approvvigionamento e quindi rifornire in modo mirato i Cantoni e in particolare le loro strutture sanitarie. L'obbligo di notifica riguarda gli agenti terapeutici e i dispositivi di protezione disponibili presso i fabbricanti e i distributori, i laboratori, le strutture sanitarie e le altre strutture cantonali. A tale riguardo, un allegato dell'ordinanza 2 COVID-19 riporta un elenco dei medicinali, dispositivi medici e dispositivi di protezione importanti urgentemente necessari per prevenire e combattere il coronavirus.

Lettera c

Secondo la lettera c, il Consiglio federale può prevedere l'attribuzione, la fornitura e la distribuzione di agenti terapeutici e dispositivi di protezione (cfr. art. 4g e 4h ordinanza 2 COVID-19). L'attribuzione di agenti terapeutici e dispositivi di protezione ai Cantoni è il primo degli ambiti in cui il Consiglio federale può emanare disposizioni. Tale ambito comprende, nel senso di una redistribuzione, anche il materiale medico importante confiscato secondo la lettera e. Se l'approvvigionamento del materiale non può essere garantito, singoli Cantoni o strutture sanitarie

che dispongono di scorte sufficienti possono essere obbligati a fornire parte delle loro scorte ad altri Cantoni o altre strutture sanitarie.

Possono sorgere problemi di attribuzione nel momento in cui il materiale disponibile non è sufficiente per curare tutte le persone a rischio o malate. Se, nonostante le misure preventive, sorgono carenze nell'approvvigionamento di materiale medico, l'attribuzione deve essere disciplinata secondo un elenco delle priorità e una chiave di ripartizione. In caso di necessità i Cantoni presentano alla Confederazione una domanda di attribuzione di determinate quantità conformemente a tale chiave. Il Consiglio federale può pure disciplinare la distribuzione del suddetto materiale. Vanno in particolare precisati la chiave di distribuzione e gli aspetti logistici della distribuzione ai Cantoni e alla popolazione. La fornitura degli agenti terapeutici e dei dispositivi di protezione è effettuata sotto la responsabilità della Confederazione. Per la fornitura concreta si può anche ricorrere a terzi (imprese di distribuzione private). La Confederazione o i terzi da questa incaricati provvedono a fornire il materiale medico importante a un servizio di consegna centrale cantonale o direttamente alle strutture e alle organizzazioni beneficiarie.

Lettera d

Questa disposizione riguarda la commercializzazione diretta di agenti terapeutici e dispositivi di protezione (cfr. art. 4h^{bis} ordinanza 2 COVID-19). Al più tardi quando si torna alla situazione normale o in caso di pertinenti strategie di approvvigionamento o di scorte obbligatorie, la Farmacia dell'esercito deve poter consegnare ai consumatori nel settore sanitario o ai Cantoni il materiale acquistato e i Cantoni devono pagare le spese d'acquisto. Si tratta quindi di una partecipazione alla concorrenza economica poiché si può entrare in concorrenza diretta con fornitori privati. La presente disposizione istituisce la base legale che, secondo l'articolo 41 LFC, è necessaria per una tale partecipazione.

Lettera e

Secondo la lettera e il Consiglio federale può ordinare la confisca di agenti terapeutici e dispositivi di protezione (cfr. art. 4j ordinanza 2 COVID-19). Se l'approvvigionamento di tale materiale non può essere garantito, i Cantoni o le strutture sanitarie pubbliche che dispongono di scorte sufficienti possono essere obbligati a fornire parte di tali scorte ad altri Cantoni o ad altre strutture sanitarie. In virtù di questa disposizione possono essere inoltre confiscati anche gli agenti terapeutici e i dispositivi di protezione disponibili nelle imprese. In tal caso la Confederazione versa un'indennità pari al prezzo d'acquisto.

Lettera f

Se l'approvvigionamento di agenti terapeutici e dispositivi di protezione non può essere garantito in altro modo, il Consiglio federale può obbligare i fabbricanti di tale materiale a priorizzarne o ad aumentarne la produzione (cfr. art. 4k ordinanza 2 COVID-19). La Confederazione può erogare contributi per la produzione, se i fabbricanti subiscono uno svantaggio finanziario a causa della riorganizzazione della produzione.

Lettera g

In virtù della lettera g il Consiglio federale può prevedere deroghe alle disposizioni sull'importazione di medicinali della legge del 15 dicembre 2000 sugli agenti terapeutici (LATer; RS 812.21), al fine di rendere possibili opzioni terapeutiche promettenti per i pazienti in Sviz-

zera (cfr. art. 4m ordinanza 2 COVID-19). La deroga è tesa ad agevolare l'importazione connessa ad opzioni terapeutiche promettenti per i pazienti in Svizzera, in modo da ampliare il più possibile la gamma dei canali di acquisto.

Lettera h

La lettera h conferisce al Consiglio federale la possibilità di prevedere deroghe all'obbligo di autorizzazione da parte di Swissmedic secondo la LATer. La deroga può riguardare tutte le autorizzazioni rilasciate da Swissmedic per attività connesse ad agenti terapeutici.

Lettera i

Secondo la lettera i, il Consiglio federale può prevedere deroghe all'obbligo di omologazione di medicinali (cfr. Art. 4l ordinanza 2 COVID-19). Tale deroga, che presuppone la presentazione di una domanda di omologazione, mira a mettere quanto prima a disposizione dei pazienti in Svizzera le esperienze raccolte nella prassi medica e le opzioni terapeutiche promettenti. L'immissione in commercio senza omologazione va usata soltanto per i medicinali contenenti determinate sostanze attive (cfr. gli agenti terapeutici elencati nell'allegato 5 dell'ordinanza 2 COVID-19).

Lettera j

La deroga riguardante la valutazione della conformità di dispositivi medici intende rendere rapidamente e adeguatamente disponibili in Svizzera i dispositivi medici necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19 (cfr. art. 4n ordinanza 2 COVID-19). In virtù della lettera j, il Consiglio federale può prevedere, mediante una pertinente disposizione derogatoria in un'ordinanza, che l'immissione in commercio sia autorizzata a determinate condizioni.

Capoverso 4

Il capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la competenza di ordinare provvedimenti e imporre degli obblighi ai Cantoni per mantenere le capacità necessarie nell'assistenza sanitaria.

Secondo la lettera a, il Consiglio federale può obbligare i Cantoni a vietare o limitare attività economiche o sanitarie (cfr. art. 10a ordinanza 2 COVID-19). Secondo la lettera b può obbligare i Cantoni ad adottare provvedimenti per il trattamento di malattie causate da COVID-19 e per altri trattamenti medici urgenti, al fine di garantire le capacità necessarie nell'assistenza sanitaria.

In linea di massima la responsabilità dell'assistenza sanitaria è di competenza dei Cantoni, i quali devono garantire che nel settore stazionario degli ospedali e delle cliniche siano disponibili le risorse necessarie non solo per trattare i pazienti affetti da COVID-19, bensì anche per effettuare altri esami e trattamenti medici urgenti. Si tratta innanzitutto dei posti letto e del personale specializzato, ma anche di tutti gli altri aspetti di rilievo per il buon trattamento dei pazienti. Tuttavia, le risorse e le capacità delle cliniche e degli ospedali pubblici o delle strutture a cui è stato conferito un mandato pubblico di prestazioni possono risultare insufficienti per trattare il numero atteso di pazienti affetti da COVID-19. A partire dal 19 marzo 2020, il Consiglio federale aveva pertanto previsto tre provvedimenti in tale ambito:

- possibilità dei Cantoni di obbligare gli ospedali e le cliniche a mettere a disposizione le loro capacità di accogliere pazienti;

- obbligo delle strutture sanitarie di limitarsi agli interventi urgentemente necessari;
- sospensione della validità di alcune disposizioni della legge sul lavoro.

Con la modifica del 22 aprile 2020, entrata in vigore il 27 aprile 2020, il primo provvedimento è stato prolungato con lievi adeguamenti, il secondo è stato trasferito nella sfera di competenza cantonale e l'ultimo è rimasto inalterato.

- I Cantoni possono obbligare i settori stazionari delle cliniche e degli ospedali privati e pubblici a mettere a disposizione le loro capacità. Oltre all'accoglienza di pazienti nelle singole strutture, si tratta anche di trasferire il personale specializzato ai reparti che ne hanno maggiormente bisogno.
- Se necessario, i Cantoni possono inoltre ordinare agli ospedali e alle cliniche di limitare o sospendere gli esami e i trattamenti non urgenti dal punto di vista medico. Laddove necessario questo provvedimento può essere esteso anche al settore ambulatoriale. Sono considerati «esami e trattamenti non urgenti dal punto di vista medico» (cosiddetti interventi elettivi) in particolare gli interventi che possono essere posticipati senza che la persona in questione subisca danni che vadano al di là di lievi dolori o lievi pregiudizi. Anche gli interventi da effettuare prevalentemente o unicamente per motivi estetici o per migliorare le prestazioni o il benessere psicofisico sono da considerarsi non urgenti.
- Se la situazione dell'approvvigionamento si rivela critica, gli ospedali e le cliniche possono essere obbligati a disporre di una quantità sufficiente di medicinali importanti sia per garantire l'assistenza ai pazienti affetti da COVID-19 sia per effettuare altri interventi urgenti (p. es. sedativi e rilassanti muscolari). Se necessario, la Confederazione può continuare a provvedere all'attribuzione dei medicinali di difficile reperibilità destinati alla cura dei pazienti affetti da COVID-19. Occorre infatti impedire che vi siano lacune nell'assistenza a questo gruppo di pazienti a causa di interventi elettivi. Sia in ambito ambulatorio che in quello stazionario, gli ospedali possono pertanto prevedere interventi elettivi soltanto se sono a disposizione scorte sufficienti di medicinali.

Capoverso 5

In virtù di questa disposizione, il Consiglio federale può disciplinare l'assunzione delle spese per le analisi diagnostiche e sierologiche per COVID-19 (cfr. art. 10a^{bis} ordinanza 2 COVID-19). Fino al 19 giugno l'assunzione delle spese è stata disciplinata nel modo illustrato qui di seguito.

- Il test su una persona con sintomi lievi non facente parte di un gruppo a rischio non ha conseguenze terapeutiche per la persona stessa e serve a migliorare il controllo epidemiologico. In tal caso, secondo il disciplinamento previsto dalla LEp, le spese per il test sono a carico dei Cantoni. Se è effettuato per mere ragioni epidemiologiche, il test deve essere ordinato nel singolo caso dal Cantone (mediante decisione). La base legale a tale riguardo è l'articolo 36 LEp, mentre per l'assunzione dei costi lo è l'articolo 71 LEp. A causa dell'estensione dei criteri per i test, il numero delle persone da testare è elevato; una decisione cantonale caso per caso non è quindi più possibile per motivi pratici. L'ordinanza 2 COVID-19 precisa pertanto quanto segue: se le spese per le analisi diagnostiche di biologia molecolare per il SARS-CoV-2 effettuate su persone sintomatiche che soddisfano i requisiti clinici conformemente ai criteri di sospetto, di prelievo di campioni e di dichiarazione dell'UFSP del 22 aprile 2020 non sono rimborsate secondo la legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10) e la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF;

RS 832.20), le analisi sono considerate come visite mediche ordinate secondo gli articoli 31 capoverso 1 e 36 LEp. In questi casi, secondo l'articolo 71 lettera a LEp le spese sono a carico del Cantone di domicilio della persona in questione.

- Le spese per le persone con sintomi acuti o a rischio di complicanze sono assunte dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS), in quanto si tratta di prestazioni atte a diagnosticare o a curare una malattia e i relativi postumi ai sensi dell'articolo 25 capoverso 1 LAMal. L'analisi sierologica degli anticorpi contro SARS-CoV-2 (p. es. mediante ELISA o test rapidi) o dei relativi antigeni SARS-CoV-2 non rientra attualmente nell'elenco delle analisi le cui spese sono assunte dall'OAMS e non è pertanto fatturata a quest'ultima.
- Secondo la LAINF, le spese per il test che soddisfa i criteri clinici effettuato sul personale delle strutture ospedaliere, di cura e di assistenza esposto a un particolare rischio di contagio sono a carico dall'assicuratore infortuni competente, in quanto si tratta di accertare un'eventuale malattia professionale. È tuttavia necessaria una notifica dell'infortunio.

Capoverso 6

Il capoverso 6 conferisce al Consiglio federale la competenza di ordinare provvedimenti per la protezione di persone particolarmente a rischio e in particolare per imporre i relativi obblighi ai datori di lavoro (cfr. art. 10b e 10c ordinanza 2 COVID-19). Secondo lo stato attuale delle conoscenze sono considerate particolarmente a rischio le persone di età superiore ai 65 anni e quelle affette in particolare dalle seguenti patologie: pressione alta, diabete, malattie cardiovascolari, malattie croniche delle vie respiratorie, malattie e terapie che indeboliscono il sistema immunitario nonché cancro. Il Consiglio federale ha precisato queste categorie sulla base di criteri medici in un allegato all'ordinanza 2 COVID-19. Questa precisazione ha soprattutto aiutato a chiarire se un lavoratore rientri nella categoria delle persone particolarmente a rischio e se quindi vadano adottate misure particolari in ambito lavorativo. Essa è inoltre utile anche agli specialisti del settore sanitario per valutare il rischio individuale di un decorso grave di contagio con il nuovo coronavirus e decidere come trattare un paziente che presenta i primi sintomi.

Nell'ordinanza 2 COVID-19, il Consiglio federale ha emanato un disciplinamento uniforme su scala nazionale per gli obblighi lavorativi di coloro che rientrano in un gruppo particolarmente a rischio, tenendo conto sia degli interessi del datore di lavoro sia della protezione della salute. L'articolo 10c dell'ordinanza 2 COVID-19 nella versione del 16 aprile 2020 precisa le condizioni in cui le persone particolarmente a rischio possono ancora lavorare e quando vanno esentate da tale obbligo con continuazione del versamento dello stipendio. Unitamente alla precisazione del gruppo di persone particolarmente a rischio, l'articolo intende permettere un'esecuzione uniforme, senza compromettere l'elevato livello di protezione di cui devono poter usufruire i lavoratori particolarmente a rischio. Sono previste le seguenti misure.

- Il datore di lavoro permette ai lavoratori particolarmente a rischio di adempiere, per quanto possibile, i loro obblighi lavorativi da casa.
- Se non è possibile adempiere gli obblighi lavorativi abituali da casa, il datore di lavoro deve assegnare al lavoratore, in deroga al contratto di lavoro e senza modifica della retribuzione, un lavoro alternativo equivalente che può essere svolto da casa.

- Se non è possibile adempiere gli obblighi lavorativi da casa, poiché, per motivi aziendali, è indispensabile la totale o parziale presenza sul posto del lavoratore particolarmente a rischio, quest'ultimo può essere occupato sul posto nel rispetto di condizioni severe. I lavoratori devono essere protetti in modo tale da non essere esposti a un rischio più elevato da quelli che correrebbero lavorando da casa.
- Come ultima possibilità sussidiaria, il datore di lavoro assegna al lavoratore, in deroga al contratto di lavoro e senza modifica della retribuzione, un lavoro alternativo equivalente sul posto di lavoro per il quale sono adempiute le pertinenti condizioni (postazione di lavoro senza stretto contatto con altre persone e principio STOP).

Se non è possibile soddisfare nessuna di queste condizioni il lavoratore deve essere sollevato dagli obblighi lavorativi con continuazione del versamento dello stipendio.

Art. 3 Provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo

Questo articolo contiene un elenco esaustivo degli ambiti in cui il Consiglio federale può emanare disposizioni derogatorie alla legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) e alla legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi, RS 142.31). Le disposizioni devono essere adeguate costantemente alla situazione attuale e devono limitarsi ai provvedimenti strettamente necessari. Al momento non si può escludere che i provvedimenti del Consiglio federale nel settore degli stranieri e dell'asilo tesi a combattere l'epidemia di COVID-19 debbano essere prolungati.

Lettera a

La presente disposizione istituisce una base legale per prolungare, se necessario, oltre il 12 settembre 2020 le vigenti restrizioni relative all'entrata e all'ammissione. Il Consiglio federale può limitare il passaggio del confine agli stranieri che desiderano entrare in Svizzera in provenienza da un Paese o da una regione a rischio. Inoltre può limitare l'ammissione dei cittadini di uno Stato membro dell'UE/AELS nonché di uno Stato terzo. L'articolo 5 dell'allegato I dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) prevede che i diritti conferiti dalle disposizioni dell'Accordo possono essere limitati da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità.

Nell'ordinanza 2 COVID-19 il Consiglio federale ha ordinato la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne di Schengen in funzione della situazione e dei rischi, in conformità con il Codice frontiere Schengen, che prevede la possibilità di reintrodurre i controlli a tali frontiere nel caso di una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Nel contempo ha deciso ampie restrizioni alla frontiera per le persone che desiderano entrare in Svizzera provenienti da un Paese o da una regione a rischio. L'elenco dei Paesi e delle regioni a rischio (allegato 1 ordinanza 2 COVID-19) è stato gradualmente esteso con la diffusione della pandemia. Visto il miglioramento della situazione epidemiologica, il Consiglio federale ha deciso misure di allentamento nel settore della migrazione. Il modo di procedere graduale si riallaccia alle misure di allentamento nazionali e prevede una progressiva abrogazione delle restrizioni vigenti relative all'entrata (frontiera) nonché all'ammissione al soggiorno e al mercato del lavoro (libera circolazione delle persone e Stati terzi).

Lettera b

Questa disposizione permette al Consiglio federale di prorogare determinati termini previsti nella LStrl che non possono essere rispettati a causa dell'epidemia di COVID-19. La proroga riguarda i termini relativi al ricongiungimento familiare (n. 1), alla decadenza dei permessi in caso di soggiorno all'estero (n. 2) e al rinnovo dei dati biometrici per il rilascio o la proroga di un'autorizzazione (n. 3).

Lettera c

Questa disposizione istituisce la base legale per prolungare, se necessario, oltre la durata di validità prevista in origine le disposizioni dell'ordinanza COVID-19 asilo del 1° aprile 2020 (RS 142.318).

L'attuazione dei provvedimenti del Consiglio federale e delle raccomandazioni dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) per far fronte all'epidemia di COVID-19 è una grande sfida anche per il settore dell'asilo. La grande maggioranza dei richiedenti l'asilo è alloggiata nei centri della Confederazione per l'intera durata della procedura d'asilo (art. 24 cpv. 3 LAsi). Circa il 20 per cento dei richiedenti è invece alloggiato in strutture cantonali, spesso collettive. Soprattutto nelle strutture di alloggio collettive le misure ordinate in seguito all'epidemia, quali ad esempio il distanziamento interpersonale, costituiscono una grande sfida per la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e i Cantoni. Questo non vale solo per l'alloggio, ma anche per lo svolgimento delle procedure d'asilo, in particolare nel caso delle interrogazioni dei richiedenti l'asilo cui partecipano contemporaneamente più persone (p. es. richiedente l'asilo, persona della SEM incaricata dell'interrogazione, interprete, rappresentante legale e verbalista), e che possono durare anche più ore.

Finora la SEM ha adottato numerosi provvedimenti urgenti per proteggere le persone coinvolte nella procedura d'asilo e attuare le misure del Consiglio federale e le raccomandazioni dell'UFSP (p. es. estensione delle capacità di alloggio; impiego di mezzi ausiliari quali pareti in plexiglas o disinfezione regolare dei locali adibiti all'interrogazione). Inoltre, il 1° aprile 2020 il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza COVID-19 asilo, che prevede alcune deroghe alla LAsi e contiene soprattutto regole sullo svolgimento delle interrogazioni (art. 4–6 ordinanza COVID-19 asilo), sulla garanzia di capacità sufficienti nei centri della Confederazione (art. 2–3 ordinanza COVID-19 asilo) e sulla proroga dei termini di partenza nella procedura d'asilo e d'allontanamento (art. 9 ordinanza COVID-19 asilo). L'ordinanza è entrata in vigore a tappe il 2 aprile e il 6 aprile 2020 (art. 12 ordinanza COVID-19 asilo).

Art. 4 Misure nella giustizia e nel diritto procedurale

Per garantire e migliorare il funzionamento, d'importanza fondamentale, delle autorità e dei tribunali in particolare nelle procedura civile e nel settore delle esecuzioni, il 16 aprile 2020 è stata emanata l'ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale¹⁸. Affinché la giustizia possa funzionare, è necessario poter svolgere gli atti procedurali con la partecipazione di terzi e in particolare i dibattimenti e le audizioni. La sospensione parziale dei dibattimenti e la proroga delle ferie giudiziarie nel periodo di Pasqua potevano costituire solo un'eccezione temporanea. L'ordinanza del 16 aprile 2020 stabilisce che, nell'ambito degli atti procedurali con terzi, i giudici e le autorità devono adottare le misure concernenti l'igiene e il distanziamento sociale previste dalle raccomandazioni dell'UFSP (art. 1). Se non è possibile svolgere i dibattimenti e le audizioni con la presenza fisica sia del giudice che delle parti e rispettando le suddette misure, nei procedimenti civili si può ricorrere a videoconferenze o teleconferenze oppure

¹⁸ Ordinanza COVID-19 del 16 aprile 2020 sulla giustizia e sul diritto procedurale; RU 2020 1229, RS 272.81.

rinunciare eccezionalmente del tutto ai dibattimenti (cfr. art. 2-6). Inoltre, per mezzo del diritto di necessità, sono stati permessi singoli adeguamenti della notificazione nella procedura esecutiva e della realizzazione tramite piattaforme d'incanto in linea (art. 7-9). L'ordinanza è entrata in vigore il 20 aprile 2020 a mezzanotte e si applica fino al 30 settembre 2020 (art. 10).

La presente disposizione istituisce la base legale affinché, se ciò dovesse rivelarsi necessario fino al 30 settembre 2020 e oltre, le misure vigenti tese a far fronte all'epidemia di COVID-19 possano essere prorogate o se ne possano adottare altre (sostitutive). Questo è necessario per assicurare il funzionamento della giustizia a medio termine (ad esempio garantire la riduzione delle molte pendenze) e rispettare le garanzie procedurali previste dalla Costituzione.

Secondo l'articolo 4, il Consiglio federale può emanare norme derogatorie alle disposizioni delle leggi procedurali in materia civile e amministrativa della Confederazione¹⁹ in determinati ambiti menzionati in un elenco esaustivo. Si tratta degli ambiti fondamentali per disciplinamenti derogatori o singoli provvedimenti nelle procedure civili e amministrative del diritto federale che erano o sono già oggetto delle misure vigenti fondate sul diritto di necessità.

- Secondo la lettera a, le disposizioni possono riguardare la sospensione, la proroga o la restituzione di termini, a prescindere dal fatto che tali termini siano stabiliti dalla legge o da un'autorità. Vi rientrano in particolare le ferie giudiziarie eccezionali o provvedimenti simili, alla stregua di quelli ordinati dal Consiglio federale nell'ordinanza del 20 marzo 2020²⁰ sulla sospensione dei termini nei procedimenti civili e amministrativi ai fini del mantenimento della giustizia in relazione al coronavirus (COVID-19).
- Sono pure possibili regole derogatorie relative a organizzazione, esecuzione, verbalizzazione e sostituzione di atti procedurali di qualsiasi tipo con partecipazione di parti, testimoni o terzi, quali udienze ed esami testimoniali (lett. b), affinché la giustizia continui a funzionare anche se devono essere rispettate le misure concernenti l'igiene e il distanziamento interpersonale raccomandate dall'UFSP.
- La disposizione menziona inoltre esplicitamente il ricorso a strumenti tecnici o ausiliari, quali videoconferenze e teleconferenze (lett. c), come al momento parzialmente già previsto dal diritto di necessità per dibattimenti, audizioni ed esami testimoniali nelle procedure civili.
- Infine, nella procedura di esecuzione, il cui funzionamento è particolarmente importante nell'attuale periodo di crisi, il presente articolo prevede disposizioni derogatorie in particolare per la forma e la notificazione di istanze, le comunicazioni e le decisioni nonché per il ricorso a piattaforme d'incanto in linea (lett. d) e permette quindi di prolungare le misure vigenti secondo l'ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale (cfr. art. 7-9).

Art. 5 Provvedimenti nell'ambito delle assemblee di società

Secondo il Codice delle obbligazioni (CO RS 220), i diritti degli azionisti devono essere esercitati nell'assemblea generale della società anonima. Per tutte le deliberazioni è necessaria la presenza fisica degli azionisti o dei loro rappresentanti personali. Regole simili si applicano

¹⁹ Ne fanno il diritto processuale civile, inclusa la legislazione sull'esecuzione forzata (Codice di procedura civile [RS 272]), la legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale [RS 273] e la legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento [RS 281.1]), e il diritto procedura amministrativo nonché la legislazione sul Tribunale federale (legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [RS 172.021], legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [RS 173.110], legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [RS 173.32], legge del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti [RS 173.41]).

²⁰ RU 2020 849. L'ordinanza è stata abrogata il 19 aprile 2020.

ad altre forme giuridiche quali la società a garanzia limitata, la società cooperativa e l'associazione. Affinché gli azionisti potessero esercitare i propri diritti nonostante il divieto di manifestazioni emanato dal Consiglio federale e le prescrizioni dell'UFSP sull'igiene e il distanziamento interpersonale, l'ordinanza 2 COVID-19 prevedeva la seguente disposizione particolare per le assemblee generali: l'organizzatore (ossia il consiglio d'amministrazione) può disporre che i partecipanti esercitino i loro diritti esclusivamente per scritto o in forma elettronica oppure mediante un rappresentante indipendente designato dall'organizzatore.

La presente norma di delega istituisce la base legale affinché le assemblee generali possano continuare a svolgersi senza presenza fisica, laddove ciò si rivelasse necessario.

Il Consiglio federale può pertanto emanare regole sull'esercizio dei diritti per scritto o in forma elettronica oppure mediante un rappresentante indipendente. La forma scritta è retta dagli articoli 12 e seguenti CO, secondo cui è necessaria la firma autografa. Secondo l'articolo 14 capoverso 2^{bis} CO, alla firma autografa è equiparata soltanto la firma elettronica qualificata corredata di una marca temporale qualificata ai sensi della legge del 18 marzo 2016 sulla firma elettronica (RS 943.03). Un messaggio elettronico ordinario non adempie tali requisiti. Per l'esercizio in forma elettronica dei diritti è necessaria l'immediatezza e si presuppone che ogni partecipante possa essere identificato / autenticato e sia in grado, durante l'assemblea generale, di esprimersi, sentire i pareri degli altri partecipanti ed esercitare i suoi diritti, in particolare il diritto di voto. Tutti i rappresentanti devono quindi essere simultaneamente presenti in linea, analogamente a quanto succede ad esempio nelle teleconferenze o nelle videoconferenze.

Poiché la questione della salvaguardia dei diritti si pone per tutte le società di capitali, in nome collettivo e in accomandita nonché per le associazioni e le società cooperative, la norma è formulata in modo neutrale rispetto alla forma giuridica. Sono contemplate tutte le società in senso lato e si rinvia alla definizione dell'articolo 2 lettera b della legge del 3 ottobre 2003 sulla fusione (RS 221.301).

Art. 6 Provvedimenti in caso di insolvenza

Per proteggere le imprese che alla fine del 2019 presentavano una situazione finanziaria sana e si sono poi ritrovate in difficoltà finanziarie soltanto a causa dell'epidemia, il Consiglio federale ha adottato vari provvedimenti emanati nell'ordinanza COVID-19 insolvenza del 16 aprile 2020 (RS 281.242). Tali provvedimenti, focalizzati sulle PMI, hanno concesso alle imprese più tempo per riorganizzare i propri affari e attuare misure di risanamento. Oltre ai provvedimenti di sostegno diretti da parte della Confederazione (lavoro ridotto, indennità per perdita di guadagno COVID, prestiti transitori COVID ecc.) e alle agevolazioni relative agli obblighi di avviso in caso di pericolo d'insolvenza previsti dal diritto societario, è stata adeguata, mediante diritto di necessità, la procedura concordataria ai sensi della legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1) e introdotta una moratoria specifica per le PMI (cosiddetta moratoria COVID-19). Le agevolazioni relative agli obblighi di avviso e la moratoria temporanea COVID-19 mirano a proteggere da un imminente fallimento le imprese che hanno problemi di liquidità esclusivamente a causa della crisi dovuta al coronavirus. Impedendo fallimenti dovuti al coronavirus, s'intendono preservare i posti di lavoro e gli stipendi nonché arginare ulteriormente i danni economici dell'epidemia di COVID-19.

L'ordinanza è entrata in vigore il 20 aprile 2020 e si applica per sei mesi, ossia fino al 20 settembre 2020. Poiché attualmente non è prevedibile che da settembre i suddetti provvedimenti in materia di insolvenza non siano più necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19, il presente articolo istituisce la base per un'eventuale proroga delle disposizioni derogatorie o

integrative alla LEF. Il presupposto è che questi provvedimenti specifici siano (ancora) necessari per impedire fallimenti di massa e stabilizzare l'economia e la società svizzera. A tale scopo vanno eventualmente prorogati solo singoli provvedimenti in materia di insolvenza e adottati provvedimenti sostitutivi per il concordato e la moratoria (specifici). Si rinuncia invece a una norma per altre regole derogatorie alle disposizioni sull'avviso di eccedenza di debiti e pertanto le relative disposizioni del diritto di necessità attualmente vigenti saranno abrogate alla fine della durata di validità dell'ordinanza COVID-19 insolvenza²¹.

Art. 7 Provvedimenti nel settore della cultura

L'epidemia di COVID-19 ha gravi ripercussioni sul settore della cultura. Infatti, in seguito alla decisione del Consiglio federale del 28 febbraio 2020 di vietare, in virtù della LEp, le manifestazioni con più di 1000 persone, si sono dovuti annullare numerosi eventi culturali di grandi dimensioni. Dal 17 marzo 2020 sono state vietate tutte le manifestazioni e la maggior parte delle imprese culturali (p. es. festival, teatri, organizzatori di concerti e musei) ha dovuto sospendere le proprie attività.

Il 20 marzo 2020, il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza COVID cultura²² ponendola in vigore il 21 marzo 2020. L'ordinanza, la cui durata di validità è stata limitata a due mesi, intendeva contribuire a prevenire danni duraturi al paesaggio culturale svizzero e preservare la pluralità culturale del Paese. Prevedeva aiuti immediati e indennità per perdite finanziarie per le imprese e gli operatori culturali nonché il sostegno a organizzazioni culturali amatoriali.

Il 13 maggio 2020 il Consiglio federale ha adottato una modifica dell'ordinanza COVID cultura²³. Oltre a piccoli adeguamenti, è stato abrogato l'aiuto immediato alle imprese culturali. Una parte delle risorse previste per l'aiuto immediato può ora essere impiegata per le indennità per perdite finanziarie, sempreché i Cantoni continuino a parteciparvi con un contributo pari a quello della Confederazione. Inoltre, la durata di validità dell'ordinanza è stata prolungata di altri quattro mesi fino al 20 settembre 2020. Le indennità per perdite finanziarie sono versate dalla Confederazione e dai Cantoni (metà ciascuno).

Le difficoltà economiche nel settore della cultura a causa dell'epidemia di COVID-19 si protrarranno oltre il 20 settembre 2020. A causa dei piani di protezione obbligatori, le aziende culturali (p. es. cinema, teatri ecc.) non potranno svolgere un'attività «normale» neanche dopo la riapertura. La loro cifra d'affari sarà pertanto tuttora notevolmente ridotta e dovranno assumere costi supplementari che ne metterà a rischio la sopravvivenza. Anche gli operatori culturali dovranno fare relativamente a lungo i conti con ingaggi notevolmente ridotti.

Alla luce di quanto illustrato, la cultura fa parte dei settori che hanno subito perdite molto elevate, fino al 100 per cento della cifra d'affari, e la cui ripresa richiederà molto tempo anche dopo l'allentamento dei provvedimenti, poiché la domanda resterà ridotta anche a causa dell'insicurezza (rischio di contagio). Visto che le difficoltà economiche si protrarranno per molto tempo, il settore della cultura va sostenuto finanziariamente anche oltre il 20 settembre 2020. Tale sostegno è conforme alla Costituzione, poiché secondo l'articolo 69 capoverso 2 Cost. la Confederazione può sostenere attività culturali se sussiste un'«interesse nazionale». L'obiettivo del sostegno di attenuare il grave impatto dell'epidemia sul paesaggio culturale svizzero è conforme a questa condizione.

²¹ Nella consultazione pubblica relativa all'ordinanza COVID-19 insolvenza erano già stati espressi dubbi in merito a questo provvedimento. Due mozioni (Mo. 20.3418 Ettiin e Mo. 20.3376 Regazzi) hanno tematizzato la questione.

²² Ordinanza per attenuare l'impatto economico del coronavirus (COVID-19) nel settore della cultura (RS 442.15).

²³ RU 2020 1583

Secondo l'articolo 7, le imprese e gli operatori culturali possono essere sostenuti con aiuti finanziari (cpv. 1). Ciò permette in linea di massima di mantenere gli aiuti finanziari per gli operatori culturali, le indennità per perdite finanziarie per le imprese e gli operatori culturali e il sostegno alle organizzazioni culturali amatoriali. La necessità di continuare a versare tutti gli aiuti finanziari dipende dall'evoluzione delle misure d'allentamento e dovrà essere valutata dopo la procedura di consultazione. Il Consiglio federale dovrà disciplinare le condizioni per il sostegno, il calcolo dei contributi e la procedura e designare i servizi preposti all'esecuzione. Gli aiuti finanziari vigenti in virtù dell'ordinanza COVID cultura sono assegnati dai Cantoni (indennità per perdite finanziarie), dall'associazione Suisseculture Sociale (aiuto immediato agli operatori culturali) e da quattro associazioni mantello del settore amatoriale (sostegno a organizzazioni culturali amatoriali). Come finora, i Cantoni finanziano per metà le indennità per perdite finanziarie (cpv. 3).

Art. 8 Provvedimenti nel settore dei media

Le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati (CTT-S) e del Consiglio nazionale (CTT-N) hanno presentato, rispettivamente il 23 e il 27 aprile 2020 le mozioni 20.3145 e 20.3154 «Media indipendenti ed efficaci sono la spina dorsale della nostra democrazia». Con le mozioni trasmesse rispettivamente il 4 e il 5 maggio 2020, il Consiglio federale è stato incaricato di fornire un aiuto transitorio ai media svizzeri. Ha adottato le pertinenti ordinanze il 20 maggio 2020.

L'ordinanza COVID-19 media stampati del 20 maggio 2020 (RS 783.03), estende l'attuale promozione indiretta della stampa. Dal 1° giugno 2020 i quotidiani e settimanali in abbonamento della stampa regionale e locale sono distribuiti gratuitamente per sei mesi mediante il canale quotidiano della Posta Svizzera. Inoltre, dal 1° giugno 2020 la Confederazione partecipa temporaneamente ai costi della distribuzione regolare dei quotidiani e settimanali con una tiratura superiore a 40 000 esemplari per edizione. Visto il numero elevato di tirature, secondo il disciplinamento vigente questi quotidiani e settimanali non hanno diritto a un sostegno. Secondo l'ordinanza, anch'essi usufruiscono tuttavia di una riduzione dei costi di distribuzione pari a 27 centesimi per esemplare, sempreché siano soddisfatte le altre condizioni valide per la stampa regionale e locale. I costi per questi provvedimenti ammontano a 17,5 milioni di franchi. I contributi sono versati soltanto se l'editore in questione s'impegna a non versare dividendi per l'esercizio 2020.

Secondo l'ordinanza COVID-19 media elettronici del 20 maggio 2020 (RS 784.402), la Confederazione assume, dal 1° giugno 2020 al 30 novembre 2020, i costi dell'abbonamento ai servizi di base «testo» dell'agenzia di stampa Keystone-ATS, pari a 10 milioni di franchi, in relazione ai diritti di utilizzazione per i media elettronici.

Poiché la durata di validità è obbligatoriamente limitata a sei mesi, l'incarico delle mozioni non può essere adempiuto e quindi il presente articolo intende garantire il sostegno anche al di là di tale termine. I provvedimenti per i media stampati resteranno in vigore al massimo fino all'entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media e costano circa 3 milioni al mese. Il pacchetto di misure a favore dei media si trova attualmente in fase di dibattito parlamentare ed entrerà presumibilmente in vigore a metà del 2021. L'assunzione dei costi dell'abbonamento ai servizi di base «testo» dell'agenzia di stampa Keystone-ATS è prevista fino ad esaurimento del tetto massimo di 10 milioni di franchi, ma non oltre la data di entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media. Per questo ambito non sono concesse ulteriori risorse finanziarie.

Per evitare sovrapposizioni tra il presente disciplinamento e il pacchetto di misure a favore dei media, il presente articolo va abrogato in occasione dell'entrata in vigore del pacchetto.

Art. 9 Provvedimenti sull'indennità per perdita di guadagno

Il Consiglio federale ha adottato rapidamente misure per compensare in parte le perdite di guadagno causate dai provvedimenti per combattere il coronavirus. Il 20 marzo 2020 ha deciso di concedere, in virtù dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno (RS 830.31), l'indennità per perdita di guadagno ai lavoratori dipendenti, agli indipendenti e ai genitori. L'ordinanza è entrata in vigore con effetto retroattivo al 17 marzo 2020 ed è valida fino al 16 settembre 2020.

Hanno diritto all'indennità i genitori che devono interrompere la loro attività lucrativa (dipendente o indipendente) poiché la custodia dei figli da parte di terzi non è più garantita, in particolare a causa della chiusura delle scuole o delle scuole speciali oppure perché la custodia era affidata a persone particolarmente a rischio. Anche l'interruzione dell'attività lucrativa (dipendente o indipendente) a causa di una quarantena ordinata da un medico o dalle autorità conferisce il diritto all'indennità per una durata di dieci giorni. Hanno inoltre diritto all'indennità i lavoratori indipendenti che hanno subito o subiscono una perdita di guadagno a causa dei provvedimenti previsti all'articolo 6 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza COVID-19 e che sono toccati dalla chiusura di locali pubblici quali ristoranti, piccoli negozi, parrucchieri o centri di fitness oppure i musicisti, gli artisti e altre persone toccate dal divieto di manifestazioni. L'indennità è pure concessa ai lavoratori indipendenti che non sono direttamente toccati dai provvedimenti di cui all'articolo 6 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza COVID-19, ma che subiscono una perdita di guadagno a causa dei provvedimenti del Consiglio federale per combattere il coronavirus e il cui reddito determinante per il calcolo dei contributi AVS del 2019 è compreso tra 10 000 e 90 000 franchi (casi di rigore).

L'attuazione e la procedura di questa nuova prestazione temporanea si fondano sul sistema delle indennità per perdita di guadagno per chi presta servizio o in caso di maternità. Questo modo di procedere ha permesso di versare molto rapidamente le indennità. Le due assicurazioni sono tuttavia del tutto distinte sia in relazione al finanziamento che in relazione alle prestazioni concesse.

L'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno si applica fino al 16 settembre 2020. In considerazione dell'allentamento graduale dei provvedimenti per combattere il coronavirus e della riapertura dei negozi e delle scuole il 27 aprile, l'11 maggio e l'8 giugno 2020, una parte delle misure sarà abolita prima della fine della durata di validità dell'ordinanza. Le persone che continueranno ad essere svantaggiate dai provvedimenti per lottare contro il coronavirus riceveranno l'indennità al massimo fino al 16 settembre 2020.

Anche se, in linea di principio, poche persone avranno probabilmente bisogno di un'indennità dopo la scadenza della durata di validità dell'ordinanza, è importante prevedere una disposizione di legge che conferisca al Consiglio federale la competenza di proseguire il versamento dell'indennità in relazione con le restrizioni che perdureranno anche dopo il 16 settembre 2020.

Capoverso 1

Il capoverso istituisce la base legale che permette al Consiglio federale di continuare a versare l'indennità per perdita di guadagno in relazione ad eventuali provvedimenti restrittivi che perdureranno anche dopo il 16 settembre 2020. La cerchia dei beneficiari è simile a quella prevista dall'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno e comprende le persone che hanno dovuto interrompere la loro attività lucrativa dipendente o indipendente a causa dei provvedimenti per combattere il coronavirus. Le persone messe in quarantena potranno pertanto essere indennizzate in virtù di questa disposizione. Saranno indennizzati anche gli indipendenti che subiranno perdite a causa del divieto di grandi manifestazioni.

Capoverso 2

Il presente capoverso definisce la portata della delega. Come nell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno, il Consiglio federale disciplina in particolare l'inizio e la fine del diritto all'indennità (lett. a), il numero massimo di indennità giornaliere (lett. b), l'importo e il calcolo dell'indennità (lett. c) e la procedura (lett. d). In virtù della lettera d, il Consiglio federale stabilisce che il diritto va fatto valere durante la durata di validità della legge e che non si applica il termine di prescrizione di cinque anni della legge del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno (RS 834.1).

Art. 10 Provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione

I provvedimenti per combattere l'epidemia COVID-19 adottati dal Consiglio federale hanno limitato notevolmente diverse attività economiche e attivato immediatamente il diritto a prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD). Le conseguenze per il mercato del lavoro superano per intensità quelle delle normali fluttuazioni congiunturali, poiché diverse attività lavorative sono state temporaneamente del tutto vietate. L'indennità per lavoro ridotto (ILR) dell'AD si è rivelato uno strumento efficace in situazioni difficili del mercato del lavoro. Essa fornisce infatti alle imprese un'alternativa ai licenziamenti in caso di un temporaneo calo drastico degli ordini. La riscossione dell'ILR intende compensare cali temporanei di occupazione e preservare i posti di lavoro. I lavoratori e le loro conoscenze restano infatti nell'impresa e il datore di lavoro li può impiegare a breve termine.

Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.033), che è entrata in vigore retroattivamente il 1° marzo 2020 e si applica fino al 31 agosto 2020, ad eccezione della disposizione sulla partecipazione della Confederazione per il 2020. Innanzitutto l'ordinanza estende il diritto all'ILR alle persone vincolate da un rapporto di lavoro di durata determinata o da un rapporto di tirocinio oppure alle persone al servizio di un'organizzazione per lavoro temporaneo. Inoltre, il periodo d'attesa è stato abrogato²⁴ e il diritto all'indennità per lavoro ridotto è stato esteso anche alle persone in una posizione simile a un datore di lavoro o che lavorano nell'azienda del coniuge o del partner registrato²⁵. Infine, i datori di lavoro sono stati esentati dall'anticipare le indennità e dal presentare alla cassa di disoccupazione la conferma secondo cui continuano a pagare i contributi alle assicurazioni sociali. Il 25 marzo 2020 il Consiglio federale ha adeguato vari punti dell'ordinanza²⁶ e con decisione dell'8 aprile 2020 ha esteso il diritto all'ILR anche ai lavoratori su chiamata il cui grado di occupazione mensile subisce oscillazioni superiori al 20 per cento.

La maggior parte dei provvedimenti previsti dall'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione sarà abrogata al più tardi il 31 agosto 2020. S'intendono tuttavia mantenere alcuni provvedimenti illustrati nei seguenti commenti alle lettere a-c.

Lettera a

Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, una perdita di lavoro era computabile se riguardava persone vincolate da un rapporto di tirocinio.

²⁴ Nell'ordinanza del 20 marzo 2020 sui provvedimenti riguardo al coronavirus concernenti l'indennità per lavoro ridotto e il conteggio dei contributi alle assicurazioni sociali (RU 2020 875) è stato pertanto abrogato formalmente l'articolo 50 capoverso 2 dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (OAD); RS 837.02) relativo al periodo d'attesa.

²⁵ Essi hanno beneficiato, per un impiego a tempo pieno, di un'indennità basata su un importo forfetario di 3320 franchi.

²⁶ Con le modifiche l'assicurato non deve più presentare la prova delle ricerche di lavoro entro 30 giorni dalla data dell'iscrizione al servizio di collocamento e neppure sostenere il primo colloquio di consulenza e controllo per telefono entro tale termine; inoltre, è stato aumentato il numero di indennità giornaliere e prolungato il termine quadro per la riscossione della prestazione da parte delle persone assicurate; infine, è stato accorciato il termine per il preannuncio del lavoro ridotto e la durata dell'autorizzazione del lavoro ridotto è stata portata da tre a sei mesi

Questo provvedimento permetteva di proteggere la formazione duale, uno dei pilastri del sistema di formazione professionale svizzero.

In deroga all'articolo 31 capoverso 1 lettera b LADI, il Consiglio federale può prevedere un diritto all'indennità per formatori professionali che si occupano di apprendisti. Lo scopo è sostenere le imprese formatrici che hanno difficoltà nel continuare a garantire una formazione di qualità e a rispettare i contratti dei loro apprendisti poiché si trovano in difficoltà economiche e devono ricorrere all'ILR.

In tal modo i formatori potrebbero beneficiare dell'ILR anche in assenza di una perdita di lavoro e garantire l'assistenza ai giovani in formazione. Questi ultimi continuano a essere formati e assistiti nell'impresa al fine di acquisire nelle migliori condizioni possibili le conoscenze pratiche per il loro futuro professionale.

Questa disposizione permette inoltre di attuare la mozione Bühler 16.3884 – adottata dal Parlamento e che chiede un sostegno rapido alle imprese di tirocinio nell'ambito dell'ILR – e dovrebbe essere inserita nella LADI.

Lettera b

Secondo l'articolo 8g capoverso 1 dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, in deroga all'articolo 35 capoverso 1^{bis} LADI la perdita di lavoro poteva ammontare ad oltre l'85 per cento dell'orario normale di lavoro per più di quattro periodi di conteggio.

I periodi di conteggio per i quali un'azienda ha fatto valere una perdita di lavoro di oltre l'85 per cento tra il 1° marzo 2020 e il 31 agosto 2020 non devono influire sul diritto dell'azienda di usufruire, al di fuori di tale periodo, dell'ILR per una perdita di lavoro superiore all'85 per cento durante quattro periodi di conteggio.

Siccome questo provvedimento ha effetto anche dopo l'abrogazione dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione, il Consiglio federale deve avere la competenza di prevedere una disposizione secondo cui i periodi di conteggio per i quali la perdita di lavoro tra il 1° marzo al 31 agosto 2020 è superiore all'85 per cento dell'orario normale di lavoro dell'azienda non sono considerati nell'applicazione dell'articolo 35 capoverso 1^{bis} LADI. Questo è importante soprattutto per le imprese le cui attività continuano a essere fortemente limitate dai provvedimenti delle autorità.

Lettera c

L'articolo 8a dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione assegnava durante il periodo COVID-19 a tutti gli aventi diritto al massimo 120 indennità giornaliere supplementari e, se necessario, il termine quadro per la riscossione della prestazione era prolungato di due anni. In tal modo era garantito che le indennità giornaliere potessero effettivamente essere rimosse, con l'obiettivo di evitare che le persone con pochissime probabilità di trovare un lavoro durante il periodo COVID non risultassero penalizzate.

Poiché la durata di validità dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione è limitata, la proroga del termine quadro per la riscossione della prestazione terminerebbe il 31 agosto 2020. Tutte le persone che hanno evitato l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione grazie a questa proroga perderebbero tale diritto il 31 agosto 2020. In determinate condizioni, la riscossione delle indennità giornaliere non richieste durante il periodo COVID potrebbe essere impossibile anche per le persone che non hanno esaurito il diritto

all'indennità di disoccupazione, poiché potrebbero aver raggiunto la fine del termine quadro prima che possano riscuotere le indennità.

Inoltre, gli assicurati che durante il periodo COVID-19 erano disoccupati, non hanno potuto acquisire periodi di contribuzione e guadagni da conteggiare in caso di nuova disoccupazione. Pertanto deve essere prorogato, se necessario, anche il termine quadro per il periodo di contribuzione, affinché la disoccupazione durante il periodo COVID-19 non implichi successivi svantaggi.

La proroga simmetrica del termine quadro per il periodo di contribuzione e di un'eventuale termine quadro precedente per la riscossione di prestazioni impedisce eventuali sovrapposizioni ed esclude che siano nuovamente computati i mesi di contribuzione già considerati in occasione di un periodo di disoccupazione precedente.

Art. 11 Disposizioni penali

L'ordinanza 2 COVID-19 commina una multa per la violazione di determinati provvedimenti (p. es. il divieto di assembramento di persone). Il capoverso 1 conferisce al Consiglio federale la competenza di dichiarare punibili come contravvenzione («È punito con la multa...») le violazioni dei provvedimenti che ordina in applicazione dell'articolo 2. Spetta al Consiglio federale stabilire quali violazioni siano da punire come contravvenzioni.

La disposizione proposta stabilisce esplicitamente che sono punibili la commissione intenzionale e quella per negligenza. La vigente ordinanza 2 COVID-19, invece, non si esprime in merito, per cui attualmente, conformemente all'articolo 333 capoverso 7 del Codice penale (RS 311.0), una contravvenzione è punibile anche se commessa per negligenza «purché non risulti dalla disposizione applicabile che la contravvenzione è punita solo se è commessa intenzionalmente». Il senso delle disposizioni vigenti non è interpretabile in modo tale da punire soltanto la commissione intenzionale e quindi già oggi è punibile sia quest'ultima sia quella per negligenza. La normativa proposta non si distingue pertanto materialmente da quella in vigore, poiché, menzionando esplicitamente la commissione intenzionale e per negligenza, si limita a chiarire ciò che vale già con il diritto vigente.

Per quanto riguarda la procedura, l'ordinanza 2 COVID-19 commina per determinate contravvenzioni una mera multa disciplinare di 100 franchi (cfr. Art. 10f cpv. 3 ordinanza 2 COVID-19) pronunciata mediante la procedura della multa disciplinare secondo le regole della legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari (LMD; RS 314.1).

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a stabilire se e quali violazioni dei provvedimenti di cui all'articolo 2 vanno punite con una multa disciplinare. Il Consiglio federale stabilisce pure l'importo della multa, che tuttavia non può superare 300 franchi (analogamente all'importo secondo la LMD).

Art. 12 Esecuzione

Secondo questa disposizione, il Consiglio federale disciplina l'esecuzione dei provvedimenti della presente legge. In tal modo s'intende garantire che l'esecuzione dei provvedimenti per far fronte all'epidemia di COVID-19, così come prevista dalle varie ordinanze, si fondi su una base legale formale.

Art. 13 Referendum, entrata in vigore e durata di validità

In virtù dell'articolo 165 capoverso 1 Cost., la validità delle leggi federali urgenti deve essere limitata nel tempo. La Costituzione non si esprime in merito alla durata di validità massima. Nella prassi si sono tuttavia imposte durate tra i due e i sei mesi²⁷ e una proroga – la Costituzione parla di rinnovo – è di per sé possibile²⁸. Alla luce degli scenari epidemiologici e tenendo conto della presumibile necessità d'intervento del Consiglio federale, appare attualmente opportuna una durata di validità fino al 31 dicembre 2022. Occorrerà osservare come si evolve l'epidemia e valutare al più tardi a metà 2022 se sia necessario adeguare la legge o prorogarne la durata di validità.

Il presente progetto di legge è una legge federale da dichiarare urgente fondata sulla Costituzione e con una durata di validità superiore a un anno. Sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. b Cost.). Le leggi federali urgenti entrano di norma in vigore il giorno dopo l'adozione; in tal caso è prevista la pubblicazione urgente ai sensi dell'articolo 7 capoverso 3 della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il progetto di legge ha ripercussioni finanziarie soprattutto nei settori illustrati qui appresso.

- I provvedimenti previsti nel settore culturale hanno ripercussioni finanziari. Non è al momento possibile stimare con precisione le risorse necessarie. È tuttavia presumibile che in futuro servirà ancora un importo almeno pari ai 280 milioni già concessi come prima trancia per la durata di validità dell'ordinanza COVID cultura. L'importo definitivo dipende da vari fattori. Sarà decisiva soprattutto la portata delle ulteriori misure d'allenamento del Consiglio federale. Inoltre, bisogna attendere lo sviluppo della situazione finanziaria delle imprese culturali dopo la riapertura e quello delle domande di indennità per perdite finanziarie. Per questi motivi, il Consiglio federale definirà le risorse necessarie per il settore della cultura quando adotterà il messaggio da sottoporre al Parlamento.
- Per i provvedimenti previsti nel settore dei media si può rinviare al messaggio del 29 aprile 2020²⁹.
- Al momento è impossibile quantificare i costi generati da un eventuale prolungamento dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno oltre il 16 settembre 2020. Visto l'allenamento progressivo dei provvedimenti adottati per combattere l'epidemia, la maggior parte delle prestazioni terminerà prima della fine della validità dell'ordinanza. Le prestazioni potrebbero di conseguenza riguardare i casi di quarantena o gli indipendenti toccati da un eventuale divieto di manifestazioni con più di mille persone. Alla fine di maggio 2020 sono stati versati circa 4,5 milioni di franchi per i circa 4200 casi di quarantena registrati tra marzo e maggio. I costi di un prolungamento delle indennità per i casi di quarantena dipenderanno dalla situazione epidemiologica dopo il 16 settembre 2020.

²⁷ Cfr. p. es. *Pierre Tschannen*, St. Galler BV-Kommentar, 3a ed., art. 165 n. marg. 8 seg. La scadenza della durata di validità prevista per la modifica urgente della legge federale sulla navigazione aerea in relazione all'epidemia di COVID-19 è la fine del 2025.

²⁸ Cfr. *Tschannen*, op. cit., n. marg. 22.

²⁹ FF 2020 4049, 4092 segg.

Attualmente il numero dei contagi è molto basso, ma al momento non può però essere effettuata una previsione sui costi per il periodo successivo.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto di legge non ha ripercussioni sull'effettivo del personale, dato che può essere attuato ed eseguito con le attuali risorse di personale dell'Amministrazione federale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto di legge non ha ulteriori ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

3.3 Ripercussioni sull'economia

Le ripercussioni sull'economia dipendono da come e per quanto tempo il Consiglio federale si avvarrà delle competenze che gli conferisce il progetto di legge. Inoltre, va osservato che vari provvedimenti – ad esempio nei settori del diritto in materia di insolvenza, delle indennità per perdita di guadagno e dell'assicurazione contro la disoccupazione – mirano a mitigare le ripercussioni negative della lotta contro l'epidemia sull'economia. Il Consiglio federale ha già ponderato gli interessi in gioco in occasione dell'emanazione delle pertinenti ordinanze e li ha illustrati nel suo rapporto sull'esercizio delle competenze relativa al diritto di necessità.

3.4 Ripercussioni su altri settori

È ovvio che il presente progetto non avrà ripercussioni dirette sulla società e sull'ambiente nonché su altri settori, quali ad esempio la politica estera; le relative questioni non sono pertanto esaminate nel presente rapporto.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

L'avamprogetto di legge si basa su varie competenze di disciplinamento materiali che la Costituzione conferisce alla Confederazione in ambito normativo e alle quali si possono riallacciare i singoli provvedimenti.

- Secondo l'articolo 69 capoverso 2 Cost., la Confederazione può sostenere attività culturali d'interesse nazionale. Su questa base si fondano le disposizioni sui provvedimenti nel settore della cultura.
- La base costituzionale per i provvedimenti nel settore dei media è costituita dagli articoli 92 e 93, che dichiarano di competenza della Confederazione il settore delle poste e delle telecomunicazioni e la legislazione sulla radiotelevisione.
- L'articolo 101 capoverso 2 Cost. permette alla Confederazione di prendere provvedimenti a tutela dell'economia indigena e costituisce pertanto la base costituzionale per i provvedimenti dell'avamprogetto di pertinenza economica.
- La base costituzionale per gli aspetti relativi all'approvvigionamento del Paese previsti all'articolo 2 dell'avamprogetto è costituita dall'articolo 102 Cost.

- Secondo l'articolo 114 capoverso 1 Cost., la Confederazione emana prescrizioni sull'assicurazione contro la disoccupazione. Di tali prescrizioni fanno parte anche i provvedimenti dell'avamprogetto nei settori dell'indennità per perdita di guadagno e dell'assicurazione contro la disoccupazione.
- L'articolo 117 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni. Su questa base costituzionale si fonda il disciplinamento dell'assunzione dei costi per le analisi diagnostiche e sierologiche per COVID-19 previsto dall'avamprogetto.
- L'articolo 118 capoverso 2 lettera b Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulla lotta contro malattie trasmissibili, fortemente diffuse o maligne dell'uomo e degli animali. La Confederazione ricorre a tale competenza nell'articolo 2 dell'avamprogetto.
- Secondo l'articolo 121 capoverso 1, la legislazione nel settore degli stranieri e dell'asilo compete alla Confederazione. I provvedimenti di cui all'articolo 3 dell'avamprogetto si fondano su questa base.
- I provvedimenti dell'avamprogetto nei settori del diritto procedurale, della giustizia, del diritto societario e del diritto in materia di insolvenza riguardano il diritto civile e la procedura civile; secondo l'articolo 122 Cost., la relativa legislazione compete alla Confederazione.
- Secondo l'articolo 123 Cost., la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione. La disposizione penale dell'avamprogetto si fonda su tale base.

Il progetto di legge riunisce provvedimenti riguardanti numerosi settori. Tra i provvedimenti sussiste uno stretto nesso materiale e quindi il principio dell'unità della materia è rispettato. Il progetto costituisce infatti un pacchetto omogeneo di misure che riunisce tutte le norme già adottate e quelle ancora necessarie per far fronte all'epidemia di COVID-19. Questi provvedimenti primari e secondari servono allo stesso scopo e disciplinano in maniera simile il modo in cui il Consiglio federale può derogare, per un periodo limitato e per far fronte all'epidemia e alle sue conseguenze, alle disposizioni di legge ordinarie.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto di legge riguarda temi contemplati da trattati internazionali ratificati dalla Svizzera. Ci si può quindi chiedere in che misura i provvedimenti del Consiglio federale che si fondano sul presente progetto di legge siano compatibili con la Convenzione del 4 novembre 1959 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101) e con altre garanzie internazionali simili dei diritti dell'uomo.

I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali garantiti dal diritto internazionale vanno in linea di massima rispettati anche durante uno stato di emergenza nazionale; possono tuttavia essere limitati in misura molto ampia se sussistono interessi pubblici preponderanti. Una deroga vera e propria, ossia la temporanea sospensione di trattati relativi ai diritti dell'uomo o a singole garanzie è permessa soltanto se la situazione e i provvedimenti adottati lo richiedono assolutamente e se sono soddisfatte cumulativamente una serie di condizioni (p. es. stato di emergenza, rispetto del principio di proporzionalità e del divieto di discriminazione, nessuna deroga alle diritti e alle libertà inderogabili anche in uno stato di emergenza, conformità dei provvedimenti derogatori con gli altri obblighi internazionali, proclamazione e notifica dei provvedimenti

di emergenza [cfr. art. 15 CEDU e art. 4 par. 2 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici, Patto II dell'ONU, RS 0.103.2]).

Soprattutto nei periodi di crisi, la tutela dei diritti dell'uomo è di centrale importanza. È evidente che numerosi provvedimenti adottati dal Consiglio federale mediante ordinanze basate direttamente sulla Costituzione hanno in parte pregiudicato fortemente diversi diritti fondamentali. La dimensione straordinaria della crisi conferisce tuttavia agli Stati un ampio margine d'apprezzamento nella scelta dei provvedimenti che ritengono necessari per lottare contro l'epidemia. I provvedimenti del Consiglio federale si fondano su una base legale, sono nell'interesse pubblico e proporzionali allo scopo. Sono quindi ammessi secondo i criteri fissati dalle pertinenti convenzioni internazionali (in particolare art. 8-11 CEDU). Non è stato pertanto necessario ricorrere a una dichiarazione di deroga.

Anche per quanto riguarda i provvedimenti in altri settori – in particolare i provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo, ma anche quelli che riguardano trattati sul commercio – il progetto di legge è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera e segnatamente con gli accordi bilaterali con l'UE.

4.3 Forma dell'atto

L'8 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento l'emanazione di una legge federale urgente su cui fondare le sue ordinanze di necessità. La legge urgente intende istituire la base legale formale per le ordinanze emanate dal Consiglio federale direttamente in applicazione della Costituzione e i cui provvedimenti continuano a essere necessari. Affinché possa prolungare la durata di validità di tali ordinanze, il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento il pertinente disegno di legge entro sei mesi dall'entrata in vigore delle ordinanze che ha emanato in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. (art. 7d cpv. 2 lett. a LOGA).

L'articolo 165 Cost. autorizza il Parlamento a dichiarare urgenti le leggi la cui entrata in vigore non possa essere ritardata. Poiché si mantiene entro i limiti delle competenze costituzionali della Confederazione, la legge sottostà a referendum facoltativo (art. 165 cpv. 2 e 141 cpv. 1 lett. b Cost.) successivamente alla sua entrata in vigore. Per permettere al Parlamento di discutere quanto prima i provvedimenti necessari per far fronte all'epidemia COVID-19 e legittimarli mediante decisione, il Consiglio federale propone al Parlamento di trattare urgentemente la legge e di dichiararla urgente.

4.4 Delega di competenze legislative

Il 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso che il progetto di legge deve contenere i principi materiali e le necessarie deleghe per i provvedimenti disciplinati dal Consiglio federale nelle ordinanze emanate direttamente in virtù della Confederazione, laddove tali provvedimenti debbano restare validi oltre sei mesi.

Il progetto di legge contiene soprattutto norme di delega per i provvedimenti già contenuti nelle ordinanze emanate direttamente in virtù della Costituzione. Si tratta dei provvedimenti per lottare contro l'epidemia di COVID-19 (art. 2), dei provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo (Art. 3), delle misure nella giustizia e nel diritto procedurale (art. 4), dei provvedimenti nell'ambito delle assemblee di società (art. 5), dei provvedimenti in caso di insolvenza (art. 6), dei provvedimenti nel settore della cultura (Art. 7) e dei media (Art. 8), dei provvedimenti sull'indennità per perdita di guadagno (art. 9), dei provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 10) nonché delle disposizioni penali (art. 11).