



20.058

**Messaggio
concernente la legge federale sulle basi legali
delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte
all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19)**

del 12 agosto 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19).

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

12 agosto 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La legge federale urgente sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19) crea le basi legali (norme di delega) che consentono al Consiglio federale di mantenere i provvedimenti già adottati in base al diritto di necessità e che sono ancora necessari per il superamento dell'epidemia COVID-19.

Situazione iniziale

Dal 13 marzo 2020, il Consiglio federale ha emanato diverse ordinanze per far fronte all'epidemia di COVID-19. Queste si fondano principalmente sulla legge sulle epidemie (LEp) o sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione (Cost.). Secondo l'articolo 7d capoverso 2 lettera a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, per prorogare un'ordinanza basata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., il Consiglio federale deve presentare all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza o un progetto di ordinanza dell'Assemblea federale destinato a sostituire l'ordinanza del Consiglio federale entro sei mesi dalla sua entrata in vigore. In caso contrario, le ordinanze del Consiglio federale decadono. L'8 e il 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha pertanto incaricato la Cancelleria federale e il Dipartimento federale di giustizia e polizia di elaborare un avamprogetto di legge federale urgente di durata limitata. La procedura di consultazione è iniziata il 19 giugno 2020 e si è conclusa il 10 luglio 2020. La legge COVID-19 intende creare le basi legali per consentire al Consiglio federale di prorogare i provvedimenti già adottati in virtù delle ordinanze direttamente basate sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. e che saranno ancora necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19. L'obiettivo è quello di dare una base legale formale al pacchetto di provvedimenti già adottati dal Consiglio federale, al fine di rafforzarne la legittimità democratica per la probabile durata dell'epidemia.

Contenuto del disegno

Il Consiglio federale ha riveduto il suo avamprogetto in seguito alla consultazione. Ha stabilito il principio generale e vincolante di un coinvolgimento dei Cantoni e ha completato le disposizioni relative ai provvedimenti nei settori dell'assistenza sanitaria, della protezione dei lavoratori e della cultura. Il disegno si compone ora di 14 articoli: l'articolo 1 disciplina l'oggetto della legge [le competenze del Consiglio federale per combattere l'epidemia di COVID-19 (cpv. 1)] e i principi secondo cui il Consiglio federale si avvale di tali competenze soltanto nella misura necessaria (cpv. 2) e coinvolge i Cantoni nell'elaborazione dei provvedimenti che toccano le loro competenze (cpv. 3). I nove articoli seguenti disciplinano i settori in cui il Consiglio federale è investito di competenze speciali: provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria (art. 2) e della protezione dei lavoratori (art. 3), provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo (art. 4), provvedimenti giudiziari e procedurali (art. 5), provvedimenti nell'ambito delle assemblee di società (art. 6) e provvedimenti in materia di insolvenza (art. 7), provvedimenti nel settore della cultura (art. 8) e nel settore dei media (art. 9), provvedimenti sull'indennità per perdita di

guadagno (art. 10) e provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 11). Le disposizioni penali (art. 12) concernono soltanto i provvedimenti che il Consiglio federale può adottare in virtù degli articoli 2 e 3. L'articolo 13 conferisce al Consiglio federale la facoltà di emanare ulteriori disposizioni d'esecuzione qualora si rivelassero necessarie. Infine, l'articolo 14 limita la durata di validità della legge al 31 dicembre 2021. Solo l'articolo 1 (oggetto e principi) e l'articolo 11 lettere a–c (assicurazione contro la disoccupazione) restano in vigore sino al 31 dicembre 2022.

Indice

Compendio	5798
1 Situazione iniziale e punti essenziali del progetto	5802
1.1 Epidemia di COVID-19	5802
1.2 Necessità di intervento e obiettivi	5804
1.3 Coordinamento con il ritorno alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp	5807
1.4 Normativa proposta	5808
1.5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale	5809
1.6 Attuazione	5809
2 Procedura di consultazione	5810
2.1 Testo sottoposto a consultazione	5810
2.2 Risultati della procedura di consultazione	5810
2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	5811
2.3.1 Coinvolgimento dei Cantoni e di altre cerchie interessate	5811
2.3.2 Assistenza sanitaria e protezione dei lavoratori	5812
2.3.3 Settore degli stranieri e dell'asilo	5814
2.3.4 Settore giudiziario, assemblee di società e diritto in materia di insolvenza	5816
2.3.5 Settore della cultura	5816
2.3.6 Settore dei media	5817
2.3.7 Indennità per perdita di guadagno	5818
2.3.8 Settore dell'assicurazione contro la disoccupazione	5818
2.3.9 Disposizioni penali	5819
2.3.10 Esecuzione e durata di validità della legge COVID-19	5820
2.3.11 Diritti politici	5820
2.3.12 Custodia di bambini complementare alla famiglia	5821
3 Commento ai singoli articoli	5821
4 Ripercussioni	5848
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	5848
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	5848
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5850
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	5850
4.3 Ripercussioni sull'economia	5851
4.4 Altre ripercussioni	5851

5	Aspetti giuridici	5851
5.1	Costituzionalità	5851
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	5852
5.3	Forma dell'atto	5853
5.4	Delega di competenze legislative	5854
	Legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19) (Disegno)	5855

Messaggio

1 Situazione iniziale e punti essenziali del progetto

1.1 Epidemia di COVID-19

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). La COVID-19¹, ossia 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 nostro Consiglio ha quindi adottato una serie di provvedimenti previsti dal legislatore per la cosiddetta situazione particolare secondo l'articolo 6 della legge del 28 settembre 2012² sulle epidemie (LEp). Al divieto di manifestazioni con più di 1000 persone, previsto nell'ordinanza del 28 febbraio 2020³ sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) hanno fatto seguito, nell'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020⁴, 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.)⁵, gli altri provvedimenti di questa prima fase sono stati emanati sulla base dell'articolo 6 capoverso 2 LEp.

Il 16 marzo 2020⁶ il nostro Consiglio 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). Sono state inoltre emanate raccomandazioni generali quali il rispetto assoluto delle misure sul distanziamento interpersonale. Infine, il 20 marzo 2020⁷, 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, abbiamo ordinato ulteriori provvedimenti in diverse ordinanze. L'ordinanza 2 COVID-19 è stata completata e

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.

2 RS **818.101**

3 RU **2020 573**

4 RU **2020 773 783 841 863 867 1059 1065 1101 1131 1137 1155 1199 1245 1249 1333**
1401 1501 1505 1585 1751 1815 1823 1835 2097 2099 2213 art. 14 n. 2

5 RS **101**

6 RU **2020 783**

7 RU **2020 863**

adeguata frequentemente all'evoluzione epidemiologica. Le ordinanze hanno o avevano una durata di validità limitata.

Poiché da inizio aprile 2020 il numero dei nuovi contagi, dei ricoveri in ospedale e dei decessi risultava in diminuzione e gli ospedali disponevano di capacità sufficienti per curare i pazienti affetti da COVID-19, il 16 aprile 2020 il nostro Consiglio 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 era quello 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 16⁸ e il 22⁹ aprile 2020, abbiamo 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 decisi il 29 aprile 2020¹⁰ (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, 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.

Il 27 maggio 2020 il nostro Collegio ha preso una decisione di principio riguardo alla fine della situazione straordinaria secondo l'articolo 7 LEp e al ritorno alla situazione particolare secondo l'articolo 6 LEp. A fronte di questa decisione, abbiamo abrogato l'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020 con effetto al 22 giugno 2020. I provvedimenti ancora necessari per lottare contro l'epidemia di COVID-19 sono stati ripresi, in una forma semplificata e ridotta, nell'ordinanza 3 COVID-19 situazione particolare del 19 giugno 2020¹¹. I provvedimenti non fondati sulla LEp o su altre legge federali sono ora contenuti nell'ordinanza 3 COVID-19¹², la quale si fonda sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. Con il ritorno alla situazione particolare la responsabilità della lotta contro l'epidemia di COVID-19 torna ad essere dei Cantoni, come previsto dalla vigente LEp (eccezione fatta per alcuni settori). In virtù del primato del diritto federale sul diritto cantonale (forza derogatoria del diritto federale) i Cantoni devono tuttavia tenere conto delle prescrizioni federali pertinenti, in particolare delle due ordinanze succitate.

L'8 aprile 2020 abbiamo deciso di pubblicare un rapporto esplicativo per ciascuna delle ordinanze COVID-19. Nella nostra dichiarazione del 4 maggio 2020 durante la sessione straordinaria delle vostre Camere vi abbiamo annunciato di voler redigere, prima delle sessioni, un rapporto sull'esercizio delle competenze del Consiglio federale in materia di diritto di necessità da sottoporvi. Il rapporto vi è stato presentato

⁸ RU 2020 1249

⁹ RU 2020 1333

¹⁰ RU 2020 1401

¹¹ RS 818.101.26

¹² RS 818.101.24

durante la sessione estiva¹³; il presente messaggio funge da rapporto per la sessione autunnale. Inoltre, in occasione dell'inizio della sessione straordinaria, la presidente della Confederazione ha dichiarato che, se dovesse rivelarsi ancora necessario, il nostro Consiglio prevede di sottoporre alle vostre Camere entro l'11 settembre 2020 un messaggio concernente la verifica delle ordinanze di necessità¹⁴.

1.2 Necessità di intervento e obiettivi

Come detto, dal 28 febbraio 2020 abbiamo emanato varie ordinanze per far fronte all'epidemia di COVID-19. Dal 16 marzo 2020, l'ordinanza 2 COVID-19 si fondava sull'articolo 7 LEp, il quale presuppone che sussista una situazione straordinaria ai sensi della LEp. La durata di validità dell'ordinanza era di sei mesi dalla sua entrata in vigore e sarebbe pertanto decaduta il 12 settembre 2020¹⁵. A seguito del ritorno alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp, è stata tuttavia abrogata con effetto al 22 giugno 2020 con l'adozione dell'ordinanza 3 COVID-19. 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 speciali. A titolo di esempio, i provvedimenti dell'ordinanza COVID-19 agricoltura del 1° aprile 2020¹⁶ si fondano sulle basi legali vigenti della legge del 29 aprile 1998¹⁷ sull'agricoltura; la modifica relativa all'epidemia di COVID-19 dell'ordinanza del 16 dicembre 2016¹⁸ sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso si fonda su una norma di delega della legge del 20 giugno 2014¹⁹ sulle derrate alimentari (art. 18 cpv. 4 lett. b); l'ordinanza del 20 marzo 2020²⁰ 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 si fonda su leggi speciali, così come i provvedimenti previsti dall'ordinanza COVID-19 esame svizzero di maturità del 14 maggio 2020²¹. Queste ultime ordinanze o le loro modifiche possono essere emanate dal nostro Consiglio nel quadro

¹³ 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, consultabile nel sito: www.bk.admin.ch > Documentazione > Legislazione > Rapporto sull'esercizio delle competenze.

¹⁴ Boll. uff. 2020 N 377 e Boll. uff. 2020 S 177. Si veda anche il 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.

¹⁵ 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 LOGA non fornisce tuttavia alcun indizio a favore di questa tesi.

¹⁶ RU 2020 1141

¹⁷ RS 910.1

¹⁸ RS 817.02

¹⁹ RS 817.0

²⁰ RS 641.207.2

²¹ RS 413.17

delle competenze legislative conferiteci da tali leggi speciali, senza che la loro validità debba essere obbligatoriamente limitata. Poiché per questo tipo di ordinanze non vi è necessità di una base in una legge formale, esse non sono contemplate dal presente disegno.

Per distinguere le ordinanze emanate sulla base dell'articolo 7 LEp da quelle emanate sulla base costituzionale dell'articolo 185 capoverso 3 Cost., ci siamo avvalsi 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 della COVID-19 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 emanati in ordinanze specifiche. Questi «provvedimenti secondari» sotto forma di ordinanze del Consiglio federale 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 nostro Consiglio basati direttamente sulla Costituzione, soprattutto nel caso dei provvedimenti secondari, sono stati progressivamente oggetto di critiche da parte del mondo accademico²², dei mass media e di alcuni membri delle vostre Camere. 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, detti provvedimenti possono essere emanati soltanto se non è possibile ritardarne l'adozione 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 della legge del 13 dicembre 2002²³ sul Parlamento,

²² Cfr. p. es. *Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann*, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts – Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)* 2020 pag. 685 segg.; *Stefan Höfler*, Notrecht als Krisenkommunikation?, *(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 (ZBI)*, 2020/5, pag. 239–267 e *Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV*, *ZBI* 2020/5, pag. 277–288; *Andreas Kley*, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI)* 2020/5, pag. 268–276; *Andreas Zünd/Christoph Errass*, Pandemie – Justiz – Menschenrechte, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 2020 (*ZSR*; numero speciale), pag. 69–92.

²³ RS 171.10

LParl). Dato che il Parlamento è in grado di agire ed è disposto anche a farlo d'urgenza, riteniamo che la condizione costituzionale dell'urgenza temporale sussiste solo in casi eccezionali²⁴.

Alcune ordinanze basate direttamente sulla Costituzione sono state volutamente concepite per durare un periodo molto limitato e sono state in seguito abrogate; ad oggi una proroga o un rinnovo di tali ordinanze non si sono rivelati necessari. Per esempio citiamo l'ordinanza del 20 marzo 2020²⁵ concernente la sospensione dei termini per le domande di referendum e le iniziative popolari federali. Altre ordinanze sono ancora in vigore, ma non devono essere prorogate dopo la scadenza della loro durata di validità, poiché si riferiscono a un dato evento o periodo. Per esempio citiamo l'ordinanza COVID-19 esami di maturità liceale del 29 aprile 2020²⁶ o dell'ordinanza COVID-19 custodia di bambini complementare alla famiglia del 20 maggio 2020²⁷.

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

- Bisogna innanzitutto chiedersi se, a partire dall'autunno, è probabile che i provvedimenti disposti saranno effettivamente ancora necessari nella forma attuale o con eventuali adeguamenti. La risposta 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 la base legale. La validità delle ordinanze emanate dal nostro Consiglio 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 per. Cost.). Secondo l'articolo 7d capoverso 2 lettera a numero 1 della legge del 21 marzo 1997²⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), tali ordinanze decadono dopo sei mesi se il Consiglio federale non sottopone alle vostre Camere un progetto di base legale relativo al contenuto delle ordinanze. Se adotta il pertinente disegno nel rispetto delle scadenze, il Consiglio federale può prorogare la durata di validità delle ordinanze fino a quel momento basate direttamente sulla Costituzione. Fino a tale momento, può modificarne il contenuto o abrogarne anzitempo determinate parti, come successo nelle varie fasi di transizione. Se il disegno è respinto dalle vostre Camere le ordinanze decadono (art. 7d cpv. 2 lett. b LOGA).

L'8 aprile 2020 abbiamo deciso di proporvi l'emanazione di una legge federale urgente in modo da legittimare mediante decisione parlamentare, conformemente a quanto previsto dall'articolo 7d capoverso 2 lettera a numero 1 LOGA, i provvedimenti finora disposti e presumibilmente ancora in vigore al momento dell'adozione

²⁴ Cfr. il messaggio del 29 aprile 2020 concernente una modifica urgente della legge sulla navigazione aerea a seguito della crisi provocata dal COVID-19, FF 2020 3281.

²⁵ RU 2020 847

²⁶ RU 2020 1399

²⁷ RU 2020 1753

²⁸ RS 172.010

del messaggio. Quando adotta il messaggio destinato alle vostre Camere, il nostro Consiglio può nel contempo prorogare, se lo ritiene necessario, 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 l'emanazione di ordinanze del Consiglio federale, un nostro nuovo intervento in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. è giuridicamente possibile, sempreché siano adempite le pertinenti condizioni.

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

Il 19 giugno 2020 il nostro Collegio ha deciso di porre fine alla situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp e di ritornare alla situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 LEp. È stato nel contempo deciso di trasporre i provvedimenti disciplinati dall'ordinanza 2 COVID-19 in due nuove ordinanze.

- Da un lato, sulla base dell'articolo 6 LEp i principali provvedimenti epidemiologici riguardanti la popolazione, le organizzazioni e le istituzioni sono stati riassunti nella nuova ordinanza COVID-19 situazione particolare. Questa ordinanza disciplina i provvedimenti nei confronti della popolazione, delle organizzazioni e delle istituzioni in una forma riveduta e meno estesa nonché gli obblighi di notifica nel settore dell'assistenza sanitaria, per esempio la notifica dell'occupazione dei posti letto ospedalieri. Essa permette inoltre un maggiore coinvolgimento dei Cantoni nell'abrogazione di provvedimenti in vigore o nell'adozione di eventuali nuovi provvedimenti. I Cantoni hanno altresì la possibilità di introdurre provvedimenti supplementari legati alla situazione epidemiologica e alla praticabilità del tracciamento dei contatti.
- Dall'altro, la nuova ordinanza 3 COVID-19, fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., istituisce le basi per gli altri provvedimenti ancora necessari, finora emanati in virtù dell'articolo 7 LEp.

Il presente disegno è da intendersi come una raccolta delle basi legali necessarie affinché sia possibile mantenere tutti i provvedimenti adottati dal nostro Consiglio e non ancora abrogati al momento dell'entrata in vigore della legge qui proposta. Di tali provvedimenti fanno parte quelli basati inizialmente sull'articolo 7 LEp e attualmente 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 lunga²⁹. 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, abbiamo deciso di sottoporre alle vostre Camere un

²⁹ Il disegno 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.

progetto di legge separato. È il caso in particolare dell'ordinanza del 25 marzo 2020³⁰ sulle fidejussioni solidali COVID-19, la quale si fonda sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. Entrata in vigore il 26 marzo 2020, è applicabile per un periodo di sei mesi al massimo a partire dalla data 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 Normativa proposta

Il 29 aprile 2020 il nostro Consiglio ha deciso di elaborare un avamprogetto di legge federale urgente di durata determinata. La legge deve contenere i principi e le deleghe necessarie per i provvedimenti che devono restare validi più di sei mesi e che disciplinati nelle ordinanze emanate direttamente in virtù della Costituzione e nell'ordinanza 2 COVID-19. Prima di prendere questa decisione, abbiamo valutato modelli alternativi (atto mantello che modifica leggi vigenti, vari progetti separati) che poi abbiamo respinto. Visto che l'ordinanza 2 COVID-19 è entrata in vigore il 13 marzo 2020 e quindi il termine di validità di sei mesi di cui all'articolo 7d LOGA – valido anche per l'ordinanza 3 COVID-19 che la sostituisce – scade il 13 settembre 2020, abbiamo deciso di sottoporre il messaggio alle vostre Camere entro il 2 settembre 2020.

A inizio maggio 2020 l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha svolto un sondaggio presso le segreterie generali e i servizi federali direttamente o indirettamente interessati, 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 disegno di legge.

Per quanto riguarda i provvedimenti epidemiologici si propone un disciplinamento che ci permetta di mantenere i provvedimenti adottati in virtù dell'articolo 7 LEp e per i 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. Dal 19 giugno 2020 tali provvedimenti sono disciplinati dall'ordinanza sostitutiva, l'ordinanza 3 COVID-19, la quale si fonda direttamente sull'articolo 185 capoverso 3 Cost.

Non necessitando di una base legale specifica, non sono invece oggetto della normativa proposta i provvedimenti epidemiologici che il nostro Consiglio, dopo aver sentito i Cantoni, può ordinare in una *situazione particolare* in virtù dell'articolo 6 LEp. In tal caso il Dipartimento federale dell'interno (DFI) coordina i provvedimenti della Confederazione. I provvedimenti che possono essere adottati in una situazione

³⁰ RS 951.261

particolare sono elencati in modo esaustivo nella LEp (cfr. art. 6 cpv. 2 in combinato disposto con gli art. 30–40 LEp).

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

La presente legge federale urgente non è prevista né nel messaggio del 29 gennaio 2020³¹ 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 nostro Consiglio 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 nostro Consiglio la possibilità di modificare, adeguare o attenuare le disposizioni vigenti, ma non lo autorizza ad adottare provvedimenti nuovi o di altro tipo.

Nel caso di un'eventuale nuova situazione di minaccia, sono tuttavia in ogni caso fatti salvi i provvedimenti basati sull'articolo 7 LEp rispettivamente sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. o, se del caso, sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. Contemporaneamente o immediatamente dopo l'adozione del messaggio, prorogheremo la durata di validità delle pertinenti ordinanze. Non appena la legge entrerà in vigore, il nostro Collegio verificherà inoltre il contenuto e la durata di validità delle ordinanze, adeguandole alle disposizioni della legge adottata in voto finale.

Il disegno prevede volutamente diverse disposizioni potestative. In tal modo s'intende sottolineare che non saremo obbligati a mantenere in vigore i provvedimenti sino alla scadenza della durata di validità della legge. Se un'ordinanza non dovesse rivelarsi più necessaria e giustificata dovrà essere abrogata anche 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 aspetti legati all'esecuzione ancora da disciplinare si rinvia ai commenti alle singole disposizioni.

³¹ FF 2020 1565

2 Procedura di consultazione

2.1 Testo sottoposto a consultazione

Dal 19 giugno al 10 luglio 2020³² si è svolta la consultazione sull'avamprogetto relativo alla legge COVID-19 (AP). Quest'ultimo, che intendeva conferire legittimità democratica al pacchetto di provvedimenti già disposto dal nostro Consiglio per la durata probabile dell'epidemia, constava di 13 articoli. L'articolo 1 definiva l'oggetto della normativa e precisava che essa riguarda esclusivamente i provvedimenti tesi a combattere l'epidemia di COVID-19 e a far fronte alle sue ripercussioni (cpv. 1). Erano determinanti i provvedimenti in vigore al momento della consultazione; in linea di massima non sono invece stati contemplati i provvedimenti già abrogati o la cui validità non ha dovuto essere prorogata. Ribadiamo il principio secondo cui il nostro Collegio si avvarrà delle competenze attribuitegli dalla legge solo se e nella misura in cui ciò sarà effettivamente necessario (art. 1 cpv. 2). Nove disposizioni elencano i settori in cui il nostro Collegio dispone di competenze speciali. Possiamo così ordinare provvedimenti riguardanti la lotta contro l'epidemia di coronavirus, il settore degli stranieri e dell'asilo, provvedimenti giudiziari e procedurali, di diritto societario, di diritto fallimentare, di promozione della cultura, provvedimenti nel settore dei media nonché nei settori della compensazione per la perdita di guadagno e dell'assicurazione contro la disoccupazione. I singoli articoli indicano in modo esaustivo e sufficientemente preciso quali provvedimenti possono essere disciplinati mediante ordinanza e a quali disposizioni legali è possibile derogare. Una sanzione penale (art. 11) è prevista unicamente in relazione ai provvedimenti ordinati in virtù dell'articolo 2. L'importo massimo della multa disciplinare è fissato a 300 franchi. In alcuni settori potrebbero rivelarsi necessarie ulteriori disposizioni d'esecuzione; è quindi prevista l'attribuzione di una competenza normativa in questo ambito (art. 12). Infine, il periodo di validità della legge si estende fino a fine 2022 (art. 13).

2.2 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge COVID-19 ha permesso di raccogliere complessivamente più di 1000 pareri, presentati per lo più da privati che si sono espressi in maniera critica o negativa riguardo a vari punti dell'avamprogetto oppure ne hanno semplicemente respinto una parte. Il disegno è invece generalmente stato accolto in modo positivo dai *Cantoni*: 14 di essi (ZH, BE, LU, OW, NW, GL, FR, SO, SH, AI, SG, GR, TG, GE) hanno espressamente indicato di esservi in linea di massima favorevoli. Considerano fondamentale che venga creato un adeguato fondamento giuridico per i provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19, perlomeno fintanto che ve ne sarà bisogno. Anche se non dichiarano esplicitamente di aderire al progetto, 11 Cantoni (UR, ZG, BS, BL, AR, AG, TI, VD, VS, NE, JU) non si dicono nemmeno contrari. Tutti i Cantoni menzionati hanno presentato – talvolta anche in modo molto completo – proposte di modi-

³² La documentazione relativa alla consultazione è disponibile sul sito Internet www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione in corso > 2020 > CaF.

fiche e commenti all'avamprogetto. Il Cantone di Svitto ha rinunciato espressamente a inoltrare un parere; lo stesso vale per la Conferenza dei Governi cantonali che verosimilmente si esprimerà in merito in un secondo tempo. I pareri dei *partiti* sono divergenti. Due di essi (PPD, PEV) approvano il disegno senza riserve, mentre altri quattro (PVL, seniorGLP, I Verdi, UDF) lo approvano seppure con qualche riserva. PLR, PS e UDC respingono il disegno nella forma posta in consultazione. PBD, Ensemble à Gauche, Lega e Partito del lavoro, pur essendo stati invitati a partecipare, non hanno presentato nessun parere. Nel complesso hanno preso parte alla consultazione 60 *organizzazioni di settori diversi*. Il disegno ha tendenzialmente incontrato il favore di 27 di loro. 33 organizzazioni non hanno formulato un'approvazione esplicita, ma non si sono nemmeno dette contrarie. Molte delle organizzazioni partecipanti hanno presentato richieste di modifica dettagliate. Tra le organizzazioni interpellate, l'Associazione svizzera dei banchieri e la Società svizzera degli impiegati del commercio hanno rinunciato a inoltrare un parere.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Visti la ristrettezza dei tempi e l'elevato numero di pareri, la presente valutazione si concentra su alcune richieste centrali formulate in relazione ai singoli settori. Per una panoramica di tutte le richieste si rimanda al rapporto sui risultati e ai singoli pareri³³.

2.3.1 Coinvolgimento dei Cantoni e di altre cerchie interessate

In sede di consultazione praticamente tutti i *Cantoni* chiedono di essere maggiormente coinvolti nei vari settori disciplinati dal progetto di legge, poiché ritengono che il diritto di essere sentiti secondo l'articolo 2 capoverso 1 secondo periodo 'AP sia insufficiente (cfr. anche n. 2.3.2). Il nostro Consiglio comprende quest'esigenza fondamentale emersa dalla consultazione e perciò introduce nel disegno il principio generale del coinvolgimento dei Cantoni. Secondo l'articolo 1 capoverso 3 del disegno, quindi, il Consiglio federale è tenuto a coinvolgere i Cantoni nell'elaborazione dei provvedimenti che toccano le loro competenze. In questo modo s'intende dare ai Cantoni la possibilità di partecipare e di collaborare in modo adeguato al processo di formazione delle opinioni e delle decisioni nell'ambito dell'adozione di provvedimenti. Il ruolo dei Cantoni nella lotta contro l'epidemia, in particolare in materia di esecuzione, giustifica tale esplicito coinvolgimento. Le associazioni di categoria, i partner sociali, i partiti e le altre cerchie interessate non sono menzionati esplicitamente nell'articolo 1 capoverso 3 del disegno, nonostante le relative richieste (p. es. PS, USS, USAM, Travail.Suisse; analogamente p. es. FSA, GastroSuisse,

³³ Il rapporto sui risultati della consultazione e i pareri sono disponibile sul sito Internet: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > CaF.

CI del commercio al dettaglio svizzero, FMH, PharmaSuisse o Interpharma). Soprattutto nell'ambito delle procedure di consultazione abbreviate, devono comunque nella misura del possibile essere associati al processo. Questo tipo di consultazioni possono rivelarsi utili anche nonostante i termini molto brevi, come lo ha per esempio dimostrato la consultazione pubblica sugli obblighi degli organi delle imprese in caso di rischio di sovraindebitamento, sull'adeguamento della procedura concordataria e sull'introduzione di una moratoria semplice, avviata il 1° aprile 2020³⁴ dall'UFG e durata soltanto due giorni.

Il principio generale iscritto all'articolo 1 capoverso 3 del disegno garantisce il coinvolgimento dei Cantoni in tutti i settori oggetto di regolamentazione che toccano le competenze cantonali. Di seguito non torneremo pertanto più sulle singole richieste cantonali di un maggiore coinvolgimento in relazione a settori specifici.

2.3.2 Assistenza sanitaria e protezione dei lavoratori

L'ampio ventaglio di pareri concernenti i provvedimenti (epidemiologici) tesi a combattere l'epidemia di COVID-19 comprendeva una serie di richieste da parte dei Cantoni e degli attori del settore sanitario da cui è scaturito un rimaneggiamento della disposizione. Per renderla di più facile utilizzo e migliorare la sistematica dell'ambito di applicazione dell'articolo 2 'AP, il disegno contiene ora due articoli distinti, l'articolo 2 (assistenza sanitaria) e l'articolo 3 (protezione dei lavoratori). Per quanto riguarda gli adeguamenti specifici ai singoli capoversi degli articoli 2 e 3 si rimanda al relativo commento.

La competenza attribuita al Consiglio federale di limitare il traffico delle merci alla frontiera prevista all'articolo 2 capoverso 2 'AP è stata oggetto di numerose critiche; visto che anche dal punto di vista della salute pubblica non sussistono motivi impellenti per mantenerla, si è rinunciato a questa competenza. Le varie competenze della Confederazione volte a sostenere o a garantire l'approvvigionamento di agenti terapeutici e dispositivi di protezione – sin qui riunite all'articolo 2 capoverso 3 AP – hanno in linea di massima incontrato il favore dei partecipanti alla consultazione. È inoltre stato rilevato che i provvedimenti federali proposti riguardanti l'acquisto, la distribuzione e la commercializzazione del relativo materiale devono poter essere adottati solo in caso di effettiva necessità. Prima circoscritto all'articolo 2 capoverso 3 lettera a AP, questo requisito 'è quindi esteso a tutte le attività di approvvigionamento della Confederazione. Il nostro Collegio non ha invece dato invece seguito alla proposta di rinunciare a prevedere la possibilità di ordinare la confisca di agenti terapeutici e dispositivi di protezione secondo la lettera e. L'obiettivo non è tuttavia, come paventato, quello di punire i Cantoni che dispongono di scorte sufficienti. In un'ottica nazionale rimane però opportuno fare in modo che in caso di problemi di approvvigionamento il materiale necessario possa essere adeguatamente distribuito tramite confisca. La proposta di prevedere la possibilità per il nostro Consiglio di derogare segnatamente alla legislazione sugli agenti terapeutici (art. cpv. 3 lett. g-j

³⁴ La documentazione relativa alla consultazione è disponibile sul sito Internet: www.bi.admin.ch > Attualità > Coronavirus: settore della giustizia > Rischio di sovraindebitamento aziendale in seguito all'emergenza coronavirus > Consultazione pubblica.

AP) è stata accolta in modo molto positivo in sede di consultazione. Come chiesto, abbiamo precisato che non solo è possibile prevedere deroghe all'obbligo di omologazione dei medicinali, ma anche soltanto adeguare i relativi requisiti e la relativa procedura.

In merito all'articolo 2 capoverso 4 'AP la maggioranza dei Cantoni chiede che siano innanzitutto i Cantoni a poter valutare se occorre limitare o vietare le attività mediche. I Cantoni auspicano che la Confederazione possa ordinare delle limitazioni solo in presenza di una situazione straordinaria ai sensi della LEp. Se tali limitazioni dovessero esigere l'indennizzo dei fornitori di prestazioni, la Confederazione sarebbe inoltre tenuta a partecipare ai costi in modo adeguato. Vista la responsabilità dei Cantoni in materia di approntamento delle necessarie capacità nel settore dell'assistenza sanitaria, va dato ampio seguito alle richieste formulate. Conformemente alla normativa attuale (art. 25 ordinanza 3 COVID-19), d'ora in poi il nostro Consiglio potrà quindi soltanto autorizzare i Cantoni a limitare le attività mediche (p. es. riguardanti interventi elettivi) e ad adottare ulteriori provvedimenti per il trattamento in particolare di pazienti affetti da COVID-19. È opportuno lasciare che siano i singoli Cantoni, colpiti in modo diverso dall'epidemia, a gestire e ad assumere la responsabilità di tali provvedimenti. La nostra autorizzazione fornisce all'insieme dei Cantoni la base legale sufficiente per adottare provvedimenti di questo tipo. Il progetto rinuncia invece completamente a disciplinare divieti od obblighi diretti da parte della Confederazione. In assenza di elementi concreti, pare infatti poco giudizioso creare «preventivamente» norme di competenza e obblighi di indennizzo di cui oggi non è possibile prevedere i risvolti. È quindi superfluo stabilire per legge che la Confederazione è tenuta a partecipare ai costi relativi a un eventuale indennizzo dei fornitori di prestazioni sanitarie. Tanto più che la prospettiva di un indennizzo da parte della Confederazione potrebbe ostacolare la tempestiva presa di decisione dei Cantoni riguardo a opportune restrizioni di politica sanitaria. Simili disincentivi vanno evitati. Al nostro Consiglio non sembra neppure giustificato creare una base legale per l'indennizzo retroattivo dei Cantoni. In primo luogo, sarebbe difficile stabilire in quali casi i fornitori di prestazioni debbano essere indennizzati e quindi quando sia necessario che la Confederazione partecipi ai costi. Dopo lo scoppio dell'epidemia di COVID-19, la Confederazione non ha risparmiato alcuno sforzo per salvaguardare i posti di lavoro nelle aziende che hanno dovuto chiudere (indennità per lavoro ridotto, indennità per la perdita di guadagno COVID-19) e ha concesso garanzie senza ostacoli burocratici per i prestiti volti a permettere di superare i problemi di liquidità. Anche i fornitori di servizi sanitari, nella misura in cui si tratta di fornitori privati, hanno beneficiato di questo sostegno. Questo modo di procedere si è dimostrato valido. Le imprese pubbliche non hanno diritto a indennità per lavoro ridotto se i loro posti di lavoro non sono minacciati. Le istituzioni pubbliche, come i musei, le aziende di trasporto pubblico e gli ospedali pubblici, non ricevono quindi indennità per lavoro ridotto. Il reddito del personale temporaneamente sottoccupato è garantito dall'ente pubblico responsabile di queste istituzioni. Inoltre, il Consiglio federale ha rinunciato al versamento di contributi a fondo perso per attenuare le perdite delle imprese e delle organizzazioni del settore privato, al fine di evitare il rischio di favorire determinati settori dell'economia e di mantenere le strutture. Laddove tali contributi sono stati forniti a titolo eccezionale, ne hanno beneficiato i settori strutturalmente deboli o quelli che dipendono fortemente dal volontariato.

Quando ha preso la sua decisione sul finanziamento dei test COVID-19, il Consiglio federale ha precisato che non si sarebbe occupato delle domande di risarcimento per le perdite ospedaliere depositate dai Cantoni. Tuttavia, non è chiaro a quanto ammonteranno alla fine queste perdite, poiché molti degli interventi che sono stati rinviati potranno probabilmente essere effettuati in seguito. Inoltre, il Consiglio federale ritiene che in circostanze straordinarie le competenze in materia di finanziamento debbano essere rispettate, salvo se i Cantoni sono sopraffatti da un compito. In caso contrario il federalismo sarebbe indebolito, il che non sarebbe nell'interesse dei Cantoni.

Le disposizioni sull'assunzione delle spese per le analisi volte a diagnosticare un'infezione da SARS-CoV-2 o la malattia COVID-19 (art. 2 cpv. 5 AP) e sulla protezione dei lavoratori particolarmente a rischio non hanno dato adito a osservazioni materiali particolarmente rilevanti.

Per quanto riguarda i numerosi privati che si sono opposti alla possibilità di dichiarare obbligatoria la vaccinazione menzionata nel rapporto esplicativo³⁵, il nostro Consiglio intende sottolineare che la possibilità di dichiarare obbligatorie le vaccinazioni per i gruppi di popolazione a rischio, in particolare le persone esposte e le persone che svolgono determinate attività (p. es. in determinati reparti ospedalieri o a domicilio) è prevista dall'articolo 6 capoverso 2 lettera d LEP. A tal proposito la legge COVID-19 non prevede alcuna disposizione. La vaccinazione obbligatoria non deve essere confusa con la vaccinazione forzata. Non esiste una base legale che autorizzi la vaccinazione sotto costrizione, e non è previsto di crearne una nella legge COVID-19 o in un altro atto normativo.

2.3.3 Settore degli stranieri e dell'asilo

Condividiamo il parere espresso dal Cantone di Berna secondo cui le regole sull'alloggio dei richiedenti l'asilo sono suscettibili di interferire nelle competenze cantonali. Per fare chiarezza abbiamo pertanto proposto di precisare all'articolo 3 lettera c AP che i provvedimenti che possono essere adottati nel settore dell'asilo nell'ambito della legge COVID-19 riguardano esclusivamente i centri della Confederazione. In questo modo i Cantoni rimangono competenti per un eventuale disciplinamento legato all'epidemia riguardante le strutture di alloggio cantonali. La richiesta formulata da diversi partecipanti alla procedura consultazione (p. es. I Verdi, AI, OSAR, CRS) di rinunciare a ordinare una carcerazione amministrativa in assenza di una prospettiva di esecuzione è conforme alla prassi vigente. Quest'ultima prevede infatti che la carcerazione amministrativa sia disposta solo se l'esecuzione dell'allontanamento è possibile entro un termine prevedibile. Il nostro Consiglio ha respinto la richiesta di sospendere completamente l'esecuzione degli allonta-

³⁵ Cfr. rapporto sui risultati della consultazione, pag. 8.

namenti coatti, come pure la proposta dell'UDC di mantenere le eventuali misure coercitive anche in assenza di prospettive di esecuzione³⁶.

Comprendiamo inoltre il parere di taluni partecipanti alla consultazione (p. es. Cantone di Ginevra, PS, I Verdi, AsyLex, GDS, OSAR, CRS; analogamente anche CFM e UNHCR) sulla necessità della partecipazione di un rappresentante legale e delle organizzazioni umanitarie alle interrogazioni dei richiedenti l'asilo. Condividiamo l'opinione secondo cui anche in una situazione di crisi legata a un'epidemia dev'essere data la priorità assoluta all'esecuzione giusta e conforme allo Stato di diritto delle procedure d'asilo e d'allontanamento. Per questo motivo la prassi della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) prevede tutte le misure tecniche e organizzative necessarie per tutelare la salute delle persone interessate (p. es. locali più grandi per le interrogazioni). Conformemente all'ordinanza COVID-19 sull'asilo, la SEM può condurre interrogazioni senza la partecipazione di un rappresentante legale solo in circostanze eccezionali legate all'epidemia. Come misura di accompagnamento, il termine per il ricorso nella procedura accelerata è esteso da 7 a 30 giorni per le decisioni materiali (cfr. art. 6 e 10 dell'ordinanza COVID-19 asilo). Il Consiglio federale respinge inoltre la proposta di estendere il termine di ricorso a 30 giorni per tutte le categorie di procedura (p. es. AI, GDS, CRS, OSAR), poiché tale estensione riguarderebbe solo la procedura Dublino, che ha lo scopo di determinare lo Stato competente per l'esecuzione di una procedura d'asilo.

Il nostro Collegio ritiene inoltre che la salute vada salvaguardata non soltanto nell'ambito della situazione abitativa e personale, ma anche nel quadro della procedura d'asilo e d'allontanamento. Abbiamo pertanto proposto di precisare all'articolo 4 lettera c che in questo contesto la protezione della salute va tenuta in debita considerazione. Secondo taluni partecipanti alla consultazione (p. es. AI, GDS, CRS e OSAR) l'articolo 3 lettera c AP è formulato in termini troppo generici e andrebbe completato; in una situazione di crisi pandemica è infatti importante poter reagire in modo rapido e flessibile agli sviluppi futuri. Un disciplinamento esaustivo e dettagliato a livello di legge dei provvedimenti necessari renderebbe estremamente difficile mantenere la dovuta flessibilità e si rivelerebbe inutile. Lo stesso vale per la proposta di attribuire in ogni caso i richiedenti d'asilo a un Cantone dopo 140 giorni (p. es. AI e OSAR). Il diritto vigente prevede già che la durata massima di soggiorno nei centri della Confederazione può essere prorogata in modo appropriato segnatamente soltanto se sono necessarie misure d'istruzione supplementari e queste possono essere intraprese a breve scadenza oppure se l'esecuzione dell'allontanamento è imminente. Per quanto concerne i provvedimenti in materia di diritto degli stranieri legati alla dipendenza dall'aiuto sociale dovuta all'epidemia di COVID-19 si veda la risposta del nostro Consiglio del 1° luglio 2020 alla mozione Arslan Sibel 20.3406 (La crisi legata al coronavirus non può mettere in pericolo lo status di soggiorno e le naturalizzazioni). Segnaliamo inoltre che con la creazione di una base legale specifica all'articolo 4 lettera c del disegno, le regole dell'ordinanza COVID-19 asilo si

³⁶ Cfr. il parere del Consiglio federale del 1° luglio 2020 sulla mozione 20.3327 «Mantenimento della carcerazione amministrativa per gli stranieri che hanno commesso reati», secondo cui le basi legali in vigore concernenti la detenzione amministrativa in materia di diritto sugli stranieri sono sufficienti.

applicheranno in futuro soltanto in caso di bisogno comprovato di protezione della salute.

2.3.4 Settore giudiziario, assemblee di società e diritto in materia di insolvenza

Per quanto riguarda il maggiore coinvolgimento nell'elaborazione dei provvedimenti chiesto da alcuni Cantoni in questo contesto, in particolare nel settore giudiziario, si rimanda al nuovo principio generale iscritto all'articolo 1 capoverso 3 del presente disegno, che tiene conto di quest'esigenza (n. 2.3.1). Conformemente al parere presentato dal Cantone di Berna, abbiamo soppresso dal campo di applicazione dell'articolo 4 AP i termini stabiliti dalle autorità, poiché attualmente non vedevamo la necessità di prevedere un siffatto disciplinamento. Per gli altri adeguamenti all'articolo in questione (snellimento) si veda, più avanti, il relativo commento. Abbiamo mantenuto invece la decisione di includere le leggi procedurali in materia civile e amministrativa, ma non quelle in materia penale né le procedure secondo il diritto cantonale. Considerati lo scarso numero di pareri inoltrati e il loro carattere essenzialmente favorevole, rinunciamo a modificare gli articoli 5 e 6 AP.

2.3.5 Settore della cultura

Nella misura in cui i Cantoni chiedono un maggiore coinvolgimento nell'elaborazione dei provvedimenti in questo settore, si rimanda al nuovo principio generale iscritto all'articolo 1 capoverso 3 del disegno (cfr. n. 2.3.1). Per il rimanente, abbiamo tenuto conto delle varie proposte, tra cui quella di precisare la questione degli aiuti finanziari e della relativa procedura, e abbiamo modificato in modo sostanziale l'articolo 7 AP. La nuova disposizione comprende dieci capoversi e prevede innanzitutto la possibilità per l'Ufficio federale della cultura di concludere con uno o più Cantoni contratti di prestazioni. Nell'ambito dei crediti concessi la Confederazione finanzia per metà i provvedimenti attuati dai Cantoni sulla base dei contratti di prestazioni. Oltre a ciò, l'associazione Suisseculture Sociale assegna agli operatori culturali prestazioni in denaro non rimborsabili per coprire le spese di mantenimento immediate. In base a un contratto di prestazioni la Confederazione mette a disposizione dell'associazione i mezzi finanziari necessari. Infine, le associazioni mantello riconosciute dal DFI assegnano alle organizzazioni culturali amatoriali un'indennità per i danni economici subiti a causa delle restrizioni nell'ambito dello svolgimento di manifestazioni. Le associazioni mantello sono debitamente rimborsate dalla Confederazione. Il nostro Collegio dà inoltre seguito alla richiesta (ZH, ZG, AR, VD, VS) di includere nel numero 3.2 (Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna) una precisazione riguardo all'impatto finanziario di questa disposizione.

2.3.6 Settore dei media

In sede di consultazione il Cantone di Berna ha chiesto un miglior coordinamento tra i provvedimenti del settore dei media adottati nel quadro della legge COVID-19 e il pacchetto di misure a favore dei media secondo il messaggio del Consiglio federale del 29 aprile 2020³⁷. L'UDC ha invitato a limitare la durata dei provvedimenti nel settore dei media a fine 2021, dal momento che non è ancora dato sapere quando entrerà in vigore il suddetto pacchetto di misure. Il PEV e la COMCO hanno auspicato che la legge COVID-19 disciplini esplicitamente la competenza del Consiglio federale di adottare i provvedimenti di cui all'articolo 8 AP sino al momento dell'entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media. Il nostro Collegio ha tenuto conto di queste proposte nella misura in cui l'articolo 9 capoverso 2 del disegno dispone ora che il Consiglio federale è tenuto a revocare i provvedimenti al più tardi al momento dell'entrata in vigore di una legge federale ai sensi del disegno del 29 aprile 2020 riguardante il pacchetto di misure a favore dei media. Con il nuovo capoverso 4 rispondiamo anche all'esigenza formulata dal Cantone di Zurigo e dal PS di indicare esplicitamente che le riduzioni sui costi di distribuzione presuppongono l'impegno scritto dell'editore a non versare dividendi per l'esercizio in questione. Secondo i Cantoni del Vallese, dei Grigioni e di Argovia non basta prevedere una partecipazione della Confederazione ai costi per la distribuzione regolare. I quotidiani in particolare rischiano di non poter beneficiare di tale sostegno, dato che la maggior parte di essi viene distribuita la mattina presto. La partecipazione ai costi dovrebbe pertanto essere estesa al recapito mattutino. Il nostro Collegio comprende questa richiesta, così come quella dell'UDF di sostenere anche i bisettimanali e mensili in abbonamento per una questione di parità di trattamento. Facciamo tuttavia notare che questi due aspetti sono attualmente esaminati nel quadro del pacchetto di misure a favore dei media. I Cantoni di Glarona e di San Gallo lamentano il fatto che l'articolo 8 della legge COVID-19 è l'unico a non essere formulato come disposizione potestativa. Eppure, visto il principio dell'indipendenza dei media garantito dalla Costituzione, in questo caso il non impiego della formulazione potestativa è voluto. La proposta formulata dal Cantone di San Gallo, secondo cui nel settore dei media il nostro Consiglio dovrebbe unicamente essere autorizzato a ordinare determinati provvedimenti, non può quindi essere accolta. La proposta di Travail.Suisse di concedere un sostegno supplementare alla SSR SRG è respinta. In qualità di fornitore di media elettronici e cliente dell'agenzia Keystone-ATS la SSR SRG può già avvalersi del provvedimento iscritto all'articolo 8 capoverso 1 lettera c AP. Ci atteniamo alla nostra regolamentazione e respingiamo pertanto la proposta di Economiesuisse, che auspica un dibattito parlamentare preliminare nonché quella formulata dal Cantone di Zugo di finanziare le prestazioni di Keystone-ATS attraverso la cassa della Confederazione e non con i proventi del canone radiotelevisivo. Non abbiamo considerato neppure la richiesta dell'USS di sopprimere il limite di spesa fissato per Keystone-ATS in modo da garantire il finanziamento dei costi dell'abbonamento ai servizi di base «testo» a carico dei media elettronici sino al momento dell'entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media. Del resto l'articolo 9 capoverso 5 del disegno disciplina direttamente la procedura per l'assunzione dei costi di abbonamento di Keystone-ATS.

³⁷ FF 2020 4049, n. dell'oggetto 20.038.

2.3.7 Indennità per perdita di guadagno

Gran parte delle osservazioni formulate dai partecipanti alla procedura di consultazione è oggetto di interventi parlamentari che saranno dibattuti durante la sessione autunnale. Non saranno pertanto riprese qui poiché il nostro Collegio ha deciso di respingere tali interventi. Le vostre Camere potranno, se del caso, apportare le pertinenti modifiche al disegno. Ad ogni modo molte di queste osservazioni vanno piuttosto esaminate in relazione all'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno e non nel quadro della legge COVID-19. Vanno menzionate le seguenti osservazioni: *(i.)* non va dimenticato il settore della cultura e dell'organizzazione di eventi; *(ii.)* occorre introdurre un'indennità minima in favore della cultura; *(iii.)* va accordata l'indennità di perdita di guadagno alle persone che rivestono un ruolo analogo a quello del datore di lavoro; *(iv.)* oltre al settore della cultura e dell'organizzazione di eventi, va prevista un'indennità anche per altri settori in difficoltà (p. es. agenzie di viaggio); *(v.)* accordare l'indennità anche ai lavoratori indipendenti indirettamente colpiti; *(vi.)* va prevista un'indennità per le persone costrette a interrompere la propria attività lucrativa per occuparsi di un familiare nel caso in cui chi presta abitualmente le cure non può più farlo a causa di una quarantena o di una malattia e *(vii.)* va prevista un'indennità per gli indipendenti basata sulla cifra d'affari e non sul reddito.

2.3.8 Settore dell'assicurazione contro la disoccupazione

È incoraggiante constatare che la maggioranza degli interpellati ha accolto favorevolmente il disciplinamento previsto nel campo dell'assicurazione contro la disoccupazione. Siamo tuttavia contrari a un'estensione straordinaria dell'indennità per lavoro ridotto (IRL) ad altri gruppi di aventi diritto (GL, BS, BL, TI, SH, ZH, ZG, SGB, PS, CP, HotellerieSuisse, FSA, Economiesuisse, impressum, Unione delle città svizzere, USAM, SwissTextiles e GastroSuisse), come pure a un aumento dell'IRL per le persone con un reddito basso (PS, Travail.Suisse e USS). Con la graduale apertura economica, dall'8 giugno 2020 la maggior parte dei settori hanno potuto riprendere la loro attività. In considerazione di ciò, in linea di massima non vi sono più gli estremi per ammettere un caso di rigore che fonda provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione. In quanto strumento dell'assicurazione contro la disoccupazione lo scopo l'IRL non è quello di garantire la sopravvivenza dell'esercizio o di coprire le perdite e la diminuzione del fatturato, bensì quello di salvaguardare i posti di lavoro. Di fatto s'intende evitare che il temporaneo calo della domanda dei prodotti e servizi offerti e la conseguente perdita di lavoro provochi a breve termine un'ondata di licenziamenti. Rinunciamo pertanto a estendere l'IRL ai gruppi seguenti: *(i.)* per chi occupa una posizione analoga a quella del datore di lavoro e i coniugi o partner registrati occupati nell'azienda che ricoprono funzioni dirigenziali e decidono in merito al proprio grado di occupazione il rischio di perdere il posto di lavoro è minimo, mentre il rischio di abuso è molto elevato; *(ii.)* affinché le aziende continuino a dare la giusta priorità alla formazione degli apprendisti, il diritto all'IRL per gli apprendisti è stato revocato. Nel quadro del presente disegno occorre quindi creare una nuova base legale che preveda la possibi-

lità per i formatori di percepire l'IRL nella misura dei loro compiti formativi, sempreché l'azienda di tirocinio abbia introdotto il lavoro ridotto; (iii.) i lavoratori su chiamata il cui tasso di occupazione varia sensibilmente, i lavoratori assunti a tempo determinato e quelli che sono al servizio di un'agenzia di lavoro interinale non possono beneficiare dell'IRL, poiché non corrono il rischio di essere licenziati o sono confrontati a frequenti variazioni del tasso di occupazione; (iv.) i dipendenti di un fornitore di prestazioni pubbliche hanno diritto all'IRL se sono esposti a un rischio concreto e immediato di licenziamento. Questo diritto deve essere esaminato caso per caso e non può dipendere unicamente dalla forma giuridica o dall'ente responsabile dell'azienda (p. es. amministrazione pubblica); (v.) l'assicurazione contro la disoccupazione, come del resto buona parte delle assicurazioni sociali, garantisce un'adeguata compensazione del reddito, di norma pari all'80 per cento. Non è concepita per coprire i bisogni e garantire un minimo vitale. Compensare l'integralità del guadagno assicurato in caso di reddito modesto significherebbe ridurre considerevolmente gli incentivi per ritrovare un lavoro o fare a meno dell'IRL.

2.3.9 Disposizioni penali

Non vediamo la necessità di adeguare le disposizioni penali del disegno di legge. In particolare, non condividiamo l'opinione secondo cui l'articolo 11 AP non rispetterebbe il principio di legalità o quello della legalità dei reati e delle pene (nessuna sanzione senza legge). Il cosiddetto diritto penale accessorio comprende le disposizioni penali delle leggi amministrative. Si distingue per il suo carattere amministrativo accessorio: i comportamenti conformi a una fattispecie sono penalmente perseguibili soltanto se costituiscono un'infrazione a una norma di diritto amministrativo. Il diritto penale accessorio serve principalmente ad assicurare il rispetto del diritto materiale. La competenza di emanare queste disposizioni penali non deriva dall'articolo 123 capoverso 1 Cost., ma dalla competenza normativa della Confederazione nel settore amministrativo in questione. Il campo di applicazione dell'articolo 11 AP, che il nostro Consiglio specificherà in una futura ordinanza (nell'ambito delle disposizioni degli art. 2 e 3 del disegno), si riferisce a contravvenzioni punibili con una multa e non a crimini e delitti di cui all'articolo 10 del Codice penale (CP)³⁸. Per quanto riguarda il principio «nessuna sanzione senza legge», la Convenzione del 4 novembre 1950³⁹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non richiede una legge formale ai sensi del diritto svizzero, ma una semplice base legale. La legge può quindi autorizzare il Consiglio federale ad emanare disposizioni di diritto penale. Salvo che la norma di delega non disponga diversamente, il Consiglio federale può tuttavia prevedere unicamente contravvenzioni (cfr. art. 103 e segg. CP). Non è necessario specificare nella presente legge che l'azione penale è di competenza dei Cantoni, come chiesto da CI Commercio al dettaglio. La giurisdizione cantonale, fatte salve le eccezioni previste dalla legge, è generalmente disciplinata dall'articolo 22 del Codice di procedura penale (CPP)⁴⁰.

38 RS 311.0

39 RS 0.101

40 RS 312.0

Per quanto concerne gli altri adeguamenti richiesti nella consultazione, in particolare riguardo alla negligenza, si rimanda al commento specifico dell'articolo.

2.3.10 Esecuzione e durata di validità della legge COVID-19

Il nostro Consiglio ritiene che non vi sia la necessità di adeguare l'articolo 12 AP: nessun Cantone e nessun partito si è pronunciato specificamente su detto articolo.

Lo stesso non si può dire per l'articolo 13 AP: quattro cantoni (OW, SG, GR, NE) hanno chiesto che la validità della legge sia limitata alla fine del 2021; il PLR, il PS, l'UDC e alcune associazioni professionali sono favorevoli a un periodo di validità ancora più breve. Abbiamo preso in considerazione questi pareri accorciando di un anno la durata di validità della legge COVID-19 rispetto a quanto previsto nell'AP: l'articolo 14 capoverso 2 del disegno prevede che la legge avrà effetto sino al 31 dicembre 2021, fatti salvi gli articoli 1 e 11 lettere a–c (assicurazione contro la disoccupazione). Considerati gli imperativi nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, la legge deve infatti avere effetto sino alla fine del 2022 (cfr. art. 14 cpv. 2 e 3 disegno): i termini quadro per la riscossione della prestazione e per il periodo di contribuzione, infatti, hanno di solito una durata di due anni. Al fine di garantire che tutte le persone disoccupate durante i primi sei mesi di validità dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione del 20 marzo 2020⁴¹, entrata in vigore con effetto retroattivo il 1° marzo 2020, possano effettivamente ricevere le indennità giornaliere ordinarie a cui hanno diritto, il termine quadro per la riscossione della prestazione è esteso per la durata della disoccupazione durante i sei mesi in questione. La proroga dei termini quadro sino al 31 dicembre 2022 garantisce che nessuno venga prematuramente privato dei suoi diritti. Inoltre può capitare che delle persone si registrino nuovamente come disoccupati dal 1° settembre 2022 e chiedano l'apertura di un nuovo termine quadro per la riscossione della prestazione. Esse possono se del caso beneficiare della proroga del termine quadro. Considerate entrambe le situazioni, è necessaria una proroga sino al 31 dicembre 2022.

2.3.11 Diritti politici

Diversi Cantoni (ZH, BE, LE, OW, GL, FR, BS, BS, BS, AR, AI, AG, TI; analogamente anche SG) hanno proposto di autorizzare il nostro Consiglio a esentare, laddove necessario, gli elettori dall'obbligo di depositare personalmente le schede elettorali nelle urne, in deroga all'articolo 5 capoverso 3 della legge federale del 17 dicembre 1976⁴² sui diritti politici (LDP). Riteniamo che la legislazione preveda già misure meno radicali per ridurre il rischio di infezione da COVID-19 nell'ambito di una votazione popolare. Per esempio, gli elettori sono stati invitati a votare per corrispondenza. Sono possibili anche misure organizzative per il voto alle urne. Dove le urne sono già poco frequentate, un divieto generale non sarebbe molto utile

⁴¹ RS 837.033

⁴² RS 161.1

dal punto di vista epidemiologico. D'altra parte, dal punto di vista della democrazia sarebbe problematico rinunciare al voto alle urne nei luoghi in cui questa possibilità è ancora ampiamente utilizzata. Inoltre, la rinuncia al voto alle urne avrebbe un effetto diverso sugli elettori nei diversi Cantoni, poiché il termine per il voto per corrispondenza, compreso quello per riporre la busta nella bucalettere comunale, non è lo stesso ovunque. Non si giustifica quindi di derogare alla legislazione in vigore.

2.3.12 Custodia di bambini complementare alla famiglia

Diversi Cantoni e il PS chiedono un'ulteriore disposizione riguardante la custodia dei bambini complementare alla famiglia e la relativa ordinanza COVID-19 custodia di bambini complementare alla famiglia. Il Consiglio federale respinge la proposta di introdurre una siffatta disposizione nella legge COVID-19, per i seguenti motivi: (i.) l'indennità per perdita di guadagno costituisce un aiuto d'emergenza che deve essere limitato al periodo stabilito dall'ordinanza. Per quanto riguarda l'attuazione, entro il 16 settembre 2020 i Cantoni devono aver deciso circa l'indennità per perdita di guadagno. Tuttavia, se non sono in grado di decidere definitivamente sulle domande entro tale data, hanno la possibilità di emanare decisioni assortite da riserve. Non è quindi necessario prorogare la validità dell'ordinanza; (ii.) in seno alle vostre Camere è già stato chiesto più volte di estendere il diritto all'indennità per perdita di guadagno alle istituzioni pubbliche di custodia di bambini complementare alla famiglia. Il nostro Consiglio l'ha sempre respinta; (iii.) la custodia di bambini complementare alla famiglia è principalmente di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Spetta quindi a loro assumersi questa responsabilità in una situazione di crisi e coprire le perdite subite. Il sostegno fornito dalla Confederazione rappresenta un aiuto d'emergenza per istituzioni private la cui esistenza è minacciata dalla perdita di reddito; (iv.) i costi per questo aiuto d'emergenza sono stimati a 65 milioni di franchi. Se la Confederazione dovesse farsi carico delle perdite delle istituzioni pubbliche, dovrebbe sostenere costi aggiuntivi per circa 20 milioni di franchi, per i quali non dispone di alcun credito. Una distinzione tra istituzioni pubbliche e private vale del resto anche per le indennità in caso di lavoro ridotto: l'ente pubblico non è responsabile delle perdite finanziarie di altre istituzioni pubbliche.

3 Commento ai singoli articoli

La terminologia nelle varie ordinanze che il Consiglio federale ha emanato per far fronte all'epidemia di COVID-19 non è unitaria⁴³. Nel disegno di legge si parla ora soltanto 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

⁴³ Cfr. *Stefan Höfler*, *Notrecht als Krisenkommunikation?*, AJP 2020/6, pag. 702–709.

epidemie⁴⁴. Inoltre, tale uso potrebbe creare incertezze se l'OMS dichiarasse 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 del disegno di legge sono state ordinate in base alla posizione della materia nella Raccolta sistematica del diritto federale (RS). Gli articoli 2 e 3 costituiscono tuttavia un'eccezione. Poiché contengono i provvedimenti epidemiologici e costituiscono quindi il nucleo del disegno, sono inseriti in prima posizione per dare a tali provvedimenti la dovuta visibilità e importanza.

Art. 1 Oggetto e principi

Il carattere politico-giuridico del progetto di legge consiste nel fatto che il legislatore autorizza il Consiglio federale a mantenere i provvedimenti finora adottati. Le varie autorizzazioni di emanare ordinanze sono materialmente limitate: queste ultime devono avere 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 disciplinano questioni solo indirettamente connesse con l'epidemia di COVID-19. Sotto il profilo giuridico questo 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 regolamentari che ha potuto e potrà ancora utilizzare per far fronte all'epidemia di COVID-19. Alcune disposizioni permettono anche di derogare a norme di legge (p. es. l'art. 62 della legge federale dell'11 aprile 1889⁴⁵ sulla esecuzione e sul fallimento, LEF). Il presente progetto di legge intende conferire al Consiglio federale ulteriori competenze chiaramente limitate nel tempo – e delineate con precisione sotto il profilo materiale – che vanno ad aggiungersi alle competenze vigenti. L'articolo 1 lo chiarisce poiché parla di «competenze speciali» disciplinate nella presente legge che si distinguono chiaramente dalle competenze vigenti previste da altre leggi.

Le competenze contemplano, da una parte, i provvedimenti volti a combattere direttamente contro l'epidemia, come quelli previsti in particolare nell'ordinanza 3 COVID-19 (provvedimenti primari); dall'altra, riguardano anche provvedimenti volti a far fronte alle ripercussioni delle misure in materia di legislazione sulle epidemie adottate dal nostro Consiglio (provvedimenti secondari, cfr. anche n. 1.2).

⁴⁴ 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 pregiudicare l'esito di tali controversie.

⁴⁵ RS 281.1

Capoverso 2

La legge è valida a tempo determinato (cfr. art. 14 e il relativo commento). Questo non significa tuttavia che il Consiglio federale potrà e dovrà prendere tutti i provvedimenti previsti nella presente legge e che questi debbano restare in vigore sino alla scadenza della stessa. 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 per far fronte all'epidemia di COVID-19. Questo principio e l'esplicito requisito della necessità garantiscono appunto che le ordinanze emanate dal Consiglio federale conformemente alla presente legge potranno essere oggetto di un controllo giudiziario sotto il profilo della necessità. Se dovesse rivelarsi possibile rinunciare a un provvedimento, il nostro Consiglio non lo emanerà oppure lo abrogherà totalmente o parzialmente già prima della scadenza della validità della legge; il Consiglio federale non è quindi autorizzato a emanare o a mantenere più a lungo del dovuto provvedimenti non (più) necessari. L'articolo 60a capoverso 8 LEp prevede una regola simile per il sistema di tracciamento di prossimità.

Capoverso 3

Il presente capoverso stabilisce come principio generale che il Consiglio federale è tenuto a coinvolgere i Cantoni nell'elaborazione dei provvedimenti che toccano le loro competenze. Il capoverso 3 consente ai Cantoni di partecipare e di contribuire in modo adeguato al processo di formazione dell'opinione e di decisione nell'elaborazione dei provvedimenti. Insieme all'Amministrazione coinvolgeremo pertanto il prima possibile i Cantoni nel processo di elaborazione. Se vi è urgenza, lo scambio tra i Cantoni nonché il Consiglio federale e l'autorità esecutiva avverrà, come fatto sinora, innanzitutto nell'ambito delle conferenze specialistiche interessate, per esempio nel quadro della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) per le questioni sanitarie oppure nel quadro della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia per le questioni riguardanti la polizia (cfr. anche n. 2.3.1).

Art. 2 Provvedimenti nel settore dell'assistenza sanitaria

L'articolo 2 – insieme all'articolo 3 – costituisce la base legale per i provvedimenti epidemiologici dell'ordinanza 2 COVID-19 (abrogata) rispettivamente della nuova ordinanza 3 COVID-19 che non possono fondarsi sull'articolo 6 LEp né su ulteriori specifiche competenze regolamentari previste nella LEp, ma che vanno tuttavia mantenuti (cfr. n. 1.4).

Si tratta dei provvedimenti seguenti, attualmente previsti nell'ordinanza 3 COVID-19:

- provvedimenti alla frontiera (art. 4–10a ordinanza 3 COVID-19; in parte art. 41 cpv. 1 LEp);
- approvvigionamento di materiale medico importante (art. 11–24 ordinanza 3 COVID-19; in parte art. 44 cpv. 1 LEp);
- capacità di ospedali e cliniche (art. 25 ordinanza 3 COVID-19)

- assunzione delle spese per le analisi inerenti il SARS-CoV-2 (art. 26 e 26a ordinanza 3 COVID-19).

Con la presente legge si intende creare la base legale necessaria per questi provvedimenti.

La raccolta dei dati dei partecipanti o dei visitatori da parte dei gestori degli impianti o degli stabilimenti accessibili al pubblico prevista dai piani di protezione ai sensi dell'articolo 4 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare non richiede una base legale nella legge COVID-19. Il rilevamento e la conservazione dei 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'articolo 5 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare e nel suo allegato 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. L'obbligo degli organizzatori ed esercenti di rilevare i dati personali costituisce dunque una limitazione alle manifestazioni e s'inserisce nel catalogo dei provvedimenti secondo gli articoli 30–40 LEp. Nella situazione particolare spetta al nostro Consiglio ordinare tali misure. Pertanto le seguenti misure richiedono una base legale nel presente atto normativo:

Capoverso 1

L'obbligo di notifica ha lo scopo di appurare l'entità delle scorte di medicinali e dispositivi medici (agenti terapeutici), dispositivi di protezione e altro materiale medico importante ai fini dell'assistenza sanitaria (cfr. art. 13 ordinanza 3 COVID-19). Sulla base di queste comunicazioni, è possibile individuare le difficoltà di approvvigionamento e, se necessario, pianificare provvedimenti secondo il capoverso 2 per sostenere in modo mirato i Cantoni nei loro compiti di approvvigionamento e, laddove necessario, fornire assistenza mirata a loro o alle loro strutture sanitarie. L'obbligo di notifica si riferisce agli agenti terapeutici e ai dispositivi di protezione disponibili presso i fabbricanti e i fornitori, nei laboratori, nelle strutture sanitarie e in altre strutture dei Cantoni (principalmente ospedali). In caso di bisogno, anche le scorte delle cliniche veterinarie possono essere assoggettate all'obbligo di notifica, per quanto utilizzino medicinali a uso umano. Per quanto riguarda le scorte da notificare, l'ordinanza 3 COVID-19 contiene un elenco di medicinali, dispositivi medici, dispositivi di protezione e altro materiale medico importante, quali disinfettanti e articoli per l'igiene impiegati nelle unità di terapia intensiva, necessari per la prevenzione e il controllo del coronavirus.

Per designare gli agenti terapeutici, i dispositivi di protezione e altro materiale medico importante ai fini dell'assistenza sanitaria è stato introdotto nel capoverso 1 il termine generico «materiale medico importante».

Capoverso 2

Il Consiglio federale può ordinare una serie di provvedimenti per garantire alla popolazione un approvvigionamento sufficiente di materiale medico importante. Questi provvedimenti possono essere adottati anche in caso di imminenti difficoltà di approvvigionamento; in linea di massima hanno tuttavia sempre una funzione di supporto a beneficio dei Cantoni responsabili e delle attività degli attori privati (cfr.

cpv. 3). Per quanto riguarda l'approvvigionamento con agenti terapeutici, vi è una parziale sovrapposizione con le competenze del Consiglio federale secondo la LEp. Vista la stretta connessione materiale tra l'approvvigionamento di agenti terapeutici e quello di altro materiale medico e al fine di evitare lacune, le pertinenti competenze di emanare provvedimenti non vanno differenziate, bensì riunite esaustivamente al capoverso 2, a complemento delle possibilità previste dalla LEp, in particolare nel suo articolo 44.

Lettera a

Fondandosi sulla lettera a, il Consiglio federale può per esempio prevedere deroghe alle disposizioni della legge del 15 dicembre 2000⁴⁶ sugli agenti terapeutici (LATER) per l'importazione di medicinali (cfr. art. 22 ordinanza 3 COVID-19), al fine di mettere a disposizione dei pazienti svizzeri opzioni terapeutiche promettenti. In tal modo la gamma dei canali di approvvigionamento risulterà la più ampia possibile.

Lettera b

Conformemente alla lettera b, il Consiglio federale ha la possibilità di prevedere deroghe agli obblighi di autorizzazione federali per alcune attività inerenti ai beni menzionati. Per migliorare la situazione dell'approvvigionamento, il Consiglio federale può anche adattare le condizioni di autorizzazione, per esempio rendendole meno rigorose. Questa competenza può riguardare principalmente le autorizzazioni che l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) rilascia per attività secondo la LATER.

Lettera c

Il Consiglio federale può, secondo la lettera c, prevedere deroghe all'obbligo di omologazione dei medicinali o adeguare i requisiti e la procedura di omologazione (cfr. art. 21 ordinanza 3 COVID-19). L'esenzione dall'obbligo di omologazione presuppone la presentazione di una domanda di omologazione. Questa eccezione per i medicinali mira a mettere il prima possibile a disposizione dei pazienti svizzeri le esperienze acquisite nella pratica medica nonché promettenti opzioni terapeutiche. Un'immissione in commercio senza omologazione deve essere ammessa solo per medicinali con determinati principi attivi (cfr. i medicinali elencati nell'allegato 5 dell'ordinanza 3 COVID-19).

Lettera d

Con le eccezioni concernenti la valutazione della conformità dei dispositivi medici e le disposizioni sulla procedura di valutazione della conformità e sull'immissione in commercio dei dispositivi di protezione, ci si propone di consentire la rapida e adeguata disponibilità in Svizzera dei dispositivi medici e dei dispositivi di protezione necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19 (cfr. art. 23 e 24 ordinanza 3 COVID-19). Fondandosi su questa norma di delega, il Consiglio federale può prevedere che, con le relative deroghe a livello di ordinanza, l'immissione in commercio possa essere approvata a condizioni semplificate.

Lettera e

In virtù di questa disposizione, il Consiglio federale può acquistare autonomamente materiale medico importante (cfr. art. 14 ordinanza 3 COVID-19). Con questa competenza si completa in particolare la vigente regolamentazione di cui all'articolo 44 LEp, che si riferisce unicamente agli agenti terapeutici.

La Confederazione utilizzerà tuttavia questa competenza di acquisto unicamente per sostenere l'approvvigionamento dei Cantoni e delle loro strutture sanitarie, delle organizzazioni di utilità pubblica (p. es. Croce Rossa Svizzera) e di terzi (p. es. laboratori, farmacie), nella misura in cui la domanda non può essere soddisfatta attraverso i normali canali di approvvigionamento. La carenza di materiale medico importante è determinata fondandosi sull'obbligo di notifica di cui al capoverso 1. Le autorità federali competenti possono commissionare a terzi l'acquisto di materiale medico importante. Nel caso di acquisti urgenti, dovrebbe essere possibile effettuare acquisti per trattativa privata sulla base dell'articolo 13 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995⁴⁷ sugli acquisti pubblici (OAPub). Per acquisire materiale medico importante potrebbe inoltre essere necessario derogare alle istruzioni vigenti e alla legge federale del 7 ottobre 2005⁴⁸ sulle finanze della Confederazione (LFC), per esempio per quanto riguarda gli acconti senza garanzie o senza copertura dei rischi valutari. Nella situazione di mercato causata dall'epidemia di COVID-19, è problematico concludere contratti senza acconti o pagamenti anticipati per i beni di protezione personale.

Nell'ambito della sua competenza in materia di approvvigionamento, il Consiglio federale disciplina anche il finanziamento dell'acquisto e il rimborso dei costi da parte dei Cantoni, delle organizzazioni di utilità pubblica e dei terzi a cui il materiale è stato fornito (cfr. art. 18 ordinanza 3 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 destinatari, per la maggior parte 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 f

Il Consiglio federale può prevedere l'attribuzione, la fornitura e la distribuzione di materiale medico importante (cfr. art. 15 e 16 dell'ordinanza 3 COVID-19). Nel senso di una redistribuzione, per attribuzione s'intende anche il materiale medico importante confiscato secondo la lettera h.

Possono sorgere problemi di attribuzione nel momento in cui il materiale disponibile non è sufficiente per trattare tutte le persone a rischio o malate. Se, nonostante le misure preventive, insorgono difficoltà 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.

⁴⁷ RS 172.056.11

⁴⁸ RS 611.0

Vanno in particolare precisati la chiave di ripartizione e gli aspetti logistici della ripartizione ai Cantoni e alla popolazione. La fornitura di materiale medico è effettuata sotto la responsabilità della Confederazione. Per la fornitura concreta si può anche ricorrere a terzi (p. es. 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.

Per quanto possibile, saranno prese in considerazione le cliniche e gli studi veterinari per la distribuzione, in particolare, di medicinali utilizzati anche in medicina veterinaria che consentano di effettuare interventi urgenti per il benessere degli animali.

Lettera g

Questa disposizione riguarda la commercializzazione diretta di materiale medico (cfr. art. 17 ordinanza 3 COVID-19). Al più tardi quando si torna alla situazione normale o in caso di pertinenti strategie di approvvigionamento o di scorte obbligatorie, la Confederazione (in particolare la Farmacia dell'esercito) deve poter consegnare ai consumatori del settore sanitario o ai Cantoni il materiale acquistato; i destinatari devono pagare le spese d'acquisto o se del caso il prezzo di mercato. Si tratta quindi di una partecipazione alla libera concorrenza economica poiché si può entrare in concorrenza diretta con fornitori privati. La presente disposizione istituisce la base legale necessaria per tale partecipazione ai sensi dell'articolo 41 LFC.

Lettera h

Il Consiglio federale può ordinare la confisca di materiale medico importante (cfr. art. 19 ordinanza 3 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 agenti terapeutici e altro materiale medico disponibile presso privati. La Confederazione versa un adeguato indennizzo.

Lettera i

Se l'approvvigionamento di materiale medico non può essere garantito in altro modo, il Consiglio federale può obbligare i fabbricanti di tale materiale a produrre tale materiale, priorizzarne o aumentarne la produzione (cfr. art. 20 ordinanza 3 COVID-19). La Confederazione indennizza i fabbricanti se subiscono uno svantaggio finanziario a causa della riorganizzazione della produzione.

Questi provvedimenti rappresentano indubbiamente un'ingerenza molto forte nella libertà economica e dovrebbero quindi, conformemente al principio di proporzionalità, essere ordinati solo se nessun altro provvedimento è efficace.

Capoverso 3

In linea di principio, i Cantoni e i privati, comprese le rispettive strutture sanitarie, rimangono responsabili dell'approvvigionamento di materiale medico. Gli strumenti descritti al capoverso 2 lettere e-i servono in particolare se necessario a sostenere i Cantoni nello svolgimento del loro compito di approvvigionamento. Di conseguenza, le competenze menzionate dovrebbero essere fatte valere solo se l'approvvi-

gionamento non può essere garantito dai Cantoni e dai privati, e pertanto vi è o incombe il pericolo di una difficoltà di approvvigionamento. Questo requisito non impedisce di portare a termine provvedimenti già adottati in una situazione di carenza, anche se nel frattempo la situazione nell'ambito dell'approvvigionamento è migliorata. Per esempio, la distribuzione pianificata o la commercializzazione diretta di beni acquistati durante una fase di difficoltà di approvvigionamento rimane possibile anche se i canali di distribuzione e di vendita abituali sono in gran parte ripristinati quando i beni ridiventano disponibili. In questo caso, l'ingresso sul mercato della Confederazione dovrà basarsi sulla situazione del mercato, indipendentemente dalle condizioni di acquisto.

Capoverso 4

La responsabilità dell'assistenza sanitaria è di competenza dei Cantoni, i quali devono garantire che negli ospedali e nelle cliniche siano disponibili le risorse necessarie non solo per trattare i malati di COVID-19, bensì anche per effettuare altri esami e trattamenti medici urgenti. Si tratta innanzitutto dei posti letto e del necessario personale specializzato, ma anche di tutti gli altri aspetti di rilievo per una buona assistenza ai pazienti (p. es. medicinali). Tuttavia, le risorse e le capacità delle cliniche e degli ospedali pubblici o delle strutture a cui è stato conferito un mandato di prestazioni pubblico possono, a seconda della situazione epidemiologica, risultare insufficienti per trattare il numero atteso di pazienti affetti da COVID-19.

Con questa disposizione, il Consiglio federale può autorizzare i Cantoni a ordinare i provvedimenti necessari per garantire le capacità necessarie nell'ambito dell'assistenza sanitaria. In tal modo vi è in tutta la Svizzera la base legale per adottare, se necessario, provvedimenti cantonali adeguati.

I Cantoni possono così vietare o limitare le attività mediche. Possono anche adottare provvedimenti per curare malati di COVID-19 e altri casi medicalmente urgenti, al fine di garantire le necessarie capacità nell'assistenza sanitaria. Con riferimento ai provvedimenti ad oggi in vigore (cfr. art. 25 ordinanza 3 COVID-19), si può affermare quanto segue:

- 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 sotto il profilo medico. Laddove necessario questo provvedimento può essere esteso anche al settore ambulatoriale. Sono considerati «esami e trattamenti non urgenti dal punto di vista medico» (i 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 malati di 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 ambulatoriale che in quello stazionario, gli ospedali possono pertanto pianificare interventi elettivi soltanto se sono a disposizione scorte sufficienti di medicinali.

In considerazione della responsabilità dei Cantoni in materia di approvvigionamento, il Consiglio federale non può imporre obblighi direttamente alle strutture sanitarie; sono fatte salve le competenze del Consiglio federale in caso di emergenza o di situazione straordinaria.

Capoverso 5

Sulla base di questa disposizione, il Consiglio federale può disciplinare l’assunzione dei costi delle analisi per infezioni con SARS-Cov-2 o per la COVID-19 (analisi per COVID-19), in particolare delle analisi molecolari biologiche e sierologiche (cfr. art. 26 e 26a ordinanza 3 COVID-19). Sino al 25 giugno 2020, l’assunzione dei costi era disciplinata come segue. I costi dei test per SARS-Cov-2 erano coperti dalle assicurazioni sociali (assicurazione malattie, assicurazione infortuni, assicurazione militare) o, conformemente alla LEp, dai Cantoni (Cantone di residenza dell’interessato), se non era stato versato alcun compenso dalle assicurazioni sociali. I costi erano coperti solo per le persone che soddisfacevano i criteri del test dell’Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e solo per gli esami PCR (analisi diagnostiche di biologia molecolare), ma non per i test rapidi e i test sierologici (rilevamento degli anticorpi).

Nella pratica questa regolamentazione è risultata problematica ed è stata viepiù criticata dal Parlamento, dai Cantoni e dai fornitori di prestazioni:

- si è ritenuto ingiusto che ci fossero differenze nei costi per i pazienti: Mentre nel caso dell’assunzione dei costi nel quadro dell’assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie entrava in gioco la franchigia, nel caso dell’assunzione dei costi da parte dei Cantoni, questi ultimi si assumevano l’integralità della somma;
- per i Cantoni, il modello di finanziamento ha comportato costi aggiuntivi per l’esecuzione, poiché finora non esistevano procedure di fatturazione consolidate per i laboratori e gli studi medici;
- il modello di finanziamento poteva creare falsi incentivi, sia per i pazienti che per i Cantoni responsabili del tracciamento dei contatti, nel senso che sono stati fatti meno test di quanti sarebbero stati possibili e utili.

Abbiamo quindi semplificato il sistema e previsto un finanziamento uniforme dei test da parte della Confederazione, in linea con il ruolo centrale svolto dalla Confederazione nella definizione dei criteri per accedere al test e nell’approvvigionamento

dell'applicazione SwissCovid durante la fase di contenimento. Inoltre, la soluzione proposta ha garantito l'accesso ai test gratuiti alle persone informate tramite questa applicazione del fatto che erano potenzialmente state esposte al SARS-CoV-2 (art. 60a cpv. 4 LEp), come esplicitamente stabilito dalle vostre Camere. Dal 25 giugno 2020, sulla base della strategia di prelievo di campioni aggiornata dell'UFSP la Confederazione si assume i costi delle analisi molecolari biologiche e sierologiche effettuate in ambulatorio e delle relative prestazioni per SARS-CoV-2 per le persone che soddisfano i criteri di sospetto, di prelievo di campioni e di dichiarazione dell'UFSP del 24 giugno 2020⁴⁹.

Le analisi diagnostiche di biologia molecolare, che consentono di effettuare una diagnosi quando si manifestano sintomi compatibili con la COVID-19, sono raccomandate per:

- le persone sintomatiche che soddisfano uno dei criteri clinici (anche rari) della strategia di prelievo campioni;
- le persone che hanno ricevuto la notifica di un contatto con un caso di COVID-19 attraverso l'applicazione SwissCovid e sono asintomatiche.

Possono essere sottoposte a test (esame PCR o sierologico) anche le persone a stretto contatto con un caso di COVID-19, asintomatiche e in quarantena su ordine dell'autorità. L'indicazione per il test è fornita dall'autorità cantonale competente. I medici cantonali possono anche, in casi giustificati che si discostano dalle linee guida summenzionate, ordinare l'esame di individui asintomatici (esame PCR o sierologico) per indagare e controllare la diffusione del virus in caso di focolai di malattia. Le spese per le analisi sono a carico della Confederazione.

Oltre agli esami PRC, sono ora coperti anche i costi degli esami sierologici. Questo è in linea con la volontà delle vostre Camere: la modifica del 19 giugno 2020⁵⁰ della LEp in relazione all'introduzione del sistema di tracciamento di prossimità permette test gratuiti per l'infezione del SARS-Cov-2 e per l'individuazione degli anticorpi contro il SARS-Cov-2, creando così un incentivo per molte persone ad utilizzare questo sistema.

Le casse malati sono responsabili della fatturazione e del rimborso delle prestazioni; l'assicuratore, a sua volta, fattura alla Confederazione l'importo totale. Al fine di semplificare le procedure, è consigliabile fissare per ogni test un importo forfettario che viene pagato dalla Confederazione.

Art. 3 Provvedimenti di protezione dei lavoratori

Questa disposizione, nel capoverso 1, conferisce al Consiglio federale la competenza di ordinare provvedimenti per la tutela dei lavoratori particolarmente a rischio e, in particolare, di imporre obblighi in tal senso ai datori di lavoro. Tale regolamentazione esisteva già nell'ordinanza 2 COVID-19, ma solo sino al ritorno alla situazione particolare il 19 giugno 2020 (cfr. art. 10b e 10c dell'ordinanza 2 COVID-19). Tut-

⁴⁹ I criteri sono consultabili nel sito: www.bag.admin.ch > Malattie > Combattere le malattie infettive > Sistemi di dichiarazione per malattie infettive > Malattie infettive a dichiarazione obbligatoria > Formulare per la dichiarazione.

⁵⁰ RU 2020 2191

tavia, in caso di un eventuale aggravamento della situazione epidemiologica, potrebbe essere necessario riadattare i provvedimenti di protezione. Finora le persone di 65 anni e oltre erano considerate particolarmente a rischio, così come le persone che soffrivano delle seguenti malattie: ipertensione arteriosa, diabete, malattie cardiovascolari, malattie respiratorie croniche, malattie e terapie che indeboliscono il sistema immunitario e cancro. Queste categorie sono state specificate sulla base di criteri medici.

Al fine di tutelare i lavoratori particolarmente a rischio, il Consiglio federale ha regolamentato le condizioni alle quali queste persone possono continuare a essere impiegate o devono invece essere esonerate dall'obbligo di lavorare con continuazione del versamento dello stipendio. In particolare, i datori di lavoro devono consentire ai lavoratori particolarmente a rischio di svolgere per quanto possibile le loro mansioni contrattuali o un lavoro sostitutivo equivalente da casa. Se, per ragioni operative, la presenza in loco di dipendenti particolarmente a rischio è del tutto o in parte indispensabile, questi ultimi possono essere impiegati in loco a condizioni più rigorose (organizzazione del posto di lavoro senza stretto contatto con altre persone rispettivamente principio STOP⁵¹). Se nessuna di queste opzioni è disponibile, il dipendente deve essere liberato dall'obbligo di lavorare con continuazione del versamento dello stipendio.

Il datore di lavoro è tenuto ad adottare e attuare le misure preventive necessarie. Si tratta, da un lato, dei provvedimenti che il Consiglio federale ordina in virtù dei poteri conferitigli dalla LEp e dalla legge del 13 marzo 1964⁵² sul lavoro (LL) e, dall'altro, di altri provvedimenti che ordina per i lavoratori particolarmente a rischio sulla base del capoverso 1. In applicazione delle disposizioni di protezione della salute di cui all'articolo 6 LL, se il datore di lavoro adotta tali misure, secondo il capoverso 2 della presente disposizione, la loro esecuzione spetta agli organi esecutivi della LL e della legge federale del 20 marzo 1981⁵³ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) (art. 11 dell'ordinanza COVID-19 situazione particolare).

La protezione della salute e della sicurezza sul lavoro sono i due principi che regolano l'esecuzione nel campo del lavoro. La protezione della salute si basa sulla LL ed è di competenza degli ispettorati cantonali del lavoro e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). La sicurezza sul lavoro (prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali) è sancita dalla LAINF ed è finanziata da un supplemento di premio per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, gestito dalla Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL). Gli organi esecutivi previsti dalla LAINF nel campo della sicurezza sul lavoro sono la Suva e quelli della LL. Anche gli ispettorati del lavoro cantonali e la SECO hanno quindi compiti esecutivi in questo ambito. I costi sostenuti dalla Suva e dagli organi esecutivi della LL nel campo della sicurezza sul lavoro sono coperti dall'integrazione dei premi per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

La Suva non ha alcuna competenza nel settore della protezione della salute, che incombe agli ispettorati del lavoro cantonali e alla SECO. L'obbligo della Suva di

51 STOP = Sostituzione, Tecnica, Organizzazione, Personale

52 RS 822.11

53 RS 832.20

cooperare nel monitoraggio delle misure preventive nei cantieri e nell'industria significa che ha un compito al di fuori della sua area di responsabilità, in quanto le misure di protezione dei lavoratori contro le infezioni da COVID-19 sono una misura di protezione della salute. L'articolo 91 dell'ordinanza del 19 dicembre 1983⁵⁴ sulla prevenzione degli infortuni (OPI) stabilisce quali costi sono coperti dal supplemento ai premi per la prevenzione degli infortuni. Le attività degli organi esecutivi nel settore della protezione della salute non sono coperte da questo, motivo per cui le spese della Suva a favore dei controlli COVID-19 non possono, in linea di principio, essere finanziate con il suddetto supplemento di premio.

Nell'ottica di una soluzione pragmatica i costi dei controlli COVID-19 saranno finanziati dal supplemento di premio per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Questa eccezione, chiaramente definita, è giustificata. Essa è sostenuta dalle parti sociali, che sono disposte ad accettare che il supplemento di premio previsto dalla LAINF venga utilizzato a questo scopo, in modo che i cantieri e le imprese possano continuare a lavorare nel rispetto delle misure igieniche e dei piani di protezione, anch'essi monitorati dalla Suva.

Art. 4 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 2005⁵⁵ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e alla legge del 26 giugno 1998⁵⁶ sull'asilo (LAsi). 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 nel settore degli stranieri e dell'asilo tesi a combattere l'epidemia di COVID-19 debbano essere prorogati.

Lettera a

La presente disposizione istituisce una base legale per prorogare, se necessario, oltre il 12 settembre 2020 le vigenti restrizioni relative all'entrata e all'ammissione. Il Consiglio federale può limitare l'arrivo in Svizzera di stranieri 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 1999⁵⁷ sulla libera circolazione delle persone prevede che i diritti conferiti dalle disposizioni di tale Accordo possono essere limitati da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità.

Nell'ordinanza 2 COVID-19 abbiamo 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 alle frontiere nel caso di una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Nel contempo, abbiamo deciso di imporre ampie restrizioni alle persone che entrano in Svizzera da Paesi e regioni a rischio. All'inizio dell'epidemia, l'ingresso

⁵⁴ RS **832.30**

⁵⁵ RS **142.20**

⁵⁶ RS **142.31**

⁵⁷ RS **0.142.112.681**

era in linea di principio concesso solo agli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno svizzero, un permesso per frontalieri, un visto rilasciato dalla Svizzera per incontri d'affari o ai fini di una visita ufficiale, un permesso d'ingresso con un visto rilasciato dalla Svizzera, un'assicurazione circa il rilascio di un permesso di dimora o una conferma della notifica. Anche gli specialisti del settore sanitario sono stati autorizzati a entrare.

Considerato il miglioramento della situazione epidemiologica, abbiamo deciso un graduale allentamento dei provvedimenti adottati nel settore della migrazione. Questo modo di procedere si basava sulle misure di allentamento interne.

Lettera b

Questa disposizione permette al Consiglio federale di prorogare determinati termini previsti nella LStrI 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 2020⁵⁸.

L'attuazione dei provvedimenti del Consiglio federale e delle raccomandazioni dell'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 i provvedimenti ordinati in seguito all'epidemia, quali per esempio il distanziamento interpersonale, costituiscono una grande sfida per la 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, collaboratore SEM incaricato 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 i provvedimenti del nostro Consiglio 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 abbiamo 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 e il 6 aprile 2020 (art. 12 ordinanza COVID-19 asilo).

⁵⁸ RS 142.318

In questo contesto, in virtù dell'articolo 3 lettera c il Consiglio federale potrà emanare disposizioni derogatorie alla LStrI e alla LAsi per l'alloggio dei richiedenti l'asilo e per l'attuazione della procedura d'asilo e d'allontanamento. Rispetto alla versione posta in consultazione, l'articolo 4 lettera c stabilisce ora esplicitamente che la protezione della salute deve essere presa in debita considerazione. Questa disposizione vuole assicurare che l'attuazione della procedura d'asilo e d'allontanamento possa essere garantita anche in tempi di crisi, che la Svizzera possa adempiere ai suoi obblighi di diritto internazionale e che le persone che non hanno bisogno di protezione siano allontanate. La procedura d'asilo e quella d'allontanamento devono essere condotte in modo pienamente conforme allo Stato di diritto ed equo anche in un periodo di crisi epidemica e gli obblighi di diritto internazionale devono essere rispettati. Nell'ambito dell'alloggio dei richiedenti l'asilo, devono poter essere adottati, ove necessario, provvedimenti di tutela della salute (p. es. approntamento di capacità sufficienti o riorganizzazione degli spazi per proteggere la salute). Questi provvedimenti riguardano i centri federali, come stipulato esplicitamente dall'articolo 4 lettera c, a differenza di quanto previsto nell'avamprogetto. I Cantoni restano responsabili dell'alloggio dei richiedenti l'asilo loro assegnati. Di conseguenza, sono responsabili delle regolamentazioni inerenti all'epidemia nei centri cantonali.

Art. 5 Provvedimenti giudiziari e procedurali

Per garantire e migliorare il funzionamento delle autorità e dei tribunali – d'importanza sistemica – segnatamente nella procedura civile e nel settore delle esecuzioni, è stata emanata l'ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale del 16 aprile 2020⁵⁹. 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 COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale stabilisce che, nell'ambito degli atti procedurali con terzi, i giudici e le autorità devono adottare le misure concernenti l'igiene e il distanziamento interpersonale 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 eccezionalmente rinunciare del tutto ai dibattimenti (art. 2–6). Inoltre, tramite il diritto di necessità, sono stati permessi singoli adeguamenti della notificazione nella procedura esecutiva e delle aste tramite piattaforme d'incanto in linea (art. 7–9).

La presente disposizione istituisce la base legale affinché, se ciò dovesse rivelarsi necessario sino al 30 settembre 2020 e oltre, i provvedimenti in vigore volti a far fronte all'epidemia di COVID-19 possano essere prorogati o se ne possano adottare altri (sostitutivi). Questo è necessario per assicurare il funzionamento della giustizia a medio termine (per esempio per garantire la gestione dei possibili picchi di pendenze) e rispettare le garanzie procedurali previste dalla Costituzione. L'emanazione

⁵⁹ Ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale del 16 aprile 2020; RU 2020 1229, RS 272.81.

di tali disposizioni d'ordinanza è nuovamente soggetta alla riserva generale di necessità e proporzionalità di cui all'articolo 1 capoverso 2 del presente disegno di legge.

Secondo l'articolo 5, in determinati ambiti menzionati in un elenco esaustivo il nostro Consiglio può emanare norme derogatorie alle disposizioni delle leggi procedurali in materia civile e amministrativa della Confederazione, al fine di garantire l'operatività della giustizia e la tutela delle garanzie procedurali costituzionali. Ne fanno parte il diritto processuale civile, inclusa la legislazione sull'esecuzione forzata (Codice di procedura civile⁶⁰, legge del 4 dicembre 1947⁶¹ di procedura civile federale, legge federale dell'11 aprile 1889⁶² sulla esecuzione e sul fallimento) nonché il diritto federale in materia di procedura amministrativa nonché la legislazione sul Tribunale federale (legge federale del 20 dicembre 1968⁶³ sulla procedura amministrativa, legge del 17 giugno 2005⁶⁴ sul Tribunale federale, legge del 17 giugno 2005⁶⁵ sul Tribunale amministrativo federale, legge del 20 marzo 2009⁶⁶ sul Tribunale federale dei brevetti). Questo esclude qualsiasi interferenza con il diritto processuale cantonale e in particolare con l'intero diritto processuale penale (incl. i casi penali dinanzi al Tribunale federale o al Tribunale amministrativo federale), come richiesto anche nella consultazione.

Per quanto riguarda l'oggetto dell'articolo 5, 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 degli attuali provvedimenti fondati sul diritto di necessità:

- secondo la lettera a, le disposizioni possono riguardare la sospensione o la proroga di termini legali. Vi rientrano in particolare le ferie giudiziarie eccezionali o provvedimenti simili, alla stregua di quelli ordinati nell'ordinanza sulla sospensione dei termini nei procedimenti civili e amministrativi ai fini del mantenimento della giustizia in relazione al coronavirus (COVID-19) del 20 marzo 2020⁶⁷. I termini giudiziari non sono invece contemplati dalla lettera a.
- Sono pure possibili regole derogatorie relative all'impiego di strumenti tecnici o di mezzi ausiliari (videoconferenze e teleconferenze) nell'ambito 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, nel rispetto delle misure concernenti l'igiene e il distanziamento interpersonale raccomandate dall'UFSP. Questo dovrebbe consentire di mantenere, se necessario, i provvedimenti di cui agli articoli 2–6 dell'ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale. Nel presente disegno, si rinuncia alla più ampia formulazione dell'articolo 5 lettera b dell'a-

60 RS 272

61 RS 273

62 RS 281.1

63 RS 172.021

64 RS 173.110

65 RS 173.32

66 RS 173.41

67 RU 2020 849. L'ordinanza non è più in vigore dal 19 aprile 2020.

vamprogetto e limita la sua facoltà di regolamentazione in questo ambito al disciplinamento di eccezioni concernenti questi strumenti tecnici.

- Infine, nelle procedure d'esecuzione e di fallimento, la cui operatività è particolarmente importante nell'attuale periodo di crisi, il presente articolo prevede disposizioni derogatorie in particolare per la forma e la notificazione di istanze, comunicazioni e decisioni nonché per il ricorso a piattaforme d'incanto in linea (lett. d) e permette quindi di prolungare i provvedimenti vigenti secondo l'ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale (cfr. art. 7–9).

Sono fatte salve le disposizioni in materia di assistenza giudiziaria internazionale.

Art. 6 Provvedimenti nell'ambito delle assemblee di società

Secondo il Codice delle obbligazioni (CO)⁶⁸, 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 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 nostro Consiglio 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) poteva imporre ai partecipanti di esercitare 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 2016⁶⁹ sulla firma elettronica. 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 oppure 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 per 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

⁶⁸ RS 220

⁶⁹ RS 943.03

contemplate tutte le società in senso lato e si rinvia alla definizione dell'articolo 2 lettera b della legge del 3 ottobre 2003⁷⁰ sulla fusione.

Art. 7 Provvvedimenti in materia 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, abbiamo adottato vari provvedimenti emanati nell'ordinanza COVID-19 insolvenza del 16 aprile 2020⁷¹. 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, nell'ambito del diritto di necessità, la procedura concordataria ai sensi della LEF 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 all'epidemia di COVID-19. Impedendo fallimenti dovuti a tale crisi, s'intendono preservare i posti di lavoro e gli stipendi nonché arginare ulteriormente i danni economici dell'epidemia di COVID-19.

L'ordinanza COVID-19 insolvenza è entrata in vigore il 20 aprile 2020 e ha effetto sino al 20 ottobre 2020. Poiché attualmente non si può prevedere se a ottobre i suddetti provvedimenti in materia di insolvenza saranno ancora 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 svizzere. A tale scopo vanno eventualmente prorogati solo singoli provvedimenti in materia di insolvenza e adottati provvedimenti sostitutivi per il concordato e la moratoria (specifica). 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 insolvenza. Le mozioni 20.3418 Ettlín e 20.3376 Regazzi «Proroga fino al 31 dicembre 2021 dell'esenzione temporanea dall'avviso obbligatorio di eccedenza dei debiti» chiedono invece la proroga del provvedimento.

Art. 8 Provvvedimenti nel settore della cultura

L'epidemia di COVID-19 ha gravi ripercussioni sul settore della cultura. Il 28 febbraio 2020 sono state vietate le manifestazioni con più di 1000 persone e si sono dovuti annullare numerosi eventi culturali di grandi dimensioni. Dal 17 marzo 2020 per un lungo periodo non si sono più potute tenere manifestazioni e la maggior parte delle imprese culturali (p. es. festival, teatri, organizzatori di concerti e musei) ha dovuto sospendere temporaneamente le proprie attività.

⁷⁰ RS 221.301

⁷¹ RS 281.242

Il nostro Collegio ha adottato l'ordinanza COVID cultura del 20 marzo 2020⁷² e l'ha posta 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 perdita di guadagno per le imprese e gli operatori culturali nonché il sostegno a organizzazioni culturali amatoriali.

Il 13 maggio 2020⁷³ abbiamo adottato una modifica dell'ordinanza COVID cultura. Oltre a piccoli adeguamenti, è stato abrogato l'aiuto immediato (prestiti) alle imprese culturali. Le vostre Camere hanno aumentato il credito destinato alle indennità per perdita di guadagno che la Confederazione versa ai Cantoni, 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, ossia sino al 20 settembre 2020. Le indennità per perdita di guadagno sono versate dalla Confederazione e dai Cantoni (metà ciascuno).

Le difficoltà economiche che attraversa il settore della cultura a causa dell'epidemia di COVID-19 si protrarranno oltre il 20 settembre 2020. La maggior parte delle imprese culturali sono ancora molto lontane dal loro funzionamento normale. Questo è dovuto, tra l'altro, ai seguenti motivi:

- ogni evento culturale richiede un certo periodo di preparazione: le nuove produzioni devono essere concepite e provate, le tournée e i concerti devono essere preparati, le esposizioni devono essere sviluppate, gli artisti devono essere assunti e i fornitori sollecitati. A seconda dell'evento, il tempo necessario per l'organizzazione richiede dai 3 ai 18 mesi;
- il rispetto dei piani di protezione porta ad una riduzione della dimensione degli eventi (non più di 1000 persone) e delle capacità (regole sulla distanza). Diversi Cantoni (BL, BS, SO, SO, AG, TI, VS, ZG, LU e FR) hanno inoltre disposto prescrizioni più severe di quelle della Confederazione per le manifestazioni, i ristoranti, i club e i bar, il che ha aggravato la situazione finanziaria nel settore culturale (perdita di opportunità);
- secondo un sondaggio rappresentativo effettuato all'inizio di giugno 2020, circa il 75 per cento della popolazione svizzera è preoccupato per la salute in relazione alla partecipazione a eventi culturali, il che implica attualmente una domanda molto bassa⁷⁴.

A seguito di quanto menzionato sopra, le imprese culturali, gli operatori culturali e le associazioni culturali amatoriali continuano a subire un forte calo di fatturato che ne minaccia l'esistenza e si trovano a dover affrontare costi aggiuntivi. Per esempio, l'utilizzo delle capacità dei teatri in Svizzera prima della crisi dell'epidemia di COVID-19 era tra il 60 e il 75 per cento (con eccezioni), a seconda del teatro. Se vengono rispettate le regole di distanza consigliate, ogni secondo posto a sedere nei teatri deve rimanere vuoto, il che porta a un tasso di occupazione massimo del 50 per cento e alle corrispondenti perdite. Dalla loro riapertura, avvenuta l'8 giugno

⁷² RS 442.15.

⁷³ RU 2020 1583

⁷⁴ Studio sulla partecipazione a eventi culturali ai tempi del coronavirus, condotto dall'agenzia L'Oeil du public, giugno 2020, pag. 15.

2020, nelle prime quattro settimane i cinema hanno dovuto far fronte a un calo del fatturato del 71 per cento rispetto all'anno precedente. Da allora diversi cinema hanno nuovamente cessato la loro attività. Per chi opera nel settore culturale, l'ottenimento di nuovi impegni rimarrà ancora a lungo limitato, in quanto gli organizzatori stanno programmando un numero di eventi significativamente inferiore rispetto allo stesso periodo dello scorso anno e, soprattutto, le opportunità di spettacoli di livello internazionale sono ancora molto ridotte. Alla luce di quanto illustrato, la cultura fa parte dei settori che durante il lockdown hanno subito perdite sino al 100 per cento della cifra d'affari e la cui ripresa richiederà molto tempo anche dopo l'allentamento dei provvedimenti. 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 le attività culturali di «interesse nazionale». L'obiettivo dei provvedimenti di sostegno, ossia attenuare il grave impatto dell'epidemia di COVID-19 sul paesaggio culturale svizzero, è conforme a questo requisito.

Sulla base dell'esperienza maturata finora nell'attuazione dell'ordinanza COVID cultura e delle osservazioni pertinenti emerse dalla procedura di consultazione, in futuro i provvedimenti nel settore culturale dovranno essere semplificati. In primo luogo, il numero di strumenti sarà ridotto. Sarà disponibile un provvedimento di sostegno per ogni gruppo di aventi diritto (imprese culturali, operatori culturali e organizzazioni culturali amatoriali). In questo modo si eliminerà la dipendenza i due provvedimenti a favore degli operatori culturali che poneva problemi d'esecuzione. In secondo luogo, sarà semplificata la definizione del provvedimento di sostegno alle imprese culturali. In futuro attraverso contratti di prestazioni i Cantoni riceveranno fondi federali che potranno utilizzare per sostenere le imprese culturali. Si tratta di una soluzione che si è già dimostrata valida nel settore culturale nell'ambito della protezione del paesaggio e della conservazione dei monumenti storici. Per l'utilizzo dei fondi, i Cantoni non dovranno necessariamente effettuare complessi calcoli dei danni subiti, come fatto sinora (cfr. il commento al cpv. 2). L'attuale strumento di sostegno alle associazioni del settore amatoriale sarà mantenuto.

Capoverso 1

Come sinora nell'ambito dell'ordinanza COVID cultura, la Confederazione può sostenere con aiuti finanziari le imprese culturali, gli operatori culturali e le organizzazioni culturali amatoriali di diritto privato. Per imprese culturali s'intendono le persone giuridiche attive nel settore della cultura. Gli operatori culturali sono persone fisiche occupate nel settore della cultura. Una definizione più dettagliata del settore della cultura sarà stabilita, previa consultazione dei Cantoni, in un'ordinanza del Consiglio federale. La definizione si baserà su quella dell'ordinanza COVID cultura, ma potrà essere adattata in modo puntuale. Come sinora, i Cantoni potranno stabilire le proprie priorità di politica culturale.

Capoverso 2

Lo strumento del contratto di prestazioni lascia ai Cantoni un ampio margine d'azione e definisce in particolare gli obiettivi del programma da raggiungere. Questo conferisce ai Cantoni libertà di impostazione e opportunità di partecipazione secon-

do le loro esigenze. In conformità con l'articolo che definisce l'oggetto della legge, gli obiettivi del programma saranno volti a far fronte alle ripercussioni dell'epidemia di COVID-19. L'UFC mette pertanto a disposizione dei Cantoni per il 2021 al massimo 80 milioni di franchi. Uno di questi sarà quello di alleviare l'onere finanziario delle imprese culturali, al fine di evitare per quanto possibile il fallimento di attori chiave della politica culturale. La continuità delle imprese culturali aiuta anche gli operatori culturali, poiché preserva le opportunità di partecipare a spettacoli e quindi le possibilità di guadagno. È altresì importante che le imprese culturali si adattino alle nuove realtà. A tal fine, i Cantoni dovrebbero anche essere in grado di sostenere progetti di trasformazione basati sul contratto di prestazioni. Possono essere sostenuti anche progetti di operatori culturali che si sono uniti per formare un gruppo di lavoro giuridicamente indipendente. I valori di riferimento per tutti i provvedimenti previsti nel contratto di prestazioni saranno stabiliti in un'ordinanza del Consiglio federale, conformemente all'articolo 10.

Capoverso 3

Come già previsto dall'ordinanza COVID cultura, se intendono far valere il diritto al sostegno federale i Cantoni sono ancora tenuti a completare i mezzi concessi dalla Confederazione con mezzi propri di pari importo. Ogni Cantone è libero di decidere se concludere o meno un contratto di prestazioni. Non vi è quindi alcun obbligo di partecipazione, il che significa che la sovranità culturale dei Cantoni è pienamente garantita. Gli eventuali contributi di città, Comuni e lotterie sono computati alla metà del finanziamento dei provvedimenti che secondo il contratto di prestazioni spetta ai Cantoni. Per garantire che i contributi vengano utilizzati solo per attenuare le conseguenze dell'epidemia COVID-19, i contributi dei Cantoni vengono presi in considerazione solo se superano l'attuale livello di spesa nel campo della cultura. I conti del 2019 serviranno da riferimento. La Confederazione e i Cantoni sono chiamati a rispondere alle ulteriori esigenze delle imprese culturali con uno sforzo congiunto.

Capoverso 4

La disposizione corrisponde in linea di principio alla vigente normativa dell'ordinanza COVID cultura. Anche in futuro le esigenze degli operatori culturali saranno determinate in base alla loro situazione patrimoniale e reddituale. Il nostro Consiglio esclude la possibilità di versare somme forfetarie senza esame della situazione effettiva, come è stato in parte richiesto nel corso della consultazione. Il sostegno può essere giustificato soltanto se è possibile dimostrare un'effettiva necessità. Come sinora, l'associazione Suisseculture Sociale sarà incaricata di gestire le richieste degli operatori culturali. L'associazione ha dimostrato il suo valore come servizio esecutivo e continuerà a svolgere questo compito. Sulla base di un contratto di prestazioni, l'UFC fornirà a Suisseculture Sociale al massimo 20 milioni di franchi per il 2021 per il versamento delle prestazioni in denaro.

Capoverso 5

In qualità di servizio esecutivo, Suisseculture Sociale è rimborsata per le spese amministrative sostenute sulla base del contratto di prestazioni.

Capoverso 6

Il Consiglio federale stabilisce in un'ordinanza le condizioni (ammissibilità, valutazione dei contributi ecc. nonché rimedi giuridici) per gli aiuti finanziari di emergenza agli operatori culturali (cpv. 10). Un regolamento sui sussidi di Suisseculture Sociale, che deve essere approvato dall'UFC, disciplina le modalità e la procedura di richiesta. Un simile regolamento esiste già oggi sulla base dell'ordinanza COVID cultura. Le condizioni di ammissibilità e il calcolo delle prestazioni in denaro, nonché le modalità di attuazione saranno sostanzialmente mantenute e, se necessario, adattate in modo mirato. Poiché le precedenti indennità per perdita di guadagno a beneficio degli operatori culturali non saranno più corrisposte, è prevedibile che in futuro il divario tra il minimo vitale e il reddito computabile aumenterà. In media, questo implicherà un aiuto finanziario d'emergenza più elevato rispetto al passato.

Capoverso 7

La possibilità di versare un'indennità alle organizzazioni culturali amatoriali e l'importo massimo di 10 000 franchi corrispondono alla vigente regolamentazione secondo l'ordinanza COVID cultura. Le associazioni mantello riconosciute quali servizi esecutivi sono l'Associazione bandistica svizzera, l'Unione svizzera dei cori, la Zentralverband Schweizer Volkstheater e la Fédération suisse des sociétés théâtrales d'amateurs. Sulla base di contratti di prestazioni, l'UFC mette a disposizione di queste associazioni al massimo 10 milioni di franchi per il 2021.

Capoverso 8

In qualità di servizi esecutivi, le quattro associazioni mantello secondo il capoverso 7 sono rimborsate per le spese amministrative sostenute sulla base del contratto di prestazioni.

Capoverso 9

Come sinora, il risarcimento si baserà su un importo forfettario in base alla perdita finanziaria e al numero di membri attivi dell'associazione culturale. I dettagli della procedura saranno disciplinati nei contratti di prestazioni stipulati tra l'UFC e le associazioni mantello.

Capoverso 10

Questa disposizione consente di accettare o respingere le domande durante il periodo di validità della legge. Un periodo supplementare fino a due mesi può essere concesso per casi complessi nel campo del risarcimento delle perdite finanziarie delle imprese culturali.

Capoverso 11

Questo capoverso autorizza il Consiglio federale a stabilire in un'ordinanza gli ambiti culturali sostenuti e gli altri criteri di ammissibilità, con il coinvolgimento dei Cantoni (cfr. art. 1 cpv. 3).

Art. 9 Provvedimenti nel settore dei media

Le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale 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 nostro Collegio è stato incaricato di fornire un aiuto transitorio ai media svizzeri. Abbiamo adottato due ordinanze in proposito: con l'ordinanza COVID-19 media stampati del 20 maggio 2020⁷⁵ viene estesa l'attuale promozione indiretta della stampa in relazione alla crisi del coronavirus. Dal 1° giugno 2020 i quotidiani e settimanali in abbonamento della stampa regionale e locale saranno recapitati gratuitamente per sei mesi mediante il canale di distribuzione regolare 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. Secondo la regolamentazione vigente, considerata la tiratura elevata, tali giornali non hanno diritto a un sostegno. Anch'essi usufruiranno tuttavia temporaneamente 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 2020⁷⁶, 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.

Con l'obbligatoria limitazione temporale di sei mesi, il mandato delle mozioni non viene raggiunto. Questa legge ha lo scopo di garantire un supporto che va oltre tale limitazione, come richiesto dal testo delle mozioni. I provvedimenti a favore della stampa devono pertanto rimanere in vigore sino all'entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media e costano circa 3 milioni di franchi al mese. Il pacchetto di misure a favore dei media è attualmente in discussione presso le vostre Camere e dovrebbe presumibilmente entrare in vigore a metà del 2021. L'agenzia di stampa Keystone-ATS prevede di assumersi i costi di abbonamento ai servizi di base «testo» sino all'esaurimento dell'attuale tetto di spesa di 10 milioni di franchi, ma al più tardi sino all'entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media. Non sono previste risorse finanziarie aggiuntive per questo settore.

Per evitare sovrapposizioni tra il presente disciplinamento e il pacchetto di misure a favore dei media, il legislatore dovrebbe abrogare il presente articolo dopo l'entrata in vigore del pacchetto di misure. A differenza dell'avamprogetto, la limitazione dei provvedimenti nel settore dei media sino all'entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media è ora esplicitamente prevista nel disegno di legge (cpv. 2).

Come nell'ordinanza COVID-19 media stampati, le riduzioni di cui al capoverso 1 lettere a e b presuppongono che l'editore interessato si impegni per scritto nei confronti dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFKOM) a non versare dividendi

⁷⁵ RS 783.03

⁷⁶ RS 784.402

per l'esercizio corrispondente. A differenza dell'avamprogetto, questo requisito è esplicitamente previsto nel capoverso 4.

Il disegno comprende un nuovo capoverso 5. Esso disciplina direttamente le condizioni per la promozione e la procedura per l'assunzione dei costi di abbonamento dell'agenzia Keystone-ATS.

Art. 10 Provvedimenti sull'indennità per perdita di guadagno

Il nostro Collegio ha adottato rapidamente misure per compensare le perdite di guadagno causate dai provvedimenti per combattere il coronavirus. Abbiamo deciso di concedere, in virtù dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno del 20 marzo 2020⁷⁷, l'indennità per perdita di guadagno ai lavoratori dipendenti, agli indipendenti e ai genitori. L'ordinanza è entrata in vigore retroattivamente il 17 marzo 2020 ed è valida sino al 16 settembre 2020.

Hanno diritto all'indennità i genitori che hanno dovuto interrompere la loro attività lucrativa (dipendente o indipendente) poiché la custodia dei figli da parte di terzi non era 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 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 3 COVID-19 e che sono interessati dalla chiusura di locali pubblici quali ristoranti, piccoli negozi, parrucchieri o centri di fitness oppure i musicisti, gli artisti (p. es. scrittori) e altre persone interessate 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 3 COVID-19, ma che subiscono una perdita di guadagno a causa dei provvedimenti adottati per combattere il coronavirus e la cui situazione viene considerata caso di rigore, 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 secondo la legge del 25 settembre 1952⁷⁸ sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG). 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.

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 eventualmente continueranno a sussistere.

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

⁷⁷ RS 830.31

⁷⁸ RS 834.1

restrittivi che perdureranno. 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. Sono segnatamente interessati gli impiegati e gli indipendenti messi in quarantena da un medico o dalle autorità (escluse le persone che tornano da una zona a rischio); gli impiegati e gli indipendenti che devono temporaneamente interrompere la loro attività lucrativa poiché la custodia dei figli da parte di terzi non è più garantita a causa di una messa in quarantena; gli indipendenti la cui impresa è chiusa a causa di provvedimenti adottati per far fronte all'epidemia di COVID-19 disposti dalle autorità federali o cantonali; gli indipendenti che possono dimostrare di essere in stato di incapacità totale di esercitare la loro attività a causa del divieto delle manifestazione deciso dalle autorità. Gli indipendenti che non sono obbligati a interrompere la loro attività non hanno diritto a indennità.

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, è stabilito che il diritto va fatto valere durante il periodo di validità della legge e che non si applica il termine di prescrizione di cinque anni della LIPG.

Art. 11 Provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione

I provvedimenti per combattere l'epidemia di COVID-19 adottati dal nostro Consiglio 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 completamente vietate a titolo provvisorio. L'indennità per lavoro ridotto (ILR) dell'AD si è rivelata uno strumento efficace in situazioni difficili del mercato del lavoro. Essa fornisce infatti alle imprese un'alternativa ai licenziamenti in caso di un temporaneo drastico calo 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.

L'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione del 20 marzo 2020⁷⁹ è entrata retroattivamente in vigore il 1° marzo 2020 con effetto sino al 31 agosto 2020. L'ordinanza estende innanzitutto 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; l'articolo 50 capoverso 2 dell'ordinanza del 31 agosto 1983⁸⁰ sull'assicurazione contro la disoccupa-

⁷⁹ RS 837.033

⁸⁰ RS 837.02

zione concernente il periodo d'attesa è quindi stato formalmente abrogato mediante l'ordinanza del 20 marzo 2020⁸¹ sui provvedimenti riguardo al coronavirus concernenti l'indennità per lavoro ridotto e il conteggio dei contributi alle assicurazioni sociali. Il diritto all'indennità per lavoro ridotto è stato esteso anche alle persone in una posizione analoga a quella di un datore di lavoro o che lavorano nell'azienda del coniuge o del partner registrato. Esse hanno beneficiato, per un impiego a tempo pieno, di un'indennità basata su un importo forfettario di 3320 franchi. 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 2020⁸² il nostro Consiglio ha modificato l'ordinanza su alcuni punti: a seguito di questa modifica (*i.*) si è rinunciato a esigere la regolare presentazione della prova delle ricerche di lavoro; (*ii.*) è stato esteso il termine per il primo colloquio di consulenza e di controllo da 15 a 30 giorni dopo l'iscrizione al collocamento; (*iii.*) il colloquio deve avvenire per telefono; (*iv.*) sono stati inoltre aumentati il numero delle indennità giornaliere e la proroga del termine quadro per il versamento delle prestazioni per le persone assicurate; (*v.*) è stato abbreviato il termine per il preannuncio del lavoro ridotto; e (*vi.*) il termine di approvazione per il lavoro a orario ridotto è stato esteso da 3 a 6 mesi. L'8 aprile 2020⁸³ abbiamo 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. 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 della legge del 25 giugno 1982⁸⁴ sull'assicurazione contro la disoccupazione (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 possono 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.

81 RU 2020 875

82 RU 2020 1075

83 RU 2020 1201

84 RS 837.0

Questa disposizione permette inoltre di attuare la mozione Bühler 16.3884 «Sostegno rapido alle aziende di tirocinio nell'ambito delle ILR», che è stata accolta dal Parlamento.

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 può 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 concede durante l'epidemia di COVID-19 a tutti gli aventi diritto al massimo 120 indennità giornaliere supplementari e, se necessario, il termine quadro per la riscossione della prestazione è prolungato di due anni. In tal modo si è garantito che le indennità giornaliere potessero effettivamente essere riscosse, con l'obiettivo di evitare che le persone con pochissime probabilità di trovare un lavoro durante l'epidemia di COVID-19 risultassero penalizzate.

Poiché la durata di validità dell'ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione è limitata, il prolungamento 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 l'epidemia di COVID-19 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 l'epidemia di 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 l'epidemia di 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.

Lettera d

Durante il lockdown, le imprese svizzere hanno fatto ampio ricorso al lavoro ridotto. Non era pertanto più possibile applicare le normali procedure di notifica e conteggio previste dall'ILR. Abbiamo dunque rinunciato, nella procedura di preannuncio, ad alcune questioni relative alla concessione del diritto e, nella procedura di indennizzo, a un conteggio per ogni singolo dipendente.

Durante la situazione straordinaria, il conteggio delle ILR versate è stato effettuato con procedura sommaria. Questa procedura semplificata, che non teneva conto di tutte i parametri di calcolo, era necessaria per poter effettuare i pagamenti alle imprese interessate nel modo più rapido e semplice possibile, cioè senza burocrazia e senza lunghi tempi di attesa. Tuttavia, questo conteggio sommario dell'ILR (per azienda) potrebbe condurre a risultati diversi rispetto a quelli ottenuti secondo la contabilità convenzionale, che si basa sui singoli dipendenti. Questo accade ogni volta che i dipendenti con salari diversi sono colpiti in misura diversa dalla perdita di ore lavorative a causa di fattori economici.

Poiché le due procedure sopra menzionate adottate nell'ambito del diritto di necessità derogano alle procedure normalmente applicabili ai sensi dell'ILR (art. 34 cpv. 2 e 38 cpv. 3 lett. b LADI), l'articolo 11 lettera d delega al Consiglio federale il potere di disciplinare i dettagli di queste procedure sommarie, per esempio nell'ordinanza COVID-19 assicurazione disoccupazione.

Art. 12 Disposizioni penali

L'articolo 12 capoverso 1 conferisce al Consiglio federale la competenza di dichiarare punibili come contravvenzione («È punito con la multa...») le violazioni dei provvedimenti ordinati in applicazione dell'articolo 2 o 3. 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.

Il capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a stabilire se e quali violazioni dei provvedimenti di cui all'articolo 2 o 3 vanno punite con una multa disciplinare nonché l'importo della multa, che tuttavia non può superare 300 franchi (analogamente all'importo secondo la legge del 18 marzo 2016⁸⁵ sulle multe disciplinari).

Art. 13 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. 14 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 anni⁸⁶. Per esempio, la modifica urgente della legge sulla navigazione aerea in relazione con l'epidemia di COVID-19 deve avere effetto sino al 2025. Una proroga – la Costituzione parla di «rinnovo» – è di per sé possibile⁸⁷. Alla luce degli scenari epidemiologici e tenendo conto della presumibile necessità d'intervento del Consiglio federale, appare attualmente opportuna una durata di validità sino al 31 dicembre 2021. L'articolo 14 cpv. 3, in combinato disposto con la riserva di cui al capoverso 2, prevede una durata di validità sino al 31 dicembre 2022 (cfr. n. 3.2.10) soltanto per gli articoli 11 lettere a–c (provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione) nonché per l'articolo 1 (oggetto e principi). Dovremo – se ci baseremo sull'articolo 11 lettere a–c – tenere in considerazione i principi generali di cui all'articolo 1. Occorrerà osservare come si evolve l'epidemia e valutare al più tardi a metà 2021 se sia necessario adeguare la legge o prorogarne la sua durata di validità.

Il presente disegno 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 2004⁸⁸ sulle pubblicazioni ufficiali.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

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

Cultura

Per finanziare i provvedimenti nel 2021 il nostro Collegio iscriverà 110 milioni di franchi nel preventivo 2021. Al fine di garantire la continuità delle misure di sostegno sino al termine dell'anno, il DFI è autorizzato a richiedere i seguenti crediti aggiuntivi al preventivo 2020 per un importo complessivo di 35 milioni di franchi nell'ambito del messaggio speciale concernente la seconda aggiunta B/2020:

- a) 34 milioni di franchi per il nuovo credito a preventivo «COVID-19: contratti di prestazioni cultura Cantoni» (A290.0131);

⁸⁶ Cfr. p. es. *Pierre Tschannen*, St. Galler BV-Kommentar, 3a ed., art. 165 n. marg. 8 seg.

⁸⁷ Cfr. *Tschannen*, op. cit., n. marg. 22.

⁸⁸ RS 170.512

- b) 1 milione di franchi per il credito a preventivo «Legge COVID-19: organizzazioni culturali amatoriali» (A290.0111).

I crediti aggiuntivi a) e b) sono interamente compensati con il credito «Legge COVID-19: aiuti immediati per le imprese culturali» (A290.0107). Questo credito a preventivo è bloccato nell'importo corrispondente.

Il credito «COVID-19: aiuti immediati agli operatori culturali» (A290.0108) di 15 milioni di franchi sarà inoltre sbloccato. Il credito a preventivo «COVID-19: aiuti immediati per le imprese culturali» (A290.0107) è invece bloccato per lo stesso ammontare e il saldo (526 000 fr.) considerato come residuo di credito.

Media

Per i provvedimenti previsti nel settore dei media si può rinviare al messaggio del 29 aprile 2020⁸⁹. Affinché il provvedimento che prevede l'estensione temporanea del sostegno alla stampa (riduzioni sui costi di distribuzione) possa essere mantenuto tra dicembre 2020 e la metà 2021 (data presumibile dell'entrata in vigore del pacchetto di misure a favore dei media) si calcolano costi supplementari pari a circa 20,5 milioni di franchi.

Indennità per la perdita di guadagno

Al momento è impossibile quantificare i costi generati da un eventuale proroga dell'ordinanza COVID-19 perdita di guadagno oltre il 16 settembre 2020. Le prestazioni potrebbero di conseguenza riguardare i casi di quarantena o gli indipendenti toccati da un eventuale divieto di manifestazioni con più di 1000 persone. A metà luglio 2020 sono stati versati circa 7,5 milioni di franchi per i circa 7000 casi di quarantena registrati tra metà marzo e metà luglio. I costi di un prolungamento delle indennità per i casi di quarantena dipenderanno dalla situazione epidemiologica dopo il 16 settembre 2020. Al momento non può però essere effettuata una previsione sui costi per il periodo successivo.

Analisi molecolari biologiche e sierologiche per il SARS-CoV-2

Il 24 giugno 2020 il Consiglio federale ha autorizzato il DFI a proporre un credito di 288,5 milioni di franchi nell'ambito della seconda aggiunta b al preventivo 2020 per il finanziamento dei test SARS-Cov-2.

Non è possibile fare una stima precisa dei costi, in quanto questi dipendono fortemente dall'evoluzione della situazione epidemiologica. Sulla base dei dati degli ultimi mesi, si può stimare che negli ultimi cinque mesi del 2020 saranno effettuati in media circa 5000 test di biologia molecolare al giorno. Si prevede che in estate saranno effettuati meno test, ma un certo aumento è previsto a partire da settembre. Se la situazione epidemiologica si deteriora e il numero di infezioni aumenta di nuovo, il numero di test aumenterà notevolmente. L'importo del credito richiesto tiene conto di tale aumento e copre una media di 8000 test al giorno.

Moltiplicando per 8000 il prezzo delle analisi biologiche molecolari (169 franchi) franchi, si arriva a un totale di 1,352 milioni di franchi al giorno. La Confederazione

⁸⁹ FF 2020 4049, in particolare pag. 4092 segg.

dovrebbe quindi pagare circa 40,56 milioni di franchi al mese per questo tipo di analisi. È ancora più difficile fare una stima per gli esami sierologici perché l'UFSP non ne raccomanda l'uso diffuso a causa della loro scarsa precisione. Ai fini del calcolo, si può stimare che a partire dal mese di agosto saranno effettuate 2000 analisi sierologiche supplementari, il che equivale a 2000 analisi a 113 franchi, ossia 226 000 franchi al giorno. La Confederazione dovrebbe quindi pagare circa 6,8 milioni di franchi al mese per gli esami sierologici.

Panoramica dei costi

	Costi per analisi	Numero di test al giorno	Numero di giorni fino al termine del 2020	Costi al giorno	Costi totali fino alla fine del 2020
Analisi molecolari biologiche	169	8 000	188	1 352 000	254 176 000
Analisi sierologiche	113	2 000	152	226 000	34 352 000
Totale in fr.-				1 578 000	288 528 000

I costi sono quindi stimati approssimativamente a 288,528 milioni di franchi per il 2020.

Da quando la Confederazione ha iniziato a rimborsare le analisi (25 giugno 2020) fino al 1° agosto 2020, sono state effettuate 262 000 analisi, che corrispondono a una media di 6901 analisi al giorno, per un costo di 44,3 milioni di franchi. Tuttavia, la stima dei costi si basa su 8000 analisi al giorno, il che significa che la Confederazione ha speso 7,1 milioni di franchi in meno rispetto al preventivo nei 38 giorni di rimborso. Questo importo è disponibile in caso di superamento del numero di 8000 analisi al giorno.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il disegno 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.

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

Non si può escludere che i Cantoni, in aggiunta alle spese nel settore della cultura (cfr. commento all'art. 8 cpv. 3), possano incorrere in spese supplementari in relazione all'applicazione della legge. Una stima affidabile di tali costi aggiuntivi non è attualmente possibile. Il disegno di legge non ha altre ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni; i centri urbani, gli agglomerati e le zone di montagna non sono particolarmente colpiti.

4.3 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 – per 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 del 27 maggio 2020 sull'esercizio delle competenze in materia di al diritto di necessità (cfr. n. 1.1).

4.4 Altre ripercussioni

È evidente che non sono da attendersi ripercussioni dirette sulla società e sull'ambiente nonché su altri settori, quali la politica estera; le relative questioni non sono pertanto esaminate nel presente disegno. Al momento non si constatano ripercussioni sulla parità tra i sessi; manca però un'analisi al riguardo.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di legge si basa su varie competenze di disciplinamento materiali che la Costituzione federale 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. Le disposizioni sui provvedimenti nel settore della cultura (art. 8) si fondano su questa disposizione.
- La base costituzionale per i provvedimenti nel settore dei media (art. 9) è costituita dagli articoli 92 e 93 Cost., 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 del disegno di pertinenza economica.
- L'articolo 102 Cost. costituisce la base costituzionale per gli aspetti relativi all'approvvigionamento del Paese (art. 2).
- Secondo l'articolo 114 capoverso 1 Cost., la Confederazione emana prescrizioni sull'assicurazione contro la disoccupazione. Di tali prescrizioni fanno parte anche i provvedimenti del disegno nei settori dell'indennità per perdita di guadagno e dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 10 e 11).

- L'articolo 117 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni. Il disciplinamento dell'assunzione dei costi per le analisi per COVID-19 (art. 2 e 5) si fonda su questa base costituzionale.
- 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 si fonda su tale competenza per gli articoli 2 e 3 del disegno.
- Secondo l'articolo 121 capoverso 1, la legislazione nel settore degli stranieri e dell'asilo compete alla Confederazione. I provvedimenti di cui all'articolo 4 del disegno si fondano su questa disposizione.
- I provvedimenti del disegno nei settori del diritto procedurale, della giustizia, del diritto societario e del diritto in materia di insolvenza (art. 5–7) 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 del disegno (art. 12) si fonda su questa disposizione.

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.

5.2 **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 CEDU⁹⁰ 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 considerevole 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 ai diritti e alle

⁹⁰ RS 0.101

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 nonché art. 4 par. 2 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁹¹ relativo ai diritti civili e politici, Patto II dell'ONU]).

Soprattutto nei periodi di crisi, la tutela dei diritti dell'uomo è di centrale importanza. È evidente che numerosi provvedimenti adottati dal nostro Consiglio 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 adottati dal nostro Consiglio 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.

5.3 Forma dell'atto

L'8 aprile 2020 abbiamo 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 nostro Consiglio direttamente in applicazione della Costituzione e i cui provvedimenti continuano a essere necessari. Affinché possa prolungare la durata di validità di tali ordinanze il nostro Consiglio deve, entro sei mesi dall'entrata in vigore delle ordinanze emanate in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 Cost., sottoporre alle vostre Camere un messaggio concernente un progetto di base legale (art. 7d cpv. 2 lett. a LOGA). Detto progetto prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge. La competenza dell'Assemblea federale di emanare la legge si fonda sull'articolo 163 capoverso 1 Cost.

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 alle vostre Camere di discutere quanto prima i provvedimenti necessari per far fronte all'epidemia di COVID-19 e legittimarli mediante decisione, il nostro Consiglio vi propone di trattare urgentemente la legge e di dichiararla urgente.

⁹¹ RS 0.103.2

5.4 Delega di competenze legislative

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

Il disegno di legge contiene soprattutto norme di delega per i provvedimenti già contenuti nelle ordinanze emanate direttamente in virtù della Costituzione; si tratta dei provvedimenti nei settori dell'assistenza sanitaria e della protezione dei lavoratori (art. 2 e 3), dei provvedimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo (art. 4), della giustizia e del diritto procedurale (art. 5), dei provvedimenti nell'ambito delle assemblee di società (art. 6), dei provvedimenti in caso di insolvenza (art. 6), nel settore della cultura (art. 8) e nel settore dei media (art. 9), dei provvedimenti sull'indennità per perdita di guadagno (art. 10), dei provvedimenti nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 11) nonché delle disposizioni penali (art. 12).